O COMPORTAMENTO DA RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo de caso no município de Parnaíba - PI *

Horlânia de Sousa Brito **

Prof. Esp. Ricjardeson Rocha Dias (Orientador) ***

RESUMO

Esta atividade científica se propôs a analisar o comportamento das receitas tributárias (próprias) e de transferências intergovernamentais no município de Parnaíba - PI, durante o decênio (2003-2012). A metodologia adotada foi composta por verificação de bibliografias relacionadas, pesquisa de caráter qualitativo, coleta de dados secundários no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e entrevistas não padronizadas com profissionais envolvidos no processo de arrecadação e/ou administração das receitas estudadas. Os resultados demonstram elevação na maior parte das receitas do município, apesar da inconstância na dinâmica de arrecadação das mesmas. Quanto à receita tributária, verificou-se que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) tem maior representatividade, respondendo por 57,48% da receita tributária média. Quanto à receita de transferências intergovernamentais, o destaque é para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), seu recebimento representa 37,87% da média da receita de transferências. O estudo também evidenciou a dependência financeira que o município nutre em relação à receita de transferências intergovernamentais, ela responde por 92,63% da receita total média e em valores monetários chega a ser 12 (doze) vezes maior que a receita tributária arrecadada no ano de 2012. Assim, verificou-se que a Receita Municipal constitui tema de grande relevância, pois os recursos que a compõe são mola propulsora das atividades que têm como finalidade o bem-estar da população alcançada.

Palavras-chave: Comportamento. Receita Tributária. Receita de Transferências Intergovernamentais.

---

* Artigo Científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação (lato sensu) em Gestão e Contabilidade Pública da Universidade Estadual do Piauí - UESPI, para obtenção do título de Especialista.

** Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI e Especialista em Elaboração e Assessoria em Projetos Públicos e Privados.

*** Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, Especialista em Contabilidade Pública, Professor Universitário e Analista do Tesouro Estadual - SEFAZ/PI.

1 INTRODUÇÃO

Para que o Estado alcance sua finalidade maior, o planejamento deve guiar as ações dos gestores públicos. Segundo Chiavenato (2005 *apud* Alves et. al, 2013)*:* "planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los". Vê-se que planejar é diminuir a possibilidade de cometer falhas.

Em se tratando da gestão pública de recursos financeiros, o maior fruto do processo de planejamento é o que se denomina Orçamento Público, previsto na Constituição Federal de 1988, recebendo contribuições das Leis 4.320/64 e 101/2000, pode ser definido como a estimativa de receitas e fixação de despesas dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; que é realizado de forma individualizada por cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O Orçamento Público é, simplificadamente, um meio de transformar as arrecadações públicas em uma determinada estrutura de gastos, terminando por espelhar decisões políticas, pois estabelece ações prioritárias para atendimento das demandas sociais, em face da escassez de recursos.

Além do respeito devido às leis do Orçamento Público, outro instrumento que representa grande avanço no tocante a administração de recursos públicos é a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/2000). Esta lei objetiva o controle de gastos e endividamento excessivo por parte dos governos subnacionais (estados e municípios), pois se acredita que ao atingir o controle e o equilíbrio permanentes das contas públicas dos citados entes, haverá melhores condições para o crescimento sustentado.

Assim, a importância de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis tem aparato legal e é reforçada pela participação crescente da população no acompanhamento das ações dos administradores públicos.

No Brasil, os municípios são os menores entes da federação, e com o processo de descentralização dos recursos, da gestão e das decisões governamentais - promovidas pela Carta Magna de 1988 - aumentaram sua autonomia passando a assumir maior importância na prestação de serviços de interesse local.

Quanto ao processo de descentralização de recursos, percebe-se aumento de receitas em favor dos mesmos. Esta redistribuição financeira ocorreu por meio da ampliação das competências tributárias dos municípios, redução do poder de interferência da União sobre estes tributos e pelo aumento das transferências federais para essa esfera de governo.

Apesar dos indiscutíveis ganhos da autonomia, a arrecadação e aplicação da receita pública se apresentam como constantes desafios à gestão de finanças públicas municipais, posto que enquanto a população anseia o desenvolvimento local, pequeno é número de gestores com preparo para satisfazer esta necessidade. Felizmente, este cenário tem sofrido alterações devido às exigências legais já mencionadas, elas estão balizando as decisões públicas.

