



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

ELIANA VIEIRA PRATES

**DEMANDAS SOCIAIS X RECEITAS MUNICIPAIS: A NECESSIDADE
DE UMA REPACTUAÇÃO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA
2017

ELIANA VIEIRA PRATES

**DEMANDAS SOCIAIS X RECEITAS MUNICIPAIS: A NECESSIDADE
DE UMA REPACTUAÇÃO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

**ORIENTADOR: PROF. DR. ROBERTO
PAULO MACHADO LOPES**

VITÓRIA DA CONQUISTA
2017

Prates, Eliana Vieira.

P925 Demandas sociais X receitas municipais: a necessidade de uma repactuação no federalismo fiscal brasileiro/Eliana Vieira Prates.- Jequié, UESB, 2017.
68 f: il.; 30cm. (Anexos)

Monografia (Graduação em Economia)-Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2017. Orientador: Prof^o. Dr^o. Roberto Paulo Machado Lopes.

1. Economia – Federalismo fiscal 2. Economia – Receita pública 3. Economia – Despesa pública 4. Economia – Transferências constitucionais I. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
II. Título

CDD – 330

ELIANA VIEIRA PRATES

**DEMANDAS SOCIAIS X RECEITAS MUNICIPAIS: A NECESSIDADE
DE UMA REPACTUAÇÃO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 13/07/2017

BANCA EXAMINADORA

Nome do professor
Orientador (a)

Nome do professor
Examinador (a)

Nome do professor
Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

“Ainda que eu tivesse o dom da profecia, o conhecimento de todos os mistérios e de toda a ciência [...] Se não tivesse amor eu nada seria”. I Cor. 13, 2.

Agradeço primeiramente a Deus, por vezes, senti minha alma se abater e Tu Senhor, me destes coragem para prosseguir. A minha mãe, Valdívia que com seu grandioso amor, externou sua força para que eu continuasse perseguindo os meus objetivos, compartilhando os mesmos sentimentos comigo. Ao meu pai, Gilvais que na sua tranquilidade passou toda segurança que eu necessitava para acreditar nas minhas capacidades. A minha irmã, Elisângela conselheira e rocha que edificou em mim, a coragem para não desistir.

Como estudante de Economia da Universidade do Sudoeste da Bahia, aprendi que cada decisão tomada é uma variável explicativa, mas a importância dessa variável, o seu coeficiente, pode ser recalculado, reavaliado, para que o resultado seja favorável. E cada escolha realizada trará consequências esperadas e, por vezes inesperadas.

Agradeço aos meus professores, em especial ao meu orientador Dr. Roberto Paulo Machado que me auxiliou não apenas na construção do trabalho, mas na motivação para conseguir a formação como economista.

Enfim, agradeço a todos os professores que ajudaram na minha formação. Agradeço a minha amiga Taíse Moitinho que contribui com seu conhecimento na leitura do texto, mesmo sendo solicitada nos últimos momentos. E a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho parte do entendimento de que o federalismo fiscal comumente ao processo de descentralização político administrativo brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, foi marcado pela desigualdade na distribuição das receitas públicas. Por isso faz-se necessária uma nova repactuação fiscal. Tomando por referência as dificuldades fiscais do município de Poções, com receitas insuficientes para uma despesa que cresce em quantidade e complexidade, é possível estender a análise para o conjunto dos municípios brasileiros. A municipalização das receitas teve como consequências a alta dependência das transferências governamentais, principalmente para os municípios de pequeno porte. Nesse sentido, a metodologia utilizada como base para enfatizar a tese de um novo federalismo fiscal, consiste na pesquisa bibliográfica que trata do atual federalismo fiscal e de alguns conceitos teóricos econômicos. O estudo de caso confronta a receita municipal x despesa pública – demandas sociais, fazendo uma análise estatística descritiva da execução orçamentária do município de Poções, no período 2010-2015. Mediante interpretação dos dados baseados em gráficos, tabelas e no parecer do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. O objetivo principal deste trabalho consiste em avaliar a capacidade de resposta das transferências, e da arrecadação própria municipal no atendimento às demandas por bens e serviços públicos, que cresceram muito nos últimos anos. Em paralelo buscou examinar se existe uma acomodação por parte dos gestores municipais na cobrança dos tributos de competência própria. Os resultados mostraram que os pequenos municípios como é caso de Poções, não apresentam potencial para elevar a arrecadação própria, de maneira que consigam atender a crescente demanda social de sua população. Como estas cidades não conseguem atender satisfatoriamente aos propósitos estabelecidos, configuram-se numa crise fiscal. Portanto, para que os municípios consigam atender as demandas da população teria que haver um Novo Federalismo Fiscal, de modo a aumentar as transferências constitucionais para os municípios de pequeno porte, já que eles não têm potencial para aumentar a arrecadação própria.

PALAVRAS CHAVE: Federalismo Fiscal. Receita Pública. Despesa Pública. Transferências Constitucionais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 1 - Composição do Valor Agregado Bruto (VAB) – Poções – (2014)..... | 35 |
| Gráfico 2 - Composição da receita municipal (%) (2010/2015)..... | 41 |
| Gráfico 3 - Participação percentual dos tributos de competência própria na composição da receita tributária municipal 2015..... | 43 |
| Gráfico 4 - Relação transferências do FPM com a inflação 2010-2015..... | 45 |
| Gráfico 5 - Evolução das Receitas e Despesas do município de Poções (2010- 2015)..... | 48 |
| Gráfico 6 - Gastos em saúde com recursos próprios e pagamento de pessoal anos (2010- 2015)..... | 52 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----------|
| Tabela1 - População Total, por Gênero, Rural/Urbana - Município - Poções – BA..... | 30 |
| Tabela 2 - Número de leitos hospitalares, médicos e PSF em Poções..... | 32 |
| Tabela 3 - Demonstrativo das Receitas Consolidadas de Poções – Anos 2010/2015..... | 38 |
| Tabela 4 - Síntese das Receitas Consolidadas de Poções – Anos 2010/2015..... | 40 |
| Tabela 5 - Repasse da transferência Quota-parte do ICMS ao município de Poções e IPM dos municípios de Poções e Vitória da Conquista..... | 46 |
| Tabela 6 - Transferências governamentais por área ao município de Poções 2010/2015 (milhões de reais)..... | 50 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1 ESTADO E O FEDERALISMO FISCAL: IMPLICAÇÕES PARA AS ESFERAS SUBNACIONAIS | 10 |
| 1.1 Intervenção do Estado na economia | 10 |
| 1.2 A política fiscal e o papel do governo..... | 11 |
| <i>1.2.1 O federalismo fiscal e a descentralização.....</i> | <i>12</i> |
| 1.3 O Federalismo no Brasil e o fenômeno da descentralização..... | 13 |
| 1.4 Municipalização e as Transferências Constitucionais..... | 15 |
| 1.5 Os impostos de competência dos municípios..... | 19 |
| 2 A ECONOMIA REGIONAL NO CONTEXTO DO SEMIÁRIDO BAIANO | 23 |
| 2.1 Caracterização do Semiárido baiano | 24 |
| 2.2 O município de Poções | 28 |
| <i>2.2.1 Dados populacionais</i> | <i>29</i> |
| <i>2.2.2 Educação</i> | <i>31</i> |
| <i>2.2.3 Saúde</i> | <i>31</i> |
| <i>2.2.3 Pobreza e desigualdade social</i> | <i>33</i> |
| <i>2.2.4 Economia.....</i> | <i>34</i> |
| 3 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL X DESPESAS – DEMANDAS SOCIAIS..... | 37 |
| 3.1 Análises da Receita Orçamentária do município de Poções e base de dados..... | 37 |
| 3.2 Análises das receitas municipais | 39 |
| <i>3.2.1 Receita própria</i> | <i>43</i> |
| <i>3.2.1 Transferências intergovernamentais - FPM</i> | <i>44</i> |
| <i>3.2.2 A quota do ICMS</i> | <i>46</i> |

| | |
|--|-----------|
| 3.3 Análise das despesas municipais | 47 |
| 3.4 Resultados | 53 |
| CONCLUSÃO..... | 57 |
| REFERÊNCIAS | 60 |

INTRODUÇÃO

A organização político administrativa do Brasil, de acordo com a Constituição, se estruturou numa federação de estados autônomos desde a proclamação da República. Entretanto, o federalismo fiscal só tomou maior dimensão após a reforma da Constituição de 1988, juntamente com o processo de descentralização. Essas mudanças ampliaram a participação dos entes governamentais na receita tributária, permitindo aos governos estaduais e municipais ampliarem a autonomia financeira e a capacidade de instituírem suas próprias receitas.

Os entes subnacionais passaram então a aprovar e executar seus próprios orçamentos, uma maneira de melhor adequar a oferta dos bens públicos à realidade local. Todavia, o processo de descentralização e autonomia municipal produziu efeitos positivos, como também, efeitos negativos. Os avanços em resposta às demandas sociais produziram efeitos benéficos, assim como geraram mais dispêndios aos cofres públicos, caracterizando o desequilíbrio fiscal de alguns municípios, pois nem todos os governos subnacionais dispunham de recursos suficientes para financiar suas despesas.

A Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios através dos mecanismos de distribuição de renda. As transferências constitucionais têm por objetivo principal subsidiar as despesas nas diversas unidades territoriais. É verdade que ao longo dos anos a demanda por bens e serviços públicos vem crescendo em quantidade e complexidade nos estados e, especialmente, nos municípios. Assim, a problemática deste trabalho parte do seguinte questionamento: A evolução da receita municipal tem se mostrado suficiente para atender a crescente demanda por bens e serviços públicos?

A hipótese básica estabelecida converge no sentido de que as demandas por serviços públicos cresceram (em quantidade e complexidade) nos últimos anos muito mais do que as receitas, caracterizando a crise fiscal e social vivenciada pelos municípios. É sabido que o governo Federal criou uma série de outros tributos e taxas que não entraram no computo da repartição do cálculo das transferências constitucionais, o que, de certo modo, desencadeou uma retração nas receitas próprias dos municípios. Nesse sentido, diante do fraco desempenho das receitas municipais, surge à necessidade de um novo Federalismo Fiscal Brasileiro. É preciso repactuar a distribuição dos recursos no Brasil.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho consiste em avaliar a capacidade de resposta das Transferências Constitucionais e da arrecadação própria municipal no atendimento das

demandas por bens e serviços públicos que cresceram muito após a Constituição de 1988. Além da receita própria municipal ser baixa, alguns autores argumentam que existe uma acomodação por parte dos gestores municipais na cobrança dos tributos de competência própria. Com isso, outro objetivo secundário consiste em examinar se na prática as transferências constitucionais comprometem o esforço fiscal dos gestores quanto à arrecadação dos tributos de competência própria.

Por conseguinte, buscar-se-á identificar os limites da arrecadação própria para as receitas municipais e, com isso, provar a necessidade de um novo federalismo fiscal, avaliando a composição e evolução das receitas e despesas do município.

A fim de comprovar ou refutar a hipótese levantada, a metodologia consistirá em duas partes: A primeira se trata de uma pesquisa bibliográfica de alguns conceitos teóricos econômicos, assim como a coleta de dados e informações sobre os diversos aspectos que caracterizam o objeto de estudo. A segunda parte consiste na metodologia de execução, a qual realizará um estudo de caso confrontando receita municipal x despesas – demandas sociais, fazendo uma análise estatística descritiva da execução orçamentária do município de Poções, mediante interpretação dos dados baseados em gráficos e tabelas.

Estabelecida à hipótese de que o montante real de recursos disponíveis seria insuficiente para inferir sobre o atendimento das necessidades sociais do município, o trabalho se propõe a suscitar o debate em torno da tese de um novo Federalismo Fiscal, chamando a atenção para a importância de uma reforma na distribuição dos recursos para as entidades subnacionais, cujos princípios atendam às necessidades de equilíbrio fiscal, eficiência na gestão de políticas públicas e mais equidade na distribuição das receitas federais.

Para analisar o desempenho fiscal do município de Poções, a base de dados utilizada foi obtida dos seguintes órgãos: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), Portal da Transparência, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM) e informações da Prefeitura Municipal de Poções. Neles constam a relação da composição da receita, bem como a despesa por função de governo.

A avaliação do desempenho fiscal do município ocorrerá por meio da análise da evolução da receita total no período 2010 a 2015, com o índice desenvolvido pela SEI (2016) o IPESE. O estudo da execução orçamentária de Poções também contribui para avaliar o esforço fiscal do governo municipal diante de diferentes critérios de repartição dos recursos públicos do país.

O trabalho tem como delimitação espacial o Município de Poções, e como delimitação temporal o período 2010 – 2015. As premissas metodológicas utilizadas se fundamentam no princípio da necessidade de correlacionar informações sobre o município de Poções com relação ao comportamento e a influência da receita total (transferências constitucionais mais arrecadação própria), bem como avaliar o esforço fiscal na arrecadação de recursos para atender as necessidades básicas da população, a fim de promover o desenvolvimento socioeconômico local.

Para cumprir os objetivos propostos, o estudo está estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo versa os conceitos teóricos sobre o Estado regulador com base no grande teórico da economia John Maynard Keynes. São abordados também o modelo de federalismo fiscal brasileiro e o processo de descentralização, os conceitos básicos das Finanças Públicas, os tributos de competência municipal, bem como as competências que lhes foram atribuídas a partir da Constituição de 1988, e o sistema de transferências intergovernamentais.

O capítulo dois traz alguns conceitos e pressupostos da Economia Regional, retratando de forma sintética o contexto do semiárido baiano e a caracterização do objeto de estudo: o município de Poções, este será abordado em seus diversos aspectos histórico, sociais e econômicos.

São examinados, no capítulo três, os aspectos conceituais da gestão orçamentária do município de Poções, apresentando sua execução orçamentária, a evolução das receitas e das despesas de forma crítica, sobretudo, no que diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e o parecer emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

1 ESTADO E O FEDERALISMO FISCAL: IMPLICAÇÕES PARA AS ESFERAS SUBNACIONAIS

Este trabalho baseia-se em alguns conceitos teóricos que caracterizaram o Federalismo Fiscal Brasileiro e o processo de descentralização. Para uma melhor compreensão do assunto cabe ressaltar que o sistema federativo com base num conceito geral, constitui-se de um Estado composto que é divisível em diferentes partes internas, as quais são dotadas de autonomia constitucional. Formada por uma repartição de competências e responsabilidades dentre os entes que compõem o Estado Federal.

1.1 Intervenção do Estado na economia

A ideia de o Estado intervir na economia com os objetivos de garantir um mínimo de demanda efetiva, minimizar desigualdades de riquezas, reduzir decepções de expectativas dos empresários e garantir a sobrevivência do sistema capitalista, partiu do grande teórico da economia, John Maynard Keynes. Em sua obra a Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda em 1936, Keynes propôs uma ênfase maior na Macroeconomia, diferente dos clássicos que davam ênfase a Microeconomia e ao automatismo do mercado.

As ideias keynesianas revolucionaram a economia capitalista no período da crise de 1929, sobretudo, porque orientou o Estado a tomar decisões macroeconômicas mais eficazes no combate à crise econômica vivenciada no período, em âmbito fiscal. Keynes mostrou que o Estado deveria expandir o gasto público, ou reduzir impostos, como forma de garantir a demanda, tendo em vista que, a insuficiência de demanda caracterizava as crises. Gastar mais em obras públicas seria sinônimo de investimento, pois, quando os investimentos privados são insuficientes, o papel do governo seria o de suplementar os dispêndios privados.

Segundo Keynes (1982, p. 107): “[...] a teoria do multiplicador continua sendo válida no sentido de que o incremento da demanda agregada é igual ao produto do acréscimo do investimento agregado e do multiplicador determinado pela propensão marginal a consumir”. Assim, o aumento do gasto público geraria o aumento da renda e das despesas, através do processo chamado de multiplicador fazendo com que a economia continue operando, mesmo em cenário de desemprego.

Dessa forma, com base nos pressupostos da teoria keynesiana, sustenta-se a tese de que o Estado deve intervir na economia, para garantir o estado de bem estar social. Através da política fiscal e políticas públicas, o governo tem o poder de diminuir as desigualdades regionais.

1.2 A política fiscal e o papel do governo

O conceito de política fiscal, segundo Riani (2011) pode ser entendido como um dos principais instrumentos macroeconômicos utilizados pelo governo para financiar seus gastos, por meio do qual o governo pode aumentar ou diminuir o nível de renda de acordo com o tipo de política fiscal adotada. Se o governo opta por expandir a renda pode fazer isso diminuindo a tributação e/ou aumentando os gastos públicos, mas, caso o objetivo seja contrair a renda, o governo pode fazer o oposto. Assim, “a política fiscal opera de forma a manter um tolerável nível de estabilização econômica e de emprego” (RIANI, 2011, p.176).

Ao instituir sua política fiscal no que se refere à arrecadação, o governo deve considerar alguns aspectos importantes, no sistema tributário adotado. Giambiagi e Além (2008) destacam alguns desses aspectos. O primeiro a ser considerado é que o sistema tributário deve ser o mais justo possível, equitativo, ou seja, deve ser igualmente dividido entre os indivíduos de uma sociedade. O segundo refere-se à progressividade, neste caso a incidência tributária deve ocorrer proporcional ao crescimento da renda.

Outro aspecto citado por Giambiagi e Além (2008) é o da neutralidade tributária, os impostos devem ser cobrados de forma que reduzam ao máximo os eventuais impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica. Isto é, que evite distorções alocativas de recursos que venham a impactar a eficiência do mercado. Por último, o conceito de simplicidade, sugere que o sistema tributário deve ser simples à compreensão dos contribuintes e também a arrecadação do governo.

