

O Comportamento da Receita Pública Municipal:

Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS)

Cristiano Sausen Soares¹

Silvia Amélia Mendonça Flores²

Daniel Arruda Coronel³

Resumo:

O trabalho teve como objetivo analisar o comportamento das receitas municipais e as possíveis ações de governo, de acordo com os gestores municipais, que podem explicar a variação das receitas próprias. Para compreender o comportamento da receita pública do município realizou-se uma pesquisa de caráter qualitativo, na qual foram analisados dados secundários do período de 2004 a 2011. Além disso, foram feitas entrevistas não estruturadas com especialistas, como superintendentes, gerentes e fiscais de arrecadação. Os resultados demonstraram uma elevação nas receitas do município, principalmente a partir do ano de 2008. Quanto às receitas próprias, verificou-se que a maior elevação ocorreu com o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), chegando a 90,5% durante o período. Quanto às receitas transferidas pela União e Estados, nota-se a maior participação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com uma elevação de 50,58%. Ressalta-se ainda a elevação significativa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com 118,47% no período. Segundo os entrevistados, a partir de 2008 ocorreu aumento das matrículas escolares no município, ocasionando a maior participação no Fundo. De modo geral, notou-se que, ao longo dos anos, a receita pública do município vem crescendo, sendo este comportamento atribuído a ações de governo visando a sua elevação. Devido às limitações desta pesquisa, sugere-se a realização de outros estudos comparativos com outros municípios brasileiros.

Palavras-chave: Receitas públicas. Receitas próprias. Receitas de transferência.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e professor no Centro Universitário Franciscano (Unifra). cristianocontador@hotmail.com

² Mestre em Administração pela UFSM e professora na Universidade Federal do Pampa (Unipampa). sisimflores@yahoo.com.br

³ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). daniel.coronel@uol.com.br

BEHAVIOR OF MUNICIPAL PUBLIC REVENUE: A CASE STUDY IN THE CITY OF SANTA MARIA (RS)

Abstract:

The study aimed to identify the behavior of government revenue in the municipality of Santa Maria (RS), comparing revenue with own revenues and transfers relating the possible actions that the government can justify such behavior. To understand the behavior of the public revenue of the municipality, there was a qualitative study which analyzed secondary data from the period 2004-2011. Additionally, unstructured interviews were conducted with experts such as superintendents, managers and tax collection. The results showed an increase in revenues of the municipality, especially from the year 2008. As for the recipes themselves, it was found that the largest increase occurred with the ISS (Service Tax of any kind), reaching 90.5% during the period. On the revenue transferred by the union and states, there is a greater share of the ICMS (Tax on Goods and Services), with an increase of 50.58%. It is worth noting the significant increase of Fundeb (Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Professional Education) with 118.47% over the period. According to respondents, from 2008, there was an increase in school enrollment in the city, leading to greater participation in the Fund. In general, it was noted that, over the years, the public revenue of the municipality has increased, this behavior being attributed to government actions aimed at his elevation. Due to the limitations of this research, it is suggested to carry out further comparative studies with other municipalities.

Keywords: Public revenue. Own revenues. Income transfer.

Com as recentes crises financeiras internacionais, é cada vez maior a atenção da sociedade brasileira sobre as responsabilidades dos entes públicos, sobretudo nas ações desenvolvidas com a finalidade de inibir os efeitos dessas crises no mercado brasileiro. Em meio a este cenário global, os governantes devem atender as suas atribuições básicas e, principalmente, às reivindicações e necessidades dos cidadãos, como saúde, educação, transporte público, habitação, segurança, dentre outras, por intermédio de políticas públicas que envolvam aqueles que as necessitam.

Para Teixeira (2002), políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, ou seja, mediações entre os atores da sociedade e o Estado. As políticas públicas visam a responder às demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Os políticos eleitos que ocupam cargos públicos precisam interpretar os pedidos e necessidades da sociedade. Essa interpretação, contudo, pode ser influenciada por suas ideologias político-partidárias ou por meio da pressão social oriunda da sociedade civil, mediante a mobilização social.

Em complemento às atribuições dos gestores de municípios, Estados e União, estão presentes a obrigação de administrar os escassos recursos públicos, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000). Para que um recurso público possa ser aplicado em uma despesa ou investimento, deve estar previsto no orçamento, além de identificar a fonte do recurso. Assim, para que ocorram aplicações de recursos em políticas públicas, o ente público (União, Estado ou município) precisa arrecadá-lo em forma de receita.

Por consequência do processo de descentralização dos recursos ocorrido no país, a partir da Constituição Federal de 1988 verifica-se um aumento de receitas em favor dos estados e municípios. Segundo Frata e Peris (2004), esta redistribuição financeira ocorreu por meio da ampliação

das competências tributárias aos Estados e municípios, redução do poder de interferência da união sobre estes tributos e pelo aumento das transferências federais para essas esferas de governos.

Silva (1996) distingue Receita Pública de Ingresso. Segundo o autor, Receitas Públicas são entradas financeiras que se incorporam sem reservas ao patrimônio estatal, enquanto Ingressos são simples movimentos de fundos restituíveis no futuro. Neste contexto, as receitas municipais são formadas pela arrecadação de tributos (receita própria) e repasses governamentais da União e do Estado (receitas de transferência).

A arrecadação e a aplicação da receita pública se apresentam como constantes desafios à gestão de finanças públicas municipais, no intuito de atender ao desenvolvimento local, posto que são cada vez maiores as demandas da sociedade. Este cenário, no entanto, está sofrendo algumas alterações devido às exigências legais, como a descentralização de atribuições e o maior controle das contas públicas, de acordo com o que determina a LRF.

Na pesquisa realizada por Araújo e Oliveira (2000), é destacado que a arrecadação própria dos municípios brasileiros, no final da década de 90, chegou a 1,6% do PIB, apresentando uma elevação de 125% ao longo daquela década. Mesmo com o aumento da arrecadação municipal verificada no estudo, os autores salientam a existência de uma profunda dispersão dos indicadores entre cidades de economia e porte semelhantes, revelando grandes espaços para aumento de carga tributária, especialmente nas localidades menos desenvolvidas.