No trabalho de Araújo e Oliveira (2000 *apud* SOARES; FLORES; CORONEL, 2013), é destacado que a arrecadação própria dos municípios brasileiros, no final da década de 1990, chegou a 1,6% do PIB, apresentando uma elevação de 125% ao longo daquela década. Contudo, mesmo com o aumento da arrecadação municipal verificada no estudo, os autores salientam a existência de uma profunda dispersão dos indicadores entre cidades de economia e porte semelhante, revelando grandes espaços para aumento de carga tributária, especialmente nas localidades menos desenvolvidas.

Outro ponto a ser estudado refere-se à dependência financeira dos municípios brasileiros. Conforme Corrêa (2012), um estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio (Firjan), com base em dados que vão até o ano de 2010, 94% dos municípios brasileiros têm nas transferências intergovernamentais pelo menos 70% de suas receitas correntes; e 83% não conseguem gerar nem 20% de suas receitas. Os fatores que explicam este comportamento estão ligados à localização geográfica do município, tamanho reduzido da população, deficiências na estrutura arrecadatória e, principalmente, má gestão.

Neste contexto, surge a necessidade de analisar o comportamento das receitas do município de Parnaíba - PI, tanto por ser o segundo maior do Estado do Piauí e referência para a Região Norte, como também por sua importância econômica, política, histórica e cultural.

O estudo se embasa na seguinte proposição: Quais fatores influenciaram o comportamento da Receita Pública no município de Parnaíba - PI no decênio 2003-2012?

Com esta proposta, pretende-se demonstrar a dinâmica das receitas próprias e de transferências intergovernamentais do município de Parnaíba, enfocando as medidas administrativas que contribuíram para a formação do cenário em estudo.

2 A RECEITA PÚBLICA

No Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, experimentou-se o fortalecimento do federalismo, que, como se sabe, é uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros. A descentralização em seus aspectos: político, administrativo e fiscal é o instrumento que dá configuração ao Estado Federal.

Quanto à descentralização fiscal, esta pode ser encarada como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

Nesta problemática, pode ser citada como providência constitucional, a delegação de competência aos entes federados para a instituição de impostos, taxas e contribuições sociais e de melhorias; legais, as leis complementares nº 61/1989, nº 63/1990 e nº 91/1997, que dispõem sobre a repartição de receitas e distribuição de fundos a Estados e Municípios; e administrativas, as políticas públicas, sociais e econômicas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) de que tratam os arts. 196 e 198 da Carta Magna (DOMINGUES, 2014).

Na busca pela compreensão do processo de composição dos recursos que custeiam as ações governamentais, devem ser considerados alguns conceitos, entre eles, o de Receita Pública.

Kohama (2003, *apud* ZUCCOLOTTO; RIBEIRO; ABRANTES, 2008) define como receita pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores - que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado - quer seja oriundo de alguma

finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário de valores que não lhe pertencerem.

Conforme Dias (2012, p. 50-58) a Receita Pública, quanto à natureza, possui duas classificações assim definidas:

> **Receita pública orçamentária -** é aquela discriminada na forma do Anexo III, da Lei nº 4.320/1964 e que integra o orçamento público da entidade. Sua arrecadação depende de autorização legislativa, constante na própria lei do orçamento (lei orçamentária anual) e é realizada através da execução orçamentária. A receita pública orçamentária, quanto à categoria econômica, divide-se em receitas correntes e receitas de capital.
>
> **a) Receitas correntes** - segundo a Lei nº 4.320/1964, são receitas correntes as tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público e privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em despesas correntes.

Em virtude da finalidade desta produção científica, detalharam-se apenas as receitas correntes tributárias e de transferências intergovernamentais. Nestas condições:

> **a.1) Receitas tributárias -** são os ingressos provenientes da arrecadação de tributos (impostos, taxas e de contribuições de melhoria). Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Lei 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional - CTN define as espécies de tributárias da seguinte forma:
>
> **Imposto:** é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte;
>
> **Taxa:** tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição;
>
> **Contribuição de melhoria:** é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.
>
> **a.2) Transferências correntes -** é o ingresso proveniente de outros entes/entidades, referente a recursos pertencentes ao ente/entidade recebedora ou ao ente/entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes.
>
> **b) Receitas de capital** - segundo a Lei nº 4.320/1964, são receitas de capital as 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.

