

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

EFICIÊNCIA MUNICIPAL : UM ESTUDO
NO ESTADO DE SÃO PAULO

Carlos Alberto G Barreto Campello

Tese apresentada à Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade de
São Paulo para concorrer ao título de Doutor pelo
curso de Pós-Graduação em Administração

São Paulo

2003

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

EFICIÊNCIA MUNICIPAL : UM ESTUDO
NO ESTADO DE SÃO PAULO

Carlos Alberto G Barreto Campello

Tese apresentada à Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade de
São Paulo para concorrer ao título de Doutor pelo
curso de Pós-Graduação em Administração

Orientador : Prof.Dr. Alberto Borges Matias

São Paulo

2003

A Deus que permitiu que a humanidade tivesse
consciência

Aos meus pais, que souberam o que era prioritário.

À Lú, por ser/estar ao meu lado. A quem, em tão
pouco tempo, já devo tanto.

Agradecimentos

Especial obrigado ao meu amigo Taba, sócio e parceiro, um dos maiores exemplos posto que mais igual à gente.

Agradeço ao Afonso, por compartilhar ideais que achei que já não existiam mais.

Ao Alberto, pela clara orientação em tudo, não apenas nesta tese.

Ao André e ao David que fazem a vida ser mais feliz.

Ao Porto, que sem saber, traçou-me uma caminho e conquistou um fiel amigo.

Aos amigos da pós-graduação da FEA, que mesmo sem terem noção do quanto, foram fundamentais.

À Valéria e às meninas da secretaria, que talvez não saibam, mas tudo teria dado errado sem elas.

Às meninas Érika, Carla, Fabi, Flá que me olharam e sorriram para mim em tempos difíceis.

A todas as pessoas que por qualquer razão partilharam comigo, pois somos substância de encontros e desencontros.

RESUMO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe diversas inovações à estrutura governamental, notadamente nos aspectos financeiros. Com relação às receitas alterou o perfil tributário entre as esferas Federal, Estadual e Municipal. Do lado das despesas alterou profundamente a Agenda Governamental, entendida como o conjunto de obrigações a que o Estado está submetido. Porém, diversos fatores, tanto de natureza ambiental - como os choques na década de 90 na economia internacional; quanto de natureza interna - principalmente os referentes à reforma do Estado, levaram os Municípios a assumirem uma série de responsabilidades que não estavam claramente definidos na Agenda, não estando, por isto, acompanhadas das necessárias transferências de recursos. A diferença entre as despesas públicas realizadas pelos municípios e o volume de recursos próprios arrecadados localmente determina o que a literatura denomina de hiato de recursos. A análise deste hiato quando parcial, pode conduzir a conclusões incorretas. Diversos trabalhos apontam distorções no sistema de financiamento público municipal, desde o superdimensionamento das despesas até as influências causadas pelo sistema de transferências intergovernamentais nos esforços de arrecadação local, o que faz com que as receitas próprias sejam menores. Este trabalho analisa, da perspectiva da gestão municipal, a existência e dimensionamento do hiato de recursos. Para isso, busca uma aproximação inicial de dois conceitos que devem ser considerados conjuntamente: o conceito de eficiência de exploração - que refere-se à capacidade de explorar suas bases tributárias; e o de eficiência de transformação - que refere-se à capacidade de um município conseguir transformar os recursos de que dispõe em qualidade de vida. Para operacionalizar o conceito de eficiência, os municípios do Estado de São Paulo foram agrupados de acordo com o conceito de centralidade e submetidos à metodologia de análise envoltória de dados (DEA - Data Envelopment Analysis). Os resultados demonstram que os municípios possuem baixas eficiências na exploração das bases tributárias (43%) e altos valores de eficiências na transformação (91%). O estudo também conclui que a ampliação da qualidade de vida nos municípios passa pela alteração do sistema de transferências, em função dos baixos valores de receitas próprias que os municípios podem atingir.

