



**INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO - ISG**

Henrique Cardoso Mesquita Mello

**A GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS SOB A ÓTICA DAS  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

**Dissertação de Mestrado**

LISBOA  
2014

Henrique Cardoso Mesquita Mello

**A GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS SOB A ÓTICA DAS  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

Dissertação apresentada no Instituto Superior de  
Gestão para obtenção do grau de Mestre em Gestão

Orientador: Prof. José de Magalhães, Dr.

Lisboa  
2014

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo investigar a atual situação da gestão fiscal dos municípios alagoanos, principalmente sob a ótica da dependência financeira que existe das transferências intergovernamentais. A gestão financeira na administração pública compreende a arrecadação de receitas, a destinação dos recursos, o planejamento, o orçamento, controle etc. O pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 deu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. No entanto, a autonomia financeira está ameaçada pelo volume de receitas de transferências que os municípios recebem dos Estados e da União. O poder local necessita de autonomia para deixar de ser apenas um executor de políticas públicas descentralizadas dos entes de maior poder, devendo se tornar protagonista no desenvolvimento regional. A dependência financeira dos municípios alagoanos tem diminuído nos últimos anos devido ao crescimento na arrecadação de receitas próprias. Apesar dessa evolução, o nível de dependência das transferências intergovernamentais é alto, é preciso que os municípios arrecadem os tributos de sua competência com maior eficiência a fim de torná-los viáveis financeiramente, dentro do pacto federalista atual. Para que isso ocorra, além da participação popular, técnicas de benchmarking contribuirão para a alavancagem das receitas tributárias.

**Palavras-chave:** Gestão Fiscal, Autonomia, Transferências Intergovernamentais, Benchmarking.

## ABSTRACT

This study aimed to investigate the current situation of fiscal management of municipalities in Alagoas, mainly from the perspective of financial dependence that exists on intergovernmental transfers. Financial management in public administration comprises revenue collection, allocation of resources, planning, budgeting, control, etc. The federal pact established in the Federal Constitution of 1988 gave municipalities political autonomy, administrative and financial. However, financial autonomy is threatened by the volume of revenue transfers that municipalities receive from the States and the Union. Autonomy of local government needs to stop being just a performer of decentralized public policies of loved most power, should become player in regional development. The financial dependence of municipalities in Alagoas has decreased in recent years due to the growth in the collection of own revenue. Despite this evolution, the level of dependence on intergovernmental transfers is high, it is important that municipalities arrecadem taxes within their jurisdiction more effectively in order to make them financially viable within the current federalist pact. For this to occur, in addition to popular participation, benchmarking techniques contribute to the leverage of tax revenues.

**Keywords:** Fiscal Management, Autonomy, Intergovernmental Transfers, Benchmarking.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que sempre me deu a força, coragem e a fé necessária para enfrentar os problemas da vida. Sem ti Senhor! Não sou nada. Contigo me sinto uma fortaleza intransponível para superar qualquer adversidade. Obrigado.

Neste momento importante, em que conquisto o degrau mais importante de minha vida acadêmica não posso deixar de agradecer às pessoas que contribuíram para esta vitória.

Agradeço ao meu orientador professor Doutor José Magalhães pela atenção apresentada, orientação e apoio para que eu conseguisse terminar esta obra.

Ao Forum – Centro de Formação Estudos e Pesquisas e ao ISG – Instituto Superior de Gestão, que através deste mestrado, possibilitou este cientista contábil desenvolver competências técnicas e comportamentais na área de gestão as quais impactarão nas organizações a que participe.

Ao meu amor, parceira e amiga em todas as horas, obrigado pelo incentivo constante. Juntos, fazemos nossa estória e neste capítulo tens participação decisiva, sem você não teria conseguido.

Ao meu filho Matheus “presente de Deus” de nome e de fato, pelo seu sorriso ao me ver chegar. E ao meu filho Vinícius que ainda não nasceu, mas já é muito amado. aguardo com muita alegria seu nascimento.

Aos meus pais pela minha educação, pelo incentivo nos estudos e, principalmente, por me ensinarem sonhar. Esta dissertação é parte de um sonho que se transformou em realidade através de muito esforço e dedicação.

A todos os colegas do curso de mestrado pela agradável convivência e troca de informações, especialmente, à Ana Emília Floring Alencar Tavares, Elba da Silva Torres, Nadja Maria do Nascimento.

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado.  
Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a nação não quiser ir à falência.  
As dívidas públicas deverão ser reduzidas.  
A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada.  
As pessoas devem novamente aprender a trabalhar em vez de viver por conta pública.

(Marcus Tullius Cícero, Roma, ano 55 a.C)

## TABELA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

### Abreviaturas

Idem	– igual
p.	– página
apud	– citado por
art.	– artigo
EC	– Emenda Constitucional
et. al.	– e outros

### Siglas

ADCT	– Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	– Alagoas
BC	– Banco Central
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	– Controladoria Geral da União
CN	– Congresso Nacional
CONFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Nacional
CTB	– Carga Tributária Bruta
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	– Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	– Imposto de Renda
ISS	– Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	– Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	– Imposto sobre Transmissão Causa Morte e Doação
IPCA	– Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
LC	– Lei Complementar
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
NFSP	– Necessidades de Financiamento do Setor Público
PEC	– Projeto de Emenda Constitucional
PEF	– Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	– Produto Interno Bruto
PNB	– Produto Nacional Bruto
PND	– Plano Nacional de Desestatização
PPA	– Plano Plurianual
RCL	– Receita Corrente Líquida
RGF	– Relatório de Gestão Fiscal
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	– Sistema Único de Saúde
URV	– Unidade de Referência do Valor

## ÍNDICE DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

### Tabelas

Tabela 1	– Carga Tributária Disponível por ente da Federação.....	11
Tabela 2	– Crescimento das Receitas Municipais (2007 – 2011).....	80
Tabela 3	– Crescimento das Receitas Municipais por Habitante (2007 – 2011).....	81
Tabela 4	– Dependência Financeira das Transferências (2007 – 2011).....	83
Tabela 5	– Grau de Dependência Financeira das Cidades por Estado da Região Nordeste (2007 – 2011).....	85
Tabela 6	– Percentual das Receitas Próprias no ano de 2011.....	85
Tabela 7	– Potencial de Arrecadação no ano de 2011.....	88

### Figuras

Figuras 1	– Repartição de Poderes da República Federativa do Brasil.....	21
Figuras 2	– Organograma da Administração Pública Brasileira.....	32
Figuras 3	– Processo de Planejamento na Gestão Fiscal do Brasil.....	41
Figuras 4	– Plano Estratégico e Instrumentos de Planejamento de Gestão Fiscal.....	43
Figuras 5	– Compatibilização entre os Instrumentos de Gestão Fiscal.....	44

### Gráficos

Gráficos 1	– Comparação entre a Receita por Habitante e Receita Total.....	81
Gráficos 2	– Comparação entre a Receita por Habitante, Própria e Total.....	82

# ÍNDICE

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Contextualização e Estrutura da Dissertação.....</b>	13
<b>1.2 Formulação do Problema e sua Importância.....</b>	14
<b>1.3 Hipóteses.....</b>	16
<b>1.4 Objetivos.....</b>	16
1.4.1 Objetivo Geral.....	16
1.4.2 Objetivos Específicos.....	16
<b>1.5 Justificativa.....</b>	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Federalismo.....</b>	<b>18</b>
2.1.1 Federalismo Brasileiro.....	18
2.1.2 Federalismo Fiscal Brasileiro.....	22
2.1.3 Autonomia e Dependência Financeira.....	25
<b>2.2 Administração Pública Brasileira.....</b>	<b>29</b>
2.2.1 Administração Pública e Organização Político-administrativa do Brasil	29
2.2.2 Evolução Histórica da Administração Pública Brasileira.....	33
<b>2.3 Gestão Fiscal nos Municípios Brasileiros.....</b>	<b>40</b>
2.3.1 Gestão Fiscal dos Municípios.....	40
2.3.2 Instrumentos de Planejamento na Gestão Fiscal.....	41
2.3.3 Plano Plurianual - PPA.....	43
2.3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	45
2.3.5 Lei Orçamentária Anual - LOA.....	46
2.3.6 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	47
<b>2.4 Receitas dos Municípios Brasileiros.....</b>	<b>51</b>
2.4.1 Receitas Públicas.....	51
2.4.2 Receitas Próprias dos Municípios.....	54
2.4.3 Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana - IPTU.....	56
2.4.4 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.....	58
2.4.5 Imposto Sobre Transmissão de Bens Inter Vivos - ITBI.....	60
2.4.6 Taxas.....	61
2.4.7 Contribuição de Melhoria.....	62
<b>2.5 Receitas de Transferências.....</b>	<b>64</b>
2.5.1 Receitas de Transferências Intergovernamentais.....	64
2.5.2 Receitas Municipais de Transferências Recebidas pela União.....	65
2.5.3 Receitas Municipais de Transferências Recebidas pelos Estados.....	70
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1 Coleta de Dados e Amostra.....</b>	72
<b>3.2 Procedimentos Metodológicos.....</b>	73
<b>3.3 Dificuldades Encontradas.....</b>	74
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>76</b>
<b>4.1 Situação Social e Econômica do Estado de Alagoas.....</b>	76
<b>4.2 Análise da Evolução das Receitas dos Municípios Alagoanos.....</b>	79
<b>4.3 Análise da Dependência Financeira dos Municípios Alagoanos.....</b>	82

<b>4.4 Análise do Potencial de Arrecadação Tributária Municipal.....</b>	<b>86</b>
<b>4.5 Alternativas de Melhoria no Desempenho Financeiro da Gestão Municipal.....</b>	<b>89</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>95</b>
<b>5.1 Verificações das Hipóteses.....</b>	95
<b>5.2 Conclusões .....</b>	96
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Gestão fiscal é a forma com que a Administração Pública gere os seus recursos, abrange os aspectos da arrecadação de receitas, dispêndios de recursos (despesas), o planejamento governamental, o orçamento público, o controle, a fiscalização etc.

Para Matias–Pereira (2010, p.62) a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do Direto e da Moral, visando o bem comum.

No Brasil há 5.565 municípios, alguns com características totalmente diferentes: tamanho da população, nível de desenvolvimento socioeconômico, diferenças climáticas, entre outras. Alguns destes fatores não foram considerados no pacto federalista brasileiro, tornando a repartição de receitas desigual.

O federalismo brasileiro emergiu no ano de 1889, mas foi a partir da década de 1980 que o Brasil intensificou o processo de descentralização na Administração Pública procurando dar aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. Este processo foi resultado da luta dos governos subnacionais pela redemocratização do país que na ocasião atravessava por um período de regime de ditadura militar (1964-1985).

Naquele momento, havia uma crescente demanda da população por serviços públicos, especialmente na área social. Diante disso, a Constituição Federal Brasileira de 1988 atendeu aos anseios dos municípios destinando a estes uma maior parte das receitas arrecadadas pela União e Estados. Designou um maior volume de recursos ao fundo de rateio intergovernamental que compete aos municípios (FPM), passando de 17% para 22,5% o percentual arrecadado com o Imposto de Renda - IR e com o Imposto sob Produtos industrializados – IPI, ambos tributos de competência nacional. Aumentou também de 20% para 25%, o percentual de transferência que os Estados destinam aos municípios sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Segundo Afonso (1994), os maiores beneficiados da desconcentração fiscal foram os municípios, que obtiveram uma ampliação da receita disponível<sup>1</sup> de 9% em 1980 para 15% em 1995; com relação à elevação das receitas próprias, estas saltaram de 3% para 5%. Estes números indicam que o aumento da receita nos municípios decorre de um maior volume de

---

<sup>1</sup> A receita disponível é o montante das receitas arrecadadas pelos municípios mais as transferências governamentais recebidas descontadas as deduções, compensações, multas etc.

transferências governamentais dos Estados e da União para os municípios, haja vista que o crescimento da receita própria foi pequeno.

Tabela 1 - Carga Tributária Disponível por ente da Federação

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1980	68,16%	23,27%	8,57%
1988	60,09%	26,61%	13,30%
2000	56,70%	26,58%	16,72%
2005	57,72%	25,91%	16,75%
2007	58,14%	25,27%	16,59%
2010	57,60%	24,70%	18,30%

FONTE: Souto, Paulo (2012).

Segundo Souto, Paulo (2012), de toda a receita arrecadada no Brasil, o percentual de receitas à disposição dos municípios no ano de 2010 foi de 18,30%, deste total, apenas 31,27% em receitas próprias, ou seja, 68,73% de receitas oriundas de transferências governamentais.

No período compreendido entre 1980 e 2010 houve um acréscimo percentual relevante no volume de receitas municipais. No entanto apesar do crescimento, as receitas à disposição dos municípios, assim como a arrecadação de receitas próprias nos municípios brasileiros é baixíssima, fato este que deixa as cidades sob a égide dos entes maiores tornando os municípios simples executores de políticas públicas estaduais e nacionais.

Nas cidades alagoanas pesquisadas, o percentual de receitas arrecadadas pelo município variou entre 1,22% (Roteiro) e 31,83% (Maceió). Na pesquisa, constatou-se que quanto menor a densidade populacional maior é sua dependência das transferências intergovernamentais para a manutenção dos serviços públicos.

Apesar de nas últimas décadas ter havido uma desconcentração de receitas favorecendo os municípios, a autonomia política e administrativa conseguida através da Carta Magna trouxe responsabilidades proporcionalmente maiores do que os recursos financeiros acrescidos, com isso, a autonomia financeira nunca chegou à maioria dos municípios brasileiros, ficando as gestões municipais dependentes dos Estados, e principalmente da União que detém a maior parcela da receita pública nacional.

Segundo Silva, et. al. (2008), a distribuição de responsabilidades não evoluiu na mesma magnitude da arrecadação tributária. Atualmente, o governo federal detém grande parte das receitas nacionais, restando aos municípios apenas tributos de baixa representatividade.

Compete aos municípios a arrecadação de Receitas Tributárias, Receitas de Contribuições, Receitas Patrimoniais, Receitas Agropecuárias, Receitas Industriais, Receitas de Serviços, dentre outras. Porém, o bom desempenho financeiro depende do montante de recursos proveniente da arrecadação tributária, a qual cabe aos municípios a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Transmissão Causa Morte e Doação (ITCD) e o Imposto Sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU). Estes impostos são as três principais fontes de recursos próprios dos municípios brasileiros. Segundo a FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, 83% dos municípios brasileiros têm menos de 20% de receita própria, ou seja, aproximadamente 80% das despesas municipais são subsidiadas pelos governos estaduais e federal.

Devido à forma de repartição de receitas adotada no Brasil as cidades brasileiras não tem autonomia financeira plena, uma vez que as receitas tributárias, principal fonte de receitas dos municípios é composta por tributos de baixa participação no total de receitas nacionais. A autonomia financeira municipal é relativa, haja vista que não é possível dentro do pacto federalista atual, os municípios possuem recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos sem o aporte financeiro dos Estados e da União.

A resolução do problema financeiro dos municípios depende de um novo pacto federativo que repartisse melhor as receitas, respeitando as peculiaridades dos municípios. A solução a partir de um novo modelo de repartição de receitas há muito tempo é estudada e debatida, mas não faz parte deste estudo.

Neste trabalho, foram analisamos as receitas públicas municipais, foi mensurada a dependência financeira que os municípios possuem dos entes maiores, avaliou-se o potencial de arrecadação dos tributos de competência municipal e buscou-se soluções e/ou alternativas para tornar os municípios alagoanos menos dependentes das receitas oriundas de transferências intergovernamentais, tudo isso, diante do modelo imposto pela Constituição Brasileira de 1988.

A dependência das transferências governamentais entre os municípios brasileiros varia entre 50% e 99%, em Alagoas a variação foi de 68% e 99%. Considerando esta enorme variação no nível de dependência, é que procuramos traçar um panorama nos municípios alagoanos segregados de acordo com o tamanho da população, objetivando analisar municípios com características semelhantes, desta forma, teremos um panorama que permitirá analisar os municípios com a mesma capacidade de arrecadação.

## 1.1 Contextualização e Estrutura da Dissertação

O presente estudo tratará da gestão fiscal dos municípios alagoanos, especificamente sobre a dependência financeira que os municípios possuem dos outros entes federativos: Estados e União. O pacto federativo imposto na Constituição Brasileira vigente deu aos municípios autonomia político-administrativa e financeira, no entanto muitos municípios sofrem para manter esta autonomia em razão do grande volume de receitas oriundas de transferências intergovernamentais.

A estrutura deste trabalho é constituída em seis partes: 1. Introdução; 2. Referencial Teórico; 3. Metodologia; 4. Análise dos Dados; 5. Conclusões e 6. Referencias Bibliográficas). Na introdução realizaremos a abordagem inicial sobre o tema, explicitaremos os objetivos deste estudo, hipóteses a serem testadas e as justificativas.

Iniciamos o referencial teórico desta dissertação com tópico a respeito do federalismo, serão abordados as formas de Estado, o Estado Federal brasileiro e suas características, tais como a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, sendo esta última peculiar do Estado Federal brasileiro. Além disso, será apresentada a forma que é realizada a distribuição das receitas nacionais.

No item 2, trata-se da Administração Pública brasileira, sua organização político-administrativa e evolução histórica, descrevendo desde a administração pública patrimonialista até os dias atuais com a nova administração pública.

Em seguida, no terceiro item do referencial teórico, será abordado a forma com que os gestores públicos, principalmente os municipais, desenvolvem suas atividades financeiras. Serão observados os instrumentos de planejamento da gestão financeira no Brasil: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, como também foram abordados os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal com relação ao tema desta dissertação.

Os itens 2.4 e 2.5 trata da discriminação das receitas públicas no Brasil, estas informações são de grande importância para a compreensão da pesquisa, pois, dará condições de conhecer as receitas que compõem o orçamento público brasileiro, possibilitando assim, o entendimento a respeito das receitas próprias dos municípios e das receitas oriundas de transferências intergovernamentais.

No Capítulo III estão as regras que balizarão a pesquisa. Visando amenizar as diferenças populacionais os municípios foram segregados em cinco grupos de acordo com a densidade populacional, seguindo a classificação estabelecida pelo IBGE – Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística, órgão responsável pelos índices econômicos e sociais no Brasil. Esta segregação permite comparar os dados destes municípios tornando o diagnóstico mais preciso.

O propósito desta pesquisa será analisar as receitas municipais e criar uma alternativa para que os municípios alagoanos tornem-se menos dependentes dos recursos transferidos pelos entes maiores. A melhoria na arrecadação de tributos, como também o incremento na geração de riquezas a partir de seu patrimônio fomentará o desenvolvimento econômico e social das cidades alagoanas.

No Capítulo IV, será analisado a gestão dos recursos públicos nos municípios do Estado de Alagoas, com uma visão sobre as receitas públicas e a dependência econômica que os municípios têm em proporção ao volume financeiro proveniente das receitas de transferências intergovernamentais. Em seguida, serão apresentadas alternativas para um melhor aproveitamento do potencial de arrecadação dos municípios alagoanos.

Os Capítulos V e VI são respectivamente, as conclusões e o referencial bibliográfico.

## **1.2 Formulação do Problema e sua Importância**

A produção de bens e serviços acontece nos municípios, por consequência os respectivos fatos geradores dos tributos e arrecadação tributária. Na realidade o cidadão vive no município, sendo este ente que de fato oferece os serviços públicos essenciais a sua sobrevivência: saúde, educação, assistência social, infraestrutura etc.

Seguindo esta linha de raciocínio, para que a administração pública atenda melhor as demandas de serviços exigidos pela sociedade é necessário que estes possuam uma maior autonomia financeira.

A autonomia municipal sofre interferência dos entes estadual e federal em razão da dependência econômica que os municípios têm em relação àqueles. O poder público local necessita de autonomia para deixar de ser apenas um executor de políticas públicas determinadas pelo governo central e pelos governos estaduais, procurando desenvolver iniciativas de fomento econômico e social que favoreçam a população.

Os municípios alagoanos seguem a média nacional, tem nível de dependência financeira em torno de 80%, segundo dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN. Para que esta dependência diminua, dentro das regras atuais de repartição de receitas, é preciso que os municípios arrecadem mais e tenham mais receitas próprias oriundas

de seu patrimônio, tornando-se entes viáveis financeiramente, desta maneira, passem a oferecer serviços que satisfaçam a população.

Será que os municípios alagoanos dependem das transferências intergovernamentais de recursos para desenvolver políticas públicas necessárias à população? A dependência econômica tem aumentado?

Será que os municípios de maior densidade populacional dependem mais das transferências intergovernamentais? Qual seria a alternativa ou solução para que diminua o nível de dependência econômica dos municípios e os tornem menos dependentes?

São estas as perguntas que queremos responder nesta pesquisa. Depois do diagnóstico apresentado, estratificado pelo tamanho da população, iremos pesquisar maneiras que possibilitem a diminuição da dependência financeira dos municípios alagoanos.

A preocupação com a diminuição do gasto público tem sido alvo de grande preocupação no Brasil. A legislação brasileira impõe limites para gastos com despesas de pessoal, limites para endividamento, limites de gastos com juros, com encargos da dívida pública etc. Os municípios não podem deixar de observar os limites supracitados, mas como alternativa para melhorar sua autonomia financeira, o aumento das receitas através do esforço em arrecadar mais receitas pode ser uma forma dos municípios obedecerem aos limites impostos pela legislação, bem como aprimorarem a gestão financeira.

No Brasil há municípios que realizam uma boa gestão fiscal e conseguem diminuir o grau de dependência financeira dos Estados e da União. Isto poderá ocorrer devido à eficiência administrativa, desenvolvimento econômico ou características regionais, como o caso da cidade de Barra de São Miguel - AL, que aproveitou seu potencial turístico e a quantidade de casas luxuosas que havia na cidade, potencializou a arrecadação de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), aumentando com isto, o volume de suas receitas próprias e como consequência houve a diminuição da dependência financeira existente dos outros entes federativos.

São alternativas como a supracitada, a partir de um diagnóstico resultante desta pesquisa, que permitirá analisar algumas possibilidades visando alavancar as finanças municipais, permitindo aos municípios alagoanos autonomia financeira.

Para investigarmos estes problemas elencamos as seguintes variáveis:

1. Receitas dos municípios alagoanos;
2. Receitas de transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios alagoanos;
3. Receitas próprias dos municípios alagoanos;

4. A dependência econômica dos municípios alagoanos.

### **1.3 Hipóteses**

1. Houve crescimento nas receitas dos municípios alagoanos no período de 2007 a 2011;
2. A dependência financeira que os municípios alagoanos têm em relação às transferências intergovernamentais aumentou no período de 2007 a 2011;
3. Os municípios com menor densidade populacional do Estado de Alagoas têm uma maior dependência financeira do que aqueles com maior densidade populacional;
4. Há potencial de crescimento na receita própria arrecadada pelos municípios do Estado de Alagoas.

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Objetivo Geral**

Analisar a gestão fiscal dos municípios alagoanos, buscando alternativas para melhorar a arrecadação de receitas próprias e com isso diminuir a dependência financeira que existe do Estado de Alagoas e da União.

#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

- Examinar quais receitas compõem o orçamento dos municípios alagoanos, bem como a variação destas receitas durante os anos de 2007 a 2011;
- Analisar o nível de dependência que municípios alagoanos têm em relação às receitas de transferências intergovernamentais, como também a evolução desta dependência;
- Investigar onde há maior dependência financeira sobre as transferências intergovernamentais de acordo com a densidade populacional;
- Analisar alternativas para o incremento das receitas próprias nos municípios com o objetivo de diminuir a dependência financeira que existe do Estado de Alagoas e da União.

## 1.5 Justificativa

Segundo pesquisa do Censo 2010 divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Estado de Alagoas tem os piores índices sociais do Brasil. Apesar da significativa melhora nos últimos 10 anos, o crescimento foi o mais lento de todo território brasileiro. Este resultado é fruto de falta de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Para que haja desenvolvimento socioeconômico nas cidades, torna-se primordial estudar a situação fiscal dos municípios, pois é importante para que os gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal tenham informações detalhadas sobre as finanças dos municípios alagoanos. A partir deste estudo poderão ser traçadas diretrizes em busca de melhorar a eficiência da arrecadação tributária dos municípios.

Para a sociedade, esta análise será fonte de informações visando dar subsídios às reivindicações de melhoria nos serviços ofertados pela Administração Pública. O crescente aumento no controle social tem pressionado os gestores públicos a melhor administrar os recursos, estes que são cada vez mais escassos em relação às demandas de serviços solicitados pela população.