> **Receita pública extraorçamentária -** é o produto da arrecadação feita pelo ente governamental e que constituirá compromisso exigível, ou seja, será reclamado posteriormente, pois não pertence ao Estado. Assim, a sua devolução (pagamento) independe de autorização orçamentária, e, consequentemente, de autorização legislativa. São exemplos de receita extraorçamentária cauções e fianças, consignações em folha de pagamento para serem repassadas a terceiros, retenções de obrigações na fonte, entre outros.

2.1 A RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica sobre as cidades conquistadas. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a anexação ao império, às imposições do Senado, mas, em troca da fiel obediência às leis romanas, a República concedia-lhes certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (MEIRELLES, 2003, p. 31-32 *apud* GERIGK; CLEMENTE, 2009).

Rezende (20--, p. 27) afirma que no Brasil Colonial nasceram os primeiros municípios, mas foi a Constituição de 1988 que os reconheceu como membros da federação em pé de igualdade com os Estados, no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. Em conformidade com Matias e Campello (2000, p. 21), o município pode ser definido como:

> [...] o espaço físico onde ocorre a produção de bens e serviços, a circulação de mercadorias, e onde realmente são implementadas todas as ações, sejam de origem da esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou de origem privada [...]

Sob esta ótica, o Município é reconhecido como a instituição que pode levar de forma mais eficiente e eficaz a presença do poder público ao interior do país, pois é nele onde se apresentam as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis para intervenção, podendo desempenhar, também, o papel de agente do desenvolvimento econômico local.

Responsável pelo financiamento de atividades e realização dos fins da administração municipal, a Receita Pública Municipal é formada por recursos financeiros oriundos dos tributos municipais, preços pela utilização de bens ou serviços, ingressos provenientes das transferências intergovernamentais, advindas de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras

entidades ou pessoas físicas.

A despeito deste rol de recursos, a literatura consagra as receitas tributárias (próprias) e de transferências intergovernamentais como as de maior representatividade e sobre elas serão tecidos comentários.

Conforme a Lei 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), art. 3º: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Nogueira (1995) assevera que: “o direito de tributar do Estado decorre do seu poder de império pelo qual pode fazer ‘derivar’ para seus cofres uma parcela do patrimônio das pessoas sujeitas a sua jurisdição e que são chamadas receitas derivadas ou tributos”.

Para Sabbag (2011, p. 37), a cobrança de tributos se mostra como a principal fonte das receitas públicas, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais, insertos no art. 3º da Constituição Federal, tais como: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, tendente a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem-estar da coletividade.

Tristão (2003) explica que a eficiência dos instrumentos tributários depende das esferas de governo e de suas competências tributárias. A teoria tradicional das Finanças Públicas estabelece que o Governo Federal deva ser o responsável pela arrecadação de impostos que requerem certo grau de centralização administrativa ou aqueles que afetam as políticas do país, como é o caso dos impostos sobre a renda e sobre o comércio exterior.

Em se tratando dos Estados, a tributação incide sobre o consumo e a circulação de bens. Já para os municípios, cabe-lhes assumir a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico, como os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária (SOARES; FLORES; CORONEL, 2013).

A Carta Magna de 1998, o Código Tributário Nacional (CTN) e autores consagrados, discriminam e detalham informações acerca dos tributos de competência exclusiva e comum dos municípios, estes, formam a chamada receita tributária (própria), a seguir detalhada:

a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) - tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na Lei Civil, localizado na zona urbana do Município.

b) Imposto sobre a Transmissão Onerosa *Inter Vivos* de Bens Imóveis e Direitos a ele Relativos (ITBI) - o fato imponível é a transmissão *inter vivos* (entre os vivos), por ato oneroso, a qualquer título (exceto por doação, ainda que onerosa), de bens imóveis por natureza ou acessão física.

c) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) - tem como fato gerador a prestação de serviços, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços de qualquer natureza, definidos em Lei Complementar nacional, desde que não estejam compreendidos na competência dos Estados.

d) Tributos de natureza comum - são taxas e contribuições de melhoria que os municípios podem instituir e cobrar, União e Estados também podem fazê-los.

De acordo com Silva (1995), muitos gestores municipais enfrentam dificuldades na arrecadação tributária, seja por motivos econômicos, administrativos ou políticos. Em decorrência disto, existe a necessidade de financiamento para atender às necessidades básicas da população como: educação e saúde; uma vez que os governos municipais são os executores das políticas públicas nacionais. Tais ações geram desequilíbrios nas finanças públicas dos municípios.

