

FEDERALISMO E ESCALAS NA ARRECADAÇÃO FISCAL: A VISÃO A PARTIR DE UM MUNICÍPIO

Nathália Rocha¹
Rodrigo Portugal²

1 O FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO E A INSERÇÃO DA ESCALA

A relação do Estado com a economia sempre foi um tema bastante presente e discutido na literatura econômica e, em grande parte, é visto como uma forma única, deixando de lado a sua forma federativa, que conta com dois ou mais níveis de governo.

A partir de meados do século XX, teorias sobre federalismo apareceram com vigor na economia ao separar funções econômicas entre os entes federativos, no qual o nível central ficaria com a função estabilizadora e distributiva, enquanto os locais ficariam com a alocativa (Oates, 1972), sendo esta última a principal das funções econômicas. Assim, o federalismo na economia se focou sobre o nível local, foi visto como sinônimo de descentralização, como bem lembrado por Souza (2008a), e se enquadrou como fiscal, uma vez que os governos locais possuem preferencialmente esse instrumento para realização de suas políticas, visto que os instrumentos cambiais e monetários fogem da sua alçada.

Apesar disso, nos últimos vinte anos, teorias de federalismo fiscal ressaltaram o governo central junto aos locais na oferta de serviços públicos. A teoria do *market-preserving federalism* iniciada por Qian e Weingast (1997) incorporou o controle nas relações políticas entre governo central e local, enquanto os laboratórios de federalismo defendem experimentações e replicações de políticas públicas em todos os níveis (Garzarelli e Keeton, 2018).

A questão é que federalismo é uma forma de Estado, não de governo (Dallari, 2016), e as teorias tradicionais fundamentam suas análises sobre os executivos como relações isoladas, únicas responsáveis pela arrecadação e pelo gasto, o que, *a priori*, tornam os executivos sinônimos de Estado e de governos.

Desde Max Weber, o Estado é composto por um território, um povo e um governo, e é pacífico que o último se constitui de três poderes e diversas áreas de atuação. Só no orçamento brasileiro são 27 funções, entre educação, saúde ou gestão ambiental. Portanto, é latente uma investigação que parta do Executivo municipal, mas que considere fatores que influenciem a arrecadação pública e que proporcionem raios de manobra para as administrações municipais.

1. Economista.

2. Pesquisador associado na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Este texto busca investigar, a partir da arrecadação de um município brasileiro, as relações da economia local, regional e global com as funções orçamentárias, o sistema financeiro e os demais entes federativos (estados e União), de forma a perceber a capacidade do Executivo municipal de interagir na esteira dessas relações ampliadas.

Para isso, utiliza-se o conceito de *statehood*, que entende o Estado não como uma coisa ou uma instituição, mas algo relacional à sociedade e que atua em redes e escalas (Jessop, 2016). A inserção das escalas é fundamental para possibilitar a investigação a partir de um prisma de análise (Executivo municipal) (Brandão, 2015), atravessado por agentes e fatores, e não restrito à análise vertical entre nível municipal, estadual e federal.

2 A ESCOLHA DO MUNICÍPIO: CONCEPÇÕES A PARTIR DA ESCALA

O município escolhido para o estudo é Castanhal, na região nordeste do estado do Pará, localizado na Amazônia Legal. Uma região de significância relativa, se analisada na escala nacional ou global, mas importante para a economia mesorregional. A escolha se deu por ser um município com uma economia mista e um polo comercial entre a capital e o interior do Estado, ao mesmo tempo que possui indústrias na cidade, fruto de políticas econômicas progressistas do governo federal e estadual.

O fato de Castanhal não estar inserida diretamente nos grandes projetos direcionados para a Amazônia oriental nos anos 1970, voltados para a agropecuária e mineração, não impôs ao município restrições quanto à noção de desenvolvimento econômico da época, uma vez que sua localização geográfica – cortada pela rodovia federal BR-316, principal via de ligação entre a capital paraense e as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil – é item indispensável para o escoamento da produção. Além disso, o município está a um pouco mais de 60 km de distância do porto, do aeroporto e da Alça Viária, na região metropolitana de Belém, como mostra a figura 1.