Palavras chaves : Finanças Municipais, Eficiência Tributária, Gestão Pública e Qualidade de Vida

ABSTRACT

The Brazilian Major Law from 1988 brought several innovations to the governmental structure, notably in the financial aspects. In relation to the public revenue, it altered the revenue profile between Federal, State and Municipal spheres. In relation to the public expenses, it altered deeply the Governmental Agenda, understood as the group of obligations to which the State is submitted. However, many factors, as from environmental nature – like the international economic shocks from the 90 decade; as from internal nature – principally the ones referring to State's reform, took the Municipalities to assume several responsibilities that were not clearly defined in the Agenda, so not being accompanied by the necessary intergovernmental revenues resources. The difference between the public expenses realized by the municipalities and the volume of their own resources collected locally determine what the literature calls resources hiatus. This hiatus' analysis, when partial, can conduct to incorrect conclusions. Many studies point out distortions in the municipal public financial system, since the expenses' super dimensionality to the influences caused by the intergovernmental revenues system in the local collect efforts, what makes their own revenues lower. This study analyses, from the municipal management perspective, the existence and the dimensionality of the hiatus' resources. For this, it searches for an initial approach of two concepts that must be considered together: the concept of exploration efficiency – that refers to the capacity of exploring its own revenue basis; and the concept of transformation efficiency – that refers to a municipality's capacity of transforming the resources that it has into quality of life. To make the concept of efficiency operational, the municipalities of São Paulo State were bracket together according to the concept of centrality and were submitted to the methodology of data envelopment analysis (DEA). The results showed that the municipalities have low exploration efficiencies of the revenue basis (43%) and high value in the transformation efficiencies (91%). The study also concludes that the enlargement of the quality of life in the municipalities goes through the alteration of the intergovernmental revenues system due to the low values of their own revenues that the municipalities can reach.

Key words: Municipal Finances, Revenue Efficiency, Public Management and Quality of Life.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
O ESTADO	7
AS CONCEPÇÕES DE ESTADO	7
AS CIDADES COMO NOVOS AGENTES SOCIAIS	9
O ESTADO BRASILEIRO ENQUANTO ORGANIZAÇÃO	11
O CONCEITO DE PRODUÇÃO SOCIAL	27
O MUNICÍPIO COMO AGENTE DE IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA	27
A PRODUÇÃO SOCIAL E O CONCEITO DE QUALIDADE DE VIDA	33
EFICIÊNCIA	40
OS VÁRIOS CONCEITOS DE EFICIÊNCIA	40
POSSIBILIDADES DE EFICIÊNCIAS	51
A RELAÇÃO ENTRE RENDA E QUALIDADE DE VIDA – A CURVA DE TRANSFORMAÇÃO	56
OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE DE VIDA	61
RECEITAS POTENCIAIS	63
LITERATURA NACIONAL	63
LITERATURA INTERNACIONAL	68
A SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS	76
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO	85
INDICADORES MUNICIPAIS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO	88
METODOLOGIA	113
CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	113
OBJETIVOS	113
HIPÓTESES	115
COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS	115
INSTRUMENTOS COMPUTACIONAIS	116
JUSTIFICATIVA DA METODOLOGIA ADOTADA	116
A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS – FUNÇÃO FRONTEIRA DE PRODUÇÃO	117
O MODELO DE FRONTEIRA ESTOCÁSTICA RADIAL	120
O MODELO PARA APLICAÇÃO	122

TESTES _____	122
VARIÁVEIS E OPERACIONALIZAÇÃO _____	124
CURVA DE EXPLORAÇÃO DA BASE TRIBUTÁRIA _____	124
RESULTADOS ESPERADOS _____	128
CURVA DE TRANSFORMAÇÃO _____	128
RESULTADOS _____	138
ANÁLISE GLOBAL _____	138
EFICIÊNCIA EXPLORATÓRIA _____	139
EFICIÊNCIA TRANSFORMATIVA _____	147
MÉDIA _____	157
DISCUSSÃO _____	159
EFICIÊNCIA EXPLORATÓRIA – FUNÇÃO DE PRODUÇÃO _____	159
EFICIÊNCIA TRANSFORMATIVA – FRONTEIRA DE PRODUÇÃO _____	162
PROCESSO DE EXPLORAÇÃO - DEA _____	166
PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO _____	178
CONCLUSÃO _____	187
BIBLIOGRAFIA _____	195