No que compete ao papel do governo, associado à política fiscal, tem-se um conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas, para tanto, são desenvolvidas ações com objetivo de manter o equilíbrio econômico. Dentro dessa perspectiva, Giambiagi e Além (2008) distinguem as três funções do governo que são: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa trata do provimento de bens públicos, em que o governo determina o tipo e a quantidade de bens a serem ofertados, porém a oferta desses bens é financiada, ou seja, não ocorre de forma voluntária, ela depende da obtenção de recursos compulsórios – cobrança de impostos. A função distributiva como o próprio nome sugere diz respeito à distribuição da renda considerada justa pela sociedade, a qual o governo pode utilizar instrumentos como: transferências, impostos, e subsídios para promover uma redistribuição mais justa. E a função estabilizadora que tem como objetivo o uso da política

econômica visando um alto nível de emprego, estabilidade dos preços e a obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Posto isso o trabalho dará maior ênfase a função distributiva da política fiscal no âmbito regional, visto que os resultados da mesma podem ser avaliados sobre diferentes ângulos, o ângulo da mensuração da qualidade do gasto público e a identificação dos impactos da política fiscal no bem-estar dos cidadãos.

1.2.1 O federalismo fiscal e a descentralização

O sistema federalista foi adotado por diversos países, entretanto, o movimento de descentralização não ocorreu de maneira uniforme, houve diversas particularidades em função da forma como o federalismo foi estabelecido em cada nação. Algumas dessas especialidades estão relacionadas à definição da distribuição de encargos, a participação das esferas subnacionais de governo na geração/alocação de recursos públicos e na execução das despesas públicas.

Segundo Barbosa (1998) o fator determinante para designar o tipo de federalismo é o relacionamento entre o governo central e as demais partes que compõem a federação. As principais formas federalistas por ele destacadas são: federalismo econômico, regime federalista cooperativo e federalismo democrático. De acordo com Barbosa (1998, p. 2):

[...] A distribuição das responsabilidades pela provisão dos bens públicos depende do tipo de federalismo, com uma grande centralização no federalismo econômico. No regime cooperativo cada membro dispõe de um grande poder de decisão, que pode transferir para o governo central, se for desejável para o aumento de bem estar dos seus cidadãos. No regime democrático procura-se um equilíbrio entre os ganhos de eficiência na provisão dos bens e serviços públicos pelo governo central e as perdas de eficiência que pode resultar de uma descentralização excessiva levada a cabo pelo órgão legislativo.

Dentre os diferentes federalismos citados, o autor enfatiza que no federalismo econômico o presidente eleito detém maior poder de decisão sobre as políticas do governo central a serem adotadas. Este poder lhe é garantido constitucionalmente, já no regime federalista cooperativo a constituição rege que as decisões políticas do governo central sejam decididas por uma unanimidade dentre os membros eleitos de cada federação. Estes membros tem poder de vetar decisões dentro do processo político.

O federalismo democrático estabelece que as decisões políticas sejam tomadas com base na decisão da maioria dos membros representantes eleitos, como é dito popularmente, as

políticas do governo central são decididas de forma democrática, ou seja, por decisão da grande maioria de todos os representantes.

Barbosa (1998) afirma que o tipo de federalismo que mais se aproxima da realidade brasileira é o federalismo econômico, o qual no passado foi caracterizado principalmente pela excessiva centralização do poder desempenhado pelo governo central, ou seja, na figura do Presidente da República. Os conceitos a seguir demonstrarão alguns elementos e atribuições que foram modificando o federalismo brasileiro ao longo do tempo, sobretudo após a Constituição de 1988 que impôs novas responsabilidades as esferas governamentais, estados e municípios.

Em suma cabe ressaltar que dentro do modelo federalista adotado pela sociedade brasileira, o papel do Estado é provisionar a distribuição da riqueza através da política fiscal, utilizando-se do mecanismo de distribuição de renda. Todavia, o processo de descentralização fiscal não ocorreu de maneira satisfatória para os entes subnacionais, o poder tributário foi concentrado na União aumentando a desigualdade entre as esferas governamentais.

1.3 O Federalismo no Brasil e o fenômeno da descentralização

A federação brasileira atualmente é composta pela União, 26 estados mais o Distrito Federal e 5.570 municípios, segundo o IBGE a extensão territorial do país abrange uma área de 8.515.767,049 km². Um país que possui grandes dimensões territoriais como é o caso do Brasil, fica mais fácil de administrar mediante o processo de descentralização política e fiscal. Visto que, para o governo central atender as demandas por bens e serviços locais, torna-se muito complexo.

Todavia, o processo de descentralização no Brasil, segundo Giambiagi e Além (2008) ocorreu por iniciativa das esferas subnacionais numa luta pela redemocratização do país e descentralização tributária, por isso tal processo foi marcado por distorções e conflitos.

O federalismo no Brasil foi implantado contíguo a Proclamação da República em 1889, transformando as chamadas Províncias do Império em Estados da República. Dotados de autonomia, porém, uma autonomia restrita, os Estados não detinham poderes suficientes para tomar suas próprias decisões. Foi a Constituição de 1891 que estabeleceu certa independência para os Estados. A nova Constituição determinou a independência dos governos central, estadual e municipal, porém, foi uma independência estabelecida dentro dos costumes monárquicos, com autonomia incerta. Após estabelecer a “autonomia” dos três

poderes, o impasse se concentrou na distribuição de competências e repartição dos tributos entre os membros da União (TRISTÃO, 2003).

Em meados da década de 1950, o sistema tributário brasileiro ainda exercia um papel pouco significativo na economia, cujo modelo era o primário-exportador. O país enfrentava sérios problemas macroeconômicos, pois, o governo esgotara sua capacidade fiscal decorrente do baixo desempenho do sistema tributário, o qual se encontrava frágil e incapaz de arrecadar recursos para financiar grandes investimentos como os exigidos pela era JK e o Plano de Metas. Essa situação fez com que o Conselho Nacional de Economia passasse a defender uma reforma no sistema tributário, tendo como meta principal o aumento da arrecadação, para promover o crescimento da economia a qualquer custo e adequar-se ao modelo de substituição de importação (TRISTÃO, 2003).

Com a forte centralização do poder da União, os Estados e Municípios eram pouco beneficiados com a repartição tributária e os municípios foram os mais prejudicados, de acordo com Tristão (2003, p. 28) “a organização dos municípios era de competência dos Estados por meio das suas constituições e leis orgânicas, sendo que as despesas municipais eram cobertas por aqueles impostos que, atribuídos aos Estados, esses pudessem ou quisessem lhes transferir”.

Assim, ambos os autores Giambiagi e Além (2008) e Tristão (2003) partem da premissa de que os municípios brasileiros, só conquistaram sua autonomia fiscal em 1980, com as reformas tributárias e constitucionais que foram se desencadeando ao longo do tempo, num movimento de conquistas e perdas de direitos. A Reforma Tributária de 1966 foi um importante instrumento para redefinir a estrutura de arrecadação, com uma definição mais precisa dos impostos de competência de cada esfera governamental. Todavia, a Emenda Constitucional de 1969, concentrou o poder de criar impostos no governo Federal e ao mesmo tempo concentrou uma grande quantidade de impostos para si. Sendo 10 impostos para a União, 2 para os estados e 2 para os municípios (TRISTÃO, 2003).

A situação de conflitos e desigualdade no país crescia principalmente no campo da repartição das receitas. Giambiagi e Além (2008) afirmam que o Estado brasileiro é caracterizado por disparidades socioeconômicas que são refletidas em diferentes capacidades fiscais, com isso, torna-se um verdadeiro desafio conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de reduzir as desigualdades regionais.

Frente à tamanha discrepância na arrecadação, as esferas subnacionais sentiram-se prejudicadas e promoveram mudanças no sentido de descentralizar os recursos aumentando a participação no montante fiscal arrecadado. A década de 1980 foi então o período de crise e

estagnação econômica, período também que os Estados e Municípios fortaleceram e ampliaram sua participação nas finanças do governo registrando o reforço das transferências obrigatórias e um incremento nas transferências voluntárias.

O federalismo brasileiro procurou atenuar as desigualdades por meio de mecanismos compensatórios – as transferências constitucionais, concedendo maior autonomia aos entes subnacionais para legislar, controlar e gastar os recursos, podendo até mesmo, fixar as alíquotas dos impostos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Apesar disso, a principal forma de descentralização fiscal entre as esferas de governo se basearam na redistribuição da renda através das transferências constitucionais que a União realiza para os Estados e Municípios. Contudo, se por um lado, as transferências atenuaram as desigualdades na distribuição da renda, por outro, causou alta dependência desses recursos em âmbito regional.

1.4 Municipalização e as Transferências Constitucionais

Os Estados e Municípios foram reconhecidos como membros da federação, com direitos e deveres igualitários, a Constituição de 1988 viabilizou o processo de descentralização permitindo que as esferas governamentais adquirissem competências e atribuições categóricas da União. Segundo Giambiagi e Além (2008, p.324, grifo do autor) *“Uma peculiaridade importante do caso brasileiro é a sua tendência municipalista”*. O processo de municipalização cresceu fortemente no Brasil nos últimos anos, prova disso é a grande quantidade de municípios espalhados por todo o território nacional.

A Constituição Federal de 1988 conforme os Arts.1º e 18º estabelecem que o município possui autonomia política, administrativa e financeira para atuar no regime democrático, estabelece também diretrizes para garantir maior eficácia em resposta às demandas sociais. Klering et al. (2012) enfatiza que os municípios têm sido peças importantes para o desenvolvimento socioeconômico do país, sobretudo no processo de distribuição da oferta de bens e serviços públicos local.

[...] Como ente da federação, o município tem crescido enormemente em importância tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública. Além desta dimensão política, o município tem também ocupado papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões, especialmente mediante a assunção de diferentes formas organizacionais, com ênfase para a formação de convênios, consórcios, programas, entre outras formas de atuação com forte orientação sistêmica (KLERING et al., 2012, p.32).

Com base no processo de descentralização, a Constituição de 1988 em seu artigo 23 estabeleceu uma série de competências aos três níveis de governo, dentre as quais estão: zelar pela guarda da Constituição, cuidar da saúde e assistência pública, promover o acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, fomentar a produção agropecuária, promover programas para a construção de moradias, combater as causas da pobreza, dentre outras. Essas responsabilidades dizem respeito a todos os membros que compõem a federação brasileira. Entretanto, a Constituição rege em seu Artigo 30 que além das atribuições citadas, outras competências são exclusivas à municipalidade.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Assumir maiores responsabilidades no atendimento a demanda populacional local implica necessariamente em maiores dispêndios aos cofres públicos, para tanto, a Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios através dos mecanismos de redistribuição de renda, são as transferências constitucionais ou legais e as voluntárias.

As transferências constitucionais são estabelecidas em lei e prevê a repartição das receitas entre a união, estados e municípios com regras de rateio pré-estabelecidas. As transferências legais são aquelas obrigatórias previstas em leis, mas, que não se constituem de partilha tributária; e as transferências voluntárias são aquelas resultantes de convênios, acordos ou cooperações financeiras entre os governos (BARBOSA, 1998).

Dentro da categoria transferências constitucionais revestidas para os estados e municípios estão o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma importante transferência constitucional elaborada em 1965 por meio do artigo 20, que criou não somente

o FPM, como também o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Dessa forma os repasses são transferidos aos entes federais obedecendo a Lei de repartição. Segundo o Tribunal de Contas da União (2005, p. 12):

Conforme estabelece a Lei nº 5.172/1966 – CTN, do montante do FPM, 10% pertencem às Capitais; 86,4% pertencem aos Municípios do interior e o restante, 3,6%, constitui o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-Lei nº 1.881/1981 e da Lei Complementar nº 91/1997, art. 3º.

O FPM e o FPE são constituídos respectivamente pela transferência de 10% do IRP e do IPI. A elaboração desses Fundos foi de fundamental importância para a administração econômica e financeira das unidades federadas, pois, seu propósito era distribuir os recursos arrecadados entre os níveis de governo com maior equidade. O FPM é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios, estando prevista no art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, a redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014:

Art. 159. A União entregará:
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (BRASIL, 2014).

O FPM foi e ainda é um repasse fundamental na composição orçamentária dos municípios brasileiros, sobretudo, para aqueles de pequeno porte, cuja economia é baseada nas atividades agropecuárias e a atividade comercial é voltada para atender basicamente a demanda local. Com isso o FPM possui a importante função de subsidiar parte das despesas dos municípios, além de apresentar caráter redistributivo, visa minimizar as desigualdades regionais.

Além destas transferências, existem os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR). Transferências do Imposto sobre Propriedade Territorial (ITR), do Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional as Exportações (IPI-Exportação), da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis) e do Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro, como Ativo Financeiro (IOF-Ouro), esses tributos são arrecadados pelo governo Federal e são distribuídos entre os entes federados.

Todavia, existem também outras transferências que contribuem para incrementar a receita municipal, são as transferências legais voluntárias. De acordo com o TCU (2005) estes recursos são transferidos automaticamente para a área da educação, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) etc. Para a saúde existem as transferências fundo a fundo referentes ao recurso para o SUS e assistência social. Os repasses são transferidos diretamente para a conta específica do beneficiário sem que haja necessidade de convênios ou contratos pré-estabelecidos.

Também dentro da categoria transferências constitucionais existem os repasses efetuados pelo governo do Estado aos municípios, dentre os quais estão a quota- parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços- ICMS, cuja regulamentação constitucional está prevista na Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), é um importante recurso para os municípios brasileiros que será mais explorado no capítulo 3.

O Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI-FPEX é uma transferência proporcional às exportações ocorridas no território estadual, corresponde a uma alíquota de 2,5%, a qual é transferida da União para os estados, que por sua vez, é distribuída entre os municípios. O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA incide sobre veículos automotores registrados no referido estado. Segundo Tristão (2003, p. 119): “O produto da arrecadação do IPVA é repartido entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado”.

As transferências constitucionais de alguma maneira proporcionaram estabilidade nas receitas dos municípios brasileiros no transcorrer da história, possibilitando as municipalidades uma adequação dos investimentos e gastos no contexto local. Contudo, a descentralização fiscal abarcou também a desigual distribuição dos impostos dentre as competências subnacionais.

1.5 Os impostos de competência dos municípios

Além das transferências governamentais, a Constituição de 1988 estabeleceu os impostos de competência própria dos municípios, cuja instituição, cobrança e arrecadação são de responsabilidade do agente público municipal. Dentre os impostos municipais instituídos estão: o Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, Imposto sobre Transação Intervivos de Bens Imóveis – ITBI, Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS e a cobrança de taxas de iluminação pública, taxa de licença, taxa de limpeza pública, contribuição de melhoria, receitas patrimoniais e de serviços.

O IPTU é um imposto que incide sobre a propriedade de qualquer tipo de imóvel (residências, prédios, estabelecimentos comerciais, terrenos, etc.). O cálculo desse imposto depende do valor venal (valor de venda) do imóvel e varia de município para município. Levam-se em consideração alguns fatores determinantes para o cálculo deste imposto que estão relacionados aos melhoramentos feitos pelo poder público nas vias de localização do imóvel: calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, etc., geralmente a alíquota varia de 1% a 15% a depender do tipo de imóvel (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2017).

O ITBI é um tributo que incide sobre a transferência da propriedade de imóveis de um modo geral, assim, o processo de compra e venda só é oficializada após o pagamento deste tributo. A percentagem do ITBI varia de cidade para cidade, porém, em média é de 2% sob o valor de mercado do imóvel. Por fim, o ISS é um tributo que foi criado em substituição ao ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza). Incide sobre empresas de todos os portes, prestadoras de serviços e profissionais autônomos do segmento, instalados no município em questão. A alíquota mínima de cobrança é de 2% e a máxima é de 5%, com base nos rendimentos brutos da empresa (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2017).

Após a Constituição grandes transformações ocorreram na sociedade brasileira, a municipalização das receitas e a descentralização fiscal viabilizaram melhores condições financeiras para as esferas governamentais. Afonso e Araújo (2001) enfatizam que a descentralização fiscal do Brasil se deve a Constituição de 1988, pois, ela promoveu a municipalização das receitas e ainda que de forma desordenada, promoveu o processo de descentralização dos encargos municipais. Os autores afirmam que as receitas dos municípios obtiveram um crescimento direto considerável no período pós Constituição, promovido principalmente pela arrecadação própria. De acordo com Afonso e Araújo (2001, p.2):

A receita própria municipal (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando excelente desempenho nos últimos anos. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2000, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 12,2 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 196%. Seu crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e que o dos federais [...] Em 2000, a receita tributária municipal atingiu um dos maiores níveis históricos: cerca de 1,7% do PIB, mais de R\$ 18 bilhões anuais, montante que supera a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação Municipal (FPM), da ordem de R\$ 13 bilhões.

Na realidade houve um crescimento acentuado das receitas municipais no período citado (1988-2000), devido a distribuição tributária e as transferências realizadas pela União, entretanto, os autores afirmam que este crescimento se deve principalmente a arrecadação própria dos municípios brasileiros.

Nas grandes cidades, os resultados tendem a ser explicados pela modernização fazendária e, após a estabilização, pela melhoria dos sistemas de avaliação do valor das propriedades imobiliárias e pelo crescimento dos serviços à frente da indústria e do comércio. Nas cidades de pequeno porte e de regiões muito pobres, o incremento da arrecadação tende a ser explicado pela simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas, posto que na maioria dessas unidades nada era cobrado até uma década atrás.” (AFONSO; ARAÚJO, 2001, p. 2-3).

Sobre este tema há um grande debate nacional, pois, alguns autores discordam que a arrecadação própria tenha sido o motivo do crescimento das receitas municipais. Argumentam que as receitas dos municípios cresceram em virtude das transferências governamentais, especialmente devido ao FPM, e não por conta da arrecadação própria. Santos e Santos (2008, p. 10) afirmam que:

As Receitas Próprias, de acordo ao abordado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2012) são aquelas que o município arrecada diretamente através de seus impostos, taxas, contribuições de melhoria e outras fontes. No seu conjunto, os valores que compõem as receitas próprias dos municípios, que por se mostrarem, em muitos casos, abaixo do necessário para manter sua estrutura de gestão e fornecimento de uma infraestrutura pública ao município e à sua população, precisam ser complementadas por transferências de outros entes do poder público: o estadual e o federal.