FIGURA 1
Localização estratégica de Castanhal



Fonte: Prefeitura de Castanhal.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A cidade é um polo agroindustrial paraense, que abastece e mantém estreita ligação com a capital do estado e outros municípios, bem como com o restante do Brasil. Tal relação de interdependência entre Castanhal e a RM de Belém, a partir da atividade industrial, dá-se, entre outros aspectos, ao fato de a região metropolitana representar um importante mercado consumidor, possuir uma localização estratégica para o escoamento da produção, ter

proximidade com o centro de decisões burocráticas e ter visibilidade comercial, proporcionada pelo mercado industrial próximo a Belém (Silva e Vasconcellos, 2011; Alves, 2019). As intensas relações culminaram, em 2011, na entrada de Castanhal como integrante da RM de Belém.

Na divisão geográfica para fins de planejamento estadual, Castanhal se localiza na região de integração (RI) do Guamá. Entre os municípios componentes, é o que possui a maior área territorial e, por conseguinte, maior população, segundo os dados populacionais do censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso acarreta maior densidade demográfica, em detrimento dos demais municípios.

Em relação ao produto interno bruto (PIB), em 2015 o seu valor foi de R\$ 3.166.661, e o PIB *per capita*, R\$ 16.686. Esse desempenho colocou o município em décimo lugar no *ranking* estadual e em primeiro no *ranking* regional, com uma participação de 2,42% no PIB estadual e 45,62% da região, segundo dados da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) e do IBGE.

No que diz respeito à dinâmica econômica do município, é necessário analisar os setores produtivos presentes na economia local. A partir dos dados da tabela 1, podemos inferir que os setores de comércio e serviços perceberam expressivo e crescente destaque na dinâmica econômica do município entre 2005 e 2015, quando analisados os dados do estoque de emprego segundo atividade econômica no município.

TABELA 1

Estoque de emprego do município de Castanhal segundo setor de atividade econômica (2005-2015)

Setor de atividade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Extrativa mineral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria de transformação	4.030	4.193	4.653	5.021	5.327	6.116	6.169	5.968	6.513	7.227	6.635
Serviços industriais de utilidade pública ¹	196	193	180	203	263	250	294	314	314	269	257
Construção civil	630	1.344	1.265	1.391	1.867	2.384	1.697	1.409	1.038	862	725
Comércio	5.612	6.048	6.624	7.873	8.107	9.327	10.097	10.820	11.001	11.087	10.664
Serviços	2.900	3.304	3.432	3.677	3.750	4.156	5.105	5.926	6.068	6.419	6.473
Administração pública	4.417	4.582	5.007	5.326	5.504	5.701	5.768	6.151	5.904	6.416	2.031
Agropecuária	800	833	879	873	1.073	849	869	908	843	833	724
Outros/ignorados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	18.585	20.497	22.040	24.364	25.891	28.783	29.999	31.496	31.693	33.113	27.509

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Elaboração da Fapespa e da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan).

Nota: ¹ Segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), seriam atividades relacionadas à coleta de resíduos, limpeza de esgoto e transmissão de energia elétrica.

Os dados reforçam o papel estratégico do município, uma vez que destacam a força das atividades de comércio na cidade de Castanhal, onde há grande contribuição no abastecimento das cidades vizinhas, a partir da venda de utensílios, alimentos, ferramentas e material de construção. Isso nos leva a inferir que o mercado consumidor do município é constituído por habitantes locais e também habitantes dos municípios circunvizinhos, que o visualizam como um polo de negócios principalmente comercial.

Na avenida principal da cidade, há a maior concentração e complexidade, em termos comerciais, uma vez que nela encontram-se desde empresas de pequeno até as de grande porte, com a presença de capitais local, regional, nacional e internacional, haja vista a presença de empresas de capital aberto de sociedade anônima sendo filiais de grupos atuantes

nacionalmente. Há a predominância, essencialmente, de comércio varejista com expressiva presença da comercialização de produtos, como calçados, confecções, departamento, aviamentos, papelaria, entre outros. Além disso, segundo Amaral e Ribeiro (2016), há forte presença de serviços, tanto públicos como privados, destacando-se órgãos da gestão municipal e a concentração bancária.