A pesquisa também oferece como contribuição servir de orientação para acadêmicos e estudiosos, podendo ser aproveitada nas áreas de finanças públicas, economia, gestão, sociologia etc.

Foram desenvolvidos aspectos teóricos de modernização da gestão fiscal que possibilitarão melhorias para a Administração Pública Municipal capaz de promover mudanças culturais e administrativas.

# 1 REFERENCIAL TEÓRICO

## 2.2 Federalismo

A forma de estado refere-se ao comportamento do poder político dentro do território, considerando a existência da repartição de competências, o conteúdo da descentralização político-administrativa e financeira.

Para que o Estado atenda da melhor forma aos anseios da população é necessário que organize sua estrutura orgânica de forma adequada às características territoriais, definindo seus poderes, atribuições e competências.

Há duas formas de Estado: o Estado Unitário e o Estado Federal. No primeiro, o país é governado a partir de um governo central, havendo possibilidade de delegação de poderes a entidades subnacionais, normalmente denominadas de províncias, podendo haver revogação desta delegação quando necessário, estas entidades são meramente administrativas e não possuem autonomia política. No Estado Federal, o país é dividido em entidades subnacionais independentes do governo central, não podendo esta autonomia ser revogada, a não ser que desobedeça aos limites e competências definidos na Constituição Nacional.

Segundo Alexandrino e Paulo (2005, p. 10):

A partir da organização política do território, surge a noção de Estado Unitário e de Estado Federado ou (composto). Caso no território haja um só poder político central, temos o chamado Estado Unitário; caso no mesmo território coexistam poderes políticos distintos, estaremos diante do chamado Estado Federado (composto).

Elali (2005) afirma que a federação constitui uma forma de Estado calcada na descentralização política, repartindo competências e atribuições entre os entes que formam a União ou o Estado Federal, mas sob uma única forma constitucional, pois é preciso manter o Estado soberano com o pacto que o constituem. Segundo o autor, autonomia e soberania não se confundem, porquanto esta é a maior representação do poder político, enquanto aquela é um nível de independência que fica limitado aos pressupostos de Estado.

### 2.1.1 Federalismo Brasileiro

O federalismo brasileiro surgiu a partir do ano de 1889, naquele momento o Estado Unitário passou a ser Federal com o advento do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, este que também instituiu a República como forma de governo. Em seguida e consolidando o

mesmo entendimento, em 24 de fevereiro de 1891, foi publicada a primeira constituição republicana do Brasil ratificando o federalismo como forma de Estado.

Daquele período até os dias atuais, o Brasil deixou de ser uma democracia com o golpe ditatorial do presidente Getúlio Vargas em 1937 e quando passou pelo comando das forças armadas em 1964, voltando a ser democracia em 1985. No entanto, em nenhum momento deixou de ser um Estado Federal.

Existem duas formas do Estado se tornar uma federação, através da união de estados independentes, como a formação do Estado Federal Norte-americano, ou a partir da decisão do poder constituinte originário, como aconteceu no Brasil.

Segundo Rezende e Afonso (2004, p. 4) o modelo federalista brasileiro não foi baseado do norte-americano:

Ao contrário do que se costuma pensar, a decisão de adotar um regime federal no Brasil não foi uma mera imitação do modelo norte – americano. Desde o início, a integridade do território brasileiro esteve ameaçada por tentativas de secessão. No período colonial, as relações entre as províncias brasileiras praticamente não existiam, não apenas por razões de distâncias e falta de meios de comunicação, mas por ausência de motivos econômicos para o intercâmbio. O comércio das matérias primas brasileiras eram monopólio da Coroa Portuguesa, que mantinham relações bilaterais com as províncias mais importantes.

As mudanças nesta situação foram provocadas pelas instalações temporárias da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro nos primeiros anos do século XIX. O ressentimento cresceu nas outras províncias, montando o palco para conflitos. A decisão de separar de Portugal deu chance para que estes conflitos viessem à tona.

A Constituição Federal em vigor no país, promulgada em 1988, estabelece que a organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios numa descentralização territorial em três esferas governamentais: municipal, estadual e federal, cabendo em cada um deles, respectivamente, o comando da administração ao Chefe do Executivo – Prefeito, Governador e Presidente da República.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A forma com que cada país se organiza administrativamente mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de governo adotada. O Brasil é uma república presidencialista, disposto por uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados, municípios e Distrito Federal ao qual se assegura a autonomia política, administrativa e financeira.

O Estado Federado é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre entidades federadas autônomas que o integram. (ALEXANDRINO e PAULO 2007, p. 250)

A grande extensão territorial brasileira (8,514 milhões de km<sup>2</sup>) e a heterogeneidade entre regiões em termos de clima, área, indicadores sociais, nível de renda e tamanho da população justificam a forma federativa adotada. Segundo Elali (2005), foi devido à necessidade de desenvolver um método mais eficiente de gerir a Administração Pública que surgiu o federalismo. Para o autor, existe grande dificuldade de exercer o poder político em um país enorme como o Brasil, em que coexistem diferentes grupos sociais, elementos políticos, culturais, econômicos.

De acordo com Hans Kelsen (1990, p. 298), a dimensão territorial é uma das principais características que conduz à descentralização:

Um dos principais motivos para a descentralização é precisamente o fato de que ela fornece essa possibilidade de se regulamentar a mesma matéria de modo diferente para diferentes regiões. As considerações que tornam apropriada tal diferenciação da ordem jurídica podem ser geográficas, nacionais ou religiosas. Quanto maior for o território do Estado, e quanto mais variadas forem as suas condições sociais, mais imperativa será a descentralização por divisão territorial.

Ferreira (1995, p. 265), corroborando do mesmo entendimento dos supracitados autores, justifica que a descentralização brasileira se dá devido a grande dimensão territorial, como também da heterogeneidade social do Brasil para adoção do sistema federativo:

As causas sociais da origem do federalismo brasileiro são assim visíveis. É a própria imensidão territorial obrigando a uma descentralização de governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais, o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional no federalismo. É a consagração da pluralidade geográfica regional englobada na unidade nacional. Sem ela o País se desagregaria, e daí a causa social do vínculo federativo. Cada região tem as suas peculiaridades intrínsecas, a sua economia dominante, os seus costumes particulares, o seu sotaque de língua, as suas condições culturais, tudo respeitado pelo federalismo. Numa época de comunicações difíceis, com poucas estradas e uma navegação deficiente, um governo descentralizado é uma garantia da sobrevivência nacional. Para superar a deficiência de comunicações, retardando a operosidade administrativa, impõe-se o regionalismo geográfico traduzido mais tarde na forma jurídica do federalismo.

Os municípios brasileiros ganharam autonomia a partir de 1988 com a edição da nova Constituição, passando a ter autonomia política, administrativa e financeira, fazendo deles parte integrante da República Federativa do Brasil. Para Cara (2012, p. 257) este advento teve o intuito de “superar o Estado autoritário e centralizador emergido no golpe ditatorial de 1964, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, teve a descentralização como seu principal mote de organização política e administrativa.”

Portanto, o Brasil construiu um modelo federativo próprio, denominado por Araújo (2005) “federalismo tridimensional”, composto pela “União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”, conforme preconiza o trecho do caput do art. 1º da CF:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

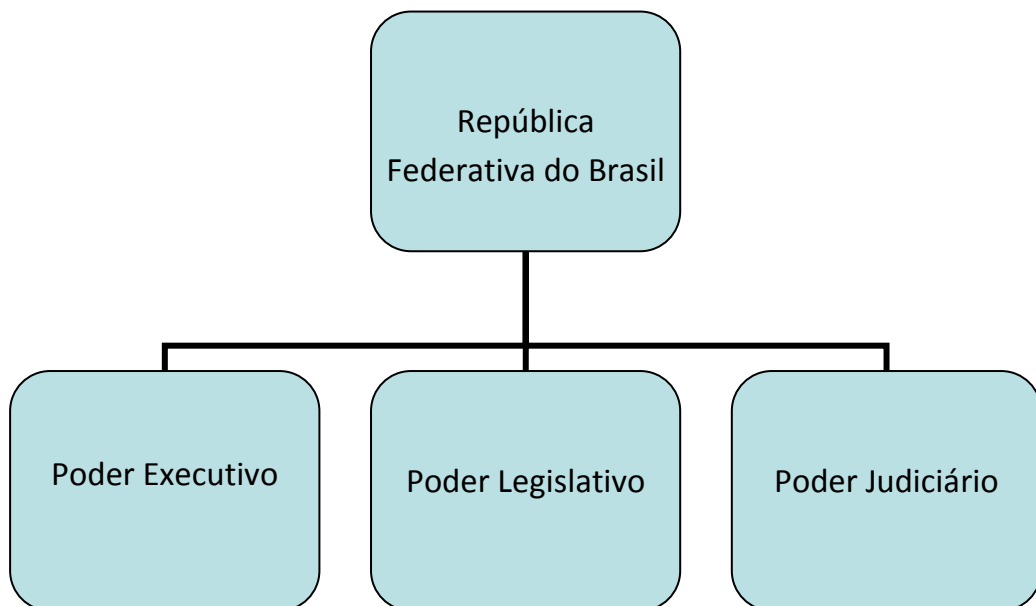
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Alexandrino e Paulo (2005) observam que a Federação brasileira não é um típico Estado Federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (Estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, dois entes federados típicos (União e Estados) e duas espécies entes federados atípicos (Distrito Federal e Municípios).

O Estado é formado por poderes que representam funções essenciais. Estes poderes compõem uma divisão estrutural interna de acordo com suas atribuições. O Brasil seguiu a repartição clássica de poderes, cabendo ao Poder Legislativo a função normativa, elaboração de leis; ao Poder Executivo a função de administrativa; e ao Poder Judiciário às atribuições voltadas à aplicação da lei.

Figura 1- Repartição de Poderes da República Federativa do Brasil



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 2.1.2 Federalismo Fiscal Brasileiro

A distribuição de recursos é um pressuposto fundamental a existência de um país que adota o federalismo como forma de Estado. E para que haja distribuição de rendas é preciso que o Estado desenvolva sua atividade financeira<sup>2</sup> com eficiência a fim de que a Administração Pública possa atender plenamente às necessidades da população.

Segundo Conti (2001), o federalismo exige uma distribuição de competências e de recursos que mais adequadamente atendem aos objetivos a serem alcançados, qual seja, a satisfação das necessidades públicas com a melhor relação custo-benefício, de modo que os recursos públicos sejam bem aproveitados.

Os Estados modernos, além de arrecadarem as receitas do seu poder coercitivo, receitas derivadas, não podem deixar de arrecadar recursos realizando atividades próprias dos cidadãos, as chamadas receitas originárias<sup>3</sup>.

A lei que disciplina a responsabilidade fiscal no Brasil, Lei Complementar 101/2000, veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não arrecade os tributos de sua competência. Apesar desta exigência legal, o aumento da receita à disposição dos municípios brasileiros nas últimas décadas é proveniente das transferências obrigatórias, não havendo relevante aumento da arrecadação de receitas tributárias municipais.

O art. 11 da Lei Complementar 101/2000 demonstra a preocupação do legislador quanto à arrecadação de receitas, afirmando ser requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação de tributos:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

---

<sup>2</sup> De acordo com Baleeiro (1995), Atividade Financeira do Estado consiste em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público.

<sup>3</sup> As receitas originárias são rendimentos que os governos auferem, utilizando os seus próprios recursos patrimoniais industriais e outros, não entendidos como tributos. As receitas originárias correspondem às rendas, como os foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e em tarifas (quando se tratar de rendas industriais). Receitas derivadas procedem do setor privado da economia, isto é, de famílias, empresas e do resto do mundo; são devidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que desenvolvam atividades econômicas, exceto as que desfrutem de imunidade ou isenção, e correspondem aos tributos. De um lado, como sujeito ativo da relação jurídica estará o fisco; de outro, como sujeito passivo, o contribuinte. (STN, 2013)

Os gestores públicos municipais devem investir em gestão tributária a fim arrecadar as receitas derivadas de seu poder coercitivo, pois além de melhorar o desempenho econômico é dever legal arrecadar os tributos de sua competência.

Para que haja uma melhor distribuição das receitas tributárias no Brasil, além de um novo pacto federativo, é necessário que os municípios promovam ações no sentido de arrecadar suas receitas próprias. Estas receitas, apesar de serem de baixo valor arrecadatário, contribuem efetivamente para o equilíbrio das contas públicas municipais. As prefeituras devem investir nos setores de arrecadação de tributos, investir em equipamentos de informática, programas capazes de melhorar o sistema de cobrança de tributos etc.

Outro fator importante para que haja um melhor desempenho na arrecadação tributária é a qualificação dos servidores públicos que atuam nesta área, pois a complexidade da legislação tributária brasileira torna-se um entrave para a gestão fiscal de todos os entes federados, principalmente dos municípios, em razão da quantidade diminuta de servidores em seus quadros.

O aumento na arrecadação é importante para as cidades, os municípios precisam arrecadar mais para que a Administração Pública consiga prover os cidadãos com serviços públicos de qualidade. Atualmente, a situação fiscal da maior parte dos municípios brasileiros não permite que a população tenha serviços básicos como saúde, educação e assistência social.

É necessário que os municípios façam a sua parte, arrecadem os tributos determinados na Constituição Federal para que haja uma diminuição da dependência financeira, e assim, possibilite o desenvolvimento social e econômico nas cidades.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), o Estado possui basicamente três funções econômicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa se refere à destinação dos recursos, geralmente estabelecidos no orçamento visando o fornecimento de serviços públicos, como: educação, iluminação pública, saneamento básico, saúde pública etc.

Para Costin (2010), a função alocativa tem forte associação com a democracia, pois é através desta função que o governo define quais ações vai realizar com os recursos arrecadados dos tributos dos cidadãos.

A função alocativa tem grande importância, principalmente em países com grande disparidade regional na distribuição de rendas e dos recursos produtivos, como é o caso do Brasil. Giambiagi e Alem (2005), observam que a ausência de bens públicos básicos, como educação fundamental e saúde pode prejudicar as perspectivas de desenvolvimento do país ao

longo prazo, podendo a descentralização dos recursos implicar custos de eficiência significativos.

A função distributiva é decorrente da distribuição pelo governo de rendas e riquezas na tentativa de garantir a justiça social. Para que isso ocorra, o Estado se utiliza de mecanismos legais dos quais dispõe, como transferências dos impostos e subsídios governamentais, incentivos, isenções etc.

De acordo com Giambiagi e Além (2005, p.311):

A experiência variada dos países mostra a necessidade da descentralização dos gastos vir acompanhada de um aumento na capacidade de arrecadação própria das esferas subnacionais. Com a descentralização fiscal, os governos subnacionais passam a ter maior capacidade tributária. Entretanto, devido as razões políticas, de eficiência e equidade, os recursos próprios gerados muitas vezes não são suficientes para financiar todos os gastos das esferas subnacionais de governo que, por esta razão dependem de transferências intergovernamentais. Segundo a literatura, os governos subnacionais que dependem principalmente da geração de receita própria para o seu financiamento tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas, apresentando, em geral, menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências.

Já a função estabilizadora diz respeito à utilização de políticas econômicas visando a promoção do emprego, ao desenvolvimento e a estabilidade devido a incapacidade do mercado garantir estes objetivos.

Musgrave e Musgrave (1980) afirma que o formato institucional mais eficiente é quando o governo central é o responsável pelas funções de distribuição de renda e estabilização econômica. De acordo com o autor, as unidades subnacionais apresentam vazamentos de benefícios por se tratarem de unidades abertas ao fluxo dos fatores de produção. Políticas públicas que objetivem a transferência de renda ou a estabilização de preços desenvolvidas em nível local podem provocar a migração das famílias e firmas, bem como a exportação dos impostos locais, gerando ineficiências.

Com objetivo de distribuir os recursos entre os entes federados, o legislador constituinte repartiu os tributos de competência da União e Estados com os entes menores, ou seja, a União reparte parte de suas receitas tributárias com os Estados e Municípios; e os Estados, repartem parte com os Municípios. Apesar da União repartir suas receitas com os entes subnacionais, ela detém a maior parcela dos recursos, ocasionando uma desigual repartição de receitas no país.

### 2.1.3 Autonomia e Dependência Econômica dos Municípios Brasileiros

Silva (1999) afirma que o Estado Federal é caracterizado pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia política-constitucional, autonomia federativa. Portanto, para que haja uma federação segundo o constitucionalista é primordial a presença da autonomia entre os entes subnacionais.

Para que a Administração Pública Municipal consiga se organizar, executando serviços de qualidade para a população, é necessária a existência de autonomia financeira, pois sem esta não haverá plenitude nas decisões políticas, nem condições administrativas para desenvolver as atividades precípuas ao desenvolvimento local.

De acordo com Elali (2005, p. 20),

autonomia corresponde a um atributo relacionado à ideia de independência, ou seja, uma forma do exercício de poder, mas que fica limitado a diretrizes mais amplas. Vale dizer, é a característica dos entes que formam uma federação, em menor ou maior grau, a depender da formação federalista específica, podendo a autonomia ser expressas sob diferentes óticas.

Após a instituição do Estado Federal em 1889 e sua consolidação através da Constituição Federal de 1891, o Brasil continua com a mesma forma de Estado. Daquele ano até os tempos atuais o Brasil passou por dois períodos com sistemas ditatoriais: o primeiro compreendido entre os anos de 1937 – 1945, chamado de Estado Novo e outro período entre os anos de 1964 – 1985, iniciado com o golpe militar de 1964 e término com a redemocratização no país. A autonomia durante estes períodos foi interrompida de acordo com estes acontecimentos históricos e ressurgiu com o advento de novas constituições.

Conti (2001) observa que desde sua proclamação, o Brasil se manteve como uma federação, havendo, no entanto, diversas constituições até o período atual que fizeram com que as autonomias dos Estados Federados se diferenciasssem ao longo do tempo, sendo possível reconhecer períodos em que a federação tinha características mais centralizadoras, outras vezes menos centralizadoras, com uma autonomia mais significativa aos Estados – Membros.

Meirelles (2002, p. 39) relata que quando vigorou a constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil em razão da influência política que os coronéis<sup>4</sup> possuíam:

---

<sup>4</sup> O coronelismo, com leciona Nunes Leal (1997, p.40), é um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público e a decadente influência social dos chefes locais, mais precisamente os senhores de terras, os proprietários rurais, os latifundiários, que detinham grande influência na região.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Diante da falta de autonomia política existente nos municípios, os prefeitos eram nomeados de acordo com os interesses dos coronéis transformando as cidades em feudos de propriedade deles.

No decorrer das subseqüentes décadas, segundo Verdana (2002), os municípios e os estados-membros ficaram sob o domínio do governo central em completa decadência, fruto do centralismo econômico, uma vez que as rendas pertenciam a essas unidades e os gestores dos municípios eram nomeados pelo governador ao sabor dos interesses políticos.

A Carta Magna de 1934 trouxe um novo alento para os municípios brasileiros, pois os constituintes entenderam ser necessário além da autonomia, rendas próprias para que os municípios executassem determinados serviços. Para Verdana (2002) esta aparente autonomia logo foi alterada quando vigorou o Estado Novo, regime político estabelecido pelo golpe ditatorial de 1937. Nesse regime as eleições de prefeitos foram cassadas, houve uma intervenção nos Estados e Municípios e a adoção de um Conselho Administrativo em cada Estado com a finalidade de controlar toda atividade desenvolvida nos municípios.

Conti (2001, p. 22), afirma que a partir de 1946 houve um crescimento na autonomia dos Estados:

Com a derrubada do regime ditatorial em 1946, começou a observar um crescimento da autonomia dos Estados, principalmente pelo incremento de sua autonomia financeira. Além da competência privativa para instituição de diversos impostos (art. 19), tinham também participação na arrecadação dos impostos federais (art. 15, § 2º - participação do imposto único sobre combustíveis e minerais; art. 15, § 4º - participação do imposto sobre renda).

Após o golpe militar no ano de 1964 e a edição do Ato Institucional nº 1, a autonomia municipal foi duramente atingida, esse ato deu poderes para o governo suspender os direitos políticos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais. As eleições de governadores passaram a ser indiretas, passando gestores municipais a serem escolhidos pelas Assembleias Legislativas e nomeados pelo Presidente da República.

A Constituição Federal de 1967 extinguiu quase completamente a autonomia municipal nos aspectos políticos, administrativos e financeiros. O governo federal passou a expedir normas de interesse da União, retirando competências e atribuições garantidas para Estados e municípios. Estas novas regulamentações outorgaram ao governador do Estado a

nomeação dos prefeitos das capitais e de outras localidades. Também outorgavam ao Presidente da República a nomeação de prefeitos em localidades declaradas de segurança nacional.

Quanto aos aspectos tributários, o governo federal extinguiu grande parte dos impostos de competência estadual e municipal, preferindo concentrar em seu poder o controle da arrecadação. A distribuição destes recursos dava-se através de transferências não vinculadas<sup>5</sup> por meio de convênios, permitindo assim, o controle sobre toda a classe política: Governadores, Prefeitos, Senadores e Deputados.

A partir da década de 1970 até o início da década seguinte, o Brasil passou por uma crise de ordem político-econômica que atingiu diretamente os municípios. Em 1985, com a redemocratização do país, os municípios pleitearam uma melhor distribuição da arrecadação de receitas, a qual foi concretizada através da Constituição Federal de 1988.

Atualmente, a Lei Máxima vigente no Brasil destina um maior grau de autonomia aos Estados e municípios, principalmente no aspecto financeiro. No entanto, não se pode considerar que esta autonomia é plena haja vista que a maior parte dos municípios depende, quase que totalmente das transferências governamentais.

A Carta Magna de 1988 definiu competências para os municípios executem serviços públicos. Para que os gestores municipais consigam executar as atribuições elencadas na Constituição Federal é preciso de autonomia política, administrativa e financeira, esta última mantida pela captação dos recursos próprios como também pelas transferências intergovernamentais recebidas.

Meirelles (2002, p. 737) explica os aspectos da autonomia local assegurada na Constituição Federal de 1988:

A autonomia dos municípios brasileiros está assegurada na Constituição Federal para todos os assuntos de interesse local e se expressa sobre o tríptico aspecto político (composição eletiva do governo e edição de normas), administrativo (organização e execução dos serviços públicos) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Diante do exposto, para que os municípios sejam autônomos deverão ser considerados três aspectos: o político, através das eleições e do direito de legislar, o administrativo, aquele segundo o qual o ente municipal organiza seus serviços para atender a população e o

---

<sup>5</sup> Transferências não vinculadas são recursos sem a destinação específica estabelecida na legislação vigente. As Transferências vinculadas são recursos com a destinação específica estabelecida na legislação vigente. As receitas vinculadas são instrumentos de garantia de recursos à execução do planejamento, por outro lado, o aumento da vinculação introduz maior rigidez na programação orçamentária. (2014, STN)

financeiro, que se refere ao poder de arrecadar os tributos de sua competência e aplicá-los. A autonomia financeira que é dada os municípios limita-se à liberdade de organizar a arrecadação dos tributos de sua competência e onde o produto arrecadado será aplicado.

Alexandrino e Paulo (2005, p. 16) definem entidades políticas da seguinte forma:

Entidades políticas são aquelas que recebem suas atribuições da própria Constituição, exercendo-as com plena autonomia. São pessoas Jurídicas de direito público interno, possuidoras de poderes políticos e administrativos. A competência para legislar caracteriza sua autonomia política. No Brasil são consideradas entidades políticas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Após a promulgação da Constituição Federal atual no ano de 1988, os municípios brasileiros ganharam autonomia para deliberar e executar no âmbito local sobre os aspectos financeiros, políticos e administrativos sem a necessidade de aprovação dos governos federal ou estadual.

Para Silva et. al. (2008), com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios ao serem elevados à condição de entes autônomos da federação brasileira assumiram novas responsabilidades na oferta de serviços públicos, no entanto, pelo lado da arrecadação não houve evolução na mesma magnitude, tornando os municípios dependentes financeiramente dos Estados e da União.

A dependência financeira dos Municípios, segundo Bremaeker (2002), decorre da atual estrutura tributária, pois foi reservado a estes entes federativos tributos de baixo valor arrecadatório e de maior complexidade na cobrança, sobretudo quando comparada à estrutura arrecadadora dos pequenos municípios.

Varela; Martins; Fávero (2010) ressaltam que o federalismo brasileiro é marcado pela forte dependência dos Municípios em razão dos acentuados recursos recebidos por transferências intergovernamentais, oriundas das outras esferas federativas, citando como exemplo principal a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de origem federal, e a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de origem estadual.