Outros autores afirmam que os municípios não somente aumentaram suas receitas, como também, se tornaram dependentes dos recursos constitucionais, investindo pouco na arrecadação própria.

De acordo com Riani (2011) as transferências são mecanismos importantes para a descentralização fiscal, pois, são financiadoras dos gastos públicos nos municípios. Riani (2011, p.212) afirma que:

O FPE e o FPM são importantes fontes de receitas para os estados e os municípios menos desenvolvidos. Essas unidades de governo normalmente têm uma base econômica local economicamente fraca, que não é capaz de gerar tributos locais. Por essa razão, esses instrumentos passam a ter um papel importante de financiadores de despesas públicas nesses locais. Além disso, eles acabam exercendo um importante papel descentralizador uma vez que a base geradora desses fundos tem uma parcela maior captada nas regiões mais desenvolvidas do país.

Por outro lado, Mendes (2006) ressalta que apesar de as transferências proporcionarem benefícios, como à garantia de um nível mínimo de serviços públicos e corrigir o desequilíbrio vertical, elas podem também gerar efeitos perversos, tendo em vista que os critérios de distribuição de renda no país são enviesados e não beneficia os municípios que mais necessitam, incentivando a proliferação de pequenos municípios e aumentando o gasto público. De acordo com Mendes (2006, p. 178):

Um grande número de estudos empíricos evidenciou que as transferências intergovernamentais causam expansões das despesas dos governos receptores, expansões essas maiores do que aquelas geradas por um aumento proporcional na arrecadação de tributos locais.

Mendes ressalta que as transferências governamentais incentivam a ineficiência na arrecadação própria, porque os administradores locais sabem que independente dos valores recolhidos aos cofres públicos municipais, “suas perdas” serão compensadas pelo aumento dos repasses governamentais.

Contudo, é notório quão dependentes os municípios tornaram-se das transferências constitucionais. O autofinanciamento das despesas é um “privilegio” para poucos, visto que o número de municípios que auferem receitas capazes de custear seus gastos é muito pequeno, comparado à quantidade de municípios que compõem o estado federalista. Nas últimas décadas 2000-2010, foi constatada a dependência dos recursos federais. O trabalho de Orair e Alencar (2010 apud MASSARDI e ABRANTES, 2015, p. 302) mostraram que as transferências constitucionais exerceram influência negativa na arrecadação dos tributos de competência própria dos municípios brasileiros no ano de 2007: “dos quais 41% tiveram um índice de esforço fiscal inferior à unidade, o que representa baixa arrecadação ante a base tributária disponível”.

A dependência dos recursos federais torna-se maior nos pequenos municípios do país, porém, de forma mais acentuada nos estados nordestinos região com alto índice de pobreza e clima semiárido. Um estudo realizado pela União dos Municípios da Bahia (2015) constatou que na Bahia cerca de 300 municípios tem como fonte de receitas os repasses do FPM, uma representatividade de 70% de todo o orçamento das prefeituras. De acordo com a

presidente da União dos Municípios da Bahia (UPB), a prefeita Maria Quitéria: “Muitos municípios baianos não tem receita própria significativa (tributária, taxas e contribuições), no entanto o Fundo de Participação tem sido a principal receita orçamentária”.

A partir de então, entra em debate, não somente a dependência das transferências constitucionais, como também, a escassez de recursos para atender a demanda populacional, que cresceu pujantemente, nos últimos anos, tanto em quantidade quanto em complexidade.

Os municípios que apresentam maior grau de dependência dos recursos governamentais, geralmente são aqueles com baixo desenvolvimento socioeconômico, de pequeno porte, cujas principais atividades econômicas estão restritas aos setores primários e secundários da economia e suprem basicamente as necessidades locais.

2 A ECONOMIA REGIONAL NO CONTEXTO DO SEMIÁRIDO BAIANO

Conforme tratado no capítulo anterior, a dependência por parte das unidades federadas, das transferências constitucionais, pode ser observada na grande maioria dos municípios brasileiros, e na quase totalidade dos municípios da região semiárida da Bahia, é o que será abordado a partir desse capítulo.

Ao estudar as características socioeconômicas de determinada localidade, seja um país, região, estado ou município é necessário que haja primeiro, uma analogia do contexto local com a região ou abrangência geográfica, na qual o objeto de estudo está inserido. O entendimento dos aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos de um lugar, possibilita maior compreensão da sua conjuntura atual.

A Economia regional se debruça sobre este tema, assim, de maneira genérica ela pode ser caracterizada como o estudo dos fenômenos econômicos que ocorrem dentro de um determinado espaço, observando a distribuição da renda, a concentração e aglomeração dos fatores produtivos e as desigualdades regionais, dentre outros fatores. Contudo, em se tratando de um conceito mais específico de Economia Regional, Lopes (2012, p. 40) afirma que:

A Economia Regional se consolida ao longo das décadas de 60 (sessenta) e 70 (setenta) como um importante ramo da ciência econômica e se diferencia, basicamente, pela introdução do espaço através da distância e daí seus custos em suas análises. A partir dos anos 80(oitenta), tendo a questão espacial como subjacente, a ciência econômica regional dedica atenção especial aos determinantes do desenvolvimento e crescimento econômico. As transformações nos modos de produção, a globalização, a teoria do crescimento endógeno e o novo papel do estado na economia dão origem a novos modelos de desenvolvimento regional, que enfatizam o potencial endógeno e a integração regional [...].

A economia regional discute de forma abrangente as particularidades de cada região com riqueza de informações. Segundo Serrano (1998 apud LOPES, 2012, p.38) “a disponibilidade de informações estatísticas e ferramentas econométricas tornaram comum à aplicação de modelos regionais empíricos”. Isso tornou a busca de respostas, para questões relacionadas a desigualdades de distribuição de renda, discrepâncias em índices de crescimentos, etc., mais simples de serem respondidos.

A região Semiárida Nordeste caracteriza-se por apresentar contrastes em seus dados estatísticos, seus índices de pobreza e desigualdades são elevados. Observam-se áreas de fome e miséria, sobretudo, no interior. Como também, áreas de desenvolvimento e riqueza nas regiões metropolitanas. Uma particularidade comum à região é a seca, consequência do

clima semiárido e do solo arenoso, corroborada pela escassez de chuvas, por isso, a região é chamada de Polígono das Secas. De acordo com a Fundação CTI/NE (2017) o polígono das secas abrange uma área de 962.857,3 km², engloba oito estados (com exceção do Maranhão), da área que corresponde a Região Nordeste. Segundo Lopes (2009) o sertão nordestino é uma das regiões semiáridas com maior densidade populacional do mundo, média de 20hab/ km².

2.1 Caracterização do Semiárido baiano

A Bahia possui 417 municípios, é o quarto estado mais populoso do Brasil, sua capital Salvador é a maior cidade da região Nordeste, sendo que o estado é líder da economia em âmbito regional. De acordo com Guerra (2016) a Bahia responde por 30% do PIB nordestino, cuja taxa de crescimento do PIB baiano tem superado a média de crescimento do PIB médio brasileiro, com isso a Bahia tornou-se a sexta economia do país. Entretanto, os indicadores sociais não são tão favoráveis quanto os indicadores econômicos. Dos 417 municípios, 259 representam a área do semiárido, ou seja, 69% do território baiano são assolados pela falta de água.

Nos anos 2010-2015 a economia destes municípios já haviam apresentado sinais de perdas, a queda na produção agrícola foi observada, sobretudo, no cultivo da mandioca, principal produto da base produtiva da agricultura familiar (SEI, 2017). A consequência da escassez de chuvas na região semiárida baiana contribui para a manutenção do baixo desenvolvimento social.

De acordo com Lopes (2009, p. 170):

No campo econômico a Bahia é marcada por fortes contrastes: riqueza espacialmente concentrada na região metropolitana de Salvador e Recôncavo, com 52,8% do PIB estadual, e condições menos favoráveis no interior em relação à infraestrutura, educação, pobreza e desníveis de renda, especialmente na região do semiárido.

Reforçando a ideia de Lopes (2009), Guerra (2016), afirma que:

O semiárido se caracteriza pela pouca água de superfície, águas subterrâneas salobras, chuvas escassas e irregulares, e intensa evapotranspiração. Ou seja, características que dificultam bastante as atividades agropecuárias, predominantes em toda a região. Consequências: grande número de minifúndios; alta informalidade; ocupações precárias com baixa remuneração; baixo nível de urbanização; péssimos indicadores de saúde, educação e saneamento básico; e forte pressão sobre as demais cidades possuidoras de infraestrutura econômica e social.

A seca é um dos fatores que dificultam as condições de vida da população, todavia, esse não é o único problema que aflige a região, a falta de planejamento de políticas públicas

capazes de minimizar os efeitos da seca, o melhoramento da qualidade das instituições, o pouco interesse da parte dos governantes em deliberar esse assunto, também contribui para a manutenção de indicadores sociais baixos na região.

A desigualdade e concentração da renda entre os municípios da Bahia podem ser observadas na participação do PIB estadual, a discrepância dos números revela que apenas cinco municípios detêm juntos 43,42% da participação do PIB baiano. Dados da SEI (2014) mostram que a capital Salvador tem participação de 25,3%, seguida por Camaçari 7,8%, Feira de Santana 5,2%, Lauro de Freitas com 2,6% e Vitória da Conquista 2,4%. Essa discrepância torna-se ainda maior, ao analisar a participação do PIB em âmbito regional, no território de identidade.

Dentro do território de identidade Sudoeste Baiano há uma disparidade gigantesca na participação do PIB entre os municípios membros. Dentre os 24 municípios a maior representatividade percentual do PIB em âmbito territorial, fica por conta do município de Vitória da Conquista 67%, seguido do PIB de Poções 0,5%, Barra do Choça 0,4% e assim, sucessivamente, a percentagem dos demais municípios é ínfima (SEI, 2014).

Com isso, os indicadores sociais do estado da Bahia tendem a seguir a mesma tendência de concentração, baixo crescimento, intensa pobreza e desigualdade. Os índices sociais da Bahia são inferiores à média nacional. Segundo a SEI (2016a) a taxa de analfabetismo do estado é de 14,5%, a taxa de mortalidade infantil 20,1%, o índice de Gini 0,62. No ranking nacional do IDHM, a Bahia ocupa a 22ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras com IDHM de 0,660, a renda per capita média dos baianos é R\$ 496,73, em 2010.

As maiores taxas de desenvolvimento social e econômico do estado se concentram na Região Metropolitana de Salvador, onde se concentra também a sede do governo estadual, assim como, serviços em saúde, educação, urbanização, infraestruturas de qualidade. Esses serviços são capazes de atrair maiores investimentos industriais e empresas de grande porte. Por conseguinte, as cidades interioranas ficam a mercê de situações desfavoráveis, poucos investimentos e baixo desenvolvimento.

Outra característica marcante do território baiano é a quantidade de municípios de pequeno porte, que compõe o estado. Geralmente, esses municípios apresentam aspectos semelhantes em sua estrutura funcional. De acordo com Maia (2010) os pequenos municípios possuem forte relação entre o campo e a cidade, o comércio é voltado para atender a demanda local e as cidades apresentam-se pouco desenvolvidas e são dependentes das transferências governamentais. A Bahia tem 90% do território composto por municípios de pequeno porte, e

a grande maioria destes apresentam as características citadas. Dentre estes está o município de Poções. Nas palavras de Maia (2010, p. 29):

Destarte as particularidades econômicas pontuais, percebe-se uma similaridade entre as denominadas cidades pequenas do Nordeste, em especial a forte relação campo–cidade, que se revela na economia municipal, em que a agricultura e a pecuária aparecem como os principais componentes econômicos, assim como a incipiente oferta de serviços e ainda um comércio bastante restrito, especialmente naquelas de menor contingente populacional. Nas cidades acima de 50 mil habitantes, tanto os serviços como o comércio são mais diversificados, sendo reveladores da centralidade desses núcleos. Dessa forma, como bem constataram Silva, Gomes e Silva (2009, p. 93), a economia frágil é uma característica das cidades pequenas e estas dependem “quase que exclusivamente apenas dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”. Vale acrescentar que parte da economia dos municípios cujas sedes apresentam contingente populacional inferior a 20 mil habitantes provém da gestão da economia rural ou de recursos da União.

Conforme destacou Maia, nos pequenos municípios do semiárido nordestino, a dependência dos recursos governamentais é ainda maior. Existem dois agravantes que ajudam a explicar essa situação, a primeira é que os municípios são pobres com renda per capita baixa, por isso, dependem muito mais da ação do Estado. O segundo agravante é que a arrecadação tributária destes municípios é baixa, decorrente das condições da dinâmica econômica urbana. Além disso, esses municípios ficam impossibilitados de expandir a arrecadação própria dada à situação de baixa renda da população.

A área urbana do semiárido baiano tem abrigado maior contingente populacional. Nos últimos anos, a taxa de urbanização baiana saiu de 67,1% em 2000, para 72,1% em 2010(ATLAS BRASIL, 2013). As consequências são aumento na demanda por bens e serviços públicos. Serviços antes, dispensáveis ao cotidiano rural. Como as pequenas cidades não oferecem infraestrutura suficientemente, tão pouco estão preparadas para ofertar a gama de serviços necessários ao convívio urbano na área da saúde, educação, sobretudo, ensino superior, ocorre à migração dessa demanda para cidades polos regionais.

A demanda crescente nos centros urbanos tem levado a uma modificação na oferta dos bens e serviços públicos, com o passar dos anos, eles são exigidos em maior grau de complexidade. O estudo utilizando a abordagem do eleitor mediano, feito por Mendes e Sousa (2006), estimou a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros, o qual evidenciou que a impossibilidade particular dos pequenos municípios provisionarem os serviços públicos, faz com que as despesas mais elevadas se agrupem nas cidades grandes,

pois, aí ocorre a oferta dos bens e serviços mais complexos. De acordo com Mendes e Sousa (2006, p. 289):

[...] Note-se, também, que os municípios pertencentes às regiões Nordeste e Sudeste tendem a apresentar níveis maiores de despesas. Esse resultado é consistente com a ideia que, por razões distintas, essas regiões possuem as maiores demandas por serviços públicos. Na região Nordeste, os serviços públicos são, frequentemente, os únicos disponíveis para uma população empobrecida substituindo, assim, os bens privados, aos quais eles não têm acesso em virtude dos baixos níveis de renda. Na região Sudeste relativamente mais rica, esse aumento na demanda por serviços públicos deve-se às características urbanas típicas de regiões mais ricas.

Com isso, parte da pressão da demanda local, passa a ser dividida com as capitais. Todavia, o atendimento, desta fica congestionado. Nada obstante, foram designadas as municipalidades novas competências, como, por exemplo, transportes escolares, unidades de saúde UPAs 24 horas, farmácias populares, manutenção das unidades móveis do SAMU 192, custeio de creches, restaurantes populares, etc.

Estas atribuições implicam necessariamente, em mais dispêndios aos cofres públicos, e para os municípios de pequeno porte arcar com tais responsabilidades, é necessário um esforço fiscal maior. Sabendo que o fornecimento dos serviços sociais deve ocorrer, mas o equilíbrio nas contas públicas, determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entre receitas e despesas, também deve ser mantido.

A repartição do “bolo tributário nacional” designou que a União detém 70% dos tributos, os Estados 25% e os municípios apenas 5% da arrecadação dos impostos. Conforme já enfatizou Mendes (2006) os municípios não arrecadam com eficiência suas receitas. O esforço para arrecadação dos mesmos é considerado abaixo do esperado. Consequentemente, isso vai gerar uma escassez de recursos na máquina pública para suprir as necessidades dos munícipes.

Daí, alguns autores começam a advogar a tese de um novo federalismo fiscal no Brasil, a necessidade de uma repactuação das receitas municipais, se faz precisa dado o percentual tributário destinado aos municípios ser tão baixo para cumprir com o que determina a Constituição.

Como foi demonstrado, o governo federal realiza as transferências constitucionais para custear parte do gasto público municipal. Mas, se por um lado, as transferências têm cumprido com seu papel de financiador das despesas, por outro lado, a conjuntura econômica do país tem dificultado a adequação das despesas às receitas, pois mesmo diante de cenários inflacionários, perdas econômicas pelos fenômenos da natureza (a seca). Não foram feitos

reajustes nas transferências feitas para os municípios, caracterizando a crise fiscal dos municípios brasileiros.

Tendo em vista que os serviços providos pelas esferas municipais evoluíram em complexidade, principalmente, nas áreas da assistência social, saúde, educação e urbanismo, faz-se necessária uma análise das receitas e das despesas dos municípios, para demonstrar se de fato os municípios estão financeiramente prejudicados.

Para tanto, dentre os municípios que compõem o território de identidade Sudoeste Baiano, selecionamos a cidade de Poções, um município que possui características semelhantes às até aqui colocadas.

2.2 O município de Poções

De acordo com a SEI (2016a) o município de Poções está localizado na mesorregião Centro Sul Baiano e microrregião do Planalto da Conquista Sudoeste da Bahia, distante 446 km da capital Salvador, ocupa uma área de 937,3 Km², a sede municipal é cortada pela Rio Bahia – BR 116, o principal eixo rodoviário é pela rodovia BA 262 que liga a sede do município a Itabuna via nova Canaã, com bifurcação na BA 263 rodovia Vitória da Conquista- Itabuna, até a BR 101.