Além desse centro principal de comércio e serviços, é possível encontrar em Castanhal alguns novos espaços que recentemente passaram a ofertar essa atividade: as vias paralelas e transversais à avenida principal do município em que se detecta o desenvolvimento de novos corredores comerciais e de serviços, e alguns grandes bairros da cidade. Nessas novas áreas, destacam-se a presença de farmácias, filiais menores de lojas de departamento, panificadoras, comércios, serviços especializados de saúde, serviços de educação, entre outros (Amaral e Ribeiro, 2016).

Ao analisar o setor de comércio e dos serviços em Castanhal e suas relações, é possível perceber que tais atividades no município apresentam duas lógicas dentro de dois processos geográficos distintos. A primeira refere-se a empreendimentos nacionais e regionais dentro da cidade, reforçando sua dinâmica de modernização e inserindo o município na lógica da metropolização, tanto a partir de Belém, principalmente pela presença de empresas que tradicionalmente atuam na RM, como de outros espaços metropolitanos nacionais, em que se dispersam grandes empreendimentos do comércio varejista (por exemplo, lojas de departamentos e de eletrodomésticos que se destacam no cenário do Sudeste do país, o que acaba por inserir o município dentro da lógica de um mercado mais amplo).

A segunda lógica faz alusão à presença de empreendimentos, locais e regionais, que não resultam em crescimento para o município e não reforçam a dinâmica metropolitana de Belém dentro da cidade, configurando relações horizontais, em que Castanhal aparece como centro de uma região, e relações verticais, em que essa cidade se relaciona com dinâmicas provenientes de outras regiões do país, principalmente a Nordeste. São empresas que atuam na cidade e acabam por reforçar dinâmicas e lógicas não metropolitanas, destacando-se os estabelecimentos comerciais denominados de “meio a meio” ou “atacarejo”, empreendimentos que contribuem para a geração de emprego e renda no município. Há também empreendimentos modernos ligados a grupos familiares da cidade (locais), e cuja rede de relações se faz com a região Nordeste do Brasil, com expressivo destaque na distribuição e circulação de mercadorias em todo o Pará.

É importante ressaltar o processo de internacionalização do município a partir da produção e comercialização de fibra de juta, engendradas por uma tradicional e importante empresa localizada na cidade, a Companhia Têxtil de Castanhal (CTC).

Assim, pode-se concluir, a partir da análise dos dados do comércio e serviços do município de Castanhal, que a presença desses grandes empreendimentos varejistas e de “atacarejo” reforçam a posição estratégica de Castanhal, seu potencial econômico e sua capacidade de expansão comercial como município que atende e supre a necessidade dos municípios naquela região.

3 ARRECAÇÃO PRÓPRIA E TRANSFERÊNCIAS: A VISÃO A PARTIR DO MUNICÍPIO

O ponto de partida da análise é a arrecadação municipal e as posteriores interligações federativas e escalares. Em termos gerais, o município tem um aspecto similar aos municípios interioranos no Brasil, com baixa capacidade arrecadatória e dependência das transferências fiscais, o que confere pouca autonomia, apesar de ser um polo comercial na região.

Os impostos – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) –, as taxas (de inspeção, controle e fiscalização, controle e fiscalização ambiental e de prestação de serviços) e as contribuições de melhoria são as formas constitucionais e legais de arrecadação dos municípios no Brasil. Eles corresponderam a menos de 10% das receitas correntes realizadas em Castanhal, que foram de R\$ 384 milhões em 2018,³ apesar de o município ser uma economia importante na mesorregião, o que descortina a situação de pobreza relativa daquele nível federativo.

O ISS é o principal tributo sobre a atividade econômica no âmbito municipal. No Brasil, setores como construção civil, turismo e de assessoria jurídica e contábil têm grande importância na sua arrecadação. Note-se que, em Castanhal, a construção civil apresentou uma significativa redução nos últimos anos. Os R\$ 47 milhões pagos em salários no município em 2010 caíram para R\$ 10 milhões em 2016,⁴ o que demonstra uma fragilidade arrecadatória. Alves (2019, p. 30) destaca que a grande maioria das construtoras não se localiza no município, mas sim na capital, que dista 70 km da cidade. A única que surgiu, a Ckom Engenharia, já migrou sua sede para Belém.