A Carta Magna atual manteve seu poder centralizador, conservando a maior parte dos tributos sob a tutela da União. Existe no Brasil, uma concentração de competência tributária na instância central, restando para os Estados, e principalmente para os municípios a responsabilidade pela cobrança de poucos tributos, que, além disso, são de baixa participação na arrecadação governamental do país.

De acordo com Conti (2001, p. 35), as receitas são um ponto primordial para o federalismo, haja vista que consolidam a autonomia das entidades e asseguram independência:

As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades.

Santos (2004, p. 102) observa que a autonomia somente poderá ser conquistada por uma minoria de municípios:

O processo de descentralização com autonomia financeira somente poderá ocorrer por um ínfimo número de municípios, já que a maioria deles é de pequeno porte: apenas 223 dos cerca de 5.600 municípios tem população superior a 100.000 habitantes. Assim menos de 5% do número total de municípios brasileiros apresenta uma classe de tamanho populacional com capacidade de sustentar uma economia local que resulte carga municipal com alguma expressão.

O sistema de organização administrativa brasileiro deu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. Com o intuito de melhor atender aos anseios da população os serviços públicos foram descentralizados, tornando o governo mais próximo da sociedade. Porém, a forma de descentralização dos recursos imposto na Constituição Federal de 1988 deixou os municípios dependentes das transferências intergovernamentais dos Estados e da União.

## **2.2 Administração Pública Brasileira**

### **2.2.1 Administração Pública e Organização Político - administrativa do Brasil**

A Administração Pública é a soma de todo o aparelhamento de Estado, estruturada para realizar serviços públicos<sup>6</sup>, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos.

---

<sup>6</sup> Serviço Público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou conveniências do Estado. (Meirelles, 2002, p. 316)

A Administração deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum. (MATIAS-PERREIRA, 2010, p. 176)

Formalmente, a Administração Pública é o conjunto de órgãos ao qual o governo distribui competências e atribuições a fim de executar os serviços públicos necessários à população. Em sentido material se refere às funções necessárias aos serviços públicos do Estado.

Meirelles (2002, p. 63), acrescenta a acepção operacional da Administração Pública:

A administração pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo. Em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Esta acepção operacional da definição de Hely Lopes Meirelles aproxima os conceitos de Administração e Gestão, considerando que ambos estão ligados à função administrativa propriamente dita.

Para Moraes (2006, p. 345):

Administração Pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Em sentido formal, a Administração Pública brasileira foi definida através do Decreto-Lei 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Este ato normativo foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no que houver compatibilidade entre ambas. O instrumento jurídico supracitado classificou a administração federal em direta e indireta, devendo ambas obedecerem aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, dentre outros.

As atividades da administração pública brasileira, de acordo com o Decreto Lei nº. 200/1967, devem seguir aos preceitos dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Esse conceito muito se assemelha a definição do "Ato de Administrar", a que Fayol (1950) se referiu a mais de meio século atrás, sendo as funções administrativas: Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar.

A Administração Pública pode ser exercida de forma direta, quando os serviços públicos são desenvolvidos através da estrutura administrativa do Poder Executivo

(ministérios no âmbito da administração federal ou secretarias nos âmbitos estaduais e municipais) e pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. É característica deste tipo de administração os órgãos exercerem diretamente a competência a cargo da União, estado ou município, desenvolvendo a atividade administrativa de forma centralizada.

Já a administração indireta caracteriza-se pelo desenvolvimento dos serviços através de autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações públicas. Essas entidades possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios e se caracterizam pela descentralização administrativa de Estado. São vinculados aos ministérios ou secretarias de sua respectiva área, que supervisionam suas atividades.

Ressalto que, apesar do Decreto Lei 200/1967 se referir a organização da Administração Pública Federal, tanto os Estados quanto os municípios possuem o mesmo modelo. Esta simetria é determinação constitucional.

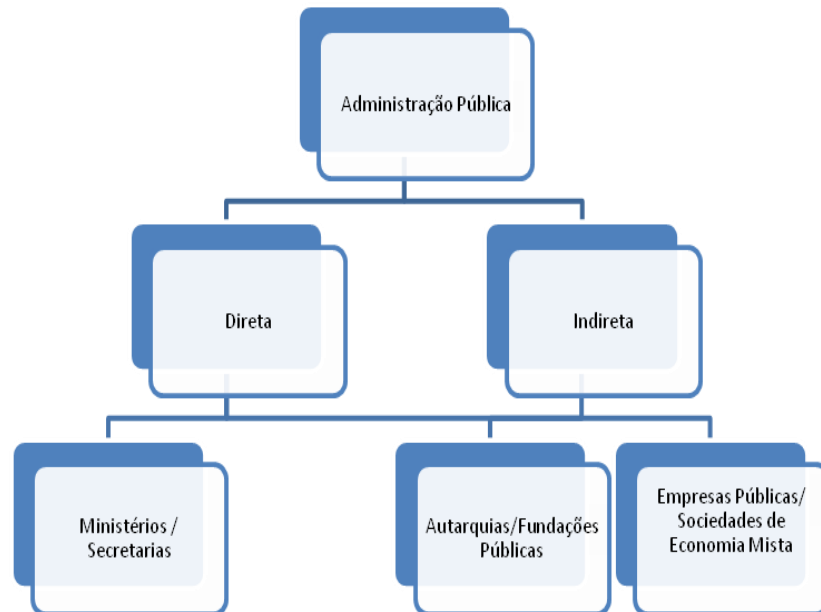
A Administração Pública brasileira, no momento que antecedeu o Decreto Lei 200/1967, contava com excesso de atribuições sob sua égide. Naquele momento, segundo Meirelles (2002, p. 701),

havia uma proposta no Decreto que visava uma ampla desconcentração administrativa, de modo a distinguir as atividades de direção das de execução, as atividades fins das atividades meios. A descentralização propriamente dita já era praticada entre nós, nas duas modalidades – territorial e institucional. A desconcentração também o era, embora, tal qual como ocorria a descentralização institucional, se caracterizasse pelo acanhamento, decorrente injustificável e felizmente, foi aquela diretriz adotada, determinando a lei que os níveis de direção sejam claramente distintos dos de execução e que os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

Nascimento (2011, p. 16) afirma que havia na década de 1960, um descontrole financeiro muito grande nas empresas do Estado, fato este que gerava um déficit nas finanças públicas:

Era um cenário de gastos excessivos e de pouca rentabilidade das empresas estatais, que provocava um profundo desequilíbrio nas finanças do Estado. A solução, neste caso, seria trazer para o setor público a modernidade do setor empresarial. O Decreto Lei 200/1967 visava superar a rigidez burocrática, com foco voltado para a descentralização, mediante autonomia da administração indireta, transferindo atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações públicas, empresas públicas e empresas de economia mista.

Figura 2 – Organograma da Administração Pública Brasileira



Fonte: Elaborada pelo autor.

Segundo o inciso I do art. 5º do Decreto Lei 200/67, autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

O inciso IV do art. 5º do Decreto Lei 200/67, define fundação pública como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

As empresas públicas são entidade de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, dos Estados ou municípios, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

As sociedades de economia mista também foram definidas como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União, Estados, municípios ou a entidade da administração indireta.

Nos Estados e municípios a estrutura administrativa será de acordo com os serviços que estes entes colocam a disposição da população. De acordo com Nascimento (2011), nas zonas rurais as prefeituras poderão prestar serviços públicos por meio de subprefeituras ou administrações distritais, que não dispõem de autonomia, já que não constituem unidades de governo, sendo apenas desconcentração do governo municipal.

Saliento que os governos federal e estadual possuem uma estrutura administrativa composta com os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, mas no âmbito municipal possui apenas os Poderes Executivo e Legislativo.

A estrutura organizacional implantada na Administração Pública tem grande influência na eficiência da gestão. É a partir de sua estrutura que se inicia o processo de planejamento necessário para melhor gerir o bem público e prestar serviços que atendam plenamente a população.

Matias – Pereira (2010, p. 118) fez uma inter – relação entre estrutura orgânica e eficiência na Administração Pública:

É perceptível que a capacidade da administração pública de realizar e obter resultados em benefícios da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada. É sabido que a organização é o ponto de partida para o sucesso da administração pública. Neste esforço de se organizar está implícita a necessidade de definir com clareza a dimensão, o papel e as funções do Estado.

A estrutura orgânica da Administração Pública nos âmbitos municipal, estadual e nacional deverá alcançar todos os cidadãos que necessitam do Estado. Além disso, a gestão pública precisa ser eficiente, utilizando ferramentas modernas e investindo em novas tecnologias sem esquecer os aspectos legais.

A melhor forma de garantir uma estruturação da Administração Pública que se modernize sem perder a continuidade, assegurar políticas de longo prazo e as proteções necessárias a funcionários que possam contrariar interesses de governo em nome de interesses de Estado é compreender as diferentes áreas e setores de atuação do Estado e estabelecer uma forma de organização das tarefas compatível com a natureza das funções. (COSTIN, 2010, p. 36),

### 2.2.2 Evolução Histórica da Administração Pública Brasileira

De acordo com Bresser Pereira (1996) há três formas de gerenciar o Estado: a Administração Patrimonialista, a Administração Pública Burocrática e a Administração

Pública Gerencial. Quanto à ausência do termo “pública” ao citar Administração Patrimonialista, o autor justifica que esta forma de administrar não tem a finalidade pública.

A Administração Pública Patrimonial era caracterizada pelos Estados que não faziam distinção entre o patrimônio público e o privado, prática comum em governos absolutistas. O patrimônio do rei confundia-se com o patrimônio público não havendo limites entre um e o outro. O empreguismo, corrupção e impunidade eram comuns neste modelo de administração.

Desde a descoberta do Brasil no ano de 1500 até aproximadamente o ano de 1930, o Estado brasileiro adotou o patrimonialismo como modelo de administração, mesmo após a proclamação da república uma elite rural, aristocrática e parasita tinha privilégios sociais e econômicos garantidos pelo Estado.

Bresser Pereira e Spinki (2003) fazem uma análise sobre a mudança da corte portuguesa para o Brasil. Os autores afirmam que durante a colonização experimentamos um processo de transplantação da máquina administrativa lusa para o Brasil. Este processo aprofunda-se e completa-se com um acontecimento inesperado e conjuntural: a vinda da corte para o Brasil em 1808, fugindo do cerco de Napoleão Bonaparte. Esse acontecimento marca decisivamente todo o contexto histórico brasileiro. A mudança da administração portuguesa para o Brasil completa uma obra iniciada no século XVI e instala definitivamente no país um aparato administrativo caracterizado pelo burocratismo, pelo patrimonialismo e dominado por estamento político. Exceto em breves períodos, como na época da regência ou da Primeira República, a nossa história caracteriza-se pela centralização, pelo caráter patrimonial, pelo burocratismo e pelo intervencionismo estatal.

Com a Revolução Liberal do Porto, em 1820, a família real volta à Portugal, drenando os recursos do Banco do Povo, devolvendo o país à condição de colônia, mas aqui deixando um início de máquina pública, com a concessão de empregos já associados ao patrimonialismo. A intensificação do comércio e o incremento da participação do território da colônia nas relações internacionais impediram que o Brasil regressasse a situação de mera colônia extrativista. Com isso, um ano após a saída da corte, é declarada a independência por D. Pedro I, filho de D. João VI. (COSTIN, 2010, p. 44)

Embora com a proclamação da república em 1891 tenha havido uma mudança na forma de Estado, deixando de ser Unitário para se tornar um Estado Federal, pouco mudou na máquina administrativa brasileira que permaneceu com o modelo patrimonialista.

Naquele momento, foi estabelecido o Estado Federal, dotado de um sistema presidencialista com três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. As antigas províncias tornaram-se autônomas transformando-se em estados federados autônomos.

Embora a Administração Pública estivesse seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1891. Segundo Costin (2010) aquele período foi bastante influenciado pela chamada “política dos governadores”, posta em prática por Campos Sales<sup>7</sup>. Eram relações de clientelismo e favorecimento político entre os governos estaduais e o governo central, influenciando também os municípios. Existia um pacto político o qual as decisões dos partidos que estavam no poder em cada Estado deveriam ser respeitadas, desde que a bancada de deputados no congresso fosse fiel ao poder central. Desta forma, apesar de ser um Estado Federal, o patrimonialismo persistiu na esfera política.

É importante frisar que Administração Patrimonial tem aspecto centralizador, onipotente, dominada por uma elite. Este tipo de administração permanece até os dias atuais em alguns pequenos municípios brasileiros onde o poder econômico faz das elites dominantes a fiel imagem dos antigos reis e ainda tratam o patrimônio público como de sua propriedade.

A partir de 1930, com a revolução industrial, ocorreram abruptas mudanças na Administração Pública brasileira. A criticada política dos governadores baseada no clientelismo precisava de um novo modelo de gestão, foi então que Getúlio Vargas – então presidente do Brasil – iniciou o processo de mudança da Administração Patrimonial para a Burocrática.

A Administração Burocrática Clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional. (BRESSER PEREIRA, 1996)

No Brasil, a partir da década de 1930, os centros rurais perderam sua influência em relação aos centros urbanos nas decisões político-administrativas. Segundo Pascarelli Filho (2010, p. 25), o desaparecimento gradual da Administração Patrimonialista coincide com a diminuição da importância da lavoura da cana-de-açúcar, substituída em parte pelo café, acontecimento que marcou o início do capitalismo no Brasil.

As elites dominantes estavam impotentes pelas mudanças ocorridas pelos adventos da abolição da escravatura e o crescente movimento urbano que se instalava nas cidades, o êxodo rural naquela época concentrava-se principalmente nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

---

<sup>7</sup> Campos Sales foi o quarto presidente da República Federativa do Brasil, governou o país de 1898 a 1902.

Na opinião de Bresser Pereira (1996), este tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a Administração Burocrática Moderna, racional-legal.

A Administração Pública Burocrática tinha o intuito de extinguir o nepotismo e a corrupção existentes. Seus princípios básicos eram: formalismo, impessoalidade, hierarquização e rígido controle dos meios. Estas características levaram a administração a ser excessivamente legalista, fazendo com que as regras sobrepusessem aos interesses da população.

O modelo de Administração Pública Burocrática era funcional para responder às demandas de um estado pequeno, como era o caso do Estado liberal. Apoiava-se em normas rígidas, o que não exigia um sistema descentralizado de gestão. Neste modelo burocrático, o Estado – cujas funções são mínimas – não tem dificuldade de executar diretamente os serviços sob sua responsabilidade. (MATIAS – PEREIRA, 2010, p. 114)

Com as novas demandas da sociedade surgidas no século XIX, como a proteção ao meio ambiente, a regulamentação de mercado, a vigilância sanitária, as políticas de desenvolvimento social etc., aquele estado burocrático necessitava se tornar mais eficiente.

Segundo Mazouz; Facal; Hatimi apud Costin (2010, p. 32) havia alguns fatores que contribuíram para o início de um novo modelo de gestão:

- A crise das finanças públicas devido a déficits acumulados e mudanças demográficas em curso;
- Preocupações crescentes da sociedade com ética, transparência e imputabilidade dos dirigentes e políticos;
- Pressões visando uma maior competitividade comercial devido à globalização;
- As possibilidades abertas com a tecnologia da informação;
- O fortalecimento de uma visão liberal de governança pública.

Neste cenário foi que surgiu a Administração Pública Gerencial, para atender aos cidadãos contribuintes que necessitavam de melhores serviços.

Observa-se que o Estado se apresenta concomitantemente como sistema político e uma organização. Ele nasce como um sistema político absoluto, passa a ser um sistema político liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia no século XX. Por sua vez, como organização, o Estado nasce como uma organização patrimonial, atravessa o século XX como burocrática. No final do século XX, passa a ser uma organização gerencial. (MATIAS – PEREIRA, 2010, p. 112)

Segundo Matias–Pereira (2010), em meados da década de 1980, o mundo passava por profundas transformações no papel do Governo e Administração Pública. No Brasil as mudanças se iniciaram após 1985 junto com a redemocratização do país. Esse processo de reforma foi bastante lento no governo do presidente José Sarney, houve tentativas de abertura de mercado, desregulamentação da economia e privatizações de empresas estatais. No início da década de 1990, no governo do presidente Fernando Collor, o Brasil abriu seu mercado para o exterior, desregulamentou a economia, como também ocorreram privatizações. No entanto, estas reformas não foram benéficas para o país, pois não havia capacidade administrativa e institucional que suportassem tamanha alteração estrutural.

Em uma conjuntura de globalização e adequação dos mercados à nova realidade internacional, era preciso encontrar uma saída para tornar o aparato governamental mais ágil. (NASCIMENTO, 2011, p. 18).

Advindo do novo modelo de gestão, a reforma administrativa realizada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), possuía um modelo de atendimento voltado para o cidadão – cliente, uma cultura gerencial centrada no desenvolvimento de valores democráticos.

Pascarelli Filho (2011) afirma que o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) procurou adotar a Administração Gerencial com a reforma de Estado, tendo como princípios a desestatização, a flexibilidade, o foco no cliente, a orientação para resultados e a construção de um Estado Regulador.

De acordo com Matias–Pereira (2010), as reformas que tratam da capacidade administrativa no mundo foram orientadas para criar instrumentos que visam tornar as entidades públicas mais eficientes, permitindo melhores resultados, bem como buscando a satisfação do cidadão que passa a ser denominado cliente.

Havia naquele momento uma crise na Administração Pública brasileira proveniente de problemas fiscais, como também da falta de estrutura para atender a crescente demanda dos cidadãos, principalmente na área social. Para Costin (2010) tratava-se de uma crise

simultaneamente fiscal, de modelo econômico e gerencial, portanto mereciam atenção especial em diferentes aspectos da atuação estatal.

A reforma da Administração Pública de 1995 tinha cinco objetivos centrais para readequar a administração pública brasileira:

- 1) Um ajustamento fiscal e duradouro;
- 2) Reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- 3) Reforma da previdência social;
- 4) Inovação dos instrumentos de política social proporcionando maior abrangência e promovendo maior qualidade para os serviços sociais;
- 5) Reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade, de forma a implementar de forma eficiente políticas públicas.

A supracitada autora afirma que, para concretização deste plano, estabeleceram-se três dimensões básicas: a dimensão institucional – legal, visando sanar gargalos jurídicos a fim de melhorar a eficiência da Administração Pública; a dimensão cultural, com o objetivo de enfrentar os resquícios patrimonialistas e a resposta burocrática para o problema, disseminando valores que criassem uma cultura compatível com a administração pública gerencial; e por último uma dimensão gerencial, relacionada à prática de gestão.

Apesar de forte pressão de associações e sindicatos de funcionários públicos, foram realizadas alterações na legislação que reduziram gastos e adequaram o funcionalismo a um modelo mais profissional.

Uma das principais mudanças a partir da reforma foi a alteração da posição do Brasil como responsável direto pelo desenvolvimento econômico. Adequando-se à nova função gerencial, o Estado brasileiro passou a regulamentar, e assim foram criadas agências reguladoras nas áreas de energia elétrica, telecomunicação, aviação civil, petróleo, gás, planos privados de saúde e etc.

O Estado gerencial vai além de criar agências reguladoras: é também o estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e pesquisas científicas e age como capacitador (enabler) na competitividade das empresas privadas. (BRESSER – PEREIRA, 2001, p. 30).

De acordo com Matias–Pereira (2010) há um novo modelo de gestão pública, motivada pela crise fiscal, persistência da cultura burocrática, mitigada por práticas patrimonialistas e elevado déficit de desempenho, tanto em quantidade quanto em qualidade

na prestação dos serviços públicos. Segundo o autor, esta Nova Administração Pública necessita de um diálogo profissional sobre sua estrutura, gestão e controle, que deverão estar envolvidos o meio acadêmico e os servidores públicos.

Após a reforma houve avanço na área fiscal. Com o propósito de reequilibrar as finanças públicas no Brasil foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, que se tornou a principal norma sobre gestão fiscal a ser seguida pelos administradores públicos brasileiros. O principal objetivo da referida lei consiste em estabelecer uma gestão pública responsável. Nesta norma, há limites para a União, Estados e Municípios, com relação às despesas de pessoal, dívidas, concessão de garantias, inscrição em restos a pagar<sup>8</sup> etc., bem como existe diversos mecanismos visando a boa gestão dos recursos públicos.

Segundo Pascarelli Filho (2011), o governo Lula (2003-2010) teve como medidas o efetivo papel do Estado na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento, como princípios elencava, a dedução do déficit institucional e o fortalecimento da capacidade de formular políticas públicas. De acordo com o autor, os resultados do primeiro mandato (2003-2006) ficaram abaixo do esperado, principalmente em termos de eficiência, eficácia e efetividade, além disso, houve falta de transparência e ética pública.

O segundo mandato do presidente Lula, no período de 2007-2010, foi afetado pelo desfavorável cenário econômico mundial, causado pela crise imobiliária dos Estados Unidos. Este fato praticamente estagnou a Administração Pública brasileira.

---

<sup>8</sup> Segundo o Decreto Lei 93.872/1982, os restos a pagar são despesas empenhadas, mas não processadas até o fim do exercício financeiro, classificam-se conforme sua natureza em Processados, que são aqueles cujos credores já cumpriram suas obrigações, isto é, já entregaram o material, executou o serviço ou etapa da obra; e os Restos a Pagar não processados, que são aqueles que ainda dependem da prestação dos serviços ou entrega do material cujo direito ainda não se tornou líquido e certo.

## 2.3 Gestão Fiscal Brasileira

### 2.3.1 Gestão Fiscal dos Municípios

Gestão fiscal é a forma com que as prefeituras organizam suas cidades em termos financeiros. As finanças públicas municipais referem-se à arrecadação de receitas de sua competência tributária e às transferências de receitas oriundas dos Estados e da União. Além disso, compreendem a aplicação dessas receitas visando atender aos anseios da população através de serviços públicos.

Para Matias-Pereira (2009), o objeto precípua das finanças públicas é a atividade fiscal, desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos, sendo orientada segundo duas direções:

- Política tributária: que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública;

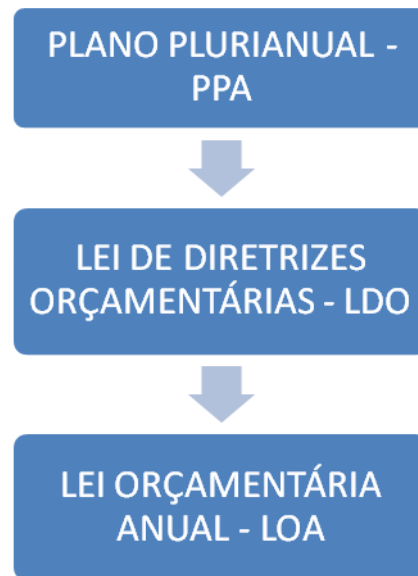
- Política orçamentária: que se refere especificamente aos gastos, ou seja, aos atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população.

Para que haja desenvolvimento dos municípios nos aspectos econômicos, sociais, educacionais etc., é essencial que haja uma boa gestão dos recursos financeiros. A melhoria dos aspectos supracitados depende de uma arrecadação eficiente das receitas, como também de uma alocação de recursos de modo que satisfaça de forma otimizada as demandas da população por serviços públicos.

Os municípios deverão organizar-se financeiramente mantendo o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas. Controlar as despesas de acordo com o fluxo de entrada de receitas deverá ser um objetivo a ser seguido para que a administração consiga atender as necessidades do cidadão no momento atual, como também planejar o futuro da cidade de acordo com o crescimento populacional, socioeconômico e tecnológico.

O processo de planejamento orçamentário nas instâncias municipais, estadual e federal é realizado através de um sistema integrado, que compreende o Plano Plurianual – PPA (planejamento de longo prazo), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (planejamento tático) e a Lei Orçamentária Anual – LOA (planejamento operacional).

Figura 3 – Processo de Planejamento de Gestão Fiscal



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 2.3.2 Instrumentos de Planejamento da Gestão Fiscal

Para que os municípios consigam melhor atender as inúmeras demandas de serviços da população é preciso sanear suas finanças, e isso, somente ocorrerá através de um planejamento eficiente.

O planejamento governamental é a forma de organizar o futuro, partindo do diagnóstico da realidade atual da Administração Pública, corrigindo distorções passadas, visando melhorias para coletividade.

Planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população. (ANDRADE 2008, p. 1)

Na opinião de Andrade (2008, p. 1 e 2), a Constituição vigente evidenciou o planejamento governamental:

A Constituição Federal de 1988 deu ênfase à função do planejamento, quando introduziu significativas mudanças da forma de condução do processo orçamentário, pois aliou o orçamento público ao planejamento. Além disso, a carta Magna tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

É através de um planejamento consistente, baseado em um diagnóstico preciso sobre as necessidades da população, integrando o orçamento anual com as metas e prioridades elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual, que se torna possível direcionar a Administração Pública para o caminho da eficiência. Não basta socorrer as urgências e emergências da população, é necessário que haja metas de médio e longo prazo para que os municípios se tornem sustentáveis financeiramente.

Os gestores públicos devem agir sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante princípios de planejamento governamental, organização, controle e transparência de suas condutas perante a sociedade. Deverão planejar de forma responsável e equilibrada suas receitas e despesas para que não comprometa as finanças das entidades.

O planejamento é o meio que dá suporte técnico à gestão fiscal, através de instrumentos como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual irão existir melhores condições para atingir as metas da gestão. Não há possibilidade dos municípios gerirem os recursos públicos com qualidade sem realizar um planejamento eficiente.

É através dos instrumentos de planejamento que a Administração Pública deverá elencar suas metas e prioridades, em seguida definir métodos operacionais que garantam o cumprimento destas ações, em tempo hábil, procurando executar com o mínimo de recursos possíveis os projetos de relevância para a população.

Andrade (2008) afirma que o planejamento governamental é indispensável na aplicação dos recursos de forma responsável, sendo por meio dele que se:

- Impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas anseios pessoais;
- Garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do município;
- Garante a manutenção e conservação do patrimônio público;
- Previnem riscos e corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas;
- Transportam os anseios e as carências da população para o papel, elegendo as prioridades;
- Executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;

- Contabilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

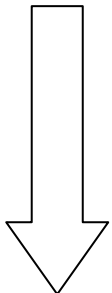
Nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 foram definidas regras básicas de política urbana, destacando-se a necessidade de elaboração e aprovação do Plano Diretor das cidades, o qual tem a finalidade de nortear a política de desenvolvimento e expansão urbana.

No ano de 2001 o governo federal editou a Lei 10.257/2001, popularmente conhecida como “Estatuto das Cidades”. A lei regulamenta os artigos da Carta Magna visando alinhar os municípios ao desenvolvimento econômico, populacional e territorial, garantindo o bem-estar da sociedade residente nas cidades, integrando as localidades urbanas e rurais.

O Estatuto das Cidades é considerado pela doutrina o “Planejamento Estratégico” das cidades, deverá ser revisto pelo menos a cada 10 anos. Neste documento deverão estar o planejamento de longo prazo, principalmente as obras de infraestrutura.

Os instrumentos de planejamento deverão estar compatibilizados para que haja um desenvolvimento consubstanciado nas metas governamentais. O Plano Diretor é considerado um pilar do ordenamento municipal, por isso, suas diretrizes deverão estar contidas nos demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Figura 4 – Plano Estratégico e Instrumentos de Planejamento de Gestão Fiscal

	PLANO DIRETOR	O Plano Diretor é o instrumento básico da administração municipal (Lei 10.257/2001). Trata-se do planejamento estratégico do município e deve ser revisto pelo menos a cada dez anos.
	PLANO PLURIANUAL – PPA	Apresenta objetivos e metas para quatro anos de governo (2014 - 2017).
	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	É anual, compreende metas e prioridades, orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre alterações na legislação tributária.
	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	É anual, compreende receita e despesas para o período de 1 ano.

Fonte: Elaborada pelo autor.

### 2.3.3 Plano Plurianual - PPA

O inciso I, do art. 165 da Constituição Federal de 1988, estabelece que o Plano Plurianual (PPA) tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo o período de quatro anos.

O Plano Plurianual é o componente superior da estratégia de planejamento de longo prazo e se destina a formular grandes diretrizes para as finanças públicas do Estado. Orientando as ações executivas voltadas à promoção do bem-estar e progresso econômico. (SABBAG, 2007, p.49)

Este instrumento de planejamento é o mais abrangente entre os estabelecidos na Carta Maior de 1988, problemas estruturais de grande vulto que impactam o desenvolvimento municipal deverão estar inseridos no Plano Plurianual.

Sua vigência é de quatro anos, no entanto o governo em que se deu o planejamento executa um ano do PPA do governo anterior e três anos do PPA elaborado por sua gestão. Desta forma, a vigência inicia-se no segundo ano de mandato do chefe do Executivo e no último ano de seu mandato é preparado o plano subsequente para os próximos quatro anos, e assim sucessivamente.

O Manual Técnico de Orçamento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal estabelece princípios básicos para elaboração do Plano Plurianual a serem seguidos por todas as esferas da Administração Pública:

- Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo;
- Integração do planejamento e do orçamento;
- Promoção da gestão empreendedora;
- Garantia da transparência;
- Estímulo às parcerias;
- Gestão orientada para resultados;
- Organização das ações do governo em programas.

O § 1º do artigo 167 da Constituição Federal veda, sob pena de responsabilidade, que qualquer investimento que ultrapasse um exercício financeiro seja iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual ou outra que autorize o dispêndio.

Figura 5 – Compatibilização entre os Instrumentos de Gestão Fiscal



Fonte: Ferreira, Gustavo (2011).

### 2.3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o instrumento de planejamento que une o plano de longo prazo, Plano Plurianual (PPA), ao orçamento anual. Segundo Nascimento (2010, p. 112), a LDO deverá estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos do orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. O autor complementa afirmando que a LDO funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais.

O §2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Na LDO são definidas diretrizes que orientam a administração na elaboração da proposta orçamentária e na execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA aquelas que são prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução, compatibilizando-as com os recursos públicos arrecadados, proporcionando assim condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas (ANDRADE, 2008, p. 73)

Para Andrade (2008), a Lei de Diretrizes Orçamentárias vai além de uma estimativa de valores de receitas e despesas, haja vista que isto é objetivo precípua da LOA, sua principal finalidade é o planejamento e o acompanhamento das finanças públicas, de modo a garantir o equilíbrio das contas públicas.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter dispositivo que contemple os impactos decorrentes de alterações na legislação tributária visando possibilitar a mensuração dos efeitos destas na LOA.

Andrade (2008) elenca algumas alterações na legislação que irá impactar na estimativa de receitas da LOA:

- Revisão, atualização ou adequação da legislação do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, suas alíquotas, base de cálculo, condições de pagamento, etc.;
- Atualização da planta genérica de valores do município;
- Revisão da legislação do Imposto Sobre Serviços - ISS;
- Revisão da legislação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI;
- Redefinição dos limites da zona urbana;

- Instituição de novas taxas ou a revisão da legislação das taxas já existentes;
- Instituições de novos tributos decorrentes de alteração constitucional ou infraconstitucional;

### 2.3.5 Lei Orçamentária Anual - LOA

O Orçamento Público é o instrumento de planejamento no qual estima as receitas e fixa as despesas para um determinado período de tempo. Para Aliomar Baleeiro (1995, p. 387),

é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros afins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação de receitas já criadas em lei.

Para Rosa Júnior (2000), o orçamento exerce grande influência na vida do estado, pois se for deficiente ou mal elaborado, produzirá efeitos negativos na tarefa da consecução de suas finalidades.

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o principal instrumento de planejamento financeiro governamental, sua principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre as receitas e despesas. Para Nascimento (2010), dentre as funções que possui o Orçamento, destaca-se a elencada no § 7º, do art. 165 da CF de 1988: “reduzir desigualdades inter-regionais segundo critério populacional”.

A Lei 4.320/1964, a qual estabelece as normas de finanças públicas no Brasil, no seu art. 2º, especifica que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da universalidade, unidade e anualidade.

Sabbag (2006), afirma que a Constituição Federal vigente consagrou o orçamento público como instrumento de notável relevância administrativa e institucional. Para o autor, o constituinte foi influenciado por modernas teorias da Administração Pública que conferem ao orçamento um papel relevante na implementação de políticas públicas. No orçamento público brasileiro há algumas vedações que coadunam as mesmas ideias de princípios básicos do orçamento moderno, tais como:

- O início de programas não incluídos na lei orçamentária;
- A realização de despesas ou assumpção de obrigações que excedam os créditos orçamentários;
- A vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa;

- A abertura de crédito suplementar ou especial e a transposição ou remanejamento de dotação orçamentária, sem prévia autorização legislativa; e

- A concessão de créditos ilimitados.

O § 5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Lei Orçamentária Anual é segregada em três esferas:

- Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

- Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

- Seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O supracitado dispositivo constitucional prevê que a Lei Orçamentária Anual contenha três orçamentos: fiscal, de investimento e de seguridade social. Mas, segundo Nascimento (2010), a grande maioria dos municípios brasileiros tem apresentado apenas o orçamento fiscal, fato este decorrente da falta de dispositivo análogo nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas dos municípios.

O orçamento público é obrigatório nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, são elaborados pelo Poder Executivo a quem cabe gerir os recursos. Ao Poder Legislativo cabe a discussão, aprovação e votação, e após aprovado, a fiscalização.

De acordo com Giacomoni (2003), existe no Brasil uma longa tradição na aceitação de orçamentos públicos padronizados para os diversos níveis de governo. Os governos municipais são obrigados a elaborar seus orçamentos de acordo com as Constituições Estaduais e Nacional, observando o princípio da padronização. Segundo o autor, uma evidência deste fato foi a adoção por parte da área federal, estadual e municipal, a partir do ano de 1990, de uma classificação única da despesa segundo a natureza do gasto.

### 2.3.6 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar 101/2000, estabelece regras de finanças públicas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal para toda a Administração Pública brasileira. A lei tem vigência nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, como também nos três poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário, em que todos os gestores públicos terão suas atividades sob sua égide.

Os instrumentos de planejamento elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal são os mesmos adotados na Carta Magna de 1988: PPA, LDO e LOA. Para Nascimento (2010), o que a lei buscou foi reforçar o papel do governo na atividade de planejamento, e mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e execução do gasto público.

Nascimento e Debus (2001) observam que a LRF visa regulamentar o capítulo da Carta Magna de 1988 que estabelece normas de finanças públicas, especificamente em atendimento ao art. 163. A respeito do assunto, Matias – Pereira (2010) coaduna do mesmo entendimento afirmando que a lei surgiu no cenário nacional como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas, contemplando, dentre outros, o art. 163 da Constituição Federal de 1988.

Art. 163. Lei Complementar disporá:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias por entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios;

VII – Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional.

Nascimento (2010) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu influência de alguns organismos internacionais, incorporando alguns princípios ou normas:

- Fundo Monetário Internacional – A principal influência recebida do FMI diz respeito ao princípio da transparência nas contas públicas, quando de forma simplificada e inteligível se abriu para a população o acesso às contas governamentais.
- Nova Zelândia, teve influência ao publicar no ano de 1994 o Fiscal Responsibility, enfatizando a ideia da imposição de limites e restrições aos gastos públicos na busca do ajuste fiscal.
- Comunidade Europeia, a partir do Tratado de Maastricht, que estabeleceu condições e regras para países membros, principalmente, estabelecendo metas de uma relação estável entre dívida e Produto Interno Bruto – PIB, além do equilíbrio das contas públicas.

- Estados Unidos, quando editou o Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de accountability. Neste caso, o que influenciou foram as regras daquele país referentes à administração financeira orçamentária.

O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em estabelecer regras para o desenvolvimento de uma gestão fiscal responsável, cujos seus principais pontos são:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correções e desvios que afetam as contas públicas;
- Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas;
- Obediência e limites e condições para a renúncia de receitas e a geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar;

As gestões devem promover suas atividades de forma que os instrumentos de planejamento se integrem, a elaboração dos orçamentos anuais deve estar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual em vigência. Além disso, o ente público deverá encaminhar suas propostas para o Legislativo a fim de que estas recebam sua aprovação, garantindo-lhes legitimidade, haja vista que para ter eficácia os instrumentos de planejamento deverão passar por todo o processo legislativo, vez que são leis ordinárias.

Para que se concretize o objetivo da transparência é necessária a participação popular, somente por meio do conhecimento do que está sendo realizado pela gestão governamental que se efetivará a transparência. Para que isso ocorra, a Administração Pública deverá dar ampla publicidade aos seus atos de gestão, bem como aos demonstrativos financeiros.

Com esta finalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos; a disponibilidade das contas dos administradores, para consulta aos cidadãos e instituições da sociedade e a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução financeira.

Quanto à prevenção de riscos e a correção de desvios que afetam as contas públicas, estes devem ser mensurados e inseridos dentro do processo de planejamento. A LRF determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias analise os impactos decorrentes de riscos fiscais, dentre outros, estes que serão atendidos com os recursos da reserva de contingência, previsto na LDO e considerados os valores incluídos nos orçamentos anuais.

Nascimento (2010, p. 213) esclarece que, diferentemente do equilíbrio orçamentário, o equilíbrio das contas públicas já estava descrito na legislação brasileira:

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei nº. 4.320, de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzidas no resultado primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Outro ponto relevante da lei são os limites para despesas com pessoal. No Brasil há excessivo gasto neste tipo de despesa. De acordo com Nascimento (2010), entre os anos de 1996-2000, o conjunto de Estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com o pagamento de pessoal.

Em razão disso, há limites de gastos com despesas de pessoal em 60% para União, e 50% para Estados e municípios, tomando como base a Receita Corrente Líquida<sup>9</sup>.

Além dos limites de despesas de pessoal há limites para contração de dívidas, regras para a renúncia de receitas, para a geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar.

---

<sup>9</sup> Segundo o art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos por determinação constitucional ou legal aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

## 2.4 Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros

### 2.4.1 Receitas Municipais

Receita, para a Contabilidade, significa uma variação positiva no ativo ou decréscimo no passivo que resulte aumento do patrimônio líquido da entidade. Já a receita pública tem o condão de dar cobertura às despesas públicas e dependem do poder que a Administração Pública tem de tributar ou cobrar serviços públicos autorizados por lei.

De acordo com Machado Júnior e Reis (2003, p. 29), a receita na Administração Pública origina-se tanto em decorrência do poder de império da entidade de direito público interno, como do poder de gerir seu patrimônio econômico-administrativo.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (2013), a doutrina classifica as receitas públicas quanto à procedência em originárias e derivadas:

Receitas públicas originárias, segundo a doutrina, são as arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública. Resultam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários.

Receitas públicas derivadas, segundo a doutrina, são as obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorrem de norma constitucional ou legal e, por isso, são auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as de contribuições especiais.

Quanto à afetação no patrimônio, as receitas orçamentárias podem ser efetivas e não-efetivas. As receitas orçamentárias efetivas são aquelas que provocam alteração positiva na situação líquida patrimonial, no momento do seu reconhecimento. As receitas orçamentárias não-efetivas são aquelas que não alteram a situação líquida patrimonial no momento do seu recolhimento.

Segundo Rosa Júnior (2000), a Lei 4.320/1964 emprega o termo receita em sentido lato, isto é, corresponde a qualquer entrada de dinheiro nos cofres públicos, podendo ser: Extra-orçamentárias ou; Orçamentárias.

Para Kohama (2008), as Receitas Extra-Orçamentárias são recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos, não pertencendo aos entes públicos. As Receitas Orçamentárias são aquelas que de fato pertencem à entidade pública e se classificam economicamente em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

O critério utilizado pela legislação brasileira foi o econômico, resultado da distinção feita nas transações governamentais entre operações correntes e operações de capital.

Quanto à classificação econômica adotada no orçamento público brasileiro, Rosa Júnior (2000, p. 62) explica:

A Lei 4.320/64, ao estabelecer a divisão da receita pública em corrente e de capital, baseou-se em critério eminentemente econômico, qual seja de distinguir as transações governamentais em operações correntes e de capital. As primeiras consistem em todas as transações que o Governo realiza diretamente ou através de órgãos de administração indireta, e cujo esforço não resulta acréscimo em seu patrimônio ou na criação de bens de seu capital, consumindo-se no mercado as dotações para operações correntes ao se converterem em moeda. Daí ser o imposto uma receita corrente porque não se origina de um bem de capital, mas da obrigação social dos cidadãos contribuírem com a manutenção da coisa pública. Assim, são correntes as operações que: a) não provenham da alienação de um bem de capital; b) não estejam, em lei, definidas como de capital; c) quanto às despesas, as operações que não dêem resultado um bem de capital e não estejam por ato do poder público, vinculados a uma despesa corrente (transferências para determinados fins: pagar o funcionalismo por exemplo).

Segundo o parágrafo § 1º da Lei 4.320/64, são Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras, além destas, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. Rosa Júnior (2000) entende como operação de capital, aquelas que dão resultado a uma movimentação de registro no ativo e passivo. Exemplificando a aquisição de um imóvel, porque aumenta o Ativo Imobilizado e há contrapartida no próprio Ativo ou no Passivo.

As receitas públicas seguem o seguinte esquema:

## **RECEITAS CORRENTES**

### **RECEITA TRIBUTÁRIA**

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

### **RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES**

### **RECEITA PATRIMONIAL**

### **RECEITA AGROPECUÁRIA**

### **RECEITA INDUSTRIAL**

### **RECEITA DE SERVIÇOS**

### **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES**

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

**RECEITAS DE CAPITAL**

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

As receitas tributárias são todas as fontes de arrecadação que são oriundas da capacidade do ente arrecadar os tributos de sua competência. De acordo com a doutrina brasileira são espécies de tributos: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. No Brasil, a Constituição Federal repartiu a competência tributária para arrecadar os tributos.

À União cabe arrecadar os seguintes impostos:

- Imposto de Importação (II);
- Imposto de Exportação (IE);
- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre a Renda (IR);
- Imposto Territorial Rural (ITR); e
- Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Aos Estados cabe arrecadar os seguintes impostos:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS);
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre Transmissão de Bens Causa Morte e Doação (ITCD).

Aos Municípios cabe arrecadar os seguintes impostos:

- Imposto sobre Serviços (ISS);
- Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU);
- Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI).

As receitas sobre as taxas são de competência comum podendo ser cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. Tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, não relacionados com medição de consumo, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

As receitas com contribuição de melhoria são decorrentes de obras públicas. De competência da União, Estados, Distrito Federal ou municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. É arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas e terá como limite total a despesa realizada.

As Receitas de Contribuição são as oriundas de contribuição dos servidores para o custeio da previdência e assistência social, contribuição para o custeio da iluminação pública, contribuições para desenvolvimento profissional (Contribuições Sociais). Como também estão incorporadas neste item as contribuições econômicas a título de compensação pela exploração de recursos minerais e petrolíferos (Contribuições Econômicas).

As receitas patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços resultam da ação direta do Estado na exploração destas atividades. São as receitas originárias, pois derivam da exploração do patrimônio do Estado.

Transferências Correntes são recursos recebidos de outras entidades de direito público ou privado e se caracterizam por serem destinadas ao atendimento de despesas correntes. Neste tipo de receita, destacam-se as transferências intergovernamentais, as quais desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros e dividem-se em dois grandes grupos, as transferências oriundas da União e as transferências oriundas dos Estados.

Receitas de Capital são relacionadas às operações de crédito, tais como empréstimos e financiamentos; alienações de bens, pela venda de bens e direitos do Estado; e transferências de capital, ingressos de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas à aquisição de bens ou direitos.

O orçamento municipal tem como fonte de recursos as receitas próprias oriundas da arrecadação de tributos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, as originárias de seu patrimônio e as de transferências recebidas pelos Estados e pela União.

#### 2.4.2 Receitas Próprias dos Municípios

As receitas próprias municipais compreendem as derivadas do seu poder de tributar e as receitas originárias de seu patrimônio. Estas, para Torres (1993), compreendem preços públicos, compensações financeiras e ingressos comerciais.

O Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2013), elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, estabelece que as receitas próprias são aquelas cuja arrecadação tem origem no esforço próprio de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de

bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos.

Para fins de cálculo da Receita Própria, a Secretaria do Tesouro Nacional definiu que:  $Receita\ Própria = Receitas\ Correntes + Outras\ Receitas\ de\ Capital - (Receitas\ de\ Valores\ mobiliários + Receitas\ de\ Transferências\ Correntes)$ . Ou seja, as receitas arrecadadas pelos entes públicos oriundas de seu poder derivado e originário, excluídas as receitas recebidas de transferências sejam elas correntes ou de capital.

Os recursos próprios municipais são oriundos, principalmente, da arrecadação das receitas tributárias. Estas receitas dependem da eficiência da Administração Pública e da disposição em arcar com o ônus político que terão ao cobrarem dos cidadãos os tributos de competência municipal.

A análise da arrecadação tributária dos municípios permite diagnosticar o esforço fiscal que a administração pública municipal tem feito com a finalidade de arrecadar os tributos que lhes compete e tornar-se independentes financeiramente do Estado e da União.

A Carta Magna de 1988 deu competência aos municípios para instituir o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transações de Bens Inter-Vivos – ITBI. Esta repartição de competências pretendia assegurar aos entes federativos rendas suficientes (Receitas Próprias) a fim de que não dependessem de recursos dos outros entes, possibilitando torná-los de fato, autônomos e independentes. Porém, as receitas tributárias cuja constituição determinou aos municípios não foram suficientes para a conquista da autonomia financeira, sendo necessário que Estados e a União transfiram parte de suas receitas aos municípios.

Para Miguel Delgado Gutierrez in Conti (2004), conceder autonomia aos membros da federação sem lhes outorgar receita correspondente é o mesmo que reduzir a nada esta autonomia, pois os tornaria totalmente dependentes quanto ao recebimento de receitas e, por via de consequência, tornaria inviável o desempenho de suas funções específicas.

As principais fontes de receitas próprias municipais no Brasil são o IPTU e o ISS. No entanto, prevalecem as transferências (federais e estaduais) como fonte mais importante de receitas dos municípios brasileiros, o que demonstra a dependência destas Unidades Federadas em relação aos demais entes da federação. (NASCIMENTO, 2011, p. 125)

De acordo com José Roberto Rodrigues Afonso e Erika Amorim Araújo (2001, p. 4):

Após a Constituição de 1988, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas e localizadas. Por exemplo, muitos municípios já cobram há muito

tempo IPTU, taxas e até mesmo ISS usando guias de recolhimento com código de barra e leitura ótica, recursos modernos da informática até hoje não utilizados pela União. Ainda assim, as comparações com os outros países e entre as prefeituras revelam que resta um enorme potencial para se elevar a arrecadação municipal e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do sistema tributário do país.

### 2.4.3 - Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU tem seu fato gerador a propriedade imóvel, localizada na zona urbana ou com destinação urbana, com ou sem edificação.

O art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN) dispõe sobre a zona urbana de um município, sendo regulamentada por lei municipal, e a define como:

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 02 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado.

O imóvel urbano, segundo Averbeck (2003), poderá ser destinado à habitação, comércio e indústria, prestação de serviços; no entanto, deverá ter pelo menos duas melhorias, tais como: calçamento, abastecimento de água, esgoto, iluminação pública, escola primária ou posto de saúde.

Segundo o art. 34 do Código Tributário Nacional, o contribuinte deste imposto é o proprietário do imóvel, são as pessoas físicas ou jurídicas que detém a posse de imóveis, o titular do domínio útil, ou o seu possuidor. Esse contribuinte é o sujeito passivo da obrigação tributária.

Propriedade, segundo Diniz (2006, p. 1228), é o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de uma coisa corpórea ou incorpórea, bem como de reivindicar de quem injustamente a detenha.

Para fim de mensuração da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é levado em consideração o valor venal do imóvel, conforme definido no art. 33 do CTN.

O valor venal é o valor que o bem alcançaria se fosse efetuada a negociação de venda, ou seja, o preço de mercado. A prefeitura faz uma avaliação no imóvel e o insere no Cadastro Imobiliário. Nessa avaliação são levados em consideração fatores como: o tamanho do imóvel, a localização, a área construída, entre outros. Ademais, o parágrafo único do art. 33 do CTN determina que o valor da base de cálculo do imposto não será levado em conta os pertences do imóvel para determinação da base de cálculo e sim somente o valor individualizado do imóvel.

Na determinação da base de cálculo não se considera o valor dos bens móveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. (Art. 33, parágrafo único do CTN)

Há duas formas de realizar a avaliação dos imóveis. Individualmente, sendo esta de responsabilidade dos agentes tributadores ou pelo sistema de avaliação em massa, quando as avaliações são realizadas por metodologia pré-estabelecida a partir de critérios que determinam o preço do metro quadrado de cada região da cidade.