De acordo com Pereira (2002), que investigou a relação de dependência dos municípios gaúchos em relação às receitas de transferência, os municípios gaúchos são categorizados pelo número de habitantes. Este estudo concluiu que, nos municípios classificados como pequenos, a dependência financeira das transferências intergovernamentais é maior do que naqueles

de grande porte. Esta situação é explicada pelo autor devido ao fato de que os municípios maiores apresentam uma estrutura tributária mais complexa e, conseqüentemente, maior arrecadação de receitas próprias.

As pesquisas citadas não identificam as situações particulares dos municípios que formaram as amostras estudadas e também não houve uma investigação mais aprofundada sobre o comportamento das receitas próprias e receitas de transferências em dado período de tempo. Neste contexto, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a maioria dos municípios brasileiros apresenta maior representatividade de receitas de transferências em relação a sua receita total e, em contrapartida, menor expressividade das receitas próprias. Com isto, é importante analisar o comportamento das receitas municipais e as possíveis ações de governo que podem explicar a variação das receitas próprias.

Algumas pesquisas referem-se à aplicação de recursos públicos, ou seja, à execução da despesa dos gastos públicos. Muitas vezes a receita pública não assume uma posição de relevância quando se estuda finanças públicas. Esta é, contudo, de extrema importância para pequenos municípios, e saber quais as medidas que podem ser tomadas para melhorar a arrecadação municipal pode ser fundamental para muitos municípios.

Neste contexto, justifica-se uma investigação acerca da situação do município de Santa Maria, por ser considerada uma das mais importantes cidades do Centro do Estado do Rio Grande do Sul, tanto pelo número de habitantes quanto pela importância econômica. Além disso, ressalta-se sua posição geográfica e influência financeira e política sobre as demais cidades da região. Assim, o presente estudo teve como questão central de pesquisa a seguinte indagação: Quais as possíveis ações de governo que podem explicar o comportamento da receita pública no município de Santa Maria/RS, no período de 2004 a 2011?

Para responder a esta questão de pesquisa tem-se o seguinte objetivo: analisar o comportamento das receitas municipais no município de Santa Maria e as possíveis ações de governo, de acordo com os gestores municipais, que podem explicar a variação das receitas próprias.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na sequência, é apresentado o referencial bibliográfico, seguindo com os procedimentos metodológicos, depois os resultados obtidos são analisados e discutidos e, finalmente, são apresentadas as conclusões do trabalho.

A Receita Pública

A Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, estabelece que a estrutura político-administrativa brasileira é constituída por União, Estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1988). Para Nascimento (2006), a autonomia dos entes públicos brasileiros caracteriza-se pelo poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um desses entes. Segundo Kohama (2008, p. 12), “... pode-se afirmar que a Organização Político-administrativa Brasileira é a de um Estado Federal caracterizada pela união indissolúvel dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal...”.

De acordo com Rezende (2001), a Constituição de 1988 reconheceu os municípios como membros da federação, em igualdade aos Estados, principalmente em se tratando de direitos e deveres ditados pelo regime federativo. Em decorrência da autonomia dos municípios, no artigo 18 da Constituição (Brasil, 1988), foi assegurada a administração própria no que se refere a assuntos de seu interesse, especialmente com relação aos tributos de sua competência, bem como à organização dos seus serviços públicos.

Os principais reflexos desses direitos e deveres reconhecidos aos municípios brasileiros, sob o aspecto do federalismo fiscal, são o vasto campo de competências impositivas desses municípios bem como a instituição

de transferências compensatórias da união, semelhantes às transferências feitas aos Estados (Tristão, 2003). A relativa independência administrativa dos municípios em relação ao poder do governo do Estado, assegurada pela posição em que ocupa no sistema tributário, contudo, ressalta desequilíbrios verticais e horizontais existentes na divisão da receita tributária nacional, dificultando ainda mais a negociação de reformas que tragam proposta de novo equilíbrio federativo.

A eficiência dos instrumentos tributários depende das esferas de governo e de suas competências tributárias. A teoria tradicional das Finanças Públicas estabelece que o governo federal deva ser o responsável pela arrecadação de impostos que requerem certo grau de centralização administrativa ou aqueles que afetam as políticas do país, como é o caso dos impostos sobre a renda e sobre o comércio exterior. Esta é uma questão relevante, pois o imposto pessoal, cobrado em âmbito local, pode incentivar a migração (Tristão, 2003).

Em se tratando dos Estados, a tributação incide sobre o consumo e a circulação de bens. Já para os municípios, cabe-lhes assumir a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico, como os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, cuja base tributária é a propriedade de imóveis, que não permite migração.

Assim, segundo Alves e Freitas (2008) no Código Tributário Nacional, aos municípios competem exclusivamente os seguintes impostos, como formadores da receita própria:

- a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) – representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana;
- b) Imposto sobre as Transmissões de Bens Intervivos (Itbi), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

- c) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), cuja relação dos serviços tributáveis é definida por lei complementar;
- d) Ainda aos municípios cabem os Tributos Comuns, que são as taxas e contribuições de melhorias que os municípios podem instituir e cobrar do mesmo modo que a União e os Estados.

Para Silva (1996), muitos gestores municipais enfrentam dificuldades na arrecadação tributária, seja por motivos econômicos, administrativos ou políticos. Em decorrência disto, existe a necessidade de financiamento para atender às necessidades básicas da população como educação e saúde, uma vez que os governos municipais são os executores das políticas públicas nacionais. Tais ações geram desequilíbrios nas finanças públicas dos municípios. Mesmo, portanto, com uma estrutura de competências tributárias definida, existe a necessidade de um sistema de transferências intergovernamentais de recursos, com origem nos níveis superiores de governo (União e Estados), voltadas aos níveis inferiores (municípios).