Além disso, o ISS é um imposto trabalhoso. Nos dois primeiros meses de 2018, foram realizados 68 registros de arrecadação, entre o principal, multas e juros, que somaram R\$ 1,145 milhão, ao passo que a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cadastrou três registros e arrecadou R\$ 6,1 milhões.⁵

Pela estrutura econômica do município, o tributo mais condizente seria o ICMS, que constitucionalmente é uma fonte de receitas para os governos estaduais, porém parte retorna ao município. Aproximadamente 25% do que é arrecadado é direcionado para um fundo, que o redistribui aos municípios de acordo com dois critérios: 75% desse valor é proporcional ao valor adicionado fiscal do município no ano anterior e os outros 25% por variáveis definidas pelos governos estaduais. No Pará, esse critério (Lei nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991)⁶ leva em conta uma porcentagem de repartição igual (7%), de população (5%), de superfície territorial (5%) e critérios ecológicos (8%) definidos pela legislação do ICMS verde. Desde 2018, os índices de Castanhal vêm se reduzindo (2,54 com previsão de queda para 2,11 em 2020), devido a uma retração do valor adicionado e nos critérios ecológicos.

Os dados indicam que três quartos da cota-parte do ICMS transferida pelo governo estadual dependem do dinamismo econômico, e um quarto, da preservação ambiental, população e área. Por sua estrutura produtiva, a capacidade do município de aumentar a arrecadação é posta à prova quando necessita melhorar simultaneamente indicadores ambientais e econômicos. O esforço municipal se coloca na tentativa de atrair investimentos e possibilitar maiores transferências estaduais, que em Castanhal são significativas. Os números mostram que a cota-parte de ICMS correspondeu a aproximadamente 20% das transferências recebidas pelo município em 2018, quase igual às recebidas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que leva em conta a população e a renda *per capita*, dois indicadores que fogem à ação direta da administração local.

3. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (anexo 3, 6º bimestre de 2018). Disponível em: <<http://bit.do/fhb4J>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

4. Variável salário e outras remunerações (mil reais), disponível em: <<https://bit.ly/2H03L5E>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

5. Receitas orçamentárias arrecadadas entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2018. Dados disponíveis em: <<http://www.castanhal.pa.gov.br/portal-da-transparencia/receitas/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

6. Disponível em: <<http://bit.do/fhb6m>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

A cota-parte do ICMS é mais relevante que o ISS no município, porém, os incentivos fiscais locais, instrumentos para elevar a atividade econômica, necessariamente significam redução de tributos municipais (ISS, IPTU, taxas). A saída é articular incentivos de outras escalas, propositalmente ou não.

O mapa 1 mostra os benefícios concedidos às empresas desde a década passada, o que indica a existência de conexões interfederativas. Das empresas do município com mais de cinquenta funcionários inscritos na RAIS, algumas possuem incentivos concedidos: *i)* pelo município;⁷ *ii)* pelo governo federal, por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam),⁸ que oferece redução no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (ARFMM) e depreciação acelerada incentivada; e *iii)* pelo governo estadual,⁹ que concede redução na alíquota sobre o ICMS.

MAPA 1
Castanhal: incentivos fiscais



Fonte: Prefeitura Municipal de Castanhal, Governo do Estado do Pará e Sudam.
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).
2. NA – Não possui.

Quatro grupos econômicos tiveram incentivos aprovados desde 2013 pela prefeitura, que precisa apenas de decretos para regulamentá-los. Outros quatro os receberam pela Sudam e cinco, pelo governo do estado.

Percebe-se a similaridade dos grupos beneficiários dos incentivos do governo federal e estadual: eles são compostos por empresas tradicionais, estabelecidas na região e com expressivo quantitativo de empregos, como Oyamota (metalurgia), Hiléia (indústria alimentícia), I C Melo & Cia. Ltda (Flamboyant) (alimentícia) e CTC (fábrica têxtil). Souza (2008b, p. 91)

7. Disponível em: <<http://bit.do/fhcg4>>.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2V20jz7>>.

9. Disponível em: <<http://bit.do/fhchr>>.

destaca a relação da CTC com os incentivos desde os anos 1960, ainda à época da antecessora da Sudam, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

Os incentivos concedidos pelos entes supralocais mantêm empresas na região pela antiguidade dos benefícios. Isso é demonstrado pelo processo de expansão da Hiléia, empresa local com atividades na cidade desde os anos 1960, e que abriu novas plantas em Guarulhos (São Paulo), Curitiba e Pato Bragado (Paraná) e Manaus (Amazonas).