Geralmente os municípios adotam o sistema de avaliação em massa, para aplicação deste método utiliza-se o mapeamento da cidade através da planta de valores ou planta genérica de valores, este instrumento possibilita à prefeitura determinar de modo eficiente a base de cálculo do imposto.

Cabe a cada município definir as alíquotas do IPTU, normalmente são em torno de 1%, podendo ser diferenciadas em função da forma de utilização do imóvel (residencial, não residencial e não edificado) e progressivas em razão do valor venal do imóvel. Este caráter seletivo aumenta a arrecadação do imposto, como também é utilizado conforme o interesse da administração pública. Podendo ser, no caso de imóveis não edificados, o objetivo de incentivar a construção, desenvolvendo urbanisticamente a localidade.

Giambiagi e Além (2000) afirma que IPTU é um imposto particularmente relevante nas grandes capitais, vez que estas que possuem uma base tributária maior, máquinas burocráticas mais eficientes e poder político mais forte dos prefeitos, comparativamente aos demais municípios do país. Na cidade do Rio de Janeiro, em meados dos anos de 1990, o imposto era responsável por mais de 25% da receita própria do município.

Bremaeker (2001) afirma que há dificuldade em arrecadar o IPTU em pequenos municípios. De acordo com o autor, os municípios com maior densidade demográfica possuem maiores áreas urbanizadas, gerando nestes municípios um maior volume de recursos arrecadados.

#### 2.4.4 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza tem competência municipal, seu fato gerador é a prestação de serviços definidos, na Lei Complementar 116/2003, por pessoa autônoma ou pessoa jurídica, em estabelecimento fixo ou não.

Destarte, não basta a prestação de serviços para constituir a incidência do imposto, é necessário que o serviço esteja listado na supracitada Lei Complementar.

Fernandes (2002) ressalta que não é qualquer serviço que dá causa à obrigação tributária do Imposto Sobre Serviços, mas, tão somente, aqueles constantes da Lista de Serviços. O autor esclarece que a jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores entende que a lista de serviços tem caráter taxativo e não meramente exemplificativo, o que significa dizer que o ISS incide apenas e tão somente sobre os serviços expressamente previstos na lista legal. Este aspecto é de grande importância para a administração tributária municipal, pois restringe de modo significativo a base impositiva do ISS.

O sujeito passivo é o prestador do serviço, podendo ser pessoa física ou empresa prestadora de serviços. As pessoas físicas que prestam serviços com relação de trabalho, tais como: empregados, trabalhadores avulsos, diretores, membros de conselhos consultivos e assemelhados, não são considerados contribuintes do Imposto Sobre Serviços.

De acordo com o art. 3º da Lei Complementar 116/2003, o imposto é devido no local do domicílio do prestador de serviços, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local:

I – do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, na hipótese do § 1º do art. 1º da referida Lei Complementar;

II – da instalação dos andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas;

III – da execução da obra;

IV – da demolição;

V – das edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres;

VI – da execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer;

VII – da execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres;

VIII – da execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores;

IX – do controle e tratamento do efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos;

X – (VETADO)

XI – (VETADO)

XII – do florestamento, reflorestamento, sementeira, adubação e congêneres;

XIII – da execução dos serviços de escoramento, contenção de encostas e congêneres;

XIV – da limpeza e dragagem;

XV – onde o bem estiver guardado ou estacionado;

XVI – dos bens ou do domicílio das pessoas vigiadas, segurados ou monitorados;

XVII – do armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda do bem;

XVIII – da execução dos serviços de diversão, lazer, entretenimento e congêneres;

XIX – do Município onde está sendo executado o transporte;

XX – do estabelecimento do tomador da mão-de-obra ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado;

XXI – da feira, exposição, congresso ou congêneres a que se referir o planejamento, organização e administração;

XXII – do porto, aeroporto, ferropuerto, terminal rodoviário, ferroviário ou metroviário.

Com o intuito de não haver dúvidas sobre o município onde é devido o imposto, o legislador através do art. 4 da Lei Complementar 116/2003, especificou o que deverá ser considerado como local da prestação dos serviços:

Art. 4. Considera-se estabelecimento prestador o local onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário, e que configure unidade econômica ou profissional, sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.

Para fins de mensuração do cômputo do imposto, toma-se como base de cálculo o valor da prestação dos serviços. Já a alíquota será definida pela legislação de cada município, limitado entre 2% e 5%, conforme determina a Constituição vigente.

#### 4.4.5 Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos - ITBI

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos a qualquer título tem seu fato gerador o 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.

O artigo 35 do Código Tributário Nacional estabelece que o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos tem fato gerador sobre:

I - a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

São contribuintes do imposto, nas cessões de direitos, o cedente. Nas permutas, cada um dos permutantes em relação à parte adquirida. Nas demais transmissões, o adquirente do imóvel ou bem adquirido.

A base de cálculo do tributo é o valor venal do bem imóvel objeto da transmissão ou da cessão de direitos reais. A alíquota será definida pela legislação municipal, respeitando os limites fixados por Resolução do Senado Federal, que determinará alíquotas mais baixas para transmissões que atendam à política nacional de habitação.

É de fundamental importância as prefeituras manterem as Plantas de Valores Imobiliário atualizadas, pois o valor de venda dos imóveis serve como base de cálculo para dois tributos cuja arrecadação compete aos municípios sua arrecadação: o Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.

No sistema tributário brasileiro há dois impostos que possuem como fato gerador a transferência imobiliária: o Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), de competência municipal, cujo fato gerador é a transmissão de bens inter vivos e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), de competência estadual, cujo fato gerador é a transmissão a título de herança e legados, este de competência estadual.

#### 2.4.6 Taxas

As taxas e contribuições de melhorias são tributos que tem competência comum, de modo que os municípios, Estados e União podem instituí-los e cobrá-los, contanto que o fato gerador esteja vinculado ao ente federado tributante.

Podem ser cobradas taxas em razão do exercício regular do poder de polícia, pelos serviços prestados ou serviços postos à disposição do contribuinte.

Segundo o artigo 78 do Código Tributário Nacional, o poder de polícia é aquela atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público

concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A cobrança de taxa de serviços públicos poderá se dar em razão de serviços públicos utilizados de forma efetiva ou potencial. Além disso, deverão ser cobrados de maneira específica e divisível.

De acordo com o art. 79 do CTN, os serviços públicos consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;
  - b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;
- II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;
- III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Quanto à taxa instituída referente aos serviços decorrentes de poder de polícia do ente tributante, poderá haver cobrança ainda que não haja efetiva utilização, basta que o serviço esteja à disposição do contribuinte. Para os serviços prestados que não sejam oriundos do poder de polícia, só deverá haver cobrança quando os serviços forem prestados efetivamente aos contribuintes, de forma específica e divisível.

Exemplos de taxas municipais:

- Taxa de Fiscalização Sanitária, cobrada anualmente em estabelecimentos que atuam em atividades que envolvem risco a saúde;
- Taxa de Licença para Funcionamento, cobrada anualmente a estabelecimentos comerciais;
- Taxa de Localização, incidente na abertura de estabelecimentos comerciais.

#### 2.4.7 Contribuição de Melhoria

De acordo com a atual Constituição Federal, compete a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios instituir contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. A contribuição de melhoria é cobrada pelo ente que realizou a obra a qual o contribuinte auferiu a valorização imobiliária.

Nem sempre uma obra pública resulta em benefícios aos imóveis atingidos. Há muitos casos em que obras executadas pelo poder público podem resultar em uma desvalorização

imobiliária. Nestes casos não haverá ocorrência do fato gerador do tributo, uma vez que não houve valorização imobiliária.

Para Rosa Jr (2000, p. 389), este tipo de tributo somente poderá ser cobrado em razão de obras públicas que acarretam valorização do imóvel. Esta cobrança deverá respeitar o limite geral, o gasto público despendido na obra e o limite individual, que é a valorização imobiliária do bem.

O art. 82 do Código Tributário Nacional estabelece requisitos mínimos a serem considerados na Contribuição de Melhoria:

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
- b) orçamento do custo da obra;
- c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- d) delimitação da zona beneficiada;
- e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo.

A hipótese de incidência da Contribuição de Melhoria é a valorização imobiliária em razão de obra pública realizada pela Administração Pública, seja ela municipal, estadual ou federal. Caso a obra realizada não tenha inter-relação com a valorização do imóvel, não há o que ser cobrado pelo Estado.

Esta espécie de tributo enfrenta enormes dificuldades em sua cobrança, haja vista que sua base de cálculo é de difícil mensuração, e os critérios de rateio para o cálculo do tributo são subjetivos, sendo um deles a proximidade com a localização da realização da obra. Além disso, a cobrança deste tributo pela Administração Pública tem gerado insatisfação aos contribuintes, que muitas vezes se valem dos meios legais para pleitear direitos, gerando intermináveis batalhas judiciais. Estes fatores agregados têm inviabilizado a cobrança deste tributo, o deixando com a menor representatividade dentre a arrecadação tributária dos municípios.

Em Alagoas, no ano de 2011 a arrecadação com a Contribuição de Melhoria foi de 0,26% do total de receitas próprias, acima da média nacional, que foi de 0,17%, mas de baixa representatividade no volume de receitas.

## 2.5 Receitas de Transferências

### 2.5.1 Receitas de Transferências Intergovernamentais

A Carta Magna brasileira de 1988 segregou as receitas públicas combinando fontes de arrecadação própria e distribuição de receitas tributárias de entes maiores para entes menores. Assim, os Estados participam da divisão da receita tributária da União e os municípios do bolo tributário de algumas receitas dos Estados e da União.

A repartição de rendas arrecadadas pelo Estado é realizada através de transferências intergovernamentais que segundo a doutrina classificam-se por três critérios distintos. De acordo com a natureza, podendo ser obrigatórias (constitucionais e legais), ou discricionárias (voluntárias). Quanto à forma de transferência, podendo ser direta ou indireta. E por fim, quanto ao destino, dividindo - se em vinculadas e não vinculadas, quando sua aplicação tem uma finalidade específica ou não.

As transferências não vinculadas são utilizadas para complementar os recursos próprios dos entes subnacionais, visando diminuir as disparidades regionais dentro da estrutura tributária do sistema federativo. Neste sentido, podemos exemplificar a repartição da União com os municípios da parcela de 25% do Imposto Territorial Urbano – ITR e por parte dos Estados a repartição de 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA.

Na opinião de Nascimento (2011), as transferências representam para boa parte dos Estados e municípios a principal fonte de receitas. Segundo o autor, no ano de 2004 as transferências representaram cerca de 61% das receitas municipais do Brasil, enquanto para os Estados corresponderam a 21%.

José Maurício Conti (2001) afirma que o sistema tributário não deverá ser justo apenas do ponto de vista da relação fisco-contribuinte, mas também deverá ser justo no ponto de vista da distribuição de recursos entre os membros da federação, o que refletirá em última análise no contribuinte beneficiário último destes recursos.

As transferências intergovernamentais têm por objetivo promover um equilíbrio financeiro adequado nas distintas esferas de governo e possibilitar ações governamentais efetivas. Em decorrência disso, as transferências alteram significativamente as receitas disponíveis dos tesouros nacionais e subnacionais, possibilitando a diminuição das desigualdades regionais deste país.

Mais do que uma maior participação dos Estados e municípios na arrecadação tributária total, as transferências visam corrigir as imensas desigualdades regionais do Brasil, atendendo-se quanto ao prescrito no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa brasileira (...) reduzir as desigualdades regionais”), de modo a possibilitar os governos das regiões mais pobres a prestação de serviços que seriam inviáveis com a pequena ou inexistência de fonte de receitas próprias. (DI PIETRO, 2004, p. 88)

Os municípios, ao contrário da União e, de modo geral, dos Estados, são totalmente hipossuficientes no que diz respeito à arrecadação própria, ou seja, quanto às fontes de arrecadação tributária, o que é compensado com sua participação constitucionalmente definida no produto geral da arrecadação. (DI PIETRO, 2004, p. 85)

Tristão (2003) afirma que o atual sistema de transferências no Brasil possui como característica o fluxo vertical para baixo dos recursos. Isso significa que o governo federal transfere recursos aos Estados e municípios e, por sua vez, os Estados transferem a seus municípios. Não existe distribuição de recursos de baixo para cima, ou seja, de Estados e municípios para o Governo Federal, bem como dos municípios aos Estados.

A seguir discutiremos sobre as principais transferências intergovernamentais recebidas da União e Estados pelos municípios:

### 2.5.2 Receitas Municipais de Transferências Recebidas pela União

#### a) O Fundo de Participação dos Municípios – FPM

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM é a principal fonte de receita dos municípios brasileiros, nos municípios pesquisados, é responsável por aproximadamente 30% de toda a receita arrecadada.

O FPM surgiu no ano de 1965 com o advento da Emenda Constitucional nº. 18, inicialmente ficou estabelecido que sua composição era proveniente do repasse de 10% do recursos arrecadados pela União com o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e com o Imposto de Renda - IR. Nas Constituições de 1967 e 1988, o percentual foi mantido, sendo alterado através da Emenda Constitucional nº. 55/2007 para 23,5%, mantendo-se a origem de suas fontes.

Apesar de sua origem ter sido no período da ditadura militar, sistema a qual possui característica de centralização de receitas, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM

fortaleceu o pacto federalista brasileiro, pois mesmo com valores modestos, naquele momento, repartiu parte das receitas da União.

A forma de distribuição destes recursos foi estabelecida na Lei Maior brasileira, sendo da que para as capitais brasileiras serão destinados 10% dos recursos do FPM, da seguinte forma:

- Inversamente proporcional à renda per capita;
- Diretamente proporcional à população;

Além disso, há limites máximos e mínimos de distribuição.

O cálculo da distribuição é realizado através de um índice diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita. Esta forma de rateio possui um objetivo redistributivo dos recursos tributários, possibilitando que os municípios mais populosos e, portanto, com maiores necessidades de bens e serviços públicos, sejam beneficiados por índices maiores de participação.

Os municípios com maiores rendas per capita são desfavorecidos na distribuição do Fundo em relação àqueles de menor renda per capita. Este procedimento justifica-se em razão, de forma geral, dos municípios com maior renda per capita serem mais desenvolvidos economicamente, portanto possuem maior capacidade de geração de recursos próprios.

Para os municípios que não são capitais com densidade populacional até 156.216 habitantes, a distribuição ocorrerá da seguinte forma:

- 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.

Já para municípios não capitais que tenham população superior a 156.216 habitantes, serão destinados 3,6% dos recursos do FPM de acordo com os mesmos critérios aplicados aos municípios capitais.

#### b) Participação no Imposto Territorial Rural

O Imposto Territorial Rural - ITR é de competência do governo federal e tem como seu fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. A base de cálculo deste tributo é o valor venal da terra nua. Aos municípios cabe 50% da arrecadação do ITR.

Este tributo foi criado em 1964 como um instrumento de política agrária. Na promulgação da Constituição Federal de 1988 o imposto foi mantido, havendo a previsão de

alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, como também a proibição da cobrança aos pequenos produtores.

O desempenho do ITR é baixíssimo em Alagoas, as receitas provenientes desta transferência foram de R\$ 1.211.854,59, representando 0,03% do total de receitas arrecadadas. Nos municípios brasileiros a cota do ITR repassada aos municípios representa 0,13% das receitas municipais.

A arrecadação deste tributo é dificultada por problemas políticos e técnicos. A cobrança do tributo acaba dependendo da vontade política de cobrar o tributo, assim como da existência de um cadastro nacional de propriedades rurais. O resultado acaba sendo um imposto que gera altos custos de arrecadação e praticamente nenhuma receita.

#### c) Imposto sobre Operações Financeiras – IOF sobre o Ouro

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 152, estabelece que o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, estará sujeito exclusivamente à incidência do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF. A definição do ouro como ativo financeiro está contida no art. 1º. da Lei nº. 7.766 de 1989:

Art. 1º O ouro em qualquer estado de pureza, em bruto ou refinado, quando destinado ao mercado financeiro ou à execução da política cambial do País, em operações realizadas com a intervenção de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, na forma e condições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, será desde a extração, inclusive, considerado ativo financeiro ou instrumento cambial.

Este tributo é de competência federal e tem alíquota mínima de 1%, sendo que 70% da arrecadação deste tributo é destinada aos municípios.

O volume de receitas arrecadadas com o IOF sobre o ouro é muito pequeno, não representando grande fonte de recursos mesmo para municípios onde existam jazidas deste minério.

#### d) Compensações Financeiras

O parágrafo 1º do artigo 20, da Constituição Federal determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participarão do resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de produção de energia elétrica e de outros recursos minerais em seu território.

Compete a União à exploração dos recursos naturais no território brasileiro que repassa aos municípios a título de transferência governamental aqueles que possuem petróleo, gás, água e minérios.

A média de receitas arrecadadas dos municípios brasileiros é 2,10%, nos municípios pesquisados está receita representa 1,46% do total. Dentre as 75 cidades pesquisadas apenas as cidades de Coqueiro Seco, Roteiro, Piranhas, Pilar, Marechal Deodoro, Delmiro Gouveia, Coruripe, São Miguel dos Campos, Arapiraca e Maceió recebem esta receita de compensação financeira da União.

e) IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

De acordo com o inciso I do art. 158, pertence aos Municípios o produto da arrecadação do IRRF por ele retida no ato de pagamento de rendimentos, a qualquer título, inclusive por suas autarquias e pelas fundações por ele instituídas e mantidas.

O IRRF é de competência da União, mas cabe aos Estados e municípios ao realizarem qualquer pagamento a título de despesas com pessoal. Ou seja, pertence ao ente pagador o Imposto de Renda retido pelos entes estaduais ou municipais ao realizarem o pagamento de salários dos seus servidores. Cabe às autoridades fazendárias municipais conferir, nos órgãos encarregados da confecção de folhas de pagamento, os cálculos do imposto por eles pagos e devidos.

f) Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF

O Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação tem os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica e remuneração condigna dos trabalhadores da educação. Antes dele havia o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério com o objetivo de prover a educação no Brasil.

A alteração fez com que a incidência do fundo fosse além do ensino fundamental, contemplando também outros profissionais da educação haja vista que o mais antigo era apenas para os profissionais que lecionavam. Para que esta cobertura fosse ampliada o percentual que era de 15% no FUNDEF, passou para 20% com a criação do FUNDEB.

Os recursos que compõe o FUNDEB são:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;
- Desoneração de exportações (LC nº 87/96);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD);
- Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA);
- Quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios (ITR);
- Parcela de 20% do Imposto que a União vier a instituir em razão de sua competência residual.

Em cumprimento do inciso V do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal vigente, a União complementa em parcela não inferior a 10% do total de recursos que compõe o fundo, sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O valor mínimo é definido anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade, composta por representantes do Ministério da Educação, das Secretárias Estaduais e Municipais de educação.

A distribuição dos recursos do FUNDEB é proporcional a quantidade de alunos matriculados na rede de ensino, cabendo aos municípios prioritariamente, conforme definido na Constituição Federal a educação básica e infantil e aos Estados a educação fundamental e o ensino médio.

#### g) Sistema Único de Saúde – SUS

De acordo com o art. 196 da Constituição Federal de 1988, saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

O financiamento do Sistema Único de Saúde é através de recursos consignados no orçamento de seguridade social com participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o § 1º do art. 17 da Lei Complementar 141/2012, o Ministério da Saúde definirá e publicará anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

### 2.5.3 Receitas Municipais de Transferências Recebidas pelos Estados

#### a) Quota parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS

Compete aos Estados a atribuição de arrecadar o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sua principal característica é a não-cumulatividade, ou seja, a cada operação de venda da mercadoria o valor do imposto é calculado e compensado o montante do imposto calculado nas etapas anteriores.

Outra característica relevante deste imposto é sua seletividade em função da essencialidade da mercadoria tributada. Há alíquotas mais baixas para produtos de primeira necessidade e mais altas para produtos menos essenciais como: cigarros, bebidas alcoólicas, artigos de luxo etc.

O ICMS é o imposto com maior volume de receitas arrecadadas no Brasil, a alíquota varia de 0% a 25%, do total arrecadado 25% é distribuído pelo Estado aos seus municípios. Sendo que, no mínimo, 75% do arrecadado deverá ser distribuído em função do valor agregado e, no máximo, 25% deve ser distribuído em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual.

#### b) Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA

Este imposto de competência estadual surgiu em 1985 através da Emenda Constitucional nº. 27, em substituição à Taxa Rodoviária Única – TRU, a qual competia à União sua arrecadação.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA tem seu fato gerador a propriedade de veículos automotores registrados ou licenciados no respectivo Estado. Os recursos arrecadados com o IPVA são repartidos entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado.

É característica deste tributo a sazonalidade de sua tributação. Geralmente, os Estados definem o recolhimento nos primeiros meses do ano, outros estabelecem um cronograma de pagamentos estendido durante todo o ano.

c) Quota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (Fundo de Exportação)

O Imposto sobre Produtos Industrializados é um tributo que incide sobre a industrialização, desta forma, qualquer operação que modifique a natureza o funcionamento, o acabamento, a apresentação, a finalidade do produto, ou ainda seu aperfeiçoamento para consumo tem incidência deste imposto.

A responsabilidade de arrecadar o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI é da União, a qual reparte 10% dos recursos. Sendo que 75% são destinados para os Estados, distribuídos em função da sua participação relativa na exportação de bens manufaturados, não podendo nenhum Estado receber mais de 20% do total. Para os municípios, restaram 25% que possuem a mesma forma de rateio do ICMS<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> 25% da arrecadação do ICMS é distribuída pelo Estado aos seus municípios. Sendo que, no mínimo, 75% deverá ser distribuído em função do valor agregado e, no máximo, 25% deve ser distribuído em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo tem como propósito definir as regras que balizarão esta pesquisa, pois, para que haja caráter científico, o estudo precisará de técnicas metodológicas definidas que ao serem utilizadas possibilitarão que os pesquisadores cheguem às mesmas conclusões.

#### 3.1 Coleta de Dados e Amostra

Conforme exigência da Lei Complementar 101/2000, os municípios são obrigados a divulgar suas despesas e suas receitas até o final do primeiro semestre do ano seguinte à execução orçamentária. Este conteúdo é disponibilizado no sítio do tesouro nacional: [www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br), que foi a fonte de pesquisa deste estudo. Foi realizada uma análise documental nos demonstrativos orçamentários, permitindo a partir destes que fossem encontrados os dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

O Estado de Alagoas possui 102 municípios. Entretanto, a amostra abrange 75 municípios alagoanos. Com o intuito de evitar discrepâncias estatísticas excluímos municípios que em algum momento do período analisado (2007 – 2011) não disponibilizaram dados ou prestaram informações inconsistentes no banco de dados “FINBRA – Finanças Brasil” mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. A amostra examinada possui mais de 90% do Produto Interno Bruto e 82,82% da população existente no Estado de Alagoas.

No Brasil, as regiões são bastante heterogêneas, possuindo também o Estado de Alagoas esta característica. Em razão disto, amenizamos as diferenças juntando grupos de municípios de acordo com o tamanho da população com a finalidade de aproximá-los a mesma realidade podendo desta forma melhor analisá-los.

Os municípios foram segregados de acordo com a classificação estabelecida pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão responsável pelos índices econômicos e sociais no Brasil:

- Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes;
- Municípios de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes;
- Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes;
- Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes e
- Metrôpoles: acima de 900.000 habitantes.

### 3.2 Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa é de natureza documental. A pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica e a principal diferença entre ambas é a origem das fontes. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes secundárias, tais como: livros, teses, dissertações, artigos acessíveis ao público. Já a pesquisa documental caracteriza-se por empregar fontes primárias, tais como: documentos arquivados em entidades privadas e públicas, ou seja, material não editado.

A pesquisa também será de natureza bibliográfica, pois será desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído e localizado nas fontes, de onde serão coletadas informações para produzir o conteúdo que se objetiva conhecer. Segundo Almeida (2011), pesquisa bibliográfica consiste na discussão do problema através de teorias que foram publicadas em livros, periódicos, revistas, artigos científicos etc.

Para a formulação da plataforma teórica do estudo foi utilizada uma pesquisa bibliográfica, abordando os temas: Federalismo, Administração Pública Brasileira, Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros, Receitas dos Municípios Brasileiros e Receitas de Transferências Intergovernamentais.

O estudo foi iniciado com uma abordagem qualitativa, possibilitando descrever as características da população; em seguida, na fase quantitativa, foram examinados os dados da execução orçamentária dos municípios alagoanos buscando subsídios para explicar os fatos do objeto de estudo.