Fazem limite com Poções as seguintes cidades: Boa Nova, Nova Canaã, Iguai, Bom Jesus da Serra, Planalto e Anagé. A localização do município segundo dados da SEI (2016a): “Poções está localizado entre as coordenadas aproximadas de latitude - 14°31’47’’ e longitude 40°21’55’’, a uma altitude média de 760 m acima do nível do mar e caracteriza-se pelo clima semiárido e subúmido a seco”.

As origens do município poçoense, segundo o IBGE (2016) data dos anos de 1732, quando a expedição da bandeira chefiada pelo coronel André da Rocha Pinto começou a desbravar as cabeceiras do Rio de Contas e regiões circunvizinhas, os bandeirantes exploravam novas regiões em busca de minérios. Entretanto, aconteceu que após alguns anos numa das expedições o Coronel incendiou o cartório da Vila do Príncipe, hoje cidade de Caetité, por isso recebeu do vice-rei uma pena de morte, temendo pela própria vida, o então coronel reuniu uma bandeira com cerca de duzentos homens que vieram refugiar-se num lugar chamado de “Passagem da Conquista” nas proximidades da atual sede do município.

O coronel André da Rocha Pinto iniciou a penetração na região que integra o município de Poções, enquanto a povoação foi fundada por Thimóteo Gonçalves da Costa, após a conquista dos indígenas residentes no local pelo capitão mor João Gonçalves da Costa, o mesmo, doou um terreno para a construção da capela sob invocação do Divino Espírito

Santo, dando início às obras em 03 de agosto de 1830, por José Joaquim dos Santos, edificada pelo Capitão Mor Dias Miranda em 1842, e concluída pelo seu sobrinho Capitão Antônio Coelho Sampaio (IBGE, 2016).

A freguesia foi criada com denominação de Divino Espírito Santo, conforme a Lei Provincial nº 1848, em 16 de setembro de 1878. E em 26 de junho de 1880 foi criado o município de Poções, porém, no decorrer da história o território que compunha o município passou por diversas alterações e diferentes denominações, nos anos 1944-1948, foram fixadas pelo Decreto-Lei nº 141 e confirmado pelo Decreto estadual nº 12978 de 1º de junho de 1944 que o território se chamaria Djalma Dutra compondo-se dos seguintes distritos: Djalma Dutra, Água Bela, Lucaia (ex-Campos Sales), Ibicuí, Ibitupã, Iguai, Nova Canaã e Vista Nova. Contudo, por força do artigo 30 das disposições transitórias da Constituição do Estado da Bahia de 1947, o município readquiriu sua antiga denominação – Poções (IBGE, 2016).

Informações históricas de um dos antigos moradores da cidade, o senhor Ricardo de Benedictis, versam que foram encontrados no território que integra o município, grande quantidade de aglomerados de poços e pequenas lagoas em suas baixadas, por isso o topônimo Poções. Relatos do mesmo mostraram também que a extensão territorial do município, antes da emancipação do território de Vitória da Conquista em 1880, se estendia aos limites territoriais de Vitória da Conquista até Boa Nova e de Itabuna a Tanhaçu, entretanto, foram emancipados os distritos de Guarany (Ibicuí), Iguai, Nova Canaã, Planalto, Bom Jesus da Serra e Caetanos. Após essas emancipações o município passou por um período de estagnação econômica, mas, voltou a crescer devido a sua localização nas imediações da BR 116 e por apresentar melhores infraestruturas em relação aos seus antigos domínios distritais. (BENEDICTIS, 2016).

2.2.1 Dados populacionais

Segundo o Censo do IBGE 2010, a população do município de Poções tinha 44.701 habitantes com densidade demográfica de 54,08 hab/km². A estimativa para o ano de 2016 é de 48.798 habitantes, sabendo que entre os anos 2000 e 2010 a população cresceu a uma taxa média anual de -0,47%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década a taxa de urbanização do município passou de 67,87% para 77,54%. Enquanto entre 1991 e 2000 a população municipal cresceu a uma taxa média anual de 1,22%. Na Bahia a taxa foi de 1,08%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, observou-se um crescimento gradativo da população, mas com baixos índices devido à tendência no país da queda na taxa de fecundidade e o

processo de envelhecimento da população. Na mesma década, a taxa de urbanização do município passou de 59,21% para 67,87%. (ATLAS BRASIL, 2013).

Ocorreram mudanças demográficas na estrutura etária da população de Poções decorrentes da queda na taxa de fecundidade e do envelhecimento da população, as quais passaram respectivamente de 3,2% em 2000 para 2,3% em 2010 e 7,88% para 9,87% com o aumento da expectativa de vida. Verificou-se também um crescimento populacional urbano, que com o processo de migração para o centro, incrementou a taxa de urbanização municipal. Isso se deve principalmente a busca por melhores condições de vida na cidade, já que no campo os ganhos de produtividade não compensavam o trabalho e investimento despendido nas lavouras. Também por conta do processo de urbanização, a expansão do setor terciário se apresentou mais atrativo para as pessoas. A Tabela 1, a seguir, mostra as variações ocorridas na população nos três últimos censos realizados.

Tabela-1 População Total, por Gênero, Rural/Urba - Município - Poções – BA

| População | População (1991) | % do Total (1991) | População (2000) | % do Total (2000) | População (2010) | % do Total (2010) |
|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| População total | 42.011 | 100,00 | 46.858 | 100,00 | 44.701 | 100,00 |
| População residente masculina | 20.686 | 49,24 | 23.262 | 49,64 | 21.762 | 48,68 |
| População residente feminina | 21.325 | 50,76 | 23.596 | 50,36 | 22.939 | 51,32 |
| População urbana | 24.873 | 59,21 | 31.801 | 67,87 | 34.659 | 77,54 |
| População rural | 17.138 | 40,79 | 15.057 | 32,13 | 10.042 | 22,46 |

Fonte: Atlas Brasil, (2013)

Como pode ser observado na tabela1, semelhante ao que acontece no Brasil de um modo geral, aumentou consideravelmente a urbanização da população de Poções que passa de 59,21% para 77,54%, enquanto a população rural diminui de 40,79% para 22,46%. Isso mostra que à medida que as pessoas passam a morar na cidade a demanda por infraestrutura, saneamento básico, segurança aumentam.

Conseqüentemente, maior será a demanda por serviços públicos. O município enfrenta sérios problemas com esta questão, pois, se esbarra na carência de recursos para

efetivar as obras em infraestrutura, como também para a manutenção dos demais serviços tornando o município dependente das transferências governamentais.

2.2.2 Educação

Na área da educação o município conta com 30 estabelecimentos de ensino pré-escolar, 34 estabelecimentos de ensino fundamental e 5 estabelecimentos de ensino médio. A quantidade de matrículas realizadas no ano de 2014 para os níveis escolares foram: 1.723 matrículas na pré-escola, 8.602 matrículas no ensino fundamental e 1.707 matrículas no ensino médio. O resultado da educação básica medida pela nota do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – anos iniciais) foi 4,4 em 2015, a meta estabelecida era de 4,3. Todavia, o IDEB – séries finais foi 3,6, a nota ficou abaixo da meta estabelecida para Poções 4,1 (SEI, 2016a).

A taxa de analfabetismo do município é de 26,2%, a taxa municipal supera a do estado e do país, as quais são respectivamente 14,5% e 8,7%. Ainda sobre Educação é preciso lembrar que a cidade de Poções conta com um polo universitário de ensino à distância a Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), que oferta cursos de licenciatura e bacharelado. Além de atender os estudantes poçoenses, a UNOPAR atende também alunos das cidades circunvizinhas dentre as quais estão Boa Nova, Nova Canaã, Ibicuí, Planalto, etc. Sendo que além desses universitários, há também um número considerável de estudantes poçoenses que se deslocam diariamente para a cidade de Vitória da Conquista em busca do ensino superior.

2.2.3 Saúde

O serviço de saúde no município apresenta um hospital, São Lucas, o qual foi privatizado, porém, possui convênio com o SUS. De acordo com a Secretaria de Saúde do Estado, este hospital disponibiliza serviços na área da saúde mental, ortopedia, fisioterapia e recentemente foi implantado o Centro de Parto Humanizado. Além do hospital, a população conta com uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) funcionando 24horas, para resolver basicamente as urgências e emergências, como pressão e febre alta, fraturas, cortes, infarto e derrame, a unidade oferece estrutura simplificada com raio-X, eletrocardiografia, pediatria, laboratório de exames e leitos de observação.

Segundo dados da SEI (2016b), Poções possui cobertura total de equipes do Programa Saúde da Família PSF, essas equipes têm por finalidade reorganizar a atenção básica. A cidade tem 15 Postos de saúde da Família, todos com a equipe básica do PSF, um médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e agentes

comunitários de saúde, o atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio. A Tabela 2 ilustra a totalidade da assistência médica e cobertura das equipes PSF.

Tabela 2- Número de leitos hospitalares, médicos e PSF em Poções

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Leitos hospitalares | 74 | 74 | 74 | 74 | 76 | 70 |
| Médicos | 63 | 57 | 52 | 51 | 63 | 49 |
| Enfermeiros | 17 | 23 | 24 | 26 | 48 | 42 |
| Equipes PSF | 09 | 10 | 10 | 10 | 15 | 15 |
| Cobertura de equipes PSF | 64% | 71% | 71% | 71% | 100% | 100% |

Fonte: SEI (2016b)

A Tabela 2 mostra que o número de médicos e leitos hospitalares diminuiu nos últimos anos. Ora se a população aumentou, o necessário seria que a quantidade de médicos aumentasse ou se mantivesse, não diminuísse. Uma possível causa dessa redução na quantidade de profissionais prestando o serviço e nos leitos hospitalares poderia ser consequência da falta de recursos para dar continuidade ao atendimento.

A mortalidade infantil é outro problema a ser superado pelo município, pois, a taxa ainda é alta, segundo o DATASUS (2016), entre os anos 2000 e 2013, houve um aumento no número de mortos, por mil nascidos. Em 2000 eram 10,1 em 2013 o número subiu para 20,2 mortos a cada mil nascidos. Já a longevidade cresceu oito anos na última década, passando de 64,9 anos, em 2000, para 72,9 anos, em 2010.

Em se tratando, do atendimento urgência e emergência implantado com a UPA 24 horas, o serviço disponibiliza sete leitos de observação e tem capacidade de atendimento médio para 150 pacientes por dia. O governo federal em parceria com as prefeituras municipais viabilizou o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192, o qual funciona também 24horas. Trata-se de um serviço pré-hospitalar, que visa conectar as vítimas aos recursos necessários com maior brevidade possível. Esses serviços foram implantados há pouco tempo na cidade de Poções, a unidade móvel SAMU 192, começou a funcionar no ano 2011 e a UPA possui apenas três anos, desde que foi inaugurada.

2.2.3 Pobreza e desigualdade social

O município de Poções apresenta índices de pobreza e desigualdade elevados, dado o fator histórico de desigualdade que acompanha a realidade na região Nordeste. O índice de Gini do município é de 0,54. O índice de Gini indica que quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade na distribuição da renda. O percentual da população pobre corresponde a 38,45% e o percentual de pessoas extremamente pobres é 18,66% (ATLAS BRASIL, 2013). Com esses indicadores observa-se a concentração de renda no município e o grande número de pessoas pobres. (SEI, 2016b).

Outro fator relevante para medir o nível de pobreza é a qualidade de vida da população, trata-se dos indicadores de habitação, fatores como água encanada, energia elétrica, coleta de lixo, saneamento básico e pavimentação de ruas, são indicativos de que há uma melhora, ou não, na qualidade de vida e na saúde dos residentes de determinada localidade. Dessa forma o município de Poções apresenta 83,70% de domicílios com água encanada; 97,19% de domicílios com energia elétrica; 99,06% de domicílios com coleta de lixo e 72,14% de domicílios com banheiro e água encanada. (ATLAS BRASIL, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Poções é 0,604, o fator que mais contribui para o IDH do município é a longevidade com índice de 0,798, seguido da renda com 0,583, e a educação com 0,474. Entre os anos 2000 e 2010 o IDH passou de 0,430 para 0,604 uma taxa de crescimento de 40,47%. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi a Educação, um crescimento de 0,245, seguido por longevidade e renda (ATLAS BRASIL, 2013).

No sentido de reduzir os desníveis sociais entre as regiões brasileiras, algumas políticas públicas foram implementadas, pelo governo federal visando a distribuição de renda entre as classes menos favorecidas, através dos programas Bolsa Família, Fome Zero, dentre outros. Estes mecanismos têm gerado impactos positivos na minimização da pobreza e desigualdade. Entretanto, não conseguem solucionar problemas de cunho mais abrangente.

Segundo Lopes (2009, p. 172): “Embora políticas compensatórias contribuam para minorar as condições adversas da população, contribuindo para redução da pobreza extrema, elas são assistenciais e voltadas para atender uma condição específica do indivíduo e não da região”. Dessa forma, a situação social do município fica convencionada a essas políticas assistencialistas, que embora contribuam para melhoramento da condição de vida das pessoas, possuem caráter imediatista. Quando na realidade, são necessárias também, políticas pautadas no desenvolvimento social efetivo.

2.2.4 Economia

Poções também enfrenta problemas com a escassez de chuvas e estiagens prolongadas, mesmo assim, desde os primórdios de sua colonização a economia baseia-se na atividade agropecuária, no cultivo de hortifrutigranjeiros através do sistema de irrigação, com destaque para a produção de tomate, pimentão, feijão, café, banana, milho, mandioca, mamona, etc. Em 2015, a produção agrícola de lavouras permanente teve destaque o cultivo do maracujá com 13,2%, em relação ao total do território de identidade, já na lavoura temporárias o destaque foi na produção de batata-doce (55,7% em relação ao total do TI) e tomate (17,8%). Na pecuária destaca-se a criação de gado bovino, suínos, caprinos, ovinos e equinos (SEI, 2016a).

A cidade apresenta potencial em minérios, durante as décadas de 1940 e 1950 havia exploração de amianto, no antigo distrito de Poções, Bom Jesus da Serra pela companhia de Mineração Sociedade Anônima Mineração Amianto (SAMA), que durante um bom tempo movimentou a economia da cidade. Entretanto, meados da década de 1960 a atividade foi paralisada decorrente da transferência da SAMA para Goiás. Além do amianto o município guarda jazidas de ferro, granito, cristal de rocha, mica, grafite dentre outros, sendo estes minérios são pouco explorados (BENEDICTIS, 2016).

A movimentação da economia local gira em torno das atividades comerciais de baixo valor agregado, o que de certo modo não gera crescimento e desenvolvimento para a cidade. A dinâmica econômica do município ocorre por meio dos recursos federais transferidos aos cidadãos através de benefícios sociais (Bolsa Família, aposentados e pensionistas do INSS, etc.) que propiciam a circulação monetária e garantem o funcionamento do pequeno comércio existente. Observa-se ainda que grande parcela de pessoal ocupado na cidade são aqueles que prestam algum tipo de serviço no setor público, geralmente, funcionários da prefeitura.

O perfil econômico do município de Poções ao longo de sua trajetória, não apresenta grandes modificações nas atividades econômicas desempenhadas, desde o início de sua povoação até os dias atuais. As atividades não se diversificaram muito são elas: agrícolas, pecuaristas, extrativistas, comercial e de serviços. Entretanto, cabe destacar que no ano de 2009 houve a primeira tentativa por parte do poder público local em diversificar a produção econômica com a implantação de uma indústria de maior porte no município, a fábrica de palmilhas.

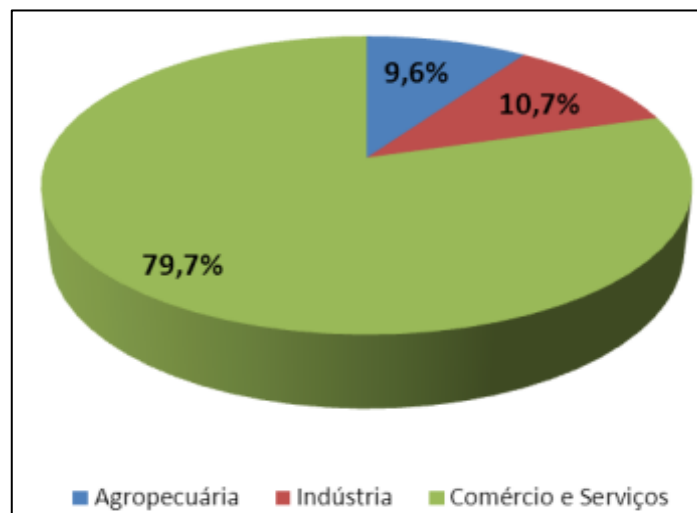
A sede da fábrica de palmilhas Moschem e Wolfstore encontra-se no Rio Grande do Sul. Para a sua instalação em Poções, segundo informações do Portal Poções (2015), foi

necessária à concessão de alguns benefícios fiscais, como a redução do ICMS durante o período de 15 anos, conforme prevê a lei estadual de incentivos fiscais e contribuições para a efetivação da infraestrutura da fábrica, previstas em lei municipal. A fábrica utiliza a mão de obra do município, inicialmente a indústria empregou 100 trabalhadores com a meta de ampliação para mais 150 vagas de empregos diretos no ano de 2015.

As pequenas cidades do interior do estado ficaram a margem do desenvolvimento, e enfrentam sérias dificuldades em atrair investimentos que lhes propiciem geração de emprego e renda, quando há possibilidades de investimentos, aí se “trava” uma verdadeira batalha, a guerra fiscal. Que acaba beneficiando muito mais os empresários do que o próprio lugar que sediará a implantação da fábrica.