O governo federal induz os governos locais a acrescentarem recursos próprios às receitas de transferências para alcançar os objetivos, devido às grandes disparidades existentes entre as fontes de arrecadação e despesas funcionais entre os diferentes entes públicos (Fillelino, 1994). Com isto, tem-se que alguns Estados e municípios conseguem desempenhar suas funções mais facilmente, a partir dos recursos próprios arrecadados.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais podem ser usadas para promover o planejamento regional, cujos efeitos liberam benefícios consumidos em áreas que abrangem diversos níveis de governo. Deve ser observado, entretanto, que os recursos transferidos entre os diferentes níveis de governo são suportados por todos os cidadãos, residentes e não residentes no local beneficiado e, portanto, usuários ou não usuários destes benefícios.

Assim, conforme Pereira (2002), dentre os recursos transferidos da União tem-se:

1 – *Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*: composto por 22,5% do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo formado por:

- a) capitais – 10% dos recursos do FPM assim distribuídos: inversamente proporcional à renda per capita; diretamente proporcional à população; limites máximos e mínimos de distribuição;
- b) municípios não capitais – 86,4% dos recursos do FPM que são distribuídos segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos. O rateio é regressivo e beneficia com maior proporção os municípios com menor população;
- c) municípios não capitais, com população superior a 156.216 habitantes – 3,6% dos recursos do FPM de acordo com os mesmos critérios aplicados aos municípios capitais.

2 – *Participação no Imposto Territorial Rural (ITR)*: cabe aos municípios 50% do valor da arrecadação do ITR.

3 – *Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)*: do total arrecadado com o IOF, 70% destinam-se aos municípios de origem. A regulação do tratamento tributário do ouro, como ativo financeiro, obedece à Lei n.º 7.766 de 1989.

4 – *Fundo de Participação nas Exportações*: composto por 10% da arrecadação do IPI.

- a) Estados (75%) – distribuídos em função da participação relativa do Estado na exportação de bens manufaturados. Nenhum Estado pode receber mais de 20% do total;
- b) municípios (25%) – os municípios recebem 1/3 do valor repassado ao Estado. A distribuição segue os mesmos critérios do ICMS.

5 – *Salário Educação*: trata-se de uma contribuição à Seguridade Social, cobrada sobre a receita das empresas industriais e comerciais à alíquota de 2,5% ou sobre a receita das empresas rurais a alíquota de 0,8%.

- a) 2/3 são destinados aos Estados para a cota estadual de Salário Educação;
- b) 1/3 permanece com o governo federal e destina-se ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional. Os recursos são repassados aos Estados e municípios, na forma de convênios, para aplicação no Ensino Fundamental da educação de nível básico.

Ainda, para o autor, dos recursos transferidos dos Estados aos municípios tem-se:

1 – Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

- a) da arrecadação do ICMS, 25% é distribuída pelo Estado aos seus municípios;
- b) um mínimo de 75% deve ser distribuído em função do valor agregado;
- c) um máximo de 25% deve ser distribuído em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual.

2 – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA): 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.

Existem as transferências voluntárias aos municípios, como Financiamento do SUS – Fundo Nacional da Saúde, e as transferências do Fundo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Tais recursos transferidos são destinados às demandas das políticas públicas de âmbito nacional, com a contrapartida dos locais que oferecem acolhimento aos usuários dos serviços.

Elaborar uma política pública, conforme Teixeira (2002), significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem estas serão desenvolvidas. Estas definições estão relacionadas com a natureza do regime político vigente, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política local e nacional. Isto posto, o autor destaca a necessidade de distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Segundo ele,

nem sempre políticas governamentais são públicas, embora sejam estatais. Para que uma política seja pública é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. Neste caso, são políticas transparentes e sistematizadas por meio de leis, programas e demais documentos públicos que orientam ações que normalmente se referem à aplicação de recursos.

Várias são as tipologias, modalidades e critérios de classificação de políticas públicas. Teixeira (2002) ressalta algumas, tais como:

- a) Quanto à natureza ou grau da intervenção: *Estrutural* (interfere em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.); *Conjuntural* ou *emergencial* (objetivam amenizar uma situação temporária, imediata);
- b) Quanto à abrangência dos possíveis benefícios: *Universais* (para todos os cidadãos); *Segmentais* (para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado); *Fragmentadas* (destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento);
- c) Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários: *Distributivas* (visam a distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo); *Redistributivas* (visam a redistribuir recursos entre os grupos sociais); *Regulatória* (visam a definir regras e procedimentos que regulem comportamentos para atender interesses gerais da sociedade).

Uma política pública requer, portanto, a intervenção do Estado, que pode ocorrer de várias formas e em áreas de atuação (Teixeira, 2002). Para o cenário econômico atual, a busca pelo equilíbrio social contrapõe o livre-funcionamento do mercado, exigindo ações do Estado para alcançar os objetivos de bem-estar social. Neste sentido, mesmo sendo normalmente as Políticas Públicas voltadas à aplicação de recursos, podem existir ações públicas orientadas à elevação da arrecadação das receitas e, com isto, investir em benefícios aos cidadãos.

Tendo em vista os referenciais apresentados e os objetivos propostos pelo trabalho, estruturou-se a metodologia, ou seja, os procedimentos que foram adotados para o alcance dos objetivos e resolução da problemática. Os procedimentos metodológicos são detalhados a seguir.

Metodologia

Para a realização desta investigação utilizou-se uma abordagem qualitativa, aliada ao uso da pesquisa bibliográfica, com caráter descritivo. Segundo Cervo e Bervian (1976), em qualquer pesquisa, independente da área do conhecimento, supõe-se a exigência de uma pesquisa bibliográfica prévia, seja para o levantamento da situação em questão, seja para a fundamentação teórica.

Caracterizado como um estudo de caso, de acordo com os objetivos da pesquisa, este estudo visa a aprofundar-se nas razões que podem elucidar o comportamento das receitas públicas no município estudado. De acordo com Yin (2005), a preferência pelo uso do estudo de caso deve ser dada em situações em que os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas quando é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Nestes termos, fez-se o levantamento de dados secundários, por meio da análise documental e de relatórios emitidos sobre as receitas municipais. Tais relatórios serviram de base para alimentar as publicações oficiais na Secretaria do Tesouro Nacional, emitidos pelo setor de Contabilidade da Secretaria Municipal de Finanças de Santa Maria/RS.