O governo do Pará concedeu várias reduções de ICMS entre 2006 e 2007, em todo o estado, com diferentes prazos de duração. Porém, a partir de 2012 e 2013, começou a suspender os benefícios, e hoje existem poucos concedidos, nenhum em Castanhal. Mesmo que não houvesse ocorrido a suspensão, os incentivos em Castanhal já teriam expirado.

Os incentivos da prefeitura não são semelhantes aos demais por serem concedidos a grupos entrantes no município, como o *shopping* a ser construído na cidade. A Broker Pará, filial da multinacional Nestlé, por sua vez, recebeu incentivos em 2013 que duraram por volta de um ano, logo depois de iniciadas suas atividades no município, em 2010. Essa filial opera uma rede logística de distribuição de alimentos para diversos municípios no entorno. Percebe-se, também, que o *shopping* e a Broker estão distantes da rodovia principal, onde tradicionalmente as empresas se instalam.

Dos incentivos municipais, nota-se uma ênfase no consumo, que alimenta o ICMS e, em menor escala, a produção, majoritariamente tributada por impostos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o IRPJ, fontes do FPM. Ou seja, o perfil produtivo atual tonifica as transferências estaduais e prejudica parcela das federais distribuídas entre os entes federativos.

Na outra ponta, o imposto sobre o patrimônio seria uma solução para a arrecadação municipal por não ser diretamente ligado à atividade produtiva. Porém, o IPTU apresentou porcentagem em torno de 1% da receita corrente, abaixo da média constatada por Carvalho Júnior (2018, p. 414) para os municípios brasileiros. Na Amazônia, esse tipo de tributo é constrangido, devido à fragilidade documental quanto à propriedade, à alta participação de agentes públicos como detentores de imóveis e a altas porções territoriais.

Para efeitos comparativos, as taxas cobradas por um serviço e aquelas decorrentes do poder de polícia apresentam arrecadação quase igual ao IPTU, evidenciando a baixa representatividade da tributação sobre patrimônio, no qual o ITBI também se caracteriza com o mesmo perfil. No relatório de Castanhal,¹⁰ em 2017 foram arrecadados R\$ 1 milhão com o ITBI, ao passo que os juros ocasionados por remunerações de depósitos bancários de transferências não vinculadas foram superiores a ele (R\$ 1,6 milhão).

O fato demonstra a mudança de perspectiva na arrecadação estatal. Cobrar ITBI, IPTU ou ISS requer capacidades administrativas, mão de obra, legitimidade e decisão política, e serve, enquanto parâmetro, para o Estado de forma geral conhecer a economia e a propriedade, inclusive aquelas com fins econômicos. Os rendimentos financeiros operam pelo fluxo de caixa e pela arrecadação de outros entes, necessitando da capacidade dos agentes públicos como operadores financeiros, que gravitam para fora da esfera produtiva municipal.

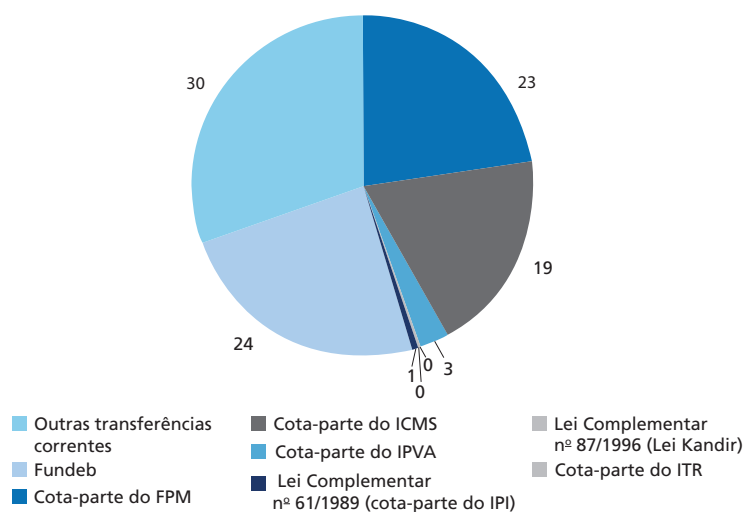
Como a base é frágil, as transferências intergovernamentais representam uma parcela significativa dos recursos do município. O gráfico 1 mostra a importância de cada uma delas em 2018.