O PIB municipal mensura a atividade econômica e a riqueza de cada localidade. O PIB do município de Poções em 2014 foi estimado em R\$ 379,9 milhões e o PIB per capita em R\$ 7.807,24. A atividade econômica local está voltada para o setor terciário, dados da SEI (2016b, p. 2-3) revelam que: De toda riqueza produzida no município, durante o ano de 2014, 79,7% era proveniente do setor de comércio e serviços. O setor industrial respondia por 10,7% do Valor Agregado Bruto (VAB), e o setor primário (agropecuária), foi responsável por 9,6% do VAB do município de Poções”. O gráfico ilustra o percentual dos setores na economia de Poções.

Gráfico 1 – Composição do Valor Agregado Bruto (VAB) – Poções – 2014



Fonte: SEI (2016a)

Dados da SEI (2016a) também registraram que as empresas operantes no município, estão distribuídas nos seguintes setores: 282 registros no setor de comércio, 102 registros no setor de serviços e 24 empresas no setor industrial. O mercado de trabalho em Poções é

caracterizado pela dinâmica das atividades econômicas comerciais e de serviços, a qual é voltada para atender quase que exclusivamente a demanda local, geralmente, o maior estoque de empregos formais da cidade é proveniente do setor público. Segundo a SEI (2016a, p.5):

Em 2014, o rendimento médio do emprego formal (exclusos os valores relacionados às atividades informais) no município de Poções, foi de R\$ 1.594,66. Em relação ao estoque de emprego formal, entre 2004 e 2014, Poções teve um ganho de 80%. Enquanto que em 2004, o município contava com 1.761 postos de trabalho em estoque, no ano de 2014 havia um estoque de 3.170 postos, sendo que, os maiores estoques de emprego formal pertenciam aos seguintes setores de atividade econômica: serviços (592), comércio (1.047), indústria de transformação (149) e administração pública (1.190).

A baixa capacidade das cidades pequenas atraírem investimentos empresariais, industriais, somado a guerra fiscal são fatores que comprometem ainda mais o crescimento econômico dos pequenos municípios. Assim como comprometem a arrecadação própria. A guerra fiscal desencadeia a isenção de impostos, impostos estes, que contribuiriam para o aumento da arrecadação local, mas são exonerados como uma das condições básicas para a instalação industrial na cidade.

O baixo investimento nestas localidades aumentam as estatísticas de desemprego, pobreza e desigualdade. Conforme ressalta Lopes (2009), as causas do atraso econômico nessas localidades não são consequências apenas das condições geográficas e climáticas, são decorrentes também de questões infra estruturais, institucionais e sociais. A falta de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das pequenas cidades, como é o caso do município de Poções, faz-se necessária para melhorar as condições de vida da população que já é bastante sofrida.

Enquanto as mudanças estruturais, políticas, socioeconômicas não acontecem, os índices de desenvolvimento desigual entre as regiões se mantêm, os municípios pequenos e pobres tornam-se cada vez mais dependentes dos recursos federais, que combinado a fatores sociais, históricos e econômicos, apresentam baixa arrecadação e pouca probabilidade de aumentarem suas receitas próprias.

3 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL X DESPESAS – DEMANDAS SOCIAIS

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2004), Receita Pública são todos os ingressos auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Assim, a receita também possui caráter distributivo, principalmente porque seu objetivo é custear a despesa pública. A despesa pública, num país em desenvolvimento como é o caso do Brasil, possui forte relação com a prestação do serviço público, como uma maneira de atender aqueles que não dispõem de renda suficiente para arcar com suas necessidades básicas.

A receita orçamentária classifica-se em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital, que por sua vez, desdobram-se em fontes de receitas. A receita corrente é composta pelas receitas: tributária, de contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e receitas diversas. As transferências correntes são recursos financeiros recebidos das entidades federais e estaduais, que desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros. As receitas de capital estão vinculadas as operações de crédito, alienações de bens, pela venda de bens e direitos do Estado; e as transferências de capital são recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, destinados à aquisição de bens e direitos (TRISTÃO, 2003).

3.1 Análises da Receita Orçamentária do município de Poções e base de dados

Para averiguar a necessidade de uma nova repactuação do Federalismo Fiscal Brasileiro, verificaremos se a expansão da receita total (receitas próprias mais transferências constitucionais) nos últimos anos é suficiente, ou não, para atender ao crescimento das demandas sociais do município de Poções. A partir desta abordagem é possível extrapolar a análise para um conjunto maior dos municípios de menor porte. Outro ponto a ser investigado trata-se da arrecadação própria. Se a unidade federada consegue alocar seus recursos próprios de modo a suprir as necessidades elementares da população.

O desempenho fiscal do município de Poções será avaliado mediante o estudo de caso, por meio do confronto entre a evolução das receitas (arrecadação própria mais transferências intergovernamentais) com despesas (gastos em saúde, educação, assistência social, pagamento de pessoal, etc.), uma vez que o montante real de recursos disponíveis seria

insuficiente para o atendimento das necessidades sociais do município. A base de dados utilizada foi obtida através dos endereços eletrônicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), Portal da Transparência, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM), informações da Prefeitura Municipal de Poções e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO. Neles consta a relação da composição da receita, bem como a despesa por função de governo.

A avaliação fiscal do município ocorrerá por meio da análise do Índice de Performance Socioeconômica (IPESE), um indicador desenvolvido pela SEI (2016c). Esse estudo contribui também para avaliar o esforço fiscal do governo municipal diante de diferentes critérios de repartição dos recursos públicos do país. A tabela 3, a seguir traz os demonstrativos dos recursos que compõem a receita total do município de Poções nos anos 2010 e 2015.

Tabela 3 - Demonstrativo das Receitas Consolidadas de Poções – Anos 2010/2015

(continua)

| Descrição | 2010 | % | 2015 | % |
|--------------------------------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|
| RECEITA TOTAL | 46.060.113,99 | 100 | 81.375.652,03 | 100 |
| Receita Corrente | 43.490.044,40 | 94,42% | 78.933.892,83 | 97,00% |
| Receita Tributária | 1.844.541,81 | 4,00% | 5.550.495,34 | 6,82% |
| <i>Receitas Tributárias Taxas</i> | <i>158.312,97</i> | <i>0,34%</i> | <i>181.643,44</i> | <i>0,22%</i> |
| <i>Receitas Tributárias Impostos</i> | <i>1.686.228,84</i> | <i>3,66%</i> | <i>5.368.851,90</i> | <i>6,60%</i> |
| <i>IPTU</i> | <i>169.812,44</i> | <i>0,37%</i> | <i>454.115,07</i> | <i>0,56%</i> |
| <i>ISS</i> | <i>849.314,93</i> | <i>1,84%</i> | <i>1.821.228,55</i> | <i>2,24%</i> |
| <i>ITBI</i> | <i>112.483,09</i> | <i>0,24%</i> | <i>212.680,15</i> | <i>0,26%</i> |
| <i>Outras receitas tributárias</i> | <i>30.104,93</i> | <i>0,07%</i> | <i>1.041.625,63</i> | <i>1,28%</i> |
| <i>Poder de Polícia</i> | <i>289.439,26</i> | <i>0,63%</i> | <i>352.271,71</i> | <i>0,43%</i> |
| <i>Prestação de Serviços</i> | <i>12.936,46</i> | <i>0,03%</i> | <i>689.392,27</i> | <i>0,85%</i> |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | - | - | - | - |
| <i>Receita de Contribuição</i> | - | - | - | - |
| <i>Receita Patrimonial</i> | <i>201.003,87</i> | <i>0,44%</i> | <i>650.869,52</i> | <i>0,80%</i> |
| <i>Receita Industrial</i> | - | - | <i>0,00</i> | <i>0,00%</i> |
| <i>Receita de Serviços</i> | <i>21.133,86</i> | <i>0,05%</i> | <i>146.669,00</i> | <i>0,18%</i> |
| Transferências Correntes | 41.645.502,59 | 90,42% | 73.383.397,49 | 90,18% |
| Transferências Correntes da União | 38.262.292,25 | 83,07% | 67.054.512,90 | 82,40% |
| <i>Cota FPM</i> | <i>16.419.424,21</i> | <i>35,65%</i> | <i>25.435.985,17</i> | <i>31,26%</i> |
| <i>IRRF</i> | <i>554.618,38</i> | <i>1,20%</i> | <i>1.990.846,50</i> | <i>2,45%</i> |

Tabela -3 Demonstrativo das Receitas Consolidadas de Poções – Anos 2010/2015

| Descrição | (conclusão) | | | |
|---|---------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | 2010 | % | 2015 | % |
| <i>Cota ITR</i> | 5.201,91 | 0,01% | 8.274,55 | 0,01% |
| <i>Cota AFM/AFE</i> | 2.950.160,17 | 6,41% | - | - |
| <i>CIDE-Combustíveis</i> | 93.230,68 | 0,20% | 25.131,87 | 0,03% |
| <i>Royalties</i> | 214.128,11 | 0,46% | 291.785,64 | 0,36% |
| <i>Transferência Financeira LC nº 87/96</i> | 19.579,32 | 0,04% | 10.543,75 | 0,01% |
| <i>Transferência FUNDEB</i> | 13.859.864,84 | 30,09% | 23.248.220,77 | 28,57% |
| <i>Transferência FEX</i> | 23.922,05 | 0,05% | 25.576,76 | 0,03% |
| <i>Transferência p/ SUS</i> | 3.728.835,32 | 8,10% | 9.100.929,39 | 11,18% |
| <i>Outras transferências correntes</i> | 393.327,26 | 0,85% | 12.429.137,46 | 15,27% |
| Transferências Correntes do Estado | 3.383.210,34 | 7,35% | 6.328.884,59 | 7,78% |
| <i>Cota ICMS</i> | 2.941.637,32 | 6,39% | 5.280.754,55 | 6,49% |
| <i>Cota IPI</i> | 40.703,06 | 0,09% | 80.772,99 | 0,10% |
| <i>Cota IPVA</i> | 400.869,96 | 0,87% | 967.357,05 | 1,19% |
| Receitas de Capital | 2.570.069,59 | 5,58% | 2.441.759,20 | 3,00% |
| <i>Operações de Crédito</i> | - | - | - | - |
| <i>Alienação de Bens</i> | - | - | - | - |
| <i>Transferências de Capital</i> | 2.570.069,59 | 5,91% | 1.220.879,60 | 1,50% |
| <i>Outras Transferências de Capital</i> | - | - | 622.427,91 | 0,76% |
| <i>Outras Receitas de Capital</i> | - | - | 598.451,69 | 0,74% |

Fonte: Elaboração com base em dados da Prefeitura Municipal de Poções, (PMP, 2010/2015) e STN (2017)

A tabela 3 faz um demonstrativo geral, das receitas consolidadas dos anos 2010 e 2015, expondo a receita total e seus subitens. A receita corrente está decomposta em receita arrecadada pelo município, dentre as quais estão os tributos de competência própria, as taxas e receitas diversas. Logo em seguida, se tem as transferências governamentais subdivididas em transferências correntes da União e do Estado, por fim, as receitas de capital vinculadas às operações de crédito, alienações de bens e transferências de capital.

3.2 Análises das receitas municipais

No exercício de 2010 o município obteve uma receita total de 46 milhões de reais sendo 4,24% da receita total proveniente da base tributária própria, e mais de 90% da receita total proveniente de transferências correntes da União e do Estado. Já no exercício 2015 a receita foi pouco superior a 80 milhões de reais, com representação de 6,82% da receita total

proveniente da base tributária própria e 90% da receita total proveniente das transferências correntes do Estado e da União, conforme a Tabela 3. Para simplificar a análise da composição da receita do município de Poções, a Tabela 4, logo a seguir, informa a síntese dos valores totais e percentuais da receita municipal.

Tabela 4 - Síntese das Receitas Consolidadas de Poções – Anos 2010/2015

| Descrição | 2010 | % | 2015 | % |
|---|----------------------|---------------|----------------------|---------------|
| RECEITA TOTAL | 46.060.113,99 | 100 | 81.375.652,03 | 100 |
| Receita Corrente | 43.490.044,40 | 94,42% | 78.933.892,83 | 97,00% |
| Receita Tributária Própria | 1.844.541,81 | 4,00% | 5.550.495,34 | 6,82% |
| Transferências Correntes | 41.645.502,59 | 90,42% | 73.383.397,49 | 90,18% |
| Transferências Correntes da União | 38.262.292,25 | 83,07% | 67.054.512,90 | 82,40% |
| <i>Cota FPM</i> | <i>16.419.424,21</i> | <i>35,65%</i> | <i>25.435.985,17</i> | <i>31,26%</i> |
| <i>IRRF</i> | <i>554.618,38</i> | <i>1,20%</i> | <i>1.990.846,50</i> | <i>2,45%</i> |
| <i>Cota ITR</i> | <i>5.201,91</i> | <i>0,01%</i> | <i>8.274,55</i> | <i>0,01%</i> |
| <i>Transferência FUNDEB</i> | <i>13.859.864,84</i> | <i>30,09%</i> | <i>23.248.220,77</i> | <i>28,57%</i> |
| Transferências Correntes do Estado | 3.383.210,34 | 7,35% | 6.328.884,59 | 7,78% |
| <i>Cota ICMS</i> | <i>2.941.637,32</i> | <i>6,39%</i> | <i>5.280.754,55</i> | <i>6,49%</i> |
| <i>Cota IPI</i> | <i>40.703,06</i> | <i>0,09%</i> | <i>80.772,99</i> | <i>0,10%</i> |
| <i>Cota IPVA</i> | <i>400.869,96</i> | <i>0,87%</i> | <i>967.357,05</i> | <i>1,19%</i> |
| Receitas de Capital | 2.570.069,59 | 5,58% | 2.441.759,20 | 3,00% |

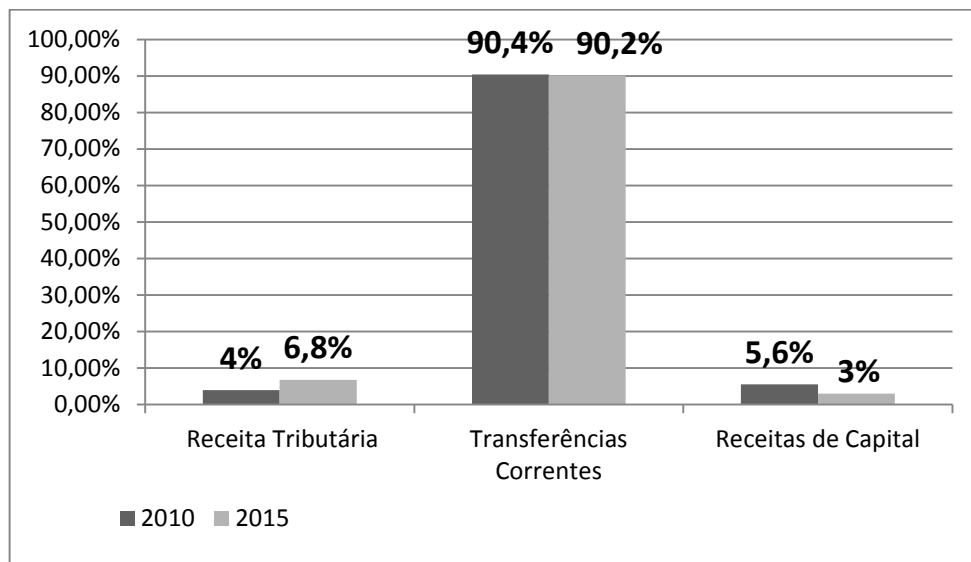
Fonte: Elaboração com base em dados da Prefeitura Municipal de Poções, (PMP, 2010/2015) e STN (2017)

Os valores mostrados deixam evidente que a base das finanças públicas do município de Poções são as transferências intergovernamentais. Todavia, não somente o município de Poções enfrenta essa situação de dependência dos repasses governamentais como também a grande maioria dos municípios do estado baiano e os de pequeno porte do Brasil. Sobretudo, porque a arrecadação própria é baixa. Segundo o estudo realizado por Tristão (2003, p. 165): “[...] os municípios que têm o FPM como principal fonte de receita. São municípios pequenos, predominantemente rurais e que apresentam os piores resultados na arrecadação de seus tributos”.

Caro (1991 apud TRISTÃO, 2011) ressalta que o desempenho da administração tributária é decorrência do ambiente socioeconômico, da estrutura definida, e dos esforços próprios da administração tributária. Considera ainda, que os principais fatores para avaliar a administração tributária são: o nível de desenvolvimento local, o grau de formalização da

economia, a estabilidade dos preços e o nível de corrupção presente na fiscalização tributária. Para o município de Poções os maiores percentuais da receita são respectivos das transferências constitucionais, o Gráfico 1 ilustra essa comparação.

Gráfico 2 – Composição da receita municipal (%) (2010/2015)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura Municipal de Poções, (PMP, 2015)

Observa-se que os tributos de competência própria crescem timidamente no município, sobre isso, alguns autores explicam as possíveis causas da baixa arrecadação nos municípios brasileiros. As transferências intergovernamentais incentivam a ineficiência na arrecadação de tributos pelo governo local, segundo Mendes (2006, p. 180): “Dado que qualquer incapacidade local de arrecadação (seja devido a bases tributárias restritas, ineficiência ou mesmo simples negligência) tenderia a ser compensada pelo aumento das transferências”, assim, explica Mendes, os gestores não dariam a devida importância a “essas perdas tributárias” porque seriam compensadas pelo aumento das transferências.

Por outro lado, há quem argumente outras razões para a baixa arrecadação, Santos e Santos (2014) ressalta que quanto menor a população municipal, menor é a capacidade de consumo, logo, menor também é a participação do imposto estadual ICMS, por conseguinte, os municípios com baixa demografia estão sujeitos a arrecadar menos, não apenas pelo seu menor quantitativo habitacional, mas também pelo fato de que os principais tributos municipais têm sua base de tributação no meio urbano (ISS e IPTU), como a maioria dos municípios de pequeno porte principalmente os municípios baianos possuem características rurais a capacidade na arrecadação tributária é baixa.