Visando alcançar os resultados da análise foram utilizadas técnicas de pesquisa quantitativa, tratando as informações coletadas com estatística básica. Segundo Borba et. al. (2004), a análise estatística possibilita o refinamento da base bruta dos dados que forma o objeto da pesquisa, auxiliando na qualificação e delimitação do alcance das conclusões.

Quanto aos objetivos, a pesquisa será de natureza descritiva, uma vez que terá como finalidade descrever o objeto de estudo, suas características e os problemas relacionados, demonstrando com a maior exatidão possível os fatos e fenômenos.

A abordagem quantitativa dos métodos de investigação é bem utilizada no desenvolvimento de investigações descritivas, pois as mesmas procuram descobrir e classificar as relações entre variáveis, assim como na investigação de causalidade entre os fenômenos causa e efeito. O termo quantitativo significa quantificar opiniões, dados na forma de coleta de informações. (Silva, 2010, p. 28)

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação.

Neste caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, pois há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias (GIL, 2007).

O exame do situacional dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências governamentais foi realizado por meio de análise estatística descritiva, tendo como base os indicadores abaixo:

<b>Índice</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Expectativa</b>
Índice de Crescimento	Mede a evolução das receitas	Ano atual/Ano seguinte	Acréscimo
Índice de Dependência	Mede a dependência financeira	Receitas de Transferências / Receitas Totais	Decréscimo
Potencial Tributário	Mede o potencial tributário	Diferença % entre o maior arrecadador do grupo e o município analisado	Maior que zero

### **3.3 Dificuldades Encontradas**

Com o intuito de conhecer quais as receitas que pertencem os municípios alagoanos realizamos a pesquisa no banco de dados FINBRA – Finanças Brasil. Apesar da acessibilidade das informações no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional tivemos dificuldades ao realizar os cálculos para análise, devido a quantidade de municípios pesquisados (75 municípios) e o volume de dados encontrados nas planilhas.

Além do abundante conteúdo analisado, destacamos a complexidade das informações. Para que pudéssemos manipular os dados foi necessário acurácia, conhecimento contábil e tributário aprofundados, somente com estes fatores agregados pode-se realizar um estudo de tal complexidade.

Outra dificuldade que tivemos foi em relação ao cálculo do Potencial de Arrecadação Tributária dos Grupos 4 e 5, pois os mesmos contavam somente com uma cidade e o cálculo tem como referência o maior arrecadador de cada grupo. Para solução deste problema,

comparamos a cidade de Arapiraca, única do Grupo 4, com cidades do Estado de Pernambuco, com densidade populacional no mesmo intervalo definido na pesquisa. Quando à cidade de Maceió, única do Grupo 5, tomamos como referencia as metrópoles nordestinas (Salvador, Fortaleza, Recife e São Luis), estas cidades possuem características semelhantes, como também densidade populacional.

Resumindo, as dificuldades encontradas foram decorrentes da quantidade de espécies de receitas que existem no sistema tributário brasileiro e a complexidade do mesmo, bem como a necessidade de procurarmos outras cidades com características semelhantes para servir de parâmetro no cálculo do Potencial de Arrecadação Tributária dos Grupos 4 e 5.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Situação Social e Econômica do Estado de Alagoas

O Estado de Alagoas ocupa uma área de 27.933 Km<sup>2</sup>, equivalente a 0,38% do território brasileiro, está situado na região Nordeste do Brasil, região brasileira que possui os piores índices econômicos e sociais do país. Divide-se em 102 cidades e tem população de 3.120.922 habitantes, de acordo com o último Censo realizado no ano de 2010.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano de 2010 foi de 0,631, índice mais baixo entre os Estados do Nordeste brasileiro e bem abaixo do índice nacional, que é de 0,727. Todavia, comparando a evolução deste indicador na última década, observamos o maior avanço entre os Estados nordestinos com crescimento de 10,24% entre os anos de 2000 a 2010.

Carvalho (2012, p. 6) faz uma análise da situação econômica e social de Alagoas nas últimas décadas:

Apesar do posto ocupado na apuração nacional, Alagoas vem evoluindo rapidamente desde a metade dos anos 90. Os dados do IDH calculados para as décadas de 70 e 80 mostram um crescimento muito lento; já nos anos 90, Alagoas foi o Estado brasileiro que mais avançou em termos relativos na área de educação (31%) e de saúde (16%), tendo a maior variação positiva entre todos, quase 20%. A melhoria na gestão dos investimentos na área social, principalmente no ensino fundamental e nos programas de saúde pública, são razões para este crescimento. Embora significativa, essa evolução não foi suficiente para fazê-lo saltar posições até alcançar a média nacional, ou quem sabe, a nordestina devido ao desempenho da economia e da renda, que não obteve os mesmos índices da área social.

O Índice de Desenvolvimento Humano é um fator bastante relevante na aplicação de investimentos privados, haja vista que os empresários procuram mercados que possuam potencial para inserção de seus produtos. O Estado de Alagoas tem sido bastante preterido pelo capital privado, pois os Estados vizinhos tem uma melhor infraestrutura, melhores indicadores sociais e econômicos, fatores estes que, agregados, possibilitam uma maior probabilidade de sucesso na implantação de suas empresas.

Carvalho (2012) afirma que há um entrave na economia alagoana devido a três fortes ausências:

- a) Falta de um mercado interno, decorrente de uma economia popular articulada que atenda a demanda regional, que aumente e distribua renda, incorporando, desta maneira, a maioria da população no processo de produção e consumo;

b) Faltam pólos dinâmicos capazes de substituir importações e realizar exportações (para o exterior e para outros Estados), promovendo o crescimento econômico regional;

c) Falta um setor público (Estado e municípios) com capacidade de investimento.

A combinação destes três fatores, segundo Cícero Péricles de Carvalho, explica a pequena presença de novas indústrias, como também as dificuldades de atração de empreendimentos produtivos. Por isso, as taxas de desenvolvimento econômico obtidas desde os anos 90 são menores do que as dos outros Estados nordestinos.

No ano de 2011 o Estado de Alagoas obteve o 25º maior Produto Interno Bruto entre os 26 Estados Brasileiros e o Distrito Federal. O crescimento foi acima da média Nacional e Nordestina. No entanto, esta melhoria não é suficiente para que houvesse ganhos significativos nos indicadores sociais.

É importante lembrar que os impactos decorrentes da crise dos Estados Unidos em 2008 tiveram consequências na economia brasileira, atingindo principalmente as exportações para a Europa e EUA. Devido à crise não se pode afirmar que o crescimento alagoano no ano de 2009 se deu em razão de maiores impactos em outros Estados ou pelo desenvolvimento local, pois considerando que a economia alagoana é composta basicamente pelos setores de comércio e serviços, os efeitos da crise tiveram menor vulto no Estado de Alagoas do que em Estados industrializados.

Apesar do avanço dos indicadores sociais e econômicos nos últimos anos continuamos com uma economia subdesenvolvida marcada por uma grande heterogeneidade social, como também por discrepantes níveis nos padrões de consumo. Em Alagoas há uma enorme concentração de renda gerando consideráveis desníveis sociais entre as camadas mais ricas e mais pobres.

A concentração de renda é um fenômeno que acontece praticamente em todo país, principalmente na região Nordeste, estando Alagoas dentro deste contexto com aproximadamente 50% da população dentro da pobreza. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010 (0,6777) foi o menor do Brasil; mais de 85% da população vive sem renda ou recebe até 2 salários mínimos, enquanto apenas 1% da população detém cerca de 30% da riqueza gerada no Estado, metade dos habitantes fica com apenas 12% desse montante.

Como consequência da concentração de riqueza, a população alagoana vive em condições sociais completamente diferentes. Enquanto uma pequena parte desfruta das riquezas produzidas no Estado, a maior parte da população está às margens da sociedade.

As transferências governamentais tem um papel bastante importante na diminuição das desigualdades regionais. Com o incremento das transferências, os Estados mais pobres do Brasil começaram a ter um maior crescimento nos índices econômicos e sociais, esta estratégia tem refletido em um Brasil mais justo e solidário.

Atualmente, em Alagoas tem havido uma intensa presença do Governo Federal, que com metas de diminuição da pobreza em regiões mais pobres tem promovido, através de ações e programas, o desenvolvimento econômico nestas áreas. O crescimento de Alagoas não é resultante de forças produtivas endógenas, tampouco provenientes de ações do governo local, a responsabilidade por essa nova perspectiva sócio – econômica do estado é oriunda de políticas nacionais de desenvolvimento.

A presença do Governo Federal através das transferências foi na ordem de, aproximadamente, R\$ 8 bilhões somente no ano de 2011, este montante engloba vários programas de distribuição de renda, como o Programa Bolsa Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, a manutenção do Serviço Único de Saúde - SUS, pagamento de aposentadorias e pensões do governo, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o Fundo de Participação dos Estados – FPE. Estes recursos recebidos pelo governo federal são os principais responsáveis pelo crescimento da economia de Alagoas.

Ademais, não podemos deixar de considerar o aumento no poder de compra do salário mínimo real, fato que tem gerado um incrementado a renda das famílias alagoanas. Esses fatores agregados tem impulsionado o comércio varejista e atacadista, inclusive com a vinda de novos empreendimentos, como tem ocorrido em todo o Nordeste.

O Estado de Alagoas tem sofrido da chamada “economia sem produção”, alimentado pelas inúmeras transferências dos Estados e municípios. Atualmente, a economia não consegue se desenvolver sozinha a ponto de ser responsável pela dinâmica de alguns setores específicos, como o comércio e a indústria.

Outro fator que tem gerado um entrave no desenvolvimento regional são as condições fiscais do Estado de Alagoas e de seus municípios, a carência de recursos financeiros no âmbito da administração pública estadual e municipal não tem permitido atender as necessidades da população, havendo necessidade de investimentos na área educacional, saúde

e segurança pública, esta última evidenciada em razão do crescente aumento da violência nesta região.

Na disputada guerra fiscal dos Estados brasileiros, Alagoas leva bastante desvantagem. Com uma situação financeira mais equilibrada e com bases de arrecadação bem mais amplas, os Estados concorrentes conseguem atrair mais investimentos privados, gerando desenvolvimento econômico.

A resolução dos indicadores sociais tem inter-relação com os problemas econômicos, o desenvolvimento social depende do crescimento econômico regional. Para que haja evolução socioeconômica os municípios alagoanos devem estar equilibrados financeiramente para ser agente propulsor deste desenvolvimento.

#### **4.2 Análise da Evolução das Receitas dos Municípios Alagoanos**

A pesquisa foi realizada seguindo a mesma denominação que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE utilizou no último Censo (2010) para classificar os municípios de acordo com o tamanho da população:

- Pequeno Porte 1 (população até 20.000 habitantes);
- Pequeno Porte 2 (20.001 até 50.000 habitantes);
- Médio Porte (50.001 até 100.000 habitantes);
- Grande Porte (100.001 até 900.000 habitantes);
- Metrópole (acima de 900.000 habitantes).

O Estado de Alagoas é dividido em 102 municípios, entretanto, no período estabelecido para a pesquisa (2007 – 2011) apenas 75 municípios informaram durante todos os anos os demonstrativos contábeis a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. A amostra contém 75 municípios, com 47 municípios classificados como “Pequeno Porte 1”, 21 municípios classificados no grupo de “Pequeno Porte 2”, 5 municípios como municípios de “Médio Porte”, sendo o município de Arapiraca classificado como “Grande Porte” e o município de Maceió a única “Metrópole” do Estado de Alagoas.

As receitas públicas segundo Carvalho (2006, p. 241), são recursos instituídos e arrecadados pelo poder público com a finalidade de serem aplicados em gastos que atendam aos anseios e demandas da sociedade. Estas receitas derivam do poder tributante do ente público, bem como são originárias de relações empresariais, como as receitas de receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e serviços.

A receita total dos municípios alagoanos pesquisados no período de 2007 a 2011, em termos percentuais cresceu 73,95%. O maior crescimento foi nos municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes (Grupo 3), com aumento de 97,56% em suas receitas. Por outro lado, o grupo de municípios de pequeno porte (Grupo 1), aqueles com população até 20.000 habitantes, obteve o menor índice de crescimento com um aumento percentual em suas receitas de 58,86%.

Como se pode observar na Tabela 2, os menores municípios alagoanos, aqueles com população até 20.000 habitantes (Grupo 1), aqueles com população compreendida entre 100.001 e 900.000 (Grupo 4, cidade de Arapiraca) e Maceió – AL (Grupo 5, acima de 900.000), ficaram abaixo da média das cidades alagoanas, os demais grupos ficaram acima da média estadual. Os municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes obtiveram um crescimento de 83,02%, nas cidades com população entre 50.001 e 100.000 habitantes o crescimento foi de 97,56%.

Tabela 2 - Crescimento das Receitas Municipais (2007 - 2011)

ANO	GRUPO 1 1 -20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001-100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2008	13,24%	23,46%	24,84%	18,45%	23,80%	20,84%
2009	5,14%	14,06%	6,74%	10,04%	2,82%	6,94%
2010	20,59%	20,30%	43,04%	19,51%	20,33%	22,87%
2011	19,89%	25,19%	22,94%	18,33%	25,81%	23,30%
Total	58,86%	83,02%	97,56%	66,33%	72,76%	73,95%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

A evolução das receitas públicas arrecadadas pelos municípios brasileiros neste período foi de 68,63%, desta forma, apenas o grupo das cidades com menos de 20.000 habitantes (Grupo 1) e a cidade de Arapiraca (Grupo 4), a única cidade entre 100.000 – 900.000 habitantes, estão abaixo da média nacional.

Na região Nordeste, onde o Estado de Alagoas está localizado, temos uma média de crescimento no total de receitas de 71,57%, portanto, as cidades pesquisadas estão acima do crescimento nacional, como também acima das cidades do nordeste brasileiro.

A cidade de Maceió é a capital alagoana, a qual concentra grande parte dos recursos públicos arrecadados no Estado de Alagoas. Somadas as receitas de todas as cidades alagoanas teremos receitas no montante de R\$ 4.143.624.740,91, deste importe R\$ 1.389.408.096,37, ou seja, 33,5% de todas as receitas públicas estão à disposição dos cidadãos de Maceió. A cidade teve crescimento de 72,76% em suas receitas totais, ficando apenas no

ano de 2008, ano da crise imobiliária dos Estados Unidos, com um crescimento abaixo de 20%.

Ao analisar o crescimento das receitas por habitantes observa-se que as cidades com mais de 20.000 até 50.000 habitantes obtiveram um crescimento de 76,71%. Bem acima dos outros grupos, conforme podemos observar na Tabela 3.

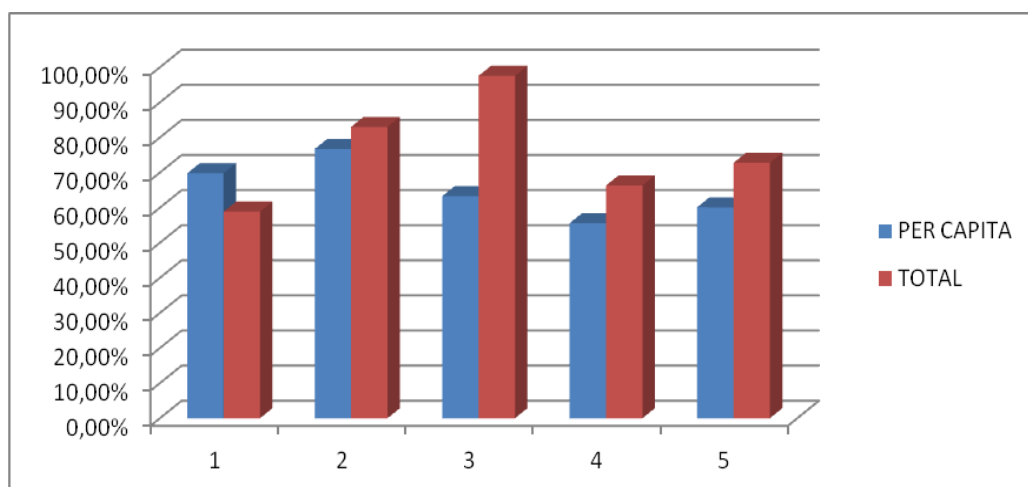
Tabela 3 – Crescimento das Receitas Municipais por Habitante (2007 - 2011)

ANO	GRUPO 1 1 -20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001- 100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2007	-	-	-	-	-	-
2008	14,11%	14,52%	21,19%	14,87%	17,08%	15,90%
2009	9,43%	7,89%	5,36%	8,51%	1,11%	5,51%
2010	25,19%	31,08%	18,97%	16,42%	19,51%	22,85%
2011	21,06%	23,22%	17,73%	15,78%	22,41%	21,01%
Total	69,79%	76,71%	63,25%	55,58%	60,10%	65,27%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

O crescimento das receitas por habitante nos municípios com população até 50.000 habitantes (Grupos 1 e 2) foi mais alto do que o crescimento dos demais grupos. Este dado demonstra que os pequenos municípios alagoanos tem tido um crescimento mais acentuado do que os municípios mais populosos, tornando suas receitas equivalentes aos de maior densidade populacional. Quanto ao Grupo com população até 20.000 habitantes, observa-se que foi o único com crescimento percentual por habitante maior do que o crescimento das receitas. Para os municípios que compõe estes dois grupos os gestores tiveram um efetivo crescimento em suas receitas.

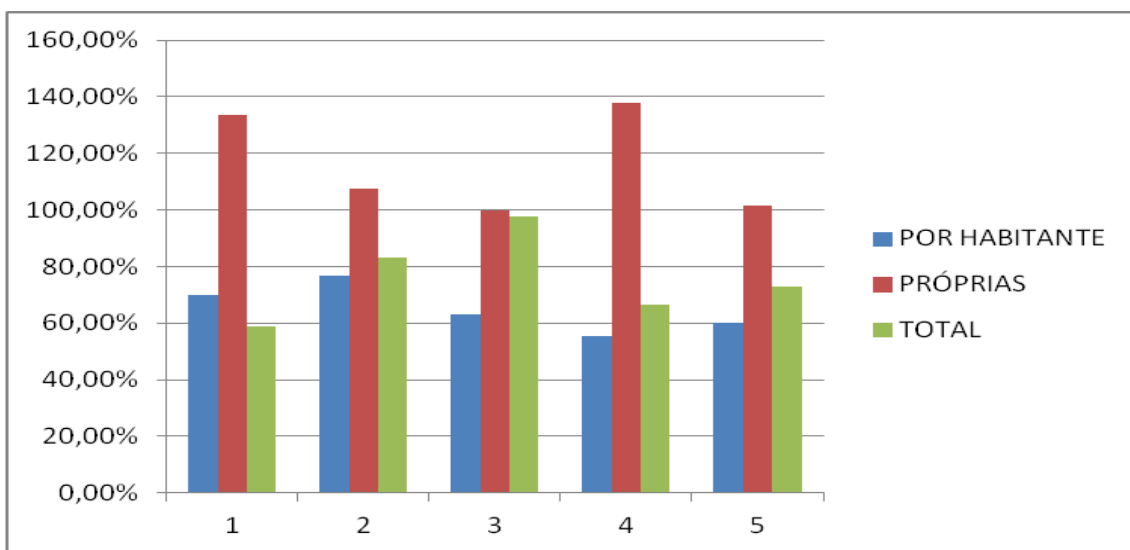
Gráfico 1 – Comparação entre a Receita por Habitante e Receita Total



Fonte: Elaborado com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Os municípios do Estado de Alagoas com população até 50.000 habitantes (Grupos 1 e 2) tiveram um crescimento acentuado em suas receitas per capita, demonstrando que está havendo uma maior distribuição de riquezas no Estado. Para analisar se esta desconcentração de receitas municipais ocorre em razão do esforço dos municípios em arrecadar suas receitas ou se este aumento é proveniente do aumento das transferências intergovernamentais realizamos a comparação entre as receitas por habitante, receitas próprias e o total de receitas do município (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Comparação entre a Receita por Habitante, Receita Própria e Receita Total.



Fonte: Elaborado com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Percebe-se que o aumento da receita por habitante é devido ao acréscimo nas receitas próprias oriundas do esforço dos municípios em arrecadar, como também de suas atividades econômicas, haja vista que em todos os grupos a evolução da receita própria supera o aumento no total de receitas.

#### 4.3 Análise da Dependência Financeira dos Municípios Alagoanos

A dependência financeira existente nos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais é um entrave na gestão municipal, visto que estes repasses seguem as diretrizes de alocação dos entes governamentais superiores. Arrecadar as receitas que competem constitucionalmente aos municípios é fundamental para que estes tenham de

fato autonomia política e administrativa, podendo investir em projetos vitais à sociedade sem depender dos outros entes.

A existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição das rendas. (FERREIRA FILHO, 2005, p.44)

O sistema federativo brasileiro estabelece uma pequena parte dos recursos para os municípios, com isso, mesmo os municípios mais efetivos em seus potenciais de geração de receitas próprias não sobrevivem sem as transferências. O percentual médio de arrecadação própria dos municípios brasileiros no ano de 2011 foi de 31,58%. Nas cidades pesquisadas o índice é de 17,42%, este indicador demonstra que os municípios alagoanos tem uma dependência maior que a média brasileira.

Nas cidades alagoanas, quanto menor a densidade populacional maior é a dependência financeira existente das transferências governamentais. Pode-se observar na Tabela 4 que o Grupo 5 (população acima de 900.000 habitantes) obteve no ano de 2011 uma dependência de 68,17% dos repasses transferidos pelos Estados e União. Já nos municípios menores, com população até 20.000 habitantes, a dependência foi de 92,46% em relação ao total de receitas:

Tabela 4 – Dependência Financeira das Transferências 2007 – 2011

ANO	GRUPO 1 1 -20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001- 100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2007	94,36%	90,40%	88,76%	88,88%	68,69%	83,73%
2008	93,80%	90,90%	90,26%	87,43%	69,53%	83,82%
2009	93,72%	91,29%	89,72%	84,93%	68,81%	83,62%
2010	93,06%	90,67%	89,65%	84,68%	67,96%	83,12%
2011	92,46%	89,68%	88,77%	84,65%	68,17%	82,58%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

O grau de dependência está diminuindo nas cidades Alagoanas pesquisadas. Em 2007 havia uma dependência de 83,73%, em 2011 este percentual passou para 82,58%. Apenas as cidades do Grupo 3 não evoluíram neste aspecto, nas cidades deste grupo houve um aumento de 0,01% na dependência que existe dos Estados e União.

As cidades de Pequeno Porte dependem demasiadamente das transferências governamentais, havendo casos de extrema dependência, como das cidades de Roteiro e

Pindoba, com níveis de dependência no ano de 2011, respectivamente, de 98,78% e 98,22%. Percebe-se que nestas cidades não há o mínimo esforço em arrecadar receitas de sua competência tributária, tampouco gerar outras receitas originárias do patrimônio público. No ano de 2011, a prefeitura de Roteiro, com população cerca 6.000 habitantes, obteve uma receita total de R\$ 13,5 milhões, deste valor apenas R\$ 123.026,25 foram arrecadados em impostos, dos quais R\$ 4.696,73 foram referentes ao de Imposto Predial Territorial Urbano.

Um fato que chama a atenção é a discrepância entre cidades que compõem o mesmo grupo, pois teoricamente teriam as mesmas condições administrativas para arrecadar suas receitas. No Grupo 1, cidades com até 20.000 habitantes, o grau de dependência varia de 85,93% (Água Branca - AL) até 98,78% (Roteiro - AL). No Grupo 2, cidades com 20.001 até 50.000 habitantes, a variação foi 77,60% (Marechal Deodoro - AL) até 97,44% (Piranhas - AL). No Grupo 3, cidades com densidade populacional entre 50.001 e 100.000 habitantes, o percentual de dependência varia de 84,02% (Penedo - AL) até 93,04% (Coruripe - AL).

Quanto ao Grupo 4 (população entre 100.001 e 900.000 hab.), composto somente pela cidade de Arapiraca, ao compará-la com as cidades do mesmo intervalo situadas no Estado de Pernambuco, a variação foi entre 71,06% (Caruaru-PE) e 87,74% (São Lourenço da Mata - PE).

O Grupo 5 (Maceió - AL) com nível de dependência de 68,17% é o único que está abaixo da média nacional, 68,42%. Mas ao compará-la as metrópoles nordestinas (Fortaleza, Salvador, São Luiz e Recife), a cidade alagoana está em último lugar, demonstrado que apesar de próximo à média nacional ao comparar com cidades de mesmas características, percebe-se que Maceió-AL arrecada pouco e por isso tem nível de dependência alto.