10. Balanço anual (anexo 10, exercício de 2017). Disponível em: <<http://bit.do/fhczH>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GRÁFICO 1

Castanhal: composição das transferências (2018)

(Em %)



Fonte: Prefeitura de Castanhal. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hh7RqZ>>. Elaboração dos autores.

Do gráfico, são salutaros quatro perfis de transferência, ligados: *i*) à renda e à população (cota-parte do FPM); *ii*) ao crescimento econômico local (cota-parte do ICMS); *iii*) à saúde (outras transferências correntes); e *iv*) à educação (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb). Esses perfis compuseram 90% da arrecadação municipal em 2018, dos quais quase metade está ligada a duas funções públicas: saúde e educação.

Como visto, a cota-parte do ICMS depende em pequena parte das ações da prefeitura, e a maior parte é sobre o crescimento econômico, o que foi tentado pelos incentivos fiscais concedidos ou mantidos pelos outros entes. No Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o município pouco tem a proceder, pois o aumento da frota registrada depende majoritariamente de iniciativas supralocais, como as reduções tributárias federais para a indústria automobilista nos fins dos anos 2000 e início dos 2010. As outras transferências derivadas do Imposto Territorial Urbano (ITR), IPI-exportação ou Lei Kandir são pouco significativas.

Com relação ao FPM, constituído de porcentagens do Imposto de Renda (IR) e IPI e destinado aos municípios para gastos livres, a cota-parte municipal é calculada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base em critérios de população e no inverso da renda *per capita*. Isso significa que os municípios não contam com mecanismos de autonomia direta para influenciar o cálculo, a não ser que promovam políticas de natalidade ou de crescimento econômico – que, como visto, não é algo individual. Em 2018, Castanhal recebeu 0,94% dos recursos destinados ao Pará, o que somou R\$ 81 milhões,¹¹ a maior parte para designação autônoma, o que poderia ser maior, porém parte é deduzida para alimentar o Fundeb, que financia a educação básica nos estados e municípios.

A questão do Fundeb é importante, uma vez que é uma política setorial e não se constitui em um fundo federal, mas sim de 27 fundos estaduais. Ele é alimentado por oito fontes derivadas de todos os entes federados –, entre as quais o ICMS, o FPM e o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) – e calcula o gasto mínimo por aluno,

11. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (anexo 3, 6º bimestre de 2018). Disponível em: <<http://bit.do/fhb4J>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

dado por matrícula, embora algumas tenham fator de ponderação maior que outras. Em 2018, matrículas em creches públicas, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio em tempo integral tinham fatores maiores, assim como o ensino médio no campo e o aliado ao ensino técnico. Portanto, prefeituras que promoverem mais matrículas nessas áreas receberão mais recursos, o que ainda não é atrelado a um indicador de qualidade do gasto.

Nas outras transferências, que representam 30% de tudo que foi repassado ao município em 2018, está enquadrado o restante dos recursos vinculados principalmente àqueles destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e à educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE).¹² Os convênios também fazem parte dessa rubrica, porém sua participação é pequena se comparada ao SUS e ao FNDE, muito pela redução das transferências discricionárias do governo federal nos últimos anos.

Os fundos separam parte do orçamento para uma destinação específica e vinculada, e são um importante meio de propagação do financiamento federativo. Em 2018, o município de Castanhal possuía 7; o estado do Pará, 15; e o governo federal, 57; identificados pela sua unidade orçamentária. Apenas dois têm similaridade nos três níveis: fundos de saúde e de assistência social. Outros quatro têm ligação direta com o governo federal, sem contrapartida com o estado: fundos de educação, meio ambiente, transporte e trânsito, e da criança e adolescente.

O que há de comum entre eles é que todos, à exceção do transporte e trânsito, possibilitam repasses fundo a fundo, no qual o governo federal também repassa recursos, caso o ente subnacional possua fundo similar e siga alguns requisitos. O fundo de saúde se destaca, uma vez que tem um mínimo constitucional estabelecido. Em Castanhal, em 2018, foi orçado o recebimento de R\$ 90 milhões em repasses fundo a fundo para o município, dos quais a maioria para a saúde (R\$ 78 milhões).¹³ Alves (2019, p. 35) ressalta que o município recebe bons fluxos populacionais dos municípios do entorno, principalmente Santa Bárbara, para atendimentos hospitalares, o que lhe confere um caráter de centralidade regional.