Em suma o município de Poções apresenta baixa arrecadação dos tributos de competência própria, primeiro por apresentar uma economia frágil com atividades econômicas vinculadas ao meio rural, e segundo a cidade apresenta alto índice de pobreza e pessoas com baixa renda, portanto, a situação colocada por Santos e Santos é a que mais se aproxima da realidade do município.

O crescimento urbano do município de Poções nos últimos anos foi de 77,5%, segundo dados da SEI (2016b), apesar de ter crescido o contingente habitacional urbano, este não foi refletido no recolhimento tributário. Arrecadações dos tributos de competência própria tiveram crescimento mínimo no período analisado, o IPTU, por exemplo, em 2010 representou a porcentagem de 0,4% na composição da receita municipal. Após, cinco anos sua representatividade obteve um aumento quase insignificante de 0,5%, em 2015. Sobre a baixa arrecadação do IPTU e do ISS Riani (2011) lembra que interesses particulares por parte de agentes políticos, principalmente, para se conservar no poder levam prefeitos a evitar o ônus da cobrança desses impostos. De acordo com Riani (2011, p.194):

[...] Devido à perda política que resulta de qualquer alteração que traga aumento nos impostos locais, os prefeitos preferem manter os baixos níveis de arrecadação própria local. Com isso, há uma subutilização do verdadeiro potencial da receita municipal por meio do IPTU e ISS. Mas não é nesse processo de subutilização que o problema torna-se mais grave. Há anos que não se corrige adequadamente os valores dos imóveis urbanos. Com isso, o nível de arrecadação do IPTU tornou-se cada vez mais deteriorado, e qualquer mudança que se queira fazer atualmente, a fim de corrigirem os valores dos imóveis registrados nas prefeituras, acarretará aumentos significativos na carga tributária local, gerando, como consequência, desgastes políticos para os prefeitos. Isso ocorre, principalmente, pelo fato de que a população não acredita nas administrações locais e não crê que o aumento nos impostos lhe trará qualquer benefício imediato no que se refere às prestações de serviços públicos municipais.

Esta subutilização dos impostos, colocada por Riani pode a princípio representar um benefício para o eleitor, porém, seus efeitos no médio e longo prazo podem ser perversos, tendo em vista que, esse mesmo cidadão demandará serviços públicos. Os quais poderiam ser ofertados em maior qualidade e/ou quantidade para ele e para os seus familiares, no entanto, esse mesmo prefeito poderá se justificar, fazendo uso da escassez na oferta de bens e serviços essenciais, alegando a falta de recursos, provocada em parte, pela não arrecadação destes tributos.

A subutilização da tributação municipal, também é enfatizada por Lopes, Novaes e Lopes (2017), no estudo realizado sobre o esforço fiscal e o ônus político nas cidades médias,

o trabalho aborda a questão do fraco desempenho na arrecadação do IPTU da cidade de Vitória da Conquista. De acordo com os autores, Vitória da Conquista, assim como, outras cidades de porte médio apresenta um grande potencial para aumentar a arrecadação, haja vista a sua dinâmica econômica urbana. Mas, devido aos vínculos políticos evita-se a cobrança do imposto e concentra a arrecadação nas transferências. De acordo com Lopes, Novaes e Lopes (2017, p. 19):

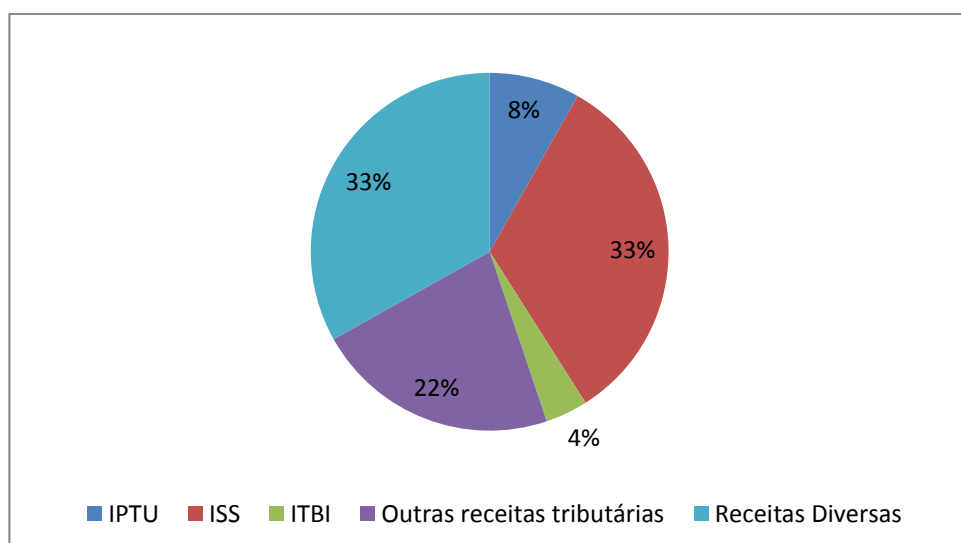
[...] o baixo desempenho está associado, por um lado, ao ônus político que desestimula a atualização da planta genérica de valores em bases mais realistas. Por outro lado, a importância das transferências intergovernamentais torna residual e desestimula o esforço de arrecadação.

Assim, o fraco desempenho da arrecadação própria em Vitória da Conquista está muito mais associado ao baixo esforço fiscal dos gestores, do que a sua dinâmica urbana, conclui os autores.

3.2.1 Receita própria

A receita própria consolidada do município de Poções no exercício 2015 obteve um total de R\$ 5,5 (cinco milhões e meio de reais), desse total 33% é proveniente do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), 8% proveniente do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), 4% proveniente do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), 22% de Taxas e o restante proveniente das receitas diversas dentre as quais estão receita patrimonial, de serviços, etc. O Gráfico 3 ilustra a composição da arrecadação própria.

Gráfico 3 - Participação percentual dos tributos de competência própria na composição da receita tributária municipal 2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura Municipal de Poções (PMP, 2015)

Dentre os impostos de competência municipal, o ISS foi o imposto com maior capacidade de arrecadação, seguido pelas receitas diversas, tributárias e depois o IPTU. Observa-se que o IPTU apresentou baixa arrecadação. Todavia, mesmo o município sendo péssimo arrecadador de impostos, diferente do que acontece na situação posta por Lopes, Novaes e Lopes (2017), Poções não tem potencial suficiente para aumentar a arrecadação dos impostos locais, porque o município possui baixa renda e a dinâmica econômica urbana não é favorável.

3.2.1 Transferências intergovernamentais - FPM

Como foi visto, a arrecadação própria do município é pequena, logo, as principais fontes de receita municipal são as transferências intergovernamentais, dentre as quais destacamos os repasses do FPM e ICMS, transferências oriundas respectivamente das entidades Federal e Estadual. O FPM é sem dúvida o repasse que possui maior importância e representatividade na composição da receita municipal, de modo que ao longo dos anos, o FPM vem sofrendo reduções, e os municípios tem sentido os efeitos desta redução com intensidade na organização de suas contas. Uma das causas da diminuição se deve a base de arrecadação do FPM (impostos federais IR e IPI), estar diretamente ligada à vulnerabilidade das políticas macroeconômicas e ao desempenho econômico do país.

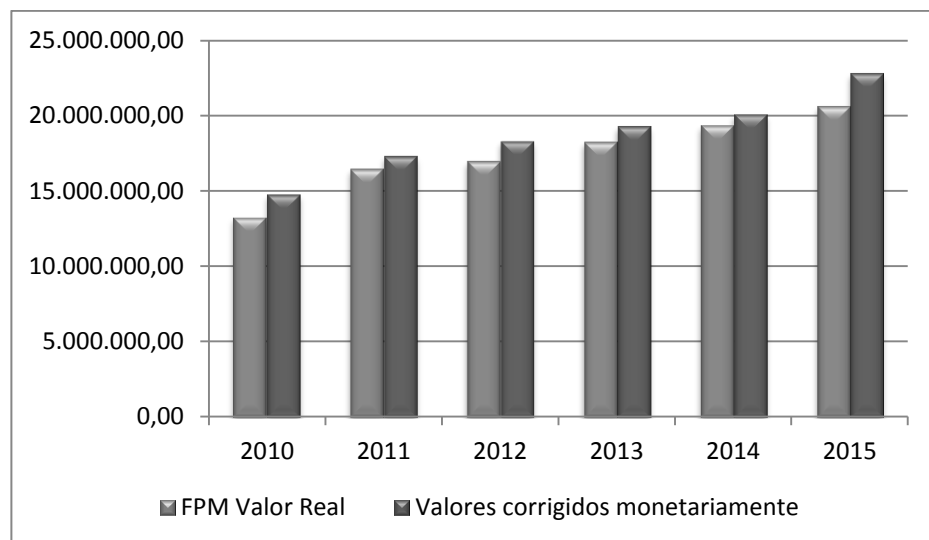
Em 2008 a crise do *subprime* atingiu diversas economias do mundo. A fim de minimizar os efeitos da crise, o governo brasileiro adotou medidas anticíclicas de estímulo à economia. Segundo Giuberti (2015) entre 2009-2010 o governo federal desonerou o IPI sobre vários produtos da linha branca: automóveis, eletrodomésticos, móveis e materiais para construção. O crescimento da economia no período de desonerações impactou positivamente na arrecadação do IPI e IR, que por vez aumentou a produção industrial e lucratividade das empresas. As consequências das medidas econômicas propiciaram um crescimento de 7,5% para a economia, o aquecimento do comércio e da indústria aumentou a arrecadação dos impostos e isso refletiu no aumento do repasse do FPM para o ano 2011.

Entretanto, Giuberti ressalta que nos períodos subsequentes o cenário foi o oposto: houve diminuição na arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e queda na arrecadação do IR como um todo. A cobrança do IPI sobre os produtos industrializados da linha branca e demais foi retomada, implicando no baixo desempenho econômico brasileiro e na redução dos lucros das empresas, por conseguinte causaram a queda nos valores repassados ao FPM. Segundo Giuberti (2015, p.28):

Os impactos das desonerações do IPI sobre os valores do FPM foram estimados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (2014), entre 2009, quando tiveram início as desonerações, e 2013, os municípios brasileiros deixaram de receber R\$ 8,2 bilhões a título de transferência do FPM. Considerando-se o percentual de 9,1% destinado aos municípios baianos, isto representa uma perda acumulada de R\$ 748,2 milhões para as administrações locais.

Outro fator que tem contribuído para as perdas nos repasses do FPM é a taxa de inflação. Esta tem sido elevada nos últimos anos, causando uma forte pressão nas gestões dos municípios, situação que tem se agravado e dificultado ainda mais a condição requerida para o equilíbrio das contas municipais. Quando a taxa de inflação é calculada sobre os valores do FPM repassados para o município de Poções ao longo dos anos 2010-2015, denotam-se perdas significativas em relação ao valor real transferido e a correção monetária no acumulado de cada ano. Nesse período a disponibilidade fiscal do município no que diz respeito à transferência do FPM reduziu sensivelmente e a variação da taxa de inflação representou uma perda de aproximadamente dois milhões de reais na receita do município. O gráfico a seguir mostra as perdas do FPM ao longo do período 2010-2015.

Gráfico 4 - Relação transferências do FPM com a inflação 2010-2015



Fonte: Elaboração própria com base na STN (2017) e BACEN (2017).

Assim, conciliar receita com gasto público torna-se uma questão complexa do ponto de vista administrativo, dada a necessidade populacional estar em constante evolução, não somente pela taxa de crescimento populacional, mas, pela composição da pirâmide etária. O FPM representa mais de 30% da receita do município de Poções. Por isso, a redução desta transferência impacta diretamente a receita municipal.

3.2.2 A quota do ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência do Estado compõe a receita municipal e ocupa uma posição importante na arrecadação desta, a quota-parte do ICMS é repassada aos municípios semanalmente segundo os critérios de distribuição estabelecida na Constituição Federal de 1988. De acordo com Tristão (2003) este imposto se caracteriza como o que possui maior capacidade de arrecadação no Sistema Tributário Brasileiro com uma legislação própria estabelecida por cada estado.

Com relação aos critérios de distribuição da Quota-parte do ICMS, a Constituição Federal prevê que, pelo menos, 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio município e que os restantes 25% sejam distribuídos segundo critérios estabelecidos em lei estadual (TRISTÃO, 2003, p. 117).

A Secretaria da Fazenda do estado da Bahia estabelece que o cálculo da cota de repasse do ICMS é realizado conforme a determinação Constitucional, pelo Índice de Participação dos Municípios – IPM. O percentual destinado a cada um é determinado anualmente pelo Tribunal de contas do Estado e leva em consideração a movimentação econômica, a área e a população de cada município. No caso do município de Poções os valores repassados da quota ICMS estão descritos na tabela 2, assim como, o IPM de Poções que é comparado ao IPM do município de Vitória da Conquista.

Tabela 5 – Repasse da transferência Quota-parte do ICMS ao município de Poções e IPM dos municípios de Poções e Vitória da Conquista

| Ano | Quota-parte ICMS | IPM Poções (1) | IPM Vitória da Conquista |
|-------------|------------------|----------------|--------------------------|
| 2010 | R\$ 2.941.637,32 | 0,108062 | 1,3980690 |
| 2011 | R\$ 3.342.895,26 | 0,113102 | 1,5287674 |
| 2012 | R\$ 3.845.961,82 | 0,112849 | 1,6418210 |
| 2013 | R\$ 4.335.320,29 | 0,111316 | 1,6613733 |
| 2014 | R\$ 4.602.890,97 | 0,111255 | 1,6954754 |
| 2015 | R\$ 5.280.754,55 | 0,1138201 | 1,7062374 |

Fonte: SEFAZ (2017)

(1) O IPM é calculado da seguinte forma: 75% - Índice de Valor Adicionado (IVA). Atualmente, o Valor Adicionado, previsto na CF, está disciplinado na Lei Complementar (LC) 63/90, com as alterações advindas da Lei 123/2006 (que instituiu o Simples Nacional).

Os 25% restante corresponde ao: - Índice de População, Índice de Área e “Índice de Parte Igualitária” Na Bahia, a Lei Complementar Estadual 13/97, estabelece que esta parcela é calculada levando-se em conta: O Índice de População (Ip), que responde por 10% do IPM. O Índice de Área (IA), que responde por 7,5% do IPM. E o Índice de “Parte Igualitária” (IPI), que responde por 7,5% do IPM e deve ser distribuído igualmente para todos os municípios que não atingirem 0,18001 no cálculo do IPM preliminar.

O Índice de Participação do Município de Poções, conforme mostrado, é inferior a 0,18001, portanto, no cálculo do seu IPM preliminar o município recebe um acréscimo correspondente ao Índice da Parte Igualitária, destinado a todos os municípios que não atingiram o número preestabelecido. Diferente do município de Vitória da Conquista que possui o IPM bem mais elevado, outra questão demonstrada, trata-se do crescimento do valor da quota ICMS referente ao município, a qual apresentou crescimento irrelevante.

O perfil orçamentário do município de Poções foi analisado de forma descritiva colocando em evidência os principais itens que compõem a receita municipal as fontes arrecadoras com maior potencial e as fontes que apresentam dificuldades na arrecadação.

Em síntese cabe destacar que a receita orçamentária municipal está integrada às transferências constitucionais, a Tabela 4 tornou evidente a relação de dependência dos recursos federais, demonstrado a importância do FPM para os municípios, assim como, os repasses da cota ICMS, transferências do Estado para os municípios, os quais tiveram a importância respectivamente de 31% e 6,5% na composição total da receita. Foi constatado também que a arrecadação própria está aquém do esperado no que se refere ao financiamento das despesas locais.

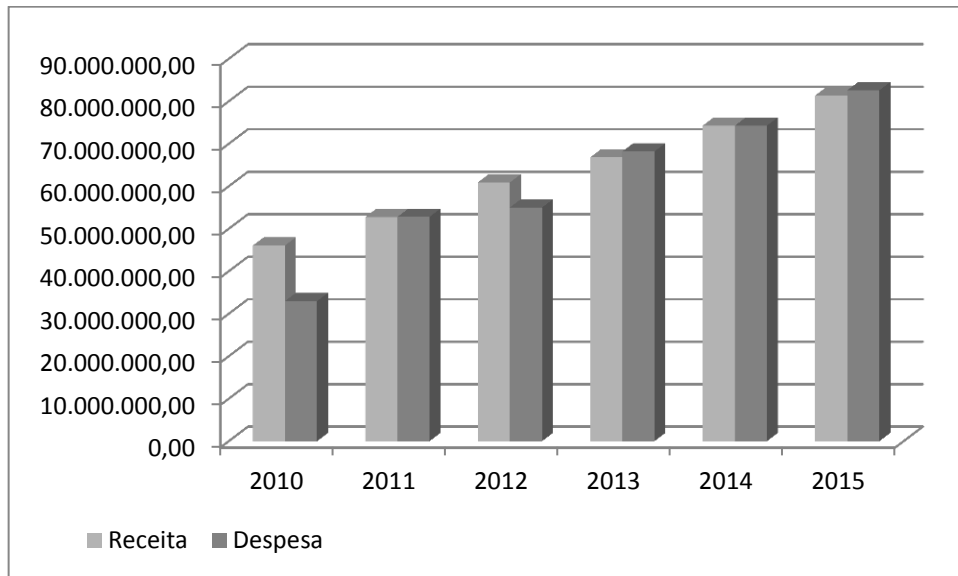
A próxima sessão descreverá a segunda parte do orçamento público municipal, constituído pela despesa, com o objetivo de demonstrar onde, quanto e como foram gastos os recursos públicos.