Primeiramente, a coleta dos dados referentes aos valores arrecadados no município compreendeu o período entre os anos de 2004 a 2011, relativos ao último ano do mandato 2001-2004, integralmente o mandato 2005-2008 e os três primeiros anos do mandato 2009-2012. Este período foi definido em razão da disponibilidade de dados na Prefeitura do município. Assim, no período de 2004 a 2008 e de 2009 a 2011, a gestão municipal foi exercida por políticos de partidos opositores, porém ressalta-se que esta pesquisa não

pretende expor diferenças partidárias ou de políticos. Ideologias políticas distintas, contudo, refletem ações governamentais com impactos diferentes na sociedade, principalmente no que se refere a aplicações de recursos (despesa pública), enquanto o tratamento das receitas obedece a um padrão legal.

Como este estudo apresenta dados relativos às receitas, deve-se considerar o desgaste da moeda ao longo do tempo. Assim, para solucionar o problema da atualização monetária, os dados coletados foram tratados de acordo com o valor da Unidade Fiscal Monetária (UFM) utilizada na cidade, estimado e fixado por decreto municipal, com força de lei.

Para tanto, os valores relacionados na Tabela 1 foram coletados no *site* da Prefeitura municipal de Santa Maria, no espaço destinado à Secretaria de Finanças, tendo o índice de reajuste calculado com base na inflação do período.

Tabela 1 – UFM anual – 2004 a 2011 – Santa Maria (RS)

| Ano | UFM | Índice de Reajuste |
|------|--------|--------------------|
| 2004 | 1,5070 | |
| 2005 | 1,6162 | 7,24% |
| 2006 | 1,7078 | 5,67% |
| 2007 | 1,7636 | 3,27% |
| 2008 | 1,8363 | 4,12% |
| 2009 | 1,9524 | 6,32% |
| 2010 | 2,0338 | 4,17% |
| 2011 | 2,1396 | 5,20% |

Fonte: Secretaria de Finanças – Prefeitura municipal de Santa Maria (RS), 2012.

Após a coleta de dados, foi verificado o comportamento das receitas no município por meio de uma análise descritiva das receitas arrecadadas, realizando a comparação dos percentuais de cada tipo de receita durante o período. Posteriormente à verificação do comportamento da receita, cabe

relacionar as possíveis políticas e ações de governo que possam justificar tal comportamento na opinião dos servidores públicos envolvidos nesse processo.

Assim, foram realizadas entrevistas não padronizadas, com perguntas abertas, formuladas aos gestores em exercício da Secretaria de Finanças no município de Santa Maria/RS, ressaltando-se que foram entrevistados os principais representantes no cargo a partir de 2009. Sendo assim, foram consultados o superintendente da Receita, gerente do ISSQN, gerente do IPTU, gerente do ICMS, auditores e fiscais, e todos os servidores concursados em exercício nestas atividades há quatro anos ou mais, ou seja, que tenham participado de pelo menos dois mandatos e que conheçam as ações municipais desenvolvidas para o fomento da arrecadação.

Nestes termos, conforme Hair et al. (2006), a entrevista não estruturada é conduzida sem uma sequência de perguntas, tendo como principal oportunidade explorar em profundidade as questões, principalmente quando os entrevistados são considerados especialistas no tema.

Após a aplicação da entrevista e das demais etapas elencadas pela metodologia, o estudo busca realizar a análise dos resultados. Na sequência deste trabalho são apresentados os resultados da pesquisa e a discussão dos mesmos, demonstrando o comportamento da receita pública durante o período de análise.

Análise e discussão dos resultados

A Receita Pública Municipal é formada por Receitas Próprias e Receitas Transferidas por outros Entes, como a União e Estados. No município de Santa Maria, de 2004 a 2011, verifica-se uma elevação na arrecadação destas receitas, sendo identificada uma elevação da receita total em 2011 de 60,71%, em relação a 2004.

Como ocorrido com as receitas próprias, as receitas transferidas também tiveram uma elevação considerável no período estudado. As receitas próprias, contudo, aumentaram 55,17%, enquanto as receitas transferidas aumentaram 63,06%. Nestes termos, ao verificar a média da Receita Própria no período (27,79%) e a média das receitas transferidas (72,21%), percebe-se um comportamento contínuo de elevação na arrecadação municipal e a participação de ambas na formação da receita total deste Ente. Ao comparar o ano de 2011 com 2004, verifica-se que a receita transferida apresenta uma variação positiva em 1,02 pontos percentuais, enquanto a variação das receitas próprias foi negativa em 1,02 pontos percentuais, como verificado na Tabela 2.

Tabela 2 – Receita Total – 2004 a 2011 – em UFM – Santa Maria (RS)

| | Receita Própria | %RT | Receita Transferida | %RT | Receita Total |
|------|-----------------|-------|---------------------|-------|----------------|
| 2004 | 24.297.339,07 | 29,72 | 57.445.641,55 | 70,28 | 81.742.980,62 |
| 2005 | 23.573.829,39 | 28,44 | 59.319.313,59 | 71,56 | 82.893.142,98 |
| 2006 | 24.389.886,06 | 28,67 | 60.682.313,84 | 71,33 | 85.072.199,90 |
| 2007 | 24.817.986,32 | 27,01 | 67.065.631,49 | 72,99 | 91.883.617,81 |
| 2008 | 30.370.385,15 | 26,88 | 82.599.346,08 | 73,12 | 112.969.731,23 |
| 2009 | 28.434.393,35 | 25,39 | 83.567.335,13 | 74,61 | 112.001.728,48 |
| 2010 | 33.487.829,33 | 27,54 | 88.087.641,15 | 72,46 | 121.575.470,48 |
| 2011 | 37.701.507,22 | 28,70 | 93.669.059,01 | 71,30 | 131.370.566,23 |

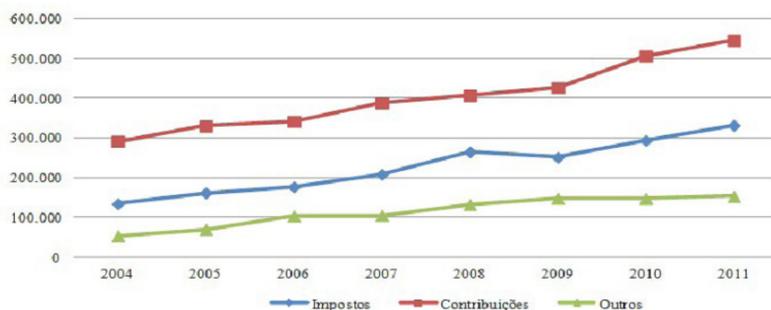
Fonte: Elaborada pelos autores da pesquisa.