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PROCESSOS ANALISADOS _____	4
FIGURA 2 - DEFINIÇÃO DO HIATO DE RECURSOS _____	12
FIGURA 3 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO _____	15
FIGURA 4 - RELACIONAMENTO ENTRE OS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS _____	17
FIGURA 5 - ABORDAGEM DE GESTÃO _____	18
FIGURA 6 – PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIAL _____	27
FIGURA 7 - FLUXOS FINANCEIROS NA PRODUÇÃO SOCIAL _____	28
FIGURA 8 – PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIAL _____	32
FIGURA 9 - CONCEITOS DE EFICIÊNCIA ASSOCIADOS AO ESTADO _____	46
FIGURA 10 - GAPS DE INEFICIÊNCIA COM RELAÇÃO AO POTENCIAL _____	55
FIGURA 11 - CURVA DE TRANSFORMAÇÃO TEÓRICA _____	57
FIGURA 12 - ILUSTRAÇÃO DA CURVA DE TRANSFORMAÇÃO _____	59
FIGURA 13 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS ARRECADADAS PELOS MUNICÍPIOS _____	82
FIGURA 14 - INDICADORES DE PLANEJAMENTO _____	89
FIGURA 15 - PERFIS DE GESTÃO FINANCEIRA _____	92
FIGURA 16 - DISPERSÃO DOS DADOS PARA 1997 _____	92
FIGURA 17 - DISPERSÃO DOS INDICADORES DE RESULTADO CORRENTE E DE CAPITAL ____	94
FIGURA 18 - INDICADORES DE RESULTADO _____	95
FIGURA 19 - DISPERSÃO DOS DADOS PARA 2002 _____	97
FIGURA 20 - DISPERSÃO DOS INDICADORES DE RESULTADO CORRENTE E DE CAPITAL ____	99
FIGURA 21 - DISPERSÃO DOS INDICADORES DE RESULTADO CORRENTE E DE CAPITAL _	100
FIGURA 22 - VARIAÇÕES NAS SITUAÇÕES _____	102
FIGURA 23 - CATEGORIZAÇÃO DAS DESPESAS BASEADO EM PRADO _____	104
FIGURA 24 - PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DAS RECEITAS _____	106
FIGURA 25 - CATEGORIZAÇÃO DAS DESPESAS _____	110
FIGURA 26 - DISTRIBUIÇÃO DOS PERCENTUAIS DE RECEITAS DISTRIBUTIVAS _____	111
FIGURA 27 - REPRESENTAÇÃO DAS TRANSFORMAÇÕES EM COORDENADAS POLARES _	121
FIGURA 28 – EFICIÊNCIA EXPLORATÓRIA POR GRUPO _____	140
FIGURA 29- IPTU ATUAL E POTENCIAL PARA OS GRUPOS _____	141
FIGURA 30- VALORES DE IPTU PER CAPITA ATUAL E POTENCIAL PARA OS GRUPOS ____	142
FIGURA 31- VALORES DE ISSQN ATUAL E POTENCIAL PARA CADA UM DOS GRUPOS ____	144

FIGURA 32- VALORES DE IBT ATUAL E POTENCIAL PARA CADA UM DOS GRUPOS _____	145
FIGURA 33- VALORES PARA RECEITAS PRÓPRIAS PARA OS GRUPOS _____	147
FIGURA 34- EFICIÊNCIA TRANSFORMATIVA PARA OS GRUPOS _____	149
FIGURA 35- LONGEVIDADE ATUAL, POTENCIAL E DE EXPLORAÇÃO EFICIENTE _____	151
FIGURA 36- ESCOLARIDADE ATUAL, POTENCIAL E DE EXPLORAÇÃO EFICIENTE _____	153
FIGURA 37- INDICADORES DE RIQUEZA PARA OS GRUPOS _____	155
FIGURA 38- VALORES DE REC.PRÓPRIAS PER CAPITA ATUAL E DE FRONTEIRA EFICIENTE _____	157
FIGURA 39- ORDEM DE EFICIÊNCIAS DOS GRUPOS _____	169
FIGURA 40- GANHO NA ARRECADAÇÃO DO IPTU POR GRUPO _____	172
FIGURA 41- GANHOS NA ARRECADAÇÃO DO ISS POR GRUPO _____	174
FIGURA 42- GANHOS NA ARRECADAÇÃO DO ITBI PARA OS GRUPOS _____	176
FIGURA 43- VALORES DE GANHO NAS RECEITAS PRÓPRIAS _____	178
FIGURA 44- VARIAÇÕES NA LONGEVIDADE CONFORME OS GRUPOS _____	180
FIGURA 45- VALORES DE VARIAÇÃO NA ESCOLARIDADE PARA OS GRUPOS. _____	182
FIGURA 46- VALORES DE VARIAÇÃO PARA RIQUEZA PARA OS GRUPOS _____	184
FIGURA 47- VALORES DE EXCESSO DE RECEITAS PRÓPRIAS PARA OS GRUPOS _____	186
FIGURA 48- RESULTADOS PARA OS PROCESSOS _____	190

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