3.3 Análise das despesas municipais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, segundo a STN (2017), as restrições orçamentárias têm como objetivo preservar a situação fiscal das unidades federativas, de acordo com seus balanços anuais, visando à saúde financeira, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a Constituição de 1988, no tocante ao planejamento da gestão pública procurou institucionalizar a integração entre os processos de planejamento do orçamento, ao tornar obrigatória a elaboração dos três instrumentos necessários a esse fim, que são: O Plano Plurianual – PPA é destinado às ações de médio prazo e coincide com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; A Lei Orçamentária Anual – LOA discrimina os gastos de um exercício financeiro; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO serve como elo entre os dois instrumentos (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

O orçamento do município de Poções para o exercício financeiro 2015 foi estimado num total de R\$ 82.284.512,00 (oitenta e dois milhões duzentos e oitenta e quatro mil quinhentos e doze reais), porém, sua receita consolidada foi pouco superior a 81,3 milhões de reais. Sendo que o crescimento da despesa acompanhou o crescimento da receita, conforme pode ser observado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolução das Receitas e Despesas do município de Poções (2010-2015)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura Municipal de Poções (PMP, 2010-2015) e TCM (2016)

Observa-se que há um equilíbrio entre receita e despesa, até o exercício de 2012, entretanto, a elevação das despesas nos períodos subsequentes pode ser vista a partir de 2013. O aumento da despesa pode ser caracterizado pelo aumento da demanda por serviços públicos, haja vista que o crescimento da população somado a taxa de urbanização nos últimos anos se elevaram. Ou seja, mais pessoas residindo nos centros urbanos demandam mais serviços públicos, outro fator que pode ter contribuído para o aumento no gasto público, se trata do grau de complexidade que os serviços adquiriram.

O serviço público deve atender as necessidades coletivas. Abiko (2011) enfatiza que os serviços públicos devem ser oferecidos aos seus usuários atendendo a cinco princípios: a) permanência impõe a continuidade do serviço; b) generalidade atribui serviço igual para todos; c) eficiência impõe a atualização do serviço com adequação de novas técnicas; d) modicidade, o qual determina tarifas razoáveis e justas; e) e cortesia que é o bom tratamento ao usuário.

Dentre os principais serviços públicos urbanos ofertados pelo município cuja demanda cresce pujantemente estão: água e esgoto sanitário, coleta de lixo e limpeza de vias e

de logradouros públicos, pavimentação de ruas, transporte coletivo urbano e rural, iluminação pública, educação e ensino, saúde e higiene, assistência social, mercados, feiras e matadouros, segurança pública, esporte, lazer, cultura e recreação (ABIKO, 2011). Conforme foi visto, para ofertar estes serviços aos cidadãos, os gestores recebem o apoio financeiro da União e do Estado.

Os recursos transferidos são previamente vinculados, para o cumprimento dos índices mínimos de aplicação em saúde, educação, pagamento da folha de funcionários, etc. Assim, 15% dos recursos devem ser revestidos na área da saúde, 25% em educação e 40% em gastos com folha de pagamento médio. Como as transferências possuem elevado comprometimento com gastos correntes as possibilidades para realização de investimentos em outras ações, ficam em segundo plano.

As receitas correntes derivada das transferências correntes são destinadas as despesas correntes, ou seja, financiam os serviços públicos que já existem no município obedecendo ao princípio da permanência, são eles o pagamento de pessoal e encargos sociais, a educação, a assistência social, a educação, habitação, saneamento básico, esporte e lazer dentre outros, porém, alguns serviços merecem destaque por se tratar de áreas que necessitam de maior investimento. Os valores transferidos por área ao município de Poções podem ser observados conforme a Tabela 6.

**Tabela 6 – Transferências governamentais por área ao município de Poções
2010/2015 (milhões de reais)**

| Ano | 2010 | % | 2011 | % | 2012 | % |
|----------------------------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| TODAS | 38.039.966,67 | 100 | 49.358.693,60 | 100 | 58.334.373,06 | 100 |
| Encargos Especiais | 22.065.310,36 | 58,0% | 28.451.589,80 | 57,6% | 30.369.221,61 | 52,1% |
| Assistência Social | 8.231.842,06 | 21,6% | 9.525.999,93 | 19,3% | 11.928.620,15 | 20,4% |
| Saúde | 3.907.763,30 | 10,3% | 4.540.994,44 | 9,2% | 5.509.226,23 | 9,4% |
| Educação | 2.310.182,91 | 6,1% | 2.076.760,18 | 4,2% | 7.880.637,01 | 13,5% |
| Segurança Pública | 1.314.688,04 | 3,5% | 2.047.409,30 | 4,1% | 576.740,70 | 1,0% |
| Urbanismo | 157.680,00 | 0,4% | 1.500.797,42 | 3,0% | 1.113.282,27 | 1,9% |
| Organização Agrária | 52.500,00 | 0,1% | 628.972,50 | 1,3% | 488.220,00 | 0,8% |
| Saneamento | - | - | 586.170,03 | 1,2% | 271.293,74 | 0,5% |
| Desporto e Lazer | - | - | - | - | 45.226,35 | 0,1% |
| Ano | 2013 | % | 2014 | % | 2015 | % |
| TODAS | 58.662.349,83 | 100 | 66.093.611,23 | 100 | 71.565.460,91 | 100 |
| Encargos Especiais | 26.906.147,42 | 45,9% | 30.449.954,56 | 46,1% | 32.352.924,65 | 45,2% |
| Assistência Social | 14.272.434,98 | 24,3% | 15.664.974,50 | 23,7% | 16.307.435,77 | 22,8% |
| Saúde | 5.457.520,65 | 9,3% | 7.607.326,05 | 11,5% | 9.100.929,39 | 12,7% |
| Educação | 9.482.866,88 | 16,2% | 10.572.080,87 | 16,0% | 11.879.950,00 | 16,6% |
| Segurança Pública | - | 0,0% | - | - | 375.850,00 | 0,5% |
| Urbanismo | 1.385.256,25 | 2,4% | 629.345,43 | 1,0% | 373.869,35 | 0,5% |
| Organização Agrária | 1.115.600,00 | 1,9% | 1.157.059,86 | 1,8% | 801.710,48 | 1,1% |
| Saneamento | - | - | 12.869,96 | - | 7.166,27 | 0,0% |
| Desporto e Lazer | 42.523,65 | 0,1% | - | - | 365.625,00 | 0,5% |

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência (2017)

As despesas que exigem maior dispêndio dos cofres públicos são aquelas já conhecidas. Na área da saúde a disponibilidade dos recursos em 2010 foi equivalente a 10%, das transferências correntes, em 2015 passou para 12%. O acréscimo dessa despesa se deve principalmente, a implementação de novos serviços no atendimento de urgências e

emergência no município. O Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 começou a servir a comunidade poçoense no ano de 2012, segundo o Portal da Transparência (2017) com um recurso inicial de R\$ 200.000,00, em 2014 o mesmo serviço demandou um montante equivalente a R\$ 375.250,00. Em se tratando da Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24horas, o recurso federal foi sumariamente para a construção da obra, enquanto, a manutenção dos serviços fica sobre encargo do município, o que chega a custar em média meio milhão de reais por ano.

O aumento da despesa com saúde pode ser explicado pelo acréscimo da oferta de bens e serviços, antes não ofertados pelo município. Como é o caso da unidade móvel do SAMU 192 e a UPA 24 horas. Estes serviços são de suma importância para a população, entretanto, sua manutenção, requer do governo local dispendiosos recursos, afim de garanti-los a população. Segundo o TCM/BA (2016) os gastos em saúde para o exercício 2015 no município, ultrapassaram os 15 milhões de reais, foram investidos 5,6 milhões de reais na atenção básica a saúde, 4 milhões em assistência hospitalar e ambulatorial, mais de 4,5 milhões investidos em subfunções, dentre outros.

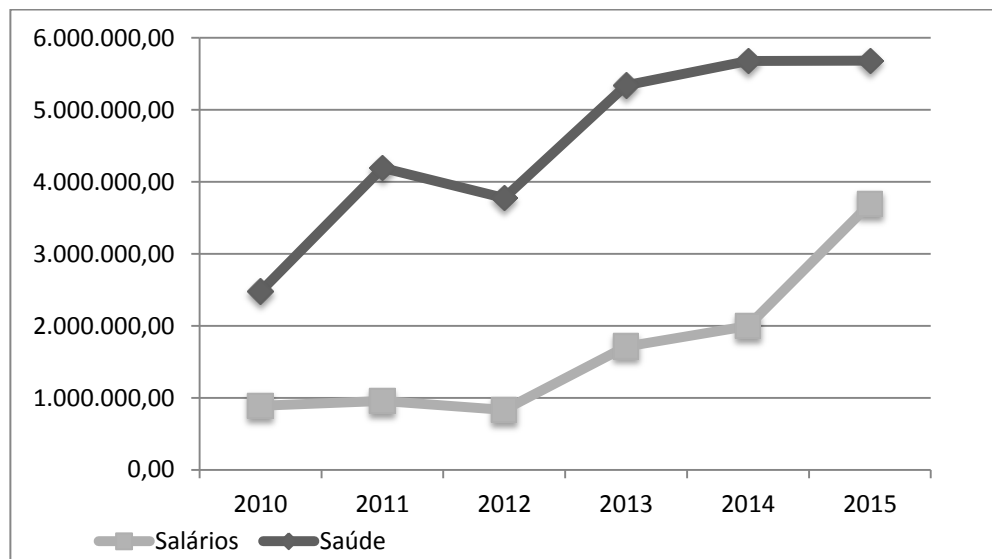
Na área da educação o financiamento para os gastos com educação na aplicação, manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais recursos são provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB apresenta um percentual de 16,6% da receita - 2015. Esse gasto representou um crescimento de 10% no período 2010-2015, demonstrando uma despesa de 36 milhões de reais no último ano analisado (TCM/BA, 2016). Segundo a Prefeitura Municipal de Poções, o maior montante de gasto com a educação foi destinado ao ensino fundamental, um valor de R\$ 31 milhões, na administração geral o gasto foi de aproximadamente R\$ 4 milhões e na tecnologia da inovação foi de R\$ 86,7 (PMP, 2015).

O gasto com pagamento de pessoal e assistência social são despesas que ocupam as primeiras posições da tabela. A despesa com pagamento de pessoal está inclusa também na área encargos especiais. De acordo com o parecer do TCM (2016) essa despesa chegou a 49 milhões de reais no ano de 2015. Parte disso se deve ao número de funcionários que foi acrescido nesse período, eram 1.136 (2010) passou para 1.971 em 2015, nesse total estão inclusos os funcionários efetivos, temporários e os comissionados, não foram computados os agentes políticos e a Função Gratificada/Disposição. A assistência social possui grande representatividade nos gastos do município 22,8%, mas, o recurso está destinado basicamente ao cumprimento dos programas criados pelo Governo Federal Bolsa Família, Centro de Referencia da Assistênciasocial - CRAS, dentre outros.

Um dos desafios para os gestores está em manter o equilíbrio das contas públicas devido à pequena proporção destinada as demais áreas do município que também possuem grande relevância para a sociedade, conforme mostra a tabela 6. Houve períodos em que não foi destinado recurso algum para a segurança, saneamento, desporto e lazer, ou quando foram, trata-se de valores bem pequenos. Segundo a Prefeitura Municipal de Poções (PMP, 2015) a despesa no exercício de 2015, com segurança pública, cultura, urbanismo, gestão ambiental, foram respectivamente R\$4.555,95, R\$881.985,5, R\$ 4.417.662,46 e R\$106.503,95, um montante relativamente baixo se comparado aos dados populacionais. Nas áreas de saneamento e habitação, por exemplo, no referido período não houve investimento.

De acordo com o TCM (2017) os gastos do município com renda própria para custear a saúde, tiveram um crescimento considerável. O pagamento de pessoal também mostrou trajetória crescente conforme pode ser observado no gráfico.

Gráfico 6 - Gastos em saúde com recursos próprios e pagamento de pessoal anos 2010-2015



Fonte: Elaboração própria com base no TCM (2017)

Os gastos em saúde, educação e pagamento de pessoal acabam concentrando os recursos para si, deixando as demais áreas desprovidas de atenção. Não obstante, outras necessidades vão surgindo no cotidiano. A intensa dependência dos recursos por parte dos municípios das transferências, de alguma forma engessam as possibilidades de investimentos em outras áreas, já que estes recursos são previamente estabelecidos nas áreas em que serão revestidos. Daí surge à necessidade de priorizar outras fontes de arrecadação no orçamento municipal.

As demais áreas sociais apresentam uma crescente necessidade, entretanto, percebe-se que mesmo ocorrendo investimentos nas áreas de urbanismo, segurança, cultura e lazer, agricultura, até mesmo na saúde e educação que recebem maior montante, há sempre uma demanda insatisfeita. Assim, tem-se a seguinte situação: o dinheiro destinado a cada pasta é gasto, mas, o serviço não se expande decorrente das demandas estarem crescendo muito mais do que os recursos, o que tem levado os municípios, sobretudo, os de pequeno porte a um esgotamento das suas capacidades financeiras.

3.4 Resultados

Após a análise das receitas x despesas, constata-se que o crescimento urbano do município tem sido maior do que a oferta de bens e serviços públicos, a demanda cresce vertiginosamente, enquanto a oferta lentamente. Isso se reflete na qualidade de vida das pessoas que residem nas cidades. Abiko (2011) ressalta que a necessidade de ampliar a oferta de serviços existe, mas ela se esbarra em uma série de entraves. Um deles é a insuficiência de recursos financeiros. Segundo Abiko, a administração pública não consegue arrecadar nem impostos nem taxas ou mesmo tarifas suficientes para fazer frente às necessidades da população. Além do mais os serviços públicos são de responsabilidade de distintas instituições e em diferentes níveis de governo. Daí resulta uma dificuldade político-institucional de gestão, caracterizada por uma competição pelo poder e pelos recursos.

A insuficiência de recursos dos municípios ou estados é chamada por alguns autores de desequilíbrio horizontal, para Mendes (2006) o desequilíbrio horizontal refere-se ao desequilíbrio entre unidades de governo de mesmo nível. Tendo em vista que, estados e municípios possuem capacidades distintas entre a renda, a riqueza e operações comerciais, isso se reflete numa desigualdade das capacidades tributáveis, caracterizando o desequilíbrio horizontal. Ou seja, enquanto alguns estados/municípios têm dificuldades na arrecadação de suas receitas para custear seus gastos, para outros ocorre o inverso.

Já o desequilíbrio fiscal vertical presente nos estados brasileiros é caracterizado como a situação em que os governos subnacionais não possuem fontes de recursos suficientes para custear as funções que lhes são designadas. Por outro lado, a União dispõe desses recursos em excesso para financiar os gastos devido a sua maior capacidade em tributar.

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) elaborou um indicador com a finalidade de ser um instrumento de monitoramento e avaliação de políticas públicas, medindo a capacidade e a qualidade com que um município oferta certos serviços básicos à sua população. O indicador serve também para nortear o bom emprego de recursos

públicos, trata-se do Índice de Performance Socioeconômica (Ipese). O Ipese é um indicador sintético composto por três dimensões: duas sociais – Educação e Saúde e uma natureza econômica – Economia e Finanças, segue uma escala de resultados que varia de zero a um, com série história 2010-2013(SEI, 2016c).

Os resultados obtidos para o município revelaram que segundo a categoria IPESE, Poções obteve índice médio igual a 0,600, quanto aos índices sociais saúde e educação foram respectivamente: médio 0,550 e alto 0,774. Entretanto, na categoria economia e finanças o resultado foi baixo 0,477. Revelando que a situação financeira do município enfrenta problemas na alocação de recursos nos diversos segmentos socioeconômicos.

Os gastos municipais conforme visto no gráfico 3, seguem uma tendência crescente. Nos últimos anos analisados (2014-2015) a despesa transcendeu a receita com maior volume de despesa voltado para o pagamento de pessoal e encargos sociais o que denota dificuldades fiscais no município na adequação da receita à despesa.

Outro importante instrumento avaliador da gestão fiscal municipal é o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (2015), segundo o qual em seu parecer sobre a situação das Contas do Município de Poções referente aos exercícios 2013 e 2014, relatou que as contas do exercício 2013 foram aprovadas com ressalvas, e as do exercício 2014 foi rejeitada com multas de R\$ 2.500,00 e R\$ 8.000,00. O motivo da rejeição foi o gasto excessivo com pagamento de pessoal.

Para o exercício 2015 o TCM (2015, p.12) emitiu o seguinte parecer:

A análise técnica aponta que em todos os quadrimestres de 2015 a despesa com pessoal ultrapassou o limite legal, com os percentuais de 65,44%, 59,48% e 69,80% da Receita Corrente Líquida, permanecendo, pois, de igual sorte ao exercício de 2014, a violação ao regramento disposto no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00 (limite máximo de 54%).

Os gastos com pessoal em 2015 reincidentemente não foram reconduzidos ao limite, configurando grave violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, que redundou no posicionamento desfavorável à aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Poções. Este entendimento ampara-se nos incisos IX e X do art. 2º da Resolução TCM nº 222/92 e alterações (Res. 224/93; 225/93; 272/95; 396/99; 471/00; e 648/02)[...].

Em se tratando do atendimento dos índices legais e constitucionais na área da Educação para a Manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício 2014 a administração municipal não aplicou o percentual mínimo 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, comprometendo o mérito das contas, foram aplicados apenas R\$ 29.258.618,48 na área da educação, representando o percentual de 24,04%. Já no exercício 2015 foram

aplicados 25,69% (R\$ 36.196.670,53), nesse caso não só cumpriu a meta como a excedeu. Na área da saúde foram aplicados 15,58% (R\$ 5.549.974,10) cumprindo o que determina a Constituição, que exige o mínimo de 15%.