Ressalta-se o aumento a partir do ano de 2008, tanto nas receitas próprias quanto nas receitas transferidas. Este crescimento pode ser atribuído às ações públicas adotadas tendo em vista o cenário político e econômico brasileiro, quando o governo adotou medidas de fomento ao consumo na tentativa de evitar os efeitos da crise financeira dos mercados americano e europeu. Dentre as medidas verificadas, cita-se a ampliação de investimentos nas cidades mediante planos governamentais, como o Plano de Aceleração do

Crescimento (PAC). Estes planos incentivaram o consumo e movimentaram a economia como um todo por meio da redução de impostos, como o IPI de veículos e alguns eletrodomésticos da linha branca da indústria.

O aumento das receitas transferidas no âmbito municipal atribui-se à crescente arrecadação tributária da União no período. Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2011 a arrecadação tributária representou 35,88% do PIB, sendo superior à receita arrecadada em 2010, 12,83%. Para ilustrar esta evolução, o TCU elaborou um gráfico, corrigindo os valores reais pelo IPCA, que pode ser visualizado na Figura 1.

Figura 1 – Evolução das Receitas Tributárias da União



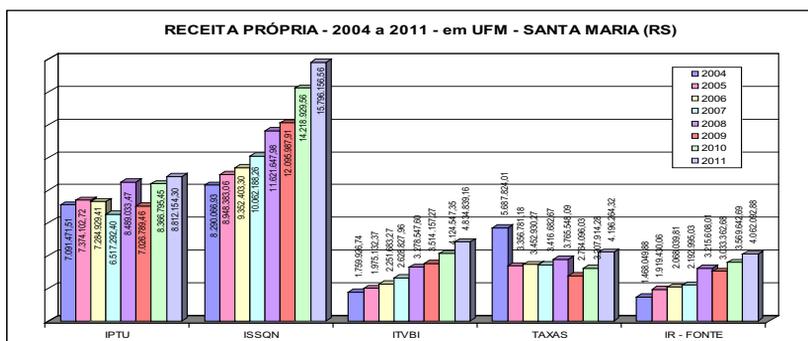
Fonte: TCU – Análise da Receita (Brasil, 2011).

O aumento da arrecadação tributária real da união reflete o bom momento da economia brasileira no período, bem como as ações governamentais desenvolvidas para o fortalecimento da economia. As ações desenvolvidas relacionadas às políticas industriais e o incentivo às exportações acarretaram o aumento da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. Por outro lado, a alta carga tributária passou a ser o grande vilão do país em períodos de estabilidade econômica, responsável por grande parte das queixas dos empresários brasileiros. Esta é a principal causa apontada por empresários pelo engessamento do crescimento econômico, associada às altas taxas de juros e encargos sobre a folha de salários.

Maiores arrecadações das receitas correntes da União representam maiores repasses aos municípios por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM), formado pela arrecadação do IR e do IPI. Com isto, no município de Santa Maria as transferências de recursos do Estado e da União são quase três vezes maiores do que as receitas próprias. Cabe analisar, entretanto, cada tipo de fonte de receita própria, no intuito de identificar o seu comportamento, que pode ser observado na Figura 2.

Ao se observar os tipos de fonte de recurso que formam a Receita Própria no município de Santa Maria (RS), o estudo constatou que o ISSQN é a fonte que tem a maior participação e um dos melhores desempenhos no período. Esta fonte de receita apresenta um comportamento contínuo de elevação, chegando a atingir 90,5% de aumento na comparação de 2011 com 2004. Em entrevista com o representante dos fiscais do município, atribuiu-se este comportamento ao fato de o município ter intensificado as ações de combate à sonegação, com uma atuação mais presente da fiscalização junto aos prestadores de serviços contribuintes deste tributo. Outro fator mencionado pelo entrevistado refere-se à terceirização de alguns serviços relacionados ao ISSQN, como o fornecimento de Notas Fiscais (manuais e eletrônicas), emissão de guias de arrecadação e controle dos serviços por meio de um sistema *on line*. Esta ação, adotada a partir de 2004, ocorre por meio de processo licitatório, tendo como licitantes empresas especializadas nesse tipo de atividade.

Figura 2 – Receitas Próprias



Fonte: Secretaria de Finanças – Prefeitura municipal de Santa Maria (RS), 2012.

Ao se observar os tipos de fonte de recurso que formam a Receita Própria no município de Santa Maria (RS), conforme a Figura 2, o estudo constatou que o ISSQN é a fonte que tem a maior participação e um dos melhores desempenhos no período. Esta fonte de receita apresenta um comportamento contínuo de elevação, chegando a atingir 90,5% de aumento na comparação de 2011 com 2004. Em entrevista com o representante dos fiscais do município, atribui-se este comportamento ao fato de o município ter intensificado as ações de combate à sonegação, com uma atuação mais presente da fiscalização junto aos prestadores de serviços contribuintes deste tributo. Outro fator mencionado pelo entrevistado refere-se à terceirização de alguns serviços relacionados ao ISSQN, como o fornecimento de Notas Fiscais (manuais e eletrônicas), emissão de guias de arrecadação e controle dos serviços por meio de um sistema *on line*. Esta ação, adotada a partir de 2004, ocorre por meio de processo licitatório, tendo como licitantes empresas especializadas nesse tipo de atividade.