Assim, mesmo com uma estrutura de competências tributárias definida, existe a necessidade de um sistema de transferências intergovernamentais de recursos, com origem nos níveis superiores de governo (União e Estados), voltadas aos níveis inferiores (Municípios).

Neste contexto, as transferências intergovernamentais possuem papel fundamental na tarefa de promover uma distribuição adequada dos recursos arrecadados entre os entes federados, e no desenvolvimento regional no Brasil.

Conforme Gomes (2007), as transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico.

Conheceremos, a partir de agora, os principais recursos que formam as receitas de transferências intergovernamentais aos municípios.

Segundo Pereira (2002), dentre os recursos transferidos pela União têm-se:

> **I. Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** - composto por 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo distribuído da seguinte maneira:
>
> **a) municípios capitais:** recebem 10% dos recursos do FPM, a que se considerar neste repasse informações como o tamanho da população e a renda *per capita*.
>
> **b) municípios não capitais:** recebem 86,4% dos recursos do FPM, que são distribuídos segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos. O rateio é regressivo e beneficia com maior proporção os municípios com menor população;
>
> **c) municípios não capitais, com população superior a 156.216 habitantes:** recebem 3,6% dos recursos do FPM de acordo com os mesmos critérios aplicados aos municípios capitais.
>
> **II. Cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) -** cabe aos municípios 50% do valor da arrecadação do ITR.
>
> **III. Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-OURO)** - do total arrecadado com o IOF-OURO, 70% destina-se aos municípios de origem. A regulação do tratamento tributário do ouro, como ativo financeiro, obedece à Lei n° 7.766/89.
>
> **IV. Fundo de Compensação às Exportações (IPI EXPORTAÇÃO) -** composto por 10% da arrecadação do IPI. Os municípios recebem 1/3 do valor repassado ao Estado e a distribuição segue os mesmos critérios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Seguindo o autor, dos recursos transferidos dos Estados aos Municípios dispõe-se:

> **I. Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS):**
>
> **a)** da arrecadação do ICMS, 25% é distribuída pelo Estado aos seus municípios;
>
> **b)** um mínimo de 75% deve ser distribuído em função do valor agregado;
>
> **c)** um máximo de 25% deve ser distribuído em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual.
>
> **II. Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA)** - o produto da arrecadação do IPVA é repartido entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado.

Cabe aqui mencionar outra fonte de recursos para os municípios, que é proveniente da combinação de contribuições dos Estados, Distrito Federal e dos próprios Municípios e por isso chamada transferência multigovernamental:

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - regulamentado no ano de 2007, o

FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No intuito de elucidar as questões que guiam a construção desta atividade acadêmica, optou-se pela realização de uma pesquisa bibliográfica com caráter exploratório. Conforme Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.

Quanto à forma de abordagem foi escolhida a pesquisa qualitativa, isto porque, segundo Ferreira et. al (2010), se ela enfatiza as especificidades de um fenômeno em termos de sua origem e de sua razão de ser, é também a mais indicada para o entendimento do funcionamento de estruturas e organizações, como em nosso caso.

Julgada como a estratégia de pesquisa que estabelecia maior conexão com o objetivo proposto, e considerando a opinião de Yin (2005) que, assim, diz: “a preferência pelo estudo de caso deve ser dada em situações em que os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas quando é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas”, o Estudo de Caso foi eleito para esta pesquisa.

Feitas estas considerações, partiu-se para análise de dados secundários fornecidos pelo *site* da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, nele, encontramos Demonstrações Contábeis (Balanços Orçamentários), que nos permitiram analisar quantitativos das receitas tributárias e de transferências intergovernamentais, e construir o alicerce desta atividade.

Em seguida procedeu-se análise quantitativa destas receitas em um período específico que compreendeu um decênio (2003-2012), a opção por este período deveu-se à disponibilidade de informações no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e compreendem os últimos dois anos de mandato (2003-2004) de um gestor municipal e dois mandatos integrais (2005-2012), de outro gestor. A importância desta informação se deve a compreensão de que diferentes planos de

governo e seu sucesso ou não, podem produzir reflexos sobre o comportamento da Receita Municipal.

Considerando o fato de que os Balanços Orçamentários disponibilizados pelo *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no decênio (2003-2012) foram elaborados com valores da moeda corrente à época da incorporação das receitas ao patrimônio, a