Outro fato relevante é a variação deste índice entre estas capitais. Fortaleza, a capital cearense tem nível de dependência de 54,78%; Recife, a capital pernambucana tem 58,01%. Esta diferença bastante relevante, de mais de 10% demonstra que a capital alagoana tem pouca eficiência na arrecadação de tributos.

As cidades com maiores índices de dependência das transferências governamentais possuem um potencial de arrecadação não explorado, podendo haver um aumento na arrecadação caso haja interesse político e investimentos adequados em recursos humanos e infraestrutura de apoio à arrecadação tributária.

Conforme se pode observar na Tabela 5, as cidades do Estado de Alagoas, no período de 2007 a 2011, diminuíram seu grau de dependência das transferências governamentais em 2,27%. Índice maior do que a média das cidades nordestinas e a terceira maior evolução entre

os Estados que compõe a região, ficando atrás apenas do Estado do Piauí - PI com decréscimo de 4,42% e Estado do Rio Grande do Norte – RN com 3,00%.

Tabela 5 – Grau de Dependência Financeira das Cidades por Estado da Região Nordeste (2007 – 2011)

ESTADOS	2007	2008	2009	2010	2011	Evolução
ALAGOAS	85,38%	81,90%	85,19%	83,39%	83,44%	-2,27%
BAHIA	80,94%	80,10%	81,53%	81,83%	81,22%	0,35%
CEARÁ	83,26%	78,08%	83,99%	82,27%	81,51%	-2,10%
MARANHÃO	88,10%	83,01%	88,24%	87,31%	86,72%	-1,57%
PARAÍBA	86,95%	83,63%	85,92%	86,26%	85,62%	-1,53%
PERNAMBUCO	77,14%	74,87%	78,02%	77,11%	77,43%	0,38%
PIAUI	90,74%	85,47%	88,48%	87,39%	86,73%	-4,42%
RIO G. DO NORTE	82,73%	79,98%	82,95%	81,56%	80,25%	-3,00%
SERGIPE	84,26%	81,58%	84,10%	83,34%	82,96%	-1,54%
TOTAL	83,06%	80,01%	83,33%	82,61%	82,08%	-1,18%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Os índices do Estado de Alagoas estão no mesmo patamar dos indicadores estaduais e nacionais, devido principalmente à concentração de receitas nas cidades de Arapiraca (Grupo 4) e Maceió (Grupo 5), que juntas detém 41% do total de receitas municipais e 44% da população. Entretanto, esta não é a realidade da maior parte dos municípios alagoanos, onde há índices altíssimos de dependência financeira. Das 75 cidades pesquisadas, 48 estão com nível de dependência maior do que 90%. Apesar da melhora nos últimos anos, o crescimento na arrecadação própria é lento.

Os dados da Tabela 6 demonstram que os municípios tem aumentado sua arrecadação própria, com isso, tem havido uma constante melhora no nível de dependência nestes últimos anos. É preciso arrecadar as receitas tributárias existentes nos municípios para que haja uma melhora na situação financeira.

Tabela 6 – Percentual de Evolução das Receitas Próprias de 2007 – 2011

ANO	GRUPO 1 1 -20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001- 100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2007	5,64%	9,60%	11,24%	11,12%	31,31%	16,27%
2008	6,20%	9,10%	9,74%	12,57%	30,47%	16,18%
2009	6,28%	8,71%	10,28%	15,07%	31,19%	16,38%
2010	6,94%	9,33%	10,35%	15,32%	32,04%	16,88%
2011	7,54%	10,32%	11,23%	15,35%	31,83%	17,42%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

A arrecadação própria dos municípios alagoanos tem aumentado em relação às receitas totais. No período compreendido na pesquisa, entre os anos de 2007 e 2011, o crescimento das receitas próprias passou de 16,27% em 2007 para 17,42%, ou seja, 7,07% das receitas próprias em relação às receitas totais. O maior crescimento foi no Grupo 4, com crescimento de 38,04%, passando de 11,12% em 2007 para 15,35% em 2011.

Apesar deste crescimento percentual na arrecadação de receitas próprias das cidades com menor densidade populacional, constata-se que este índice ainda é muito baixo se compararmos com as cidades mais populosas. É preciso que a gestão tributária destes municípios arrecadem mais tributos a fim de que os mesmos tenham recursos para atender a população.

O custo político que o funcionamento da máquina arrecadatória tem nos pequenos municípios é maior do que nos municípios maiores, pois há uma pessoalidade maior entre os gestores e os munícipes. Mas, caso os recursos arrecadados forem bem utilizados gerando benefícios para a sociedade não haverá ônus pessoal ou político para o gestor público.

As alternativas visando melhorar o desempenho financeiro das gestões municipais necessitam de uma análise das receitas tributárias dos municípios alagoanos, uma vez que é desta fonte de recursos que provem a maioria das receitas que compõe o orçamento das prefeituras.

#### **4.4 Análise do Potencial de Arrecadação Tributária Municipal**

A distribuição das competências tributárias está definida na Constituição Federal de 1988. Aos municípios compete arrecadar o Imposto sobre Serviços, Imposto Predial Territorial Urbano, Imposto sobre Transmissão Inter Vivos, taxas e contribuição de melhoria decorrentes da valorização imobiliária das obras públicas. Além destas receitas, os municípios podem empreender nas áreas comerciais, agrícolas, industriais, como também arrecadarm suas receitas imobiliárias.

A melhoria do desempenho financeiro das cidades brasileiras depende do desempenho da arrecadação tributaria. Nos municípios brasileiros há uma concentração de receitas tributárias em torno de 80% na composição de suas receitas próprias. Os municípios alagoanos pesquisados mantêm a média nacional, esta concentração faz com que o aumento na arrecadação tributária seja propulsor da melhoria da situação financeira dos municípios.

Segundo Moraes (2006), o volume de arrecadação própria observado em todos os municípios brasileiros é decorrência de três fatores: a base tributária disponível, a estrutura de impostos existentes e o esforço fiscal.

A base tributária disponível é todo recurso que o município pode arrecadar através da cobrança de tributos, ou seja, a plenitude da arrecadação tributária ocorreria se todos os contribuintes pagassem os tributos devidos. A estrutura de impostos depende da forma como está estabelecida a alíquota e a base de cálculo, concessões a contribuintes, incentivos fiscais etc.

O esforço fiscal é a mensuração da capacidade de arrecadar toda a receita tributária disponível em sua base tributária. Está ligado à eficiência da gestão tributária, podendo ser definido como a proporção das receitas efetivamente recolhidas sobre o total de receitas que os entes arrecadariam se todos os tributos fossem pagos por todos os contribuintes.

A receita à disposição dos municípios é baixa, devido à forma de distribuição de recursos imposta pela Lei Fundamental vigente, destarte que se percebe, ao mensurar a arrecadação de municípios de mesmas características grandes diferenças no volume de impostos arrecadados. Esta variação depende, principalmente, da falta de esforço da administração pública municipal.

Há um grande contingente de municípios de perfil idêntico em termos de região, renda e população com indicadores de receita própria com razoável variância. É possível avançar muito sobre as bases tributárias atuais, em especial no caso das cidades médias e algumas de grande porte. As causas para este quadro são as mais diversas e vão muito além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos através de medidas pouco populares. Em muitos casos é preciso investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização, treinamento de pessoal. Tratam-se de aplicações de elevadíssimo retorno, mesmo para os critérios mais rígidos de análise de investimentos. (AFONSO e ARAÚJO, 2011, p. 8)

Realizamos uma análise do potencial da arrecadação tributária das principais fontes de receita própria (ISS, ITBI e IPTU) com o objetivo de mensurar o quanto de cada tributo poderá ser acrescido às receitas municipais. O potencial de arrecadação foi calculado considerando a diferença percentual do maior arrecadador de cada imposto dentro dos grupos. Este maior arrecadador tornou-se referência para o cálculo do potencial de arrecadação por grupo.

Tabela 7 - Potencial de Arrecadação - Ano base 2011

<b>TRIBUTO</b>	<b>GRUPO 1</b> <b>1 -20.000 hab.</b>	<b>GRUPO 2</b> <b>20.001 - 50.000</b> <b>hab.</b>	<b>GRUPO 3</b> <b>50.001-100.000</b> <b>hab.</b>	<b>GRUPO 4</b> <b>100.001 - 500.000</b> <b>hab.</b>	<b>GRUPO 5</b> <b>Acima de 500.001</b> <b>hab.</b>
IPTU	51,21%	436,35%	81,35%	945,61%	80,56%
ISS	462,61%	197,38%	114,44%	200,76%	106,48%
ITBI	851,20%	222,50%	236,21%	22,12%	178,24%

Fonte: Elaborado com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Salienta-se que para o cálculo do potencial de arrecadação excluímos os municípios de Barra de São Miguel – AL e Maragogi - AL, pois as cidades litorâneas não têm as mesmas características das outras cidades do mesmo porte. O potencial turístico de ambas é relevante, o que gera distorções nas análises do Imposto sobre Serviços (ISS), bem como as inúmeras mansões geram distorções nas análises da arrecadação tributária dos impostos incidentes sobre a propriedade (IPTU) e transferências de imóveis (ITBI).

Além da exclusão supracitada, para fins de mensuração do potencial de arrecadação do Imposto sobre Serviços, desconsideramos os dados dos municípios de Marechal Deodoro – AL e Pilar – AL. O primeiro, devido ao fato de haver um polo industrial instalado naquela cidade. O segundo, em razão da existência de empresas instaladas no município para a exploração das reservas naturais de petróleo e gás natural. Estes fatores tornam os dados referentes à arrecadação destes municípios desigual, o que vai de encontro ao propósito deste trabalho, quando foram delineados grupos de municípios de acordo com a densidade populacional visando uma análise uniforme.

O Grupo 1, composto das cidades com população até 20.000 habitantes, é o grupo que possui o maior potencial de crescimento na arrecadação própria. Neste Grupo as cidades poderiam arrecadar 9 vezes mais do que arrecadam com o Imposto de Transmissão de Bens Moveis – ITBI e 5 vezes mais com a arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS.

Este mesmo grupo detém o maior nível de dependência dos governos estadual e federal, demonstrando a inter-relação direta que há entre a arrecadação própria, dependência econômica e potencial de arrecadação.

Algumas cidades deste Grupo tem arrecadação insignificante, como a cidade de Pariconha - AL que poderia arrecadar 341 vezes mais IPTU, 5 vezes mais ISS e 484 vezes mais ITBI do que arrecada.

Apesar do Grupo 1 ter o maior potencial de arrecadação dentre todos os grupos, destacamos que foi o grupo que obteve o maior crescimento de suas receitas próprias no

período pesquisado, 133,69%. Fato que demonstra que estes pequenos municípios aumentaram seus volumes de receitas, mas ainda há um grande volume de receitas que estão disponíveis dependendo apenas do esforço da gestão pública para arrecadar.

Os municípios do Grupo 2, também possuem grande potencial de arrecadação a ser explorado, podendo arrecadar mais de 5 vezes o que arrecadam com IPTU e mais de 3 vezes o que arrecadam com ITBI.

O único grupo que não conseguiu uma evolução no percentual de arrecadação de receitas próprias no período compreendido no estudo (2007 - 2011) foi o Grupo 3. Este Grupo poderá de acordo com o cálculo sobre o potencial de arrecadação tributária realizado na pesquisa ter um acréscimo no percentual da arrecadação do IPTU em 81,35%; na arrecadação do ISS em 114,44% e um aumento das receitas provenientes do ITBI em 236,21%, o que alavancaria as finanças municipais tirando os municípios deste grupo pesquisado da estagnação em que se encontra atualmente.

O potencial de arrecadação da cidade de Arapiraca - AL referente ao Imposto Predial Territorial Urbano é o maior dentre todos os grupos. Caso esta cidade arrecadasse toda a receita disponível deste tributo poderia aumentar mais de 10 vezes a receita deste imposto. Quanto ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis o potencial é baixo, cerca de 22%.

A cidade de Arapiraca tem uma arrecadação baixa se compararmos a cidades do mesmo porte no Estado de Pernambuco. Há 10 cidades com população compreendida entre 100.001 e 900.000 habitantes em Pernambuco, das quais 7 cidades arrecadam mais receitas próprias do que Arapiraca - AL. Dentre elas, duas com densidade populacional menor do que a cidade alagoana.

O Grupo 5 (Maceió) está no mesmo nível de dependência da média das cidades brasileiras, entretanto, ao comparar os números com cidades do mesmo porte temos uma significativa diferença. Das 4 metrópoles nordestinas (Maceió - AL, São Luiz - MA, Recife - PE, Fortaleza - CE e Salvador - BA), a cidade alagoana é a última em arrecadação de receitas próprias.

Dentre as capitais nordestinas, as cidades de Aracajú - SE com uma população cerca de 60% da população da cidade de Maceió - AL e Natal - RN com população aproximadamente de 80%, tem arrecadação maior do que a cidade que representa o grupo 5. A cidade de Aracajú - SE possui arrecadação própria de 34,34% em relação ao total de receitas arrecadadas, já a cidade de Natal arrecada 41,23%, mostrando que Maceió-AL há um grande potencial tributário a ser alcançado.

Em todos os grupos que compõem a pesquisa há potencial de crescimento das receitas próprias. É necessário que os municípios sejam eficientes em suas gestões financeiras para que se diminua a dependência financeira das prefeituras. A partir da mensuração do potencial de arrecadação poderemos estimar o quanto as cidades ganhariam em recursos, podendo com isso alavancar suas receitas.

#### **4.5 Alternativas de Melhoria no Desempenho Financeiro da Gestão Municipal**

A arrecadação tributária na maioria dos municípios alagoanos é baixíssima, ficando estes praticamente dependentes da União e dos Estados. Como consequência, os municípios são obrigados a desenvolver as diretrizes dos entes maiores, ficando os problemas locais com um pequeno volume de receitas para serem resolvidos.

De acordo com Breakeaker (2009), para que os municípios aumentem as receitas dos impostos de sua competência é necessário possuir um código tributário adequado a sua realidade, cadastro com informações atualizadas e todo o instrumental que possibilite a uma correta e justa cobrança de tributos, tais como lei de zoneamento, planta de valores e um bom quadro de fiscais.

Para Tauil (2009) há duas formas de ampliar o volume das receitas tributárias municipais:

- Investir em tecnologia; e
- Capacitar os Servidores.

YOINGCO E YEN (apud Tristão, 2003) sugere as seguintes medidas para tornar a máquina tributária mais eficiente:

- Simplificação da legislação tributária;
- Utilização do sistema de retenção na fonte;
- Informatização da administração;
- Combate à evasão fiscal, com agravamento das penalidades aplicadas aos sonegadores;
- Utilização de instrumentos, tais como premiação, para estimular os contribuintes a cooperarem com o fisco.

Algumas prefeituras no Brasil já promoveram programas de modernização da administração tributária que alcançaram bons resultados, como o da prefeitura de Belo Horizonte – MG. O projeto daquela cidade visava aumentar a produtividade da ação fiscal elevando a arrecadação por meio de um conjunto de ações que envolveram a ampliação da

base tributária; a racionalização e aumento da eficiência e eficácia da fiscalização tributária; valorização e capacitação dos recursos humanos da Secretaria Municipal de Fazenda; criação de centros de pesquisas e documentação em apoio à tributação; e formação de um grupo de inteligência fiscal.

O projeto supracitado o qual foi realizado na cidade de Belo Horizonte possuía dois conjuntos de objetivos. O primeiro visava à otimização de recursos de fiscalização, bem como dos recursos humanos, com o propósito de realizar auditorias com a utilização de ferramentas de análise e acompanhamento dos documentos fiscais eletrônicos. A segunda gama de objetivos estava alicerçada na unificação dos diversos sistemas de informática que não eram integrados, o que gerava redundância de dados; ausência de documentos fiscais padronizados; inexistência de gerência informatizada, incomunicabilidade direta entre os programas desenvolvidos.

No ano de 1997 foi criado pelo governo federal o PMAT - Programa Nacional de Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos com o objetivo de modernizar a administração tributária e melhorar a gestão do gasto público nos municípios brasileiros. Grande parte das prefeituras que realizaram projetos de modernização na administração tributária aderiu a este programa que se mantém plenamente ativo no presente momento.

O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social é o operador do PMAT. Atualmente, este projeto de financiamento e apoio administrativo se divide nas seguintes áreas de intervenção: Administração Tributária, Orçamentária e Financeira; Gestão e Controle de Processos; e Atendimento ao Cidadão/Contribuinte.

Na área de Administração Tributária o projeto detectou os seguintes entraves na arrecadação de receitas tributárias:

- Cadastro Mobiliário e/ou Imobiliário desatualizado, o que dificulta a cobrança justa de tributos municipais e a ausência de um sistema de informações georreferenciadas;
- Ausência de sistema integrado de arrecadação, processos administrativos tributários, processos de cobrança judicial da dívida ativa. Fator dificultador da gestão e captação de recursos;
- Falta de integração entre as bases de dados de cobrança e recebimento de tributos, o que aumenta a possibilidade de inconsistência de valores;
- Código Tributário e/ou da Planta Genérica de Valores do Município desatualizados, que não refletem a realidade do município e prejudicam a base de arrecadação dos tributos;

- Falta de conhecimento técnico atualizado dos servidores em temas tributários, o que diminui o potencial da equipe técnica;
- Falta de equipamentos adequados de apoio à fiscalização, o que dificulta a fiscalização tributária;
- Inexistência de um portal da transparência das contas públicas (exigência da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009), com riscos de sanções pelo não cumprimento do prazo, de acordo com a referida legislação. Além disso, sua existência aumenta a credibilidade externa;
- Não atendimento à convergência das normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o que gera atraso no cumprimento da Lei Complementar 131/2009.

Estes problemas detectados no PMAT são os mais comuns aos municípios brasileiros. Para a resolução dos mesmos o BNDES apoia o projeto de modernização a fim de melhorar a eficiência da arrecadação tributária e financia os projetos.

As ações visando melhorar a arrecadação tributária municipal consistem basicamente em investimentos em tecnologia, programas e equipamentos de informática; Legislação apropriada à realidade dos municípios e capacitação de servidores envolvidos no sistema de arrecadação tributária.

Para que as cidades melhorem sua arrecadação tributária e com isso consigam o desenvolvimento municipal, sugerimos duas alternativas agregadas a estas ações:

- Participação popular; e
- Técnicas de benchmarking aplicadas a ações.

Para que haja uma alavancagem na arrecadação tributária será necessário promover mudanças administrativas visando uma melhor arrecadação dos tributos municipais, vez que com o aumento da arrecadação os gestores poderão aplicar os recursos em demandas a favor da população local sem depender das transferências intergovernamentais.

Esta busca em aumentar a “performance” financeira na administração pública municipal terá como consequência um processo de desgasta político para os gestores, pois os cidadãos/contribuintes ao serem cobrados pelos impostos, realizarão um controle social mais efetivo dos gastos, exigindo que os recursos arrecadados sejam bem aplicados.

De acordo com o Manual de Orientação para o Crescimento da Receita Própria Municipal (2001), é importante que ocorra a discussão do orçamento com a população para que os responsáveis pelo pagamento dos tributos e fiscalização das realizações estejam envolvidos na aplicação dos mesmos. O planejamento para o crescimento da receita própria municipal deverá ser iniciado com a discussão das prioridades elencadas pela população. A

partir disto, a administração poderá promover ações com o objetivo de arrecadar mais sem que haja desgaste social e político, como também terá com a sociedade uma parceria em prol do desenvolvimento das cidades.

A proposta de melhoria deste estudo visando um melhor desempenho da arrecadação tributária nos municípios estudados, além da participação popular nas discussões dos problemas da população, consiste na utilização de técnicas de benchmarking a ser aplicada em todo o sistema de arrecadação municipal, principalmente para os tributos que concentram a maior parte da arrecadação tributária (ISS, IPTU e ITBI).

De acordo com Camp (1998), benchmarking é o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias.

Conhecer e aplicar o processo que está sendo desenvolvido pelos “líderes do mercado”, os maiores arrecadadores, fará com que os municípios tenham condições de melhorar o volume de receitas, possibilitando uma gestão com condições de atender às demandas da população pelos serviços públicos.

Este processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas a qual Camp se refere poderá ser adaptado dentro da gestão pública, invés de utilizar uma empresa em relação aos concorrentes melhores colocados no mercado ou às empresas reconhecidas pela sua liderança, pode-se ter como referência a gestão de um município que possui uma gestão financeira eficiente do posto de vista da arrecadação tributária.

A essência do benchmarking consiste na ideia de que nenhuma empresa é melhor em tudo, o que consiste reconhecer que existe alguma outra empresa dentro do mercado que faz algo melhor. Sendo assim, as prefeituras poderão manter suas atividades que estão adequadas e reordenar as que são ineficazes.

O Benchmarking é um método que compara o desempenho de algum processo, prática de gestão ou produto da organização. Neste caso específico, comparar-se-ia a arrecadação dos tributos: ISS, IPTU e ITBI nos municípios alagoanos procurando uma maneira mais eficaz e eficiente para conseguir alavancar a arrecadação tributária. Os municípios que mais arrecadam seriam modelos, os quais seriam buscadas as razões do desempenho superior em relação àqueles que arrecadam menos impostos, e a partir disto, seriam implementadas ações visando melhorias na arrecadação tributária municipal.

A execução de benchmarking na gestão municipal propiciará uma melhoria dos processos desenvolvidos com o incremento de novos métodos e reorganização dos processos de forma continuada, havendo uma constante evolução da entidade. Salienta-se que além da

melhoria de processos, a análise da realidade dos outros municípios com as mesmas características levará aos gestores informações que assegurarão conhecimento de situações semelhantes vivenciadas em outros municípios, dando subsídios que visem uma melhor tomada de decisão.

A análise do potencial de arrecadação é o primeiro passo para a consecução dos objetivos de melhoria da arrecadação de receitas municipais. Através desta mensuração poderia ser estabelecida uma meta a ser conquistada pelo município em relação à arrecadação de cada imposto, bem como aquele município com boa “performance” seria o escolhido para análise dos processos a serem melhorados visando a alavancagem financeira.

As ações desenvolvidas pelos municípios com a finalidade de fomentar a arrecadação tributária, aliadas às duas alternativas propostas neste estudo, orçamento participativo e aplicação de técnicas de benchmarking, tornarão o projeto de alavancagem financeira mais eficiente, haja vista que estes processos já foram testados em outros municípios, obtendo êxito, além do respaldo social que será conquistado com a participação popular.

## 5 CONCLUSÕES

### 5.1 Verificação das Hipóteses

As hipóteses levantadas que serviram de diretriz deste trabalho foram:

1. Houve crescimento nas receitas dos municípios alagoanos no período de 2007 a 2011.
2. A dependência financeira que os municípios alagoanos têm em relação às transferências intergovernamentais aumentou no período de 2007 a 2011.
3. Os municípios com menor densidade populacional do Estado de Alagoas têm uma maior dependência financeira do que aqueles com maior densidade populacional.
4. Há potencial de crescimento na receita própria arrecadada pelos municípios do Estado de Alagoas.

Podemos Constatar que:

**A hipótese 1** é válida totalmente, haja vista que em todos os grupos pesquisados houve crescimento nas receitas dos municípios. O crescimento das receitas públicas nos municípios alagoanos pesquisados cresceu em média 73,95%. Neste mesmo período, a média das cidades brasileiras cresceu 68,63%. O maior crescimento percentual nas receitas municipais foi no Grupo 2 (20.001-50.000 hab.) e Grupo 3 (50.001-100.000 hab.), que tiveram respectivamente um aumento em suas receitas de 83,02% e 97,56%.

**A hipótese 2** foi confirmada somente no Grupo 3, cidades com população entre 50.001 e 100.000 habitantes. No restante dos grupos pesquisados, a hipótese não se confirmou, pois houve uma redução da dependência que existe das transferências que os municípios recebem do Estado de Alagoas e da União. A dependência financeira das cidades do Estado de Alagoas tem diminuído de forma geral, excluindo-se apenas as cidades do Grupo 3.

**A hipótese 3** foi confirmada, pois os municípios de menor densidade populacional do Estado de Alagoas possuem uma maior dependência financeira do que aqueles com maior densidade populacional. A confirmação da hipótese é totalmente válida. O nível de dependência vai crescendo à medida que a densidade populacional diminui. O nível de dependência tem uma variação percentual entre 92,46% nos municípios com população até 20.000 habitantes e 68,17% para cidades com população acima de 900.000 (metrópoles).