Seguindo o exemplo de outros municípios brasileiros, os serviços relacionados à gestão do ISSQN enfrentavam dificuldades, como o baixo investimento em recursos de informática até a falta de pessoal para fiscalização. Tal situação refletia-se na baixa arrecadação deste tributo, sendo identificada a terceirização de alguns serviços como solução à questão.

Tomando 2004 como base (ano em que iniciaram os serviços terceirizados), percebe-se o crescente aumento da arrecadação do ISSQN ao longo do período analisado. Este comportamento é atribuído pelo representante dos Fiscais de Arrecadação às ações efetivas da empresa em parceria com os fiscais do município, tais como cadastro do prestador de serviço no sistema realizado pelo fiscal, concedendo nome de usuário e senha ao sistema; fornecimento de notas fiscais digitais; limitação de notas fiscais manuais; fixação de prazo até o dia 10 do mês seguinte à data da emissão das notas para declaração da movimentação de serviço do prestador e entrega da 2ª via da nota fiscal (caso o prazo não seja cumprido, o prestador pode ter o número de notas reduzidas no próximo período); emissão da guia de recolhimento

do ISSQN diretamente no sistema (o não recolhimento pode suspender/bloquear o cadastro do prestador, forçando seu comparecimento no setor de fiscalização a fim de regularizar a situação); impressão dos Livros de Registro do ISSQN pelo sistema, devendo este ser homologado pela fiscalização.

Outra fonte de recurso que merece destaque é o Itbi, por apresentar a segunda maior variação dentre as receitas próprias, referente à elevação de 174% na comparação de 2011 com 2004, mesmo sendo este tributo responsável por apenas 2,89% em média da receita total e 10,46% em média das receitas próprias. Segundo o responsável pelo setor de arrecadação do município de Santa Maria (RS), este aumento está relacionado ao aumento das transações imobiliárias na cidade e de um convênio firmado entre o município e o Cartório de Registro de Imóveis, vinculando a emissão do cadastro no Registro de Imóveis à apresentação da guia de recolhimento deste tributo.

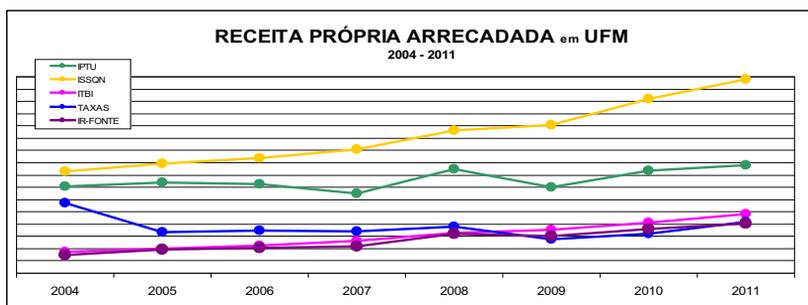
O Imposto de Renda Retido na Fonte é outro recurso próprio que apresenta comportamento de elevação. Esta fonte de recurso é formada pelo valor retido sobre os ordenados pagos aos servidores municipais e serviços prestados ao município. Na comparação entre os anos de 2011 e 2004, o IR aumentou em 176,7%. Esta fonte de receita, entretanto, representa 9,27% em média das receitas próprias e 2,56% em média da receita total. Este comportamento, segundo o responsável do setor de Recursos Humanos, deve-se à elevação dos salários dos servidores municipais, além do cumprimento do que determina a LRF quanto à obrigatoriedade de retenção deste tributo, sob pena de omissão de receita, responsabilizando o gestor público por esta falta.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) é o segundo tributo que mais representou fonte de recurso próprio no município de Santa Maria (RS), 27,2% em média. Esse tributo representa 7,57% em média das receitas totais no período. Mesmo com um comportamento de elevação, o IPTU, em 2007 e 2009, apresentou as menores arrecadações, entretanto,

na comparação do ano de 2011 com 2004, esta fonte de recurso mostra uma elevação de 24,26%. Para o gerente do IPTU, este comportamento deve-se ao fato de que os valores cobrados deste tributo sofreram reajustes abaixo do índice UFM no período em estudo, além dos descontos e benefícios fiscais concedidos aos proprietários de imóveis urbanos, contribuintes deste tributo, visando a sua arrecadação antecipada. Verifica-se, contudo, crescimento na sua arrecadação, atribuído pelo aumento da atividade imobiliária na cidade e aos descontos concedidos aos contribuintes que recolhem este tributo em prazos menores.

Dentre as fontes de recurso próprias, a única que não apresentou comportamento de elevação ao longo do tempo estudado foi a Taxa Municipal. Este tributo é formado pelas taxas de vistoria de alvará de localização, protocolo, certidões e demais serviços prestados pelo município. Na comparação entre os anos de 2011 e 2004, percebe-se uma redução de 27,3% na arrecadação deste tributo, porém sua representatividade perante as receitas totais mostram 3,80% em média. Para o responsável pelo Cadastro Imobiliário da prefeitura do município, este comportamento pode ser atribuído ao fato de haver aumento na inadimplência por parte das empresas e consequente elevação na inscrição de dívida ativa no município.

Figura 3 – Evolução da Receita Própria

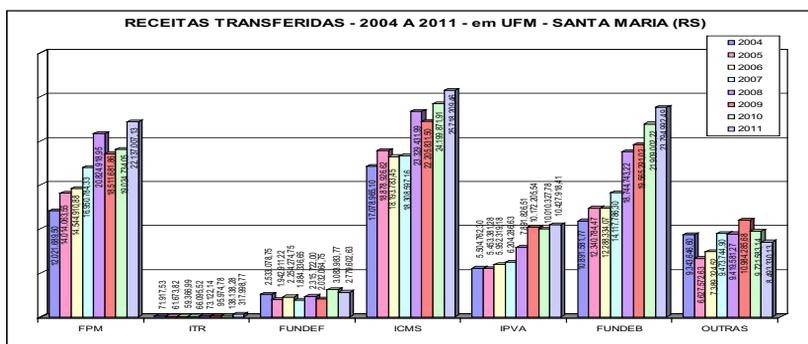


Fonte: Secretaria de Finanças – Prefeitura municipal de Santa Maria (RS).