4 À GUIA DE CONCLUSÕES

A partir dos dados, é possível tecer algumas conclusões neste estudo. A primeira delas é que, assim como a maioria dos municípios interioranos no Brasil, Castanhal depende das transferências intergovernamentais, sendo 90% de tudo que arrecadou proveniente de outros entes. Porém, a qualidade das transferências resvala na economia local, como é o caso das cotas-partes do ICMS, calculadas sobre o valor adicionado fiscal do município, em que os três entes federativos tentam apoiar por meio de incentivos fiscais.

Boa parte dos demais recursos é oriunda de arrecadações fiscais de outros territórios transferidos para Castanhal baseados em índices de população e renda, que fogem indiretamente ao raio de manobra da administração local. Ademais, quase metade é vinculada a gastos com saúde e educação, em contraponto às outras dezesseis funções estatais presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA) de Castanhal de 2018.

Com relação à economia regional, o município foi um exemplo de modelo de planejamento nos anos 1960 e 1970, como apontaram Cardoso, Pereira e Negrão (2013, p. 263), e surgiu como uma parada de trem no início do século XX para conectar a produção agrícola da costa

12. Vale ressaltar que o FNDE não é o mesmo do Fundeb, pois, apesar de financiar a educação básica, o segundo conta com 27 fundos estaduais e funciona no regime de coparticipação para um mínimo de gastos por aluno, enquanto o primeiro é um fundo federal que realiza transferências diretas e também coordena o Fundeb.

13. Disponível em: <<http://bit.do/fhdtk>>.

atlântica do estado com a capital Belém. Isto é, a sua economia sempre esteve conectada diretamente a Belém como um espaço para a capital. Se a economia da capital declina, Castanhal é afetada, assim como os municípios ao redor, que constituem seus mercados consumidores.

REFERÊNCIAS

- ALVES, C. S. D. Formas espaciais recentes da urbanização na Amazônia: a dinâmica socioespacial do município de Castanhal em face à dispersão metropolitana de Belém. *In*: TRINDADE JÚNIOR, S. C. da; SANTOS, T. V. dos (Org.). **O urbano e o metropolitano em Belém: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.
- AMARAL, M. D. B.; RIBEIRO, W. de O. Castanhal (PA): entre a dinâmica metropolitana e a centralidade sub-regional de uma cidade média. **PRACS**, v. 9, n. 1, p. 77-105, 2016.
- BRANDÃO, C. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. **eMetropolis**, n. 23, p. 6-14, 2015.
- CARDOSO, A. C. D.; PEREIRA, G. de J. C.; NEGRÃO, M. R. G. Urbanização e estratégias de desenvolvimento no Pará: da ocupação ribeirinha à “Urbanização de Assentamentos Precários”. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16, n. 2, p. 255-279, 2013.
- CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. de. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). *In*: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: Anfp; Fenafisco, 2018.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- GARZARELLI, G.; KEETON, L. Laboratory federalism and intergovernmental grants. **Journal of Institutional Economics**, v. 14, n. 5, p. 949-974, 2018.
- JESSOP, B. **The State: past, present and future**. Cambridge, United Kingdom: Polity, 2016.
- OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a commitment to preserving market incentives. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 83-92, 1997.
- SILVA, R. F. da; VASCONCELLOS, A. M. de A. Responsabilidade socioambiental: uma reflexão das ações adotadas pela agroindústria Bela Laçá no município de Castanhal-Pará. **Movendo Ideias**, v. 16, n. 1, p. 117-130, jan./jun. 2011.
- SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista BIB**, n. 65, p. 27-48, 2008a.
- SOUZA, N. M. C. G. de. **A trajetória da companhia têxtil de Castanhal: a mais pura fibra amazônica**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2008b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Dv4Tyg>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- FAPESPA – FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Estatísticas municipais paraenses: Castanhal**. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/produto/estatisticamunicipal/121>>. Acesso em: 25 fev. 2019.
- PARÁ. Lei nº 8.587, de 28 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Pará para o exercício financeiro de 2018. **Diário Oficial do Estado**, Belém, 29 dez. 2017. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2018/lei_8.587-2017-loa-2018.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.