Contudo, é pertinente considerar que o desempenho fiscal do município de Poções demonstrou forte vínculo com as transferências constitucionais, sendo 90% do seu total proveniente dos recursos intergovernamentais. Ao mesmo tempo em que o desempenho da arrecadação dos tributos de competência própria comprovadamente é baixo. Dessa forma, a alocação dos recursos na prestação dos serviços públicos torna-se dependentes das transferências governamentais. De tal modo que, se não há repasse, conseqüentemente a prestação dos serviços fica inviável.

Diante do desequilíbrio fiscal nas contas do município advindo principalmente, do modelo de repartição tributária adotado pelo Estado brasileiro após a Constituição de 1988, segundo o qual o governo central não priorizou um regime fiscal mais cooperativo entre as unidades federadas. Surge então a necessidade de um regime federalista voltado para a distribuição equitativa dos recursos, ou que conceda mais autonomia para as unidades subnacionais, a fim de que estas possam administrar e instituir seus tributos de forma mais autônoma.

Rezende (2010) lembra que num país marcado por desigualdades regionais como é o caso do Brasil equilibrar as desigualdades no modelo de federalismo fiscal equitativo, sugere contemplar três condições básicas: a) a primeira refere-se à correção dos desequilíbrios horizontais e verticais através da partilha dos recursos federais – o regime de transferências constitucionais “em que toda e qualquer unidade que integra a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas” (REZENDE, 2010, p.74); b) a segunda condição relata que o governo central deve fazer com que todos os indivíduos tenham as mesmas oportunidades de ascensão social independente do local onde eles vivam; c) a terceira condição enfatiza que é necessária a cooperação entre as unidades que compõem o estado federalista para que haja harmonia e equilíbrio na federação. O autor ainda destaca que:

[...] Entretanto, a preocupação com a construção de um modelo que atenda a esses requisitos não esteve presente na história do federalismo fiscal brasileiro e, menos ainda, nas mudanças promovidas em 1988, o que contribuiu para que ao longo do tempo as distorções fossem se acumulando, com prejuízos não desprezáveis para a coesão e o equilíbrio federativo, bem como para a qualidade e a eficácia do gasto público (REZENDE, 2010, p.75).

Conforme foi destacado, urge a necessidade de uma repactuação fiscal no sistema federalista fiscal brasileiro, haja vista as dificuldades financeiras que os municípios estão enfrentando. As quais comprometem a oferta dos serviços públicos e a condição de diminuição das desigualdades regionais. Não raro, a grande demanda dos prefeitos nas marchas para Brasília, reside no debate acerca da questão fiscal no Brasil, sobretudo, porque as receitas do Governo Federal aumentaram, mas, as transferências para os municípios não cresceram na mesma proporção. Sobre o regime federalista fiscal do Brasil, Rezende (2010, p.86):

[...] o Brasil não dispõe, atualmente, de nada que se pareça com um modelo de federalismo fiscal. O que temos é resultado de uma sequência de mudanças promovidas ao longo dos últimos quarenta anos, de forma independente e em momentos distintos. Tais mudanças explicam os enormes desequilíbrios na repartição dos recursos fiscais [...] as dificuldades enfrentadas para articular os investimentos e a provisão de serviços públicos a cargo de cada um dos entes que compõem a federação, as ineficiências na gestão pública e os antagonismos federativos. Em decorrência, as garantias financeiras instituídas para dar cobertura a direitos sociais consagrados na Constituição perdem eficácia, reduzindo em muito o potencial de alcançar seus objetivos.

Apesar disso, a racionalização do gasto público concerne na repactuação da distribuição das receitas federais, pois os gastos dos governos locais tendem a crescer ainda mais. Enquanto a capacidade de arcar com os custos, torna-se cada vez menos uma questão local, remetendo a tese de que o financiamento dos gastos públicos, em sua grande maioria é proveniente do governo federal por meio das transferências constitucionais.

A proposta de um novo federalismo fiscal surge como um desafio em elaborar um sistema tributário progressivo, cujas regras de rateio para a distribuição da receita, permitam as unidades federadas o financiamento dos gastos públicos referentes, às competências que lhes foram atribuídas. E não somente isso, mas um critério de distribuição das transferências constitucionais, compatível com a realidade local. Daí a importância de um federalismo fiscal que atenda as necessidades dos cidadãos brasileiros, instituído com o provimento de políticas públicas eficazes no combate à redução das desigualdades regionais.

CONCLUSÃO

O modelo de federalismo fiscal adotado pela República Brasileira, após a Constituição de 1988, foi caracterizado por intensas desigualdades e concentração do poder de tributar no governo central. Apesar dos entes federados terem adquirido mais autonomia e a concessão de alguns direitos tributários, estes não foram suficientes para torná-los independentes na questão financeira, ou seja, no autofinanciamento de suas atribuições.

Os Estados e Municípios foram elevados constitucionalmente, adquirindo competências categóricas da União. Isso representou um avanço, sobretudo, para os municípios, que cresceram em importância no processo de descentralização fiscal e distribuição da oferta de bens e serviços públicos locais. Entretanto, ao instituir atribuições aos municípios, o governo central não estabeleceu um equilíbrio entre responsabilidades e recursos para a provisão destes serviços.

Os principais instrumentos utilizados pela União para subsidiar parte das despesas municipais são os mecanismos de transferências constitucionais, através do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e outras transferências. Além de financiar o gasto público municipal as transferências objetivam atenuar as desigualdades regionais. Porém, este objetivo está longe de ser atingido, devido aos problemas estruturais e má distribuição da renda.

É sabido que as transferências governamentais proporcionaram estabilidade nas receitas municipais. Mas trouxeram como consequência a forte dependência dos pequenos municípios, em relação a esses recursos. É o que ocorre com a região semiárida da Bahia, cujos indicadores sociais são baixos e os municípios que compõem o território são altamente dependentes das transferências. Dentro desta realidade, a análise referente ao município de Poções demonstrou a condição de dependência dos recursos federais, ou seja, mais de 90% da composição da receita do município derivam das transferências governamentais.

Um dos fatores que contribui para a situação de dependência é a baixa arrecadação própria destes municípios. Os impostos de competência municipal são pouco explorados nas pequenas cidades brasileiras, restando-lhes pouca ou nenhuma alternativa para aumentar a receita local. A relação receita própria e despesas do município de Poções é discrepante, pois a arrecadação própria representa apenas 5,8% da receita total.

Alguns fatores explicativos para esta condição de dependência dos recursos federais são: A baixa dinâmica econômica, os municípios possuem forte ligação com o meio rural e suas atividades são voltadas essencialmente para a agropecuária, geralmente agricultura de

subsistência familiar. Além do mais, o comércio atende essencialmente a demanda local e a atividade industrial é praticamente inexistente, dessa forma, a geração de atividades urbanas que aumentariam a arrecadação de impostos fica comprometida.

Outro fator relevante é a condição de pobreza. Muitas destas cidades dependentes das transferências possuem índices de pobreza elevados e baixos índices de desenvolvimento humano. Apresentam uma renda per capita baixa, por isso, o potencial em aumentar a arrecadação própria é praticamente nulo.

No município de Poções há um grande contingente de pessoas pobres (38,45%) o percentual de pessoas extremamente pobres é 18,66%. Com isso, os gestores encontram restrições em aumentar a arrecadação própria. Diferente de outros municípios de médio porte, cujo potencial de arrecadação existe, mas, não é devidamente explorado. Assim, a questão da acomodação por parte dos gestores, na arrecadação dos tributos municipais, não pode ser aplicado ao município de Poções, visto que a dinâmica urbana é incipiente para esse propósito.

Todavia, o grande problema enfrentado pelo município é que os recursos federais não são suficientes para atender a demanda local por serviços públicos, caracterizando o desequilíbrio nas contas públicas que nos últimos anos analisados fecharam o exercício com déficit.

Foi observado que a demanda por serviços públicos cresceu pujantemente, tanto em quantidade, haja vista o aumento da taxa populacional e da taxa de urbanização, como em complexidade. Principalmente as áreas de maior abrangência e importância para os cidadãos, referente à saúde e a educação. A despesa com a educação no período 2010-2015 obteve um crescimento de 10%, como foi mostrado na Tabela 3. O financiamento dos gastos com essa pasta, na aplicação, manutenção e desenvolvimento do ensino, sucede basicamente do FUNDEB, e esses recursos tiveram um aumento considerável. Já na área da saúde os gastos cresceram e necessitaram de uma contrapartida maior da prefeitura, devido a implantação de serviços de urgência, a UPA 24 horas. A prestação deste serviço exigiu maior dispêndio dos cofres da prefeitura local.

Depois de analisar o parecer do TCM (2015), ficou claro também, que a despesa com pagamento de pessoal é o “Calcanhar de Aquiles” da administração da cidade de Poções. Essa despesa chegou a 49 milhões de reais no ano de 2015. Devido ao número de funcionários que foi acrescido nesse período, de 1.136 (2010) passou para 1.971 em 2015. Como foi dito anteriormente, o município possui baixa dinâmica econômica, com isso a geração de emprego e renda fica sobremaneira em função da prefeitura.

Constatou-se que as despesas nas áreas mencionadas acabam comprometendo os recursos que poderiam ser investidos em outras áreas que propiciam o desenvolvimento e melhora na qualidade de vida dos cidadãos. São áreas de extrema importância, porém, deixam de ser prioritárias devido à urgência posta pelas demais áreas referidas.

A habitação, o saneamento básico, o urbanismo, a segurança pública, a cultura, o esporte e o lazer são áreas de grande relevância para estabelecer um estado de bem estar social, aos habitantes do meio urbano. Entretanto, elas se enquadram nas circunstâncias de segundo plano, ou seja, não são priorizadas. Conforme foi mostrado na tabela 3, houve períodos em que não foi destinado nenhum recurso para estas áreas.

Essa situação remete ao Artigo 23 da Constituição de 1988, o qual versa que é dever das três esferas de governo, promover o acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, fomentar a produção agropecuária, promover programas para a construção de moradias, combater as causas da pobreza, dentre outras. Mas, para promover todas estas benfeitorias à população, as prefeituras precisam estar munidas de recursos. E é aí que se esbarram os gestores locais, na carência de recursos.

Nesse sentido, surge à necessidade de uma repactuação das receitas federais. Os pequenos municípios não apresentam potencial para elevar a arrecadação própria, de maneira que consigam atender a crescente demanda social de sua população. Como essas cidades não conseguem atender satisfatoriamente aos propósitos estabelecidos pela Constituição, configuram-se numa crise fiscal. Portanto, para que os municípios consigam atender as demandas da população, teria que haver um Novo Federalismo Fiscal, de modo a aumentar as transferências constitucionais para os municípios de pequeno porte, já que eles não têm potencial para aumentar a arrecadação própria.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Serviços públicos urbanos**. São Paulo: EPUSP, 1995.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorim. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros**: arrecadação própria e receita disponível. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf>. Acesso em 08 mai. 2017.

ATLAS/BRASIL. do Desenvolvimento Humano [2013]. **Bahia**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/bahia>. Acesso em 17 mai. 2017.

ATLAS/BRASIL. do Desenvolvimento Humano [2013]. **Poções-BA**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pocoas_ba>. Acesso em 17 mai. 2017.

BACEN, Banco Central do Brasil. Calculadora do cidadão. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em 20 mar. 2017.

BAHIA. **Lei Complementar nº 13 de 30 de dezembro de 1997**. Regulamenta o inciso II do artigo 153, da Constituição do Estado. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/default/IVA_calculo_legislacao.pdf>. Acesso em 19 mar. 2017.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia – **Sistema de Informações Municipais**. Disponível em: <<http://sim.sei.ba.gov.br/sim/index.wsp>>. Acesso em 16 mai., 2017. 2016c

BARBOSA, Fernando de Holanda et al. Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária. **Brasília: Fundação Getúlio Vargas**, 1998. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/arquivo/federalismofiscal.pdf>>. Acesso em 08 mai. 2017.

BENEDICTIS, Ricardo de. Cidade de Poções – História. **Recanto das Letras**, 2009. Vitória da Conquista, 18 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/ensaios/1545796>>. Acesso em 13 dez. 2016.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014**. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 abr. 2017.

BRASIL, Fundação CTI/NE. **Polígono das Secas**. Disponível em: <<http://www.ctinordestedobrasil.com.br/poligono.html>>. Acesso em 13 mai. 2017.

BRASIL. Poções (BA) Transferências por Área (Função). Portal da Transparência. Disponível em: <<http://ba.transparencia.gov.br/tem/Po%C3%A7%C3%B5es/receitas/por-area/areas?exercicio=2015>>. Acesso em 09 de jan. 2017.

CTI/NE, Fundação. (2017) POLÍGONO da secas. In: Disponível em: <<http://www.ctinordestedobrasil.com.br/poligono.html>>. Acesso em 20 mai. 2017.

DATASUS, Ministério da Saúde. Datasus: **Nascidos vivos** – Bahia[2016] <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinasc/cnv/nvba.def>>. Acesso em 20 abr. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro, Elsevier: 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. Fundo de participação dos municípios: importância e evolução recente para os municípios baianos. In: **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos 2010-2013**. Salvador, p. 25 - 33, 2015.

GUERRA, Oswaldo; Panorama da Economia Baiana 2014 – 2015. In. CORECON- BA. Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON-Ba, 2016. Boletim Economia em Foco. Disponível em: <<http://www.corecon-ba.org.br/?p=9086>>. Acesso em 13 mai.2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Histórico & Fotos**. Poções - Ba. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ba/pocoehistorico>>. Acesso em 13 dez. 2016.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/lei-de-responsabilidade-fiscal?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em 21 abr. 2017.

LOPES, Roberto Paulo M.; NOVAES, Ivo Costa; LOPES, Jonathan Izaías Vieira. Esforço fiscal e ônus político nas cidades médias: o desempenho do Município de Vitória da Conquista na arrecadação do IPTU. **Cadernos Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista, 2017.

LOPES, Roberto Paulo Machado. A qualidade das instituições e a (in) eficiência das políticas para superação das desigualdades regionais: o caso do semi-árido baiano. **CARDIM, M.; BENEDICTO, JLL Problemas sociais e regionais na América Latina: estudo de casos**. Edições da Universidade de Barcelona, p. 167-190, 2009.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: as dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da**

Conquista. Barcelona: Universidade de Barcelona. Tese (Doutorado em Geografia, Planejamento Territorial e Gestão Ambiental), 2013.

MAIA, Doralice S. Cidades Médias e Pequenas do Nordeste: Conferência de Abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Orgs). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudo de caso**. Salvador: SEI, 2010. 250 p. il (série estudos e pesquisas, 87).

MASSARDI, Wellington de Oliveira et al. Esforço Fiscal e Desempenho Socioeconômico dos Municípios Mineiros. **Rege Revista de Gestão USP**. v.22, n.3, p. 295-313, jul./set. 2015.

MEIRA, Adelson. Poções: Moschem anuncia ampliação de fábrica de palmilhas e instalação de nova fábrica. **Portal Poções**, Poções, 12 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.adelsonmeira.com.br/2015/08/12/pocoos-moschem-anuncia-ampliacao-de-fabrica-de-palmilhas-e-instalacao-de-nova-fabrica/>>. Acesso em 18 mai. 2017.

MENDES, Marcos. **Gasto público eficiente: Propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

MENDES, Constantino Cronemberger; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, n. 3, p. 281-296, 2006.

POÇÕES, Prefeitura Municipal de. LRF, Art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e §1º. In: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Disponível em: <<http://www.ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/pocoos/?pagina=abreDocumento&arquivo=31EC005A8D49>>. Acesso em 20 mar. 2017.

PMP, Prefeitura Municipal de Poções. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2010-2015. Disponível em: <<http://www.ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/pocoos/?pagina=abreDocumento&arquivo=34EF01518A48>>. Acesso em 24 jul. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ivo. **Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. (ORGs) OLIVEIRA, RP**, p.71-88, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300016>. Acesso em: 20 mai. 2017.

RIANI, Flávio. **Economia Do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência Municipal das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. **Anais da IV Semana do Economista**, v. 7, 2008.

SEFAZ. Secretária da Fazenda do Estado da Bahia [2017]. Repasses aos municípios. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em 14 mai. 2017.

SEI. Secretaria do Planejamento. Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia – **Indicadores da Bahia**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/resumo/resumo_bahia.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2017.2016b

SEI. Secretaria do Planejamento. Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia – **Perfil socioeconômico do município de Poções**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/notas/2925105_NOTA.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016. 2016^a

SEI. Secretaria do Planejamento. Superintendência, de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia [2014]. **SEI divulga PIB dos municípios para o ano de 2014**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2383:sei-divulga-pib-dos-municipios-para-o-ano-de-2014&catid=10&Itemid=565>. Acesso em: 14 mai. 2017.

STN. Ministério da Fazenda. **Receitas públicas: Manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007. 233 p.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004 – Anual. **Receitas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília:

TCM/BA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Contas da Prefeitura de Poções são rejeitadas [2015]. Disponível em:<<http://www.tcm.ba.gov.br/contas-da-prefeitura-de-pocoos-sao-rejeitadas/>>. Acesso em 19 mar. 2017.

TCM/BA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Consulta de despesas. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/consulta-de-despesas/>>. Acesso em 21 abr. 2017.

_____ Transferências Constitucionais. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br>>. Acesso em 10 fev. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. República Federativa do Brasil. **Transferências Governamentais Constitucionais e Legais**, Brasília, DF, 2005.

TCM.BA, TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA. *Parecer*: Processo TCM nº02399e16. Salvador: TCM, 2016. Disponível em:<<http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2016/delib/02399e16R.odt.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. 2017.

TRIBUTÁRIO, Portal. Tributos municipais. Disponível em: <www.Portaltributario.com.br/noticias>. Acesso em: 02 mai. 2017.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração) – Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.

UPB, União dos Municípios da Bahia. Município é dependente do governo federal.
Disponível em:< <http://upb.org.br/noticias/municipio-e-dependente-do-governo-federal/>>.
Acesso em: 24 jul. 2017.