Na Figura 3 pode ser observada a ordem de arrecadação dentre as fontes de receitas próprias no município de Santa Maria no período estudado, bem como o comportamento de cada uma delas. Constatou-se que o ISSQN foi a fonte de recurso próprio que apresentou comportamento de maior elevação no período e grau de importância perante a arrecadação total, enquanto o pior desempenho foi percebido pela fonte de receita das taxas arrecadadas pelo município.

Sabendo-se que, dentre as receitas totais no município de Santa Maria (RS), as receitas de transferência apresentam maior representatividade (72,21%, em média), necessita-se a observação do comportamento das fontes de recurso que formam esse tipo de receita. A Figura 4 apresenta o comportamento das receitas de transferência no período estudado.

Figura 4 – Receitas Transferidas



Fonte: Secretaria de Finanças – Prefeitura municipal de Santa Maria (RS)

Dentre as receitas transferidas, a cota-parte do ICMS é aquela que apresentou maior representatividade, 28,57% em média, e tem maior participação dentre as receitas totais, 20,62% em média. O ICMS mostrou uma elevação de 50,58% na comparação entre os anos de 2011 e 2004. Apesar de não apresentar uma evolução contínua e regular, este recurso figura como a principal fonte de arrecadação da receita municipal em Santa Maria (RS), em todos os anos analisados.

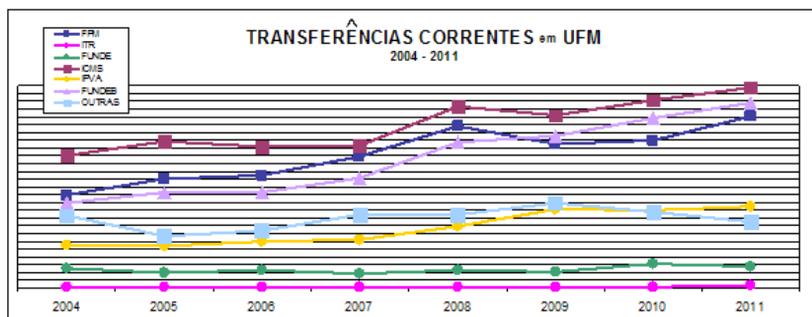
Nesse sentido, verifica-se que o Programa de Educação Fiscal é apontado pelos responsáveis da arrecadação como um fator de elevação desta receita. Este programa, realizado pela Prefeitura em parceria com a Escola Superior Fazendária (Esaf), por intermédio de cursos a distância, forma disseminadores da educação fiscal direcionados a professores da rede pública, estudantes e demais interessados, incentivando e conscientizando da importância de o cidadão exigir a nota fiscal como forma de combate à sonegação.

Além disso, o responsável pelo setor de ICMS atribui o aumento desta receita às ações desenvolvidas de fiscalização junto a produtores rurais e empresas da cidade, baseadas em duas fases: 1º) análise e correção das Guias Informativas modelo B (GMB), prestadas à Secretaria da Fazenda do Estado do RS (Sefaz-RS); este processo justifica-se, pois parte do ICMS recolhido ao Estado retorna ao município de origem na forma de valor adicionado; substituição das GMB com dados divergentes; cobrança via telefone e *e-mail*, da apresentação daqueles contribuintes omissos desta declaração; 2º) após o processamento das declarações enviadas à Sefaz-RS e consequente divulgação do índice provisório da cota-parte do ICMS, verificam-se possíveis divergências, e, em caso positivo, elaboram-se recursos para recuperar os eventuais valores divergentes.

Outra fonte de recurso que se destaca entre as receitas transferidas é o Fundeb, que figura como a segunda principal fonte da receita municipal, representando 22,19% em média das receitas transferidas e 16,04% em média das receitas totais. Com um comportamento de elevação contínua, essa fonte de receita apresenta um aumento de 118,47% entre 2004 e 2011. A maior variação, porém, ocorreu entre 2008 e 2009 (32,21 pontos percentuais). Esse comportamento, segundo a Secretaria de Educação, deve-se ao aumento das matrículas nas escolas municipais, podendo ser atribuído à evasão de alunos da rede privada, abertura de novas vagas públicas, campanhas de incentivo à educação de jovens e adultos, entre outros.

O Fundo de Participação Municipal (FPM), segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é uma das principais fontes de arrecadação de receitas na maioria dos municípios brasileiros. Já em Santa Maria (RS) esta fonte de recurso figura como a segunda principal receita pública, pela média 23,3% das receitas transferidas e 16,83% das receitas totais. Mesmo apresentando um aumento de 84,14% de 2004 a 2011, percebe-se uma redução em 2009 de 3,06 pontos percentuais da representatividade das receitas transferidas.

Figura 5 – Evolução das Receitas Transferidas



Fonte: Secretaria de Finanças – Prefeitura Municipal de Santa Maria (RS).

As receitas transferidas apresentaram comportamento ascendente no período analisado. O maior crescimento percebido, entretanto, refere-se ao Fundeb que, a partir de 2009, assumiu a segunda maior representatividade perante as receitas dessa natureza. Enquanto o FPM e o ICMS apresentaram leve redução de 2008 para 2009, talvez verificada pela redução da arrecadação nacional em virtude da crise financeira global, as demais receitas apresentam leve crescimento no período. A partir de 2009, contudo, houve crescimento na receita transferida de outros Entes públicos, com exceção do grupo de outras receitas que se referiu a demais repasses de natureza não orçamentária.

Conclusões

Sabe-se que a Receita Pública Municipal é uma questão importante para o desenvolvimento dos municípios. As recentes crises financeiras e o crescimento das demandas da sociedade configuram um cenário repleto de desafios para a gestão de finanças públicas municipais, cabendo aos gestores aplicar de maneira eficiente os recursos que são arrecadados e geridos pelo município.