A realidade das cidades alagoanas não é diferente do contexto brasileiro. Em Alagoas como também nas cidades brasileiras quanto menores os municípios, maior a dependência em relação às transferências intergovernamentais.

**A hipótese 4** foi confirmada uma vez que existe potencial de crescimento na arrecadação de receitas próprias dos municípios alagoanos. A análise do Potencial da Arrecadação Tributária foi realizada considerando as principais fontes de receitas próprias (ISS, ITBI e IPTU), estas fontes são responsáveis por cerca de 80% de toda a receita arrecadada pelos municípios alagoanos. Diante disto, escolhemos estes tributos para mensurar o potencial de arrecadação, pois com o aumento da arrecadação destes haverá aumento representativo no volume de receitas.

O Grupo 1, cidades com população até 20.000 habitantes, é o grupo que possui o maior potencial de crescimento na arrecadação própria. Neste Grupo, as cidades poderiam arrecadar 8 vezes mais do que arrecadam com o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e mais de 4 vezes com a arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS.

## 5.2 Conclusões

A gestão fiscal dos municípios alagoanos é dependente das transferências governamentais, principalmente da União. Maceió, a capital do Estado, com nível de dependência de 68,17% é a única cidade que se mantém no mesmo patamar da média nacional e nordestina. Todavia, ao compará-la a cidades com a mesma densidade populacional percebe-se que a arrecadação de receitas próprias é baixa.

O aumento no volume de recursos arrecadados pelos municípios alagoanos no período de 2007 a 2011 foi relevante. O crescimento no total de receitas municipais foi de 73,95%; as receitas próprias evoluíram em 107,07% e o crescimento das receitas por habitante obteve um

aumento de 65,27%. Apesar da crescente evolução nas receitas oriundas do esforço dos municípios em arrecadar, os valores ainda são muito baixos. Em 60% dos municípios suas receitas próprias não ultrapassam 10% de toda a receita arrecadada, isto torna estas cidades quase que totalmente dependentes das transferências intergovernamentais.

A dependência econômica nos municípios alagoanos pesquisados está diminuindo devido ao aumento na arrecadação das receitas próprias. Este aumento na arrecadação de 107,07% fez com que houvesse uma diminuição no nível de dependência econômica nestes municípios passando de 83,77% em 2007 para 82,58% em 2011.

Diante da evolução na arrecadação de receitas próprias está havendo uma maior distribuição de renda entre os municípios alagoanos, as receitas por habitante nas cidades até 20.000 habitantes saltaram de R\$ 1.077,39 para R\$ 1.829,34, um crescimento percentual de 69,79%, e nas cidades com população até 50.000 habitantes passou de R\$ 947,10 para R\$ 1.673,59, uma evolução percentual de 76,71%.

O crescimento da receita per capita é um indicador bastante favorável ao desenvolvimento das regiões mais pobres, com mais recursos à disposição, os gestores terão possibilidade de aplicá-los em áreas prioritárias trazendo maiores benefícios aos cidadãos e melhorando os indicadores sociais.

Salienta-se que nas cidades com população até 50.000 habitantes (Grupos 1 e 2) esta melhoria não é fruto do esforço das gestões municipais em arrecadar mais tributos ou em gerar mais receitas a partir de empreendimentos comerciais, agrícolas ou industriais. Este crescimento provém do aumento das transferências governamentais da União, através, principalmente, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A média no nível de dependência das cidades pesquisadas diminuiu no período de 2007 a 2011, de 83,73% para 82,58%. Esta pequena queda na dependência financeira que os municípios tiveram se deu em razão principalmente do baixo desempenho das cidades com menos de 100.000 habitantes (Grupos 1, 2 e 3), grupos esses que possuem dependência em torno de 90% do Estado e União. A cidade de Arapiraca (Grupo 4), apesar de não ter um bom indicador, foi o grupo que mais evoluiu, com grau de dependência passando de 88,88% para 84,65%. Quanto à capital do Estado, Maceió, o grau de dependência é de 68,17%, muito próximo da média nacional e acima da média das cidades nordestinas.

Nas cidades alagoanas pesquisadas, quanto menor a densidade populacional maior é a dependência existente das transferências governamentais. O menor nível de dependência encontrado foi de 68,17%, no Grupo 5 (população acima de 900.000 habitantes); já nos municípios menores, com população até 20.000 habitantes a dependência chegou a 92,46%.

De acordo com a análise dos dados, percebe-se que existe uma evolução nas gestões financeiras das cidades alagoanas. Há uma pequena, mas constante diminuição no nível de dependência financeira das transferências governamentais. No período pesquisado (2007 a 2011) houve um recuo de 2,27% no nível de dependência nas cidades alagoanas. A evolução neste aspecto foi maior do que a média nordestina, ficando atrás apenas do Estado do Piauí - PI com decréscimo de 4,42% e do Estado do Rio Grande do Norte – RN com 3,00%.

Em parte, a representativa evolução que houve no nível de dependência deve-se ao Estado de Alagoas ter maior dependência do que a maior parte dos outros Estados. Alagoas é o 6º dentre os 9 Estados da região nordeste que mais dependem das transferências governamentais e o 21º dos 27 Estados que compõe esta federação. Possuir níveis de arrecadação abaixo dos demais favorece um crescimento percentual maior do que os demais, haja vista que aqueles que arrecadam menos possuem um maior potencial de arrecadação de receitas próprias.

O melhor desempenho das gestões financeiras municipais depende da “performance” da arrecadação tributária, pois nos municípios brasileiros há uma concentração de receitas tributárias em torno de 80% na composição de suas receitas próprias. Diante deste cenário, a arrecadação tributária torna-se uma condição obrigatória para que os municípios possuam recursos com a finalidade de desenvolver suas atividades.

A capacidade em arrecadar as receitas tributárias municipais chama-se de esforço fiscal, sem ele não será possível diminuir a dependência financeira do Estado e da União. Esta capacidade mede a eficiência que a gestão possui em arrecadar suas receitas, quanto maior o esforço fiscal maior será a arrecadação tributária e menor a dependência dos entes governamentais.

Neste estudo medimos o Potencial da Arrecadação Tributária das principais fontes de receita própria (ISS, ITBI e IPTU) com o objetivo de mensurar o quanto de cada tributo poderá ser acrescido às receitas municipais. O acréscimo estimado em cada tributo dependerá da iniciativa dos gestores públicos em melhorar suas arrecadações. Para que isso ocorra será necessário planejamento, investimentos e vontade política.

Quanto menor o município maior é a dependência financeira existente dos Estados de e da União. No entanto, há municípios com populações menores que possuem maior arrecadação própria do que outros com populações maiores, demonstrando desta forma que as intervenções da administração pública em prol de melhoria da gestão financeira se sobrepõem diante da densidade populacional.

A repartição tributária é desigual entre os entes federativos brasileiros, já que os municípios ficam com uma parcela insuficiente para administrar suas cidades, sendo necessário que haja uma discussão visando encontrar uma forma em que se efetive uma melhor distribuição das receitas tributárias na federação brasileira. Mas também, é necessário um maior esforço dos municípios brasileiros em arrecadar os tributos de sua competência, principalmente os municípios de pequeno porte que possuem uma dependência maior dos Estados e da União.

Para os gestores das cidades de pequeno porte, o ônus político gerado pelas ações que as prefeituras realizam visando um incremento na arrecadação tributária é maior do que nos municípios de grande porte. Fato este em razão de haver uma maior pessoalidade entre a administração pública e o cidadão/contribuinte, o controle social dos gastos públicos nestes municípios é mais efetivo.

Para poder minimizar o ônus político decorrente do fortalecimento na arrecadação dos impostos, taxas e contribuições, as prefeituras deverão aproximar-se da sociedade realizando uma gestão participativa. A população definirá suas prioridades, participará da elaboração orçamentária e realizará o controle de suas demandas. Caso os recursos arrecadados sejam bem utilizados gerando benefícios para a sociedade não haverá ônus pessoal ou político para o gestor público.

Basicamente, a melhora na situação financeira dos municípios alagoanos passa pelo aumento da arrecadação tributária. Para que isso ocorra, as gestões municipais deverão investir em infraestrutura de apoio a fiscalização tributária, atualizar suas legislações, capacitar técnicos das áreas administrativas e tributárias, bem como informatizar seus sistemas. A partir da organização e planejamento, a Administração Pública municipal poderá aumentar suas receitas próprias e passar a depender menos dos outros entes federativos.

A realidade dos municípios brasileiros de forma geral é bastante heterogênea: clima, densidade populacional, desenvolvimento econômico e social, tamanho etc. Este estudo procurou eliminar essas discrepâncias visando analisar municípios homogêneos. Ao realizar a análise percebe-se uma grande diferença nos níveis de dependência financeira em municípios com as mesmas características.

Há municípios com boa arrecadação tributária dentro de cada grupo analisado, a melhor forma de alavancar a arrecadação tributária dos municípios é através de técnicas de benchmarking a serem aplicadas em todo o sistema de arrecadação municipal, esses procedimentos poderão ser facilmente adaptados aos outros municípios semelhantes.

A aplicação de benchmarking nos municípios propiciará uma melhoria dos processos desenvolvidos com o incremento de novos métodos e reorganização dos processos de forma continuada, havendo uma constante evolução da entidade. A análise da realidade dos outros municípios com as mesmas características levará aos gestores informações que assegurarão conhecimento de situações semelhantes vivenciadas em outros municípios dando subsídios visando uma melhor tomada de decisão.

A participação popular nas discussões dos problemas da população e a utilização de técnicas de benchmarking a serem aplicadas em todo o sistema de arrecadação municipal viabilizará o processo de alavancagem da arrecadação tributária, dando possibilidade aos municípios de arrecadarem os tributos de sua competência com mais eficiência.

A dependência dos municípios alagoanos no período de 2007 a 2011 diminuiu devido ao aumento na arrecadação de receitas próprias. No entanto, esta dependência é bastante alta, vez que 60% dos municípios alagoanos não chegam a arrecadar 10% do total de suas receitas. É necessário promover mudanças para tornar os municípios mais independentes, responsáveis pela resolução dos problemas locais sem depender de transferências governamentais, que geralmente estão vinculadas a um fim específico determinado pelo transferidor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Érica Amorim. **A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001530.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf)>. Acesso em: 17 de abril de 2014.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. **Municípios e Arrecadação Tributária: quebrando tabus**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf)>. Acesso em: 27 de agosto de 2013.

AFONSO, Rui. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, p. 3–10, 1996.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2005.

ALMEIDA, Mario de Souza. **Elaboração de projeto, TCC, Dissertação e Tese**. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

AVERBECK, Carlos Etor. **Os sistemas de cadastros e planta de valores no município: prejuízos da desatualização**, 2003. 199 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 23 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 30 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998. Dispõe sobre as contribuições para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público – PIS/PASEP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9715.htm>>. Acesso em: 30 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em 10/10/2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Manual Técnico de Orçamento - 2013. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/MTO\\_2013\\_11OUT2012\\_terceira\\_versao.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/MTO_2013_11OUT2012_terceira_versao.pdf)>. Acesso em 10/05/2014.

BREMAEKER, François E. J. de. **Instrumentos e desempenho da arrecadação do imposto predial e territorial urbano**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001.

\_\_\_\_\_. **Como aumentar as receitas municipais: o caso dos municípios turísticos**. Disponível em: <<http://www.oim.tmunicipal.org.br>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Panorama das finanças municipais no período de 1997 a 2000. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, nº 92, abr/jun, 2002. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/biblioteca\\_digital/REVISTA0092.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0092.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011

BORBA, Jason Tadeu et al. **Monografia para economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47(1) janeiro de 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 28.2007, p. 9-30. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos do MARE, Brasília, n. 1, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

CAMP, Robert C. **Benchmarking: o caminho da qualidade total**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

CARA, Daniel. Municípios no Pacto Federativo. **Revista Retratos da Escola**. São Paulo, v. 6, n. 10, 2012, p. 255-273.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. 5. ed. rev e ampl. Maceió: EDUFAL, 2012.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Barueri: Manole, 2004.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Gestão de recursos federais**: manual para os agentes municipais. Brasília, 2012.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Juliano. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal**, São Paulo: Manole, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ELALI, André, **O Federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: Editora MP, 2005.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo, Atlas, 1950.

FERNANDES, Edison C. **Direito Tributário Municipal**. Curitiba: Juruá, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. Rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Gustavo Bicalho. **Resumo de Instrumentos de Planejamento**. Disponível em: <[https://www.pontodosconcursos.com.br/admin/imagens/upload/3122\\_D.pdf](https://www.pontodosconcursos.com.br/admin/imagens/upload/3122_D.pdf)>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição de competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP : Manole, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAGEMANN, Eugênio, OLIVEIRA, Cristiano Aguiar e JÚNIOR, Liderau dos Santos Marques. **Federalismo Fiscal Brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias**. Disponível em: < <http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discursão> >. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997

MACHADO JR, J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320/1964 comentada e a Lei de Responsabilidade Social**, 31. ed. Rio de Janeiro: Ed. Rev. Atual, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**, 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas. A política orçamentária no Brasil**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, Edson. Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Lei complementar 101 de 2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, jul. 2001.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS, 2011.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. **A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas**. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>.

Acesso em 17 de junho de 2014.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emydgio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SABBAG, César. **Orçamento e desenvolvimento. Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas.** São Paulo: Milenium, 2006.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias. **Revista Indicador Econômico.** Porto Alegre, 2004, v. 32, n. 3.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da Silva. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade,** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Andrei de Lima et al. **Capacidade de Arrecadação e Dependência Financeira dos Municípios:** Uma Análise das Receitas Públicas Municipais na Região Metropolitana de Natal. Disponível em: <<http://ccsa.ufrn.br/seminario2010/anais/artigos/gt6-13.pdf>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUTO, Paulo. **Assimetria das Obrigações Entre os entes da Federação.** Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/368117214503719.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2014.

TAUIL, Roberto. **Caminhos para aumentar a receita do ISS.** Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0066.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:** uma avaliação do desempenho da arrecadação. 172 p. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A; FÁVERO, L. P. **Ineficiência do gasto público e ilusão fiscal:** Uma avaliação do flypaper effect na atenção básica à saúde. In: CONGRESSO ANPCONT. 6., 2010. Anais 6. Natal: ANPCONT, 2010.

VERDANA, Celso. **Autonomia tributária formal dos municípios.** Florianópolis: Habitus, 2002.

ANEXOS

## ANEXO 1 - Composição dos grupos de acordo com a densidade populacional

### Grupo 1 - Cidades com População até 20.000 habitantes (Municípios de Pequeno Porte 1)

Município	População	Total de Receitas
Pindoba	2.862	R\$ 8.911.698,25
Jundiá	4.172	R\$ 10.740.548,36
Feliz Deserto	4.385	R\$ 11.956.526,47
Olho d'Água Grande	4.966	R\$ 13.065.522,77
Minador do Negrão	5.263	R\$ 11.682.265,78
Jacaré dos Homens	5.357	R\$ 12.625.678,97
Jaramataia	5.541	R\$ 13.263.309,77
Coqueiro Seco	5.557	R\$ 12.125.145,38
Tanque d'Arca	6.086	R\$ 12.250.937,75
Campestre	6.627	R\$ 12.576.514,94
Roteiro	6.631	R\$ 13.777.947,13
São Brás	6.731	R\$ 13.023.273,35
Santa Luzia do Norte	6.930	R\$ 14.811.288,40
Monteirópolis	6.945	R\$ 14.971.618,74
Jacuípe	6.973	R\$ 12.409.179,94
Belo Monte	7.043	R\$ 14.100.094,39
Chã Preta	7.146	R\$ 14.561.636,05
São Miguel dos Milagres	7.264	R\$ 13.247.882,73
Paulo Jacinto	7.419	R\$ 13.698.195,95
Barra de São Miguel	7.666	R\$ 18.878.062,33
Porto de Pedras	8.291	R\$ 21.085.239,99
Olho d'Água do Casado	8.601	R\$ 16.370.635,83
Maravilha	10.023	R\$ 20.630.073,61
Pariconha	10.274	R\$ 17.993.354,34
Branquinha	10.527	R\$ 20.550.897,52
Coité do Nóia	10.845	R\$ 19.278.873,08
Ouro Branco	10.977	R\$ 18.475.497,01
Quebrangulo	11.404	R\$ 23.170.897,83
Jequiá da Praia	11.957	R\$ 27.607.590,29
Novo Lino	12.184	R\$ 20.253.257,59
Flexeiras	12.352	R\$ 22.498.781,89
Senador Rui Palmeira	13.129	R\$ 21.941.658,96
Maribondo	13.502	R\$ 21.928.047,18
Poço das Trincheiras	13.922	R\$ 24.640.103,60
Barra de Santo Antônio	14.451	R\$ 25.793.269,18
Ibateguara	15.165	R\$ 23.300.369,20
Messias	15.966	R\$ 26.703.996,23
Capela	16.953	R\$ 30.280.882,03

Piaçabuçu	17.236	R\$	26.669.360,13
Canapi	17.244	R\$	31.816.903,64
Batalha	17.251	R\$	26.915.424,57
Estrela de Alagoas	17.332	R\$	24.068.675,84
Anadia	17.392	R\$	26.764.283,20
Lagoa da Canoa	18.117	R\$	30.327.842,11
Major Isidoro	18.994	R\$	29.229.683,30
Taquarana	19.172	R\$	31.588.059,68
Água Branca	19.433	R\$	29.898.809,42
Total	504.258	R\$	922.459.794,70

Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN

## Grupo 2 - População entre 20.001 até 50.000 habitantes (Municípios de Pequeno Porte 2)

Município	População	Total de Receitas
Colônia Leopoldina	20.213	R\$ 34.262.553,06
Olho d'Água das Flores	20.437	R\$ 30.785.458,37
Feira Grande	21.338	R\$ 28.235.246,01
Craíbas	22.784	R\$ 32.727.591,79
Piranhas	23.279	R\$ 52.250.364,42
Igreja Nova	23.434	R\$ 39.254.001,77
Pão de Açúcar	23.730	R\$ 40.317.740,29
Mata Grande	24.673	R\$ 39.282.544,89
Viçosa	25.342	R\$ 41.055.194,89
Boca da Mata	25.895	R\$ 43.883.932,17
Murici	26.867	R\$ 45.005.396,23
Limoeiro de Anadia	27.215	R\$ 35.128.018,42
Maragogi	29.280	R\$ 45.960.008,79
São José da Tapera	30.323	R\$ 47.771.009,98
São Sebastião	32.232	R\$ 51.323.408,67
Pilar	33.467	R\$ 65.691.514,79
Girau do Ponciano	37.118	R\$ 54.419.620,71
Santana do Ipanema	45.197	R\$ 72.677.776,17
Marechal Deodoro	46.754	R\$ 104.471.554,87
Delmiro Gouveia	48.493	R\$ 79.685.790,74
Total	588.071	R\$ 984.188.727,03

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

## Grupo 3 - População entre 50.001 até 100.000 habitantes (Municípios de Médio Porte)

Município	População	Total de Receitas
Campo Alegre	51.584	R\$ 52.951.365,51
Coruripe	52.716	R\$ 112.229.562,36
São Miguel dos Campos	55.463	R\$ 94.318.134,28
Penedo	60.638	R\$ 83.554.305,32
União dos Palmares	62.645	R\$ 87.250.936,28
Palmeira dos Índios	70.556	R\$ 98.094.089,98
Total	353.602	R\$ 528.398.393,73

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

## Grupo 4 - População entre 100.001 até 900.000 habitantes (Municípios de Grande Porte)

Município	População	Total de Receitas
Arapiraca	216.108	R\$ 319.169.729,08
Total	216.108	R\$ 319.169.729,08

Fonte: Elaborada com base nos dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

## Grupo 5 - População acima de 900.000 habitantes (Metropóles)

Municípios	População	Total de Receitas
Maceió	943.110	R\$ 1.389.408.096,37
Total	943.110	R\$ 1.389.408.096,37

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

## ANEXO 2 - Todas as Cidades Pesquisadas

Município	População	Total de Receitas
Pindoba	2.862	R\$ 8.911.698,25
Jundiá	4.172	R\$ 10.740.548,36
Feliz Deserto	4.385	R\$ 11.956.526,47
Olho d'Água Grande	4.966	R\$ 13.065.522,77
Minador do Negrão	5.263	R\$ 11.682.265,78
Jacaré dos Homens	5.357	R\$ 12.625.678,97
Jaramataia	5.541	R\$ 13.263.309,77
Coqueiro Seco	5.557	R\$ 12.125.145,38
Tanque d'Arca	6.086	R\$ 12.250.937,75
Campestre	6.627	R\$ 12.576.514,94
Roteiro	6.631	R\$ 13.777.947,13
São Brás	6.731	R\$ 13.023.273,35
Santa Luzia do Norte	6.930	R\$ 14.811.288,40
Monteirópolis	6.945	R\$ 14.971.618,74
Jacuípe	6.973	R\$ 12.409.179,94
Belo Monte	7.043	R\$ 14.100.094,39
Chã Preta	7.146	R\$ 14.561.636,05
São Miguel dos Milagres	7.264	R\$ 13.247.882,73
Paulo Jacinto	7.419	R\$ 13.698.195,95
Barra de São Miguel	7.666	R\$ 18.878.062,33
Porto de Pedras	8.291	R\$ 21.085.239,99
Olho d'Água do Casado	8.601	R\$ 16.370.635,83
Maravilha	10.023	R\$ 20.630.073,61
Pariconha	10.274	R\$ 17.993.354,34
Branquinha	10.527	R\$ 20.550.897,52
Coité do Nóia	10.845	R\$ 19.278.873,08
Ouro Branco	10.977	R\$ 18.475.497,01
Quebrangulo	11.404	R\$ 23.170.897,83
Jequiá da Praia	11.957	R\$ 27.607.590,29
Novo Lino	12.184	R\$ 20.253.257,59
Flexeiras	12.352	R\$ 22.498.781,89
Senador Rui Palmeira	13.129	R\$ 21.941.658,96
Maribondo	13.502	R\$ 21.928.047,18
Poço das Trincheiras	13.922	R\$ 24.640.103,60
Barra de Santo Antônio	14.451	R\$ 25.793.269,18
Ibateguara	15.165	R\$ 23.300.369,20
Messias	15.966	R\$ 26.703.996,23
Capela	16.953	R\$ 30.280.882,03
Piaçabuçu	17.236	R\$ 26.669.360,13
Canapi	17.244	R\$ 31.816.903,64

Batalha	17.251	R\$ 26.915.424,57
Estrela de Alagoas	17.332	R\$ 24.068.675,84
Anadia	17.392	R\$ 26.764.283,20
Lagoa da Canoa	18.117	R\$ 30.327.842,11
Major Isidoro	18.994	R\$ 29.229.683,30
Taquarana	19.172	R\$ 31.588.059,68
Água Branca	19.433	R\$ 29.898.809,42
Colônia Leopoldina	20.213	R\$ 34.262.553,06
Olho d'Água das Flores	20.437	R\$ 30.785.458,37
Feira Grande	21.338	R\$ 28.235.246,01
Craíbas	22.784	R\$ 32.727.591,79
Piranhas	23.279	R\$ 52.250.364,42
Igreja Nova	23.434	R\$ 39.254.001,77
Pão de Açúcar	23.730	R\$ 40.317.740,29
Mata Grande	24.673	R\$ 39.282.544,89
Viçosa	25.342	R\$ 41.055.194,89
Boca da Mata	25.895	R\$ 43.883.932,17
Murici	26.867	R\$ 45.005.396,23
Limoeiro de Anadia	27.215	R\$ 35.128.018,42
Maragogi	29.280	R\$ 45.960.008,79
São José da Tapera	30.323	R\$ 47.771.009,98
São Sebastião	32.232	R\$ 51.323.408,67
Pilar	33.467	R\$ 65.691.514,79
Girau do Ponciano	37.118	R\$ 54.419.620,71
Santana do Ipanema	45.197	R\$ 72.677.776,17
Marechal Deodoro	46.754	R\$ 104.471.554,87
Delmiro Gouveia	48.493	R\$ 79.685.790,74
Campo Alegre	51.584	R\$ 52.951.365,51
Coruripe	52.716	R\$ 112.229.562,36
São Miguel dos Campos	55.463	R\$ 94.318.134,28
Penedo	60.638	R\$ 83.554.305,32
União dos Palmares	62.645	R\$ 87.250.936,28
Palmeira dos Índios	70.556	R\$ 98.094.089,98
Arapiraca	216.108	R\$ 319.169.729,08
Maceió	943.110	R\$ 1.389.408.096,37
Total	2.605.149	R\$ 4.143.624.740,91

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.