Neste sentido, o presente estudo buscou analisar o comportamento das receitas públicas no município de Santa Maria (RS), investigando as principais fontes de receitas próprias e receitas de transferência. Além disso, buscaram-se identificar ações que pudessem elucidar tal comportamento durante o período analisado (2004 a 2011).

Adotou-se como metodologia uma pesquisa qualitativa, tendo por fonte dados primários coletados por meio de entrevistas com especialistas da gestão pública no município e dados secundários, mediante relatórios internos e externos relacionados à gestão municipal. Para essa análise, utilizou-se o método do estudo de caso, ou seja, avaliando especificamente a cidade de Santa Maria (RS). Destaca-se a escolha do caso devido a sua representatividade econômica em relação à Região Central do Estado do RS. O Produto Interno Bruto (PIB) da cidade é formado principalmente pelos serviços, seguido da indústria e da agropecuária. Os serviços que mais se destacam relacionam-se à área da educação, na qual a cidade destaca-se pelo seu potencial, considerando as diversas instituições de ensino situadas no local.

Os resultados da pesquisa demonstram uma evolução de 60,71% das receitas totais durante o período. Essas receitas totais são representadas pelas receitas próprias (27,79%, em média, da receita total) e pelas receitas de transferência recebidas no município da União e do Estado (72,21%, em média, da receita total). Ao analisar as receitas próprias, nota-se também uma elevação acentuada a partir do ano de 2008. Este fato pode estar

relacionado com questões econômicas relativas aos planos de estímulo e fortalecimento da economia para enfrentamento da crise financeira mundial daquele período.

Assim, conclui-se que a principal fonte de receitas próprias, de 2004 a 2011, foi o ISSQN, que obteve um crescimento de 90,5%, atribuído principalmente à terceirização de serviços de gestão do ISSQN, além da intensificação da fiscalização. A segunda fonte de recursos própria em representatividade foi o IPTU, com uma participação de 27,2% (em média), apresentando uma elevação de 24,26% durante o período analisado. Este comportamento pode ser atribuído ao aumento no número de imóveis na cidade e pelas campanhas anuais de concessão de desconto para recolhimento antecipado deste tributo. Já o Itbi apresentou um dos comportamentos de maior elevação dentre as fontes de recursos próprios e pode ser explicado pelo crescimento da atividade imobiliária e pela adoção de uma norma legal que exige a guia de recolhimento deste tributo para cadastro da certidão no Registro de Imóveis. Os outros tributos de arrecadação própria (IRRF e Taxas), apesar de apresentarem crescimento no período estudado, não apresentam expressiva representatividade ante as receitas totais.

Ao avaliar as receitas de transferência, constatou-se que a principal fonte (no período de 2004 a 2011) deste tipo de receita corresponde ao ICMS. Os recursos gerados por este imposto alcançaram um crescimento de 50,58%. Este resultado na cidade de Santa Maria diverge da maioria das cidades brasileiras. Pela importância do comércio local na região, entretanto, o ICMS apresenta-se como a principal fonte de recursos de transferências devido ao programa de educação fiscal, incentivando a exigência da Nota Fiscal em todas as operações comerciais, além do aumento da fiscalização como forma de intensificar o combate à sonegação.

A segunda maior fonte de renda de transferências em 2011 é o Fundeb, com média de 16,04% de representatividade ante as receitas totais devido ao aumento de vagas escolares disponíveis e preenchidas na cidade, conforme a metodologia de rateio desta receita entre as cidades brasileiras.

Assim, ações voltadas à educação resultam em aumento nas receitas recebidas da União. Ressalta-se também que esta fonte de receitas obteve crescimento ao longo do período de análise. A terceira fonte de transferências com maior representatividade em 2011 é o Fundo de Participação Municipal (FPM), com 16,83% das receitas totais. Segundo dados da STN, esta fonte de recurso, para muitos municípios brasileiros, é a principal fonte de receita, demonstrando a dependência econômica existente de recursos da União e dos Estados.

Assim, a realização desta pesquisa apresentou algumas limitações. Percebe-se que, por se tratar de aspectos financeiros, torna-se difícil acessar profundamente os dados, limitando as questões a serem analisadas pela sua representatividade. Além da natureza financeira das informações, ressalta-se o período restrito da análise, que variou do ano de 2004 a 2011. Ao analisar a metodologia aplicada, nota-se que a principal limitação refere-se à não generalização dos resultados, por se tratar de um estudo de caso.

Desta forma, verificou-se que as receitas públicas são um tema relevante, pois representam um desafio para os gestores públicos, que devem adequar o seu orçamento às necessidades da sociedade. Sendo assim, é importante conhecer como se estrutura a receita total pública, formada por receitas próprias e receitas de transferência. Com isso, tem-se como principal sugestão para trabalhos futuros a ampliação da amostra, investigando a realidade de outros municípios. Além disso, sugere-se realizar testes estatísticos que possam aprofundar a análise dos dados financeiros.

Referências

- ALVES, E. C.; FREITAS, V. P. *Código Tributário Nacional comentado: doutrina e jurisprudência*, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS. BDJur, Brasília, DF, 2008. V. 10.
- ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, P. A. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local (1996). *Informe-se BNDES*, São Paulo, n. 15, p. 1-8, jul. 2000.
- BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Análise da Receita. *Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/fichas/3_1_ArrecadacaoReceita.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil, 1976.

FILELLINI, A. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1994.

FRATA, A. M.; PERIS, A. F. Análise da composição das finanças municipais nos municípios paranaenses, no período de 1996 a 2000. In: *Seminário do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 3.*, Cascavel, 2004.

HAIR, J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, E. R. *Gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, J. A. M. Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do Estado do RS no período de 1989-1998. 202, Ijuí. *Anais...* Ijuí, RS: Unijuí, 2002. Disponível em: <http://www.fec.tche.br/sitefec/download/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

REZENDE, Fernando A. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, L. M. *Contabilidade governamental*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista Políticas Públicas*, Salvador, Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002.

TRISTÃO, J. A. M. *A Administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2003.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em: 5/5/2013

Accite final em: 1º/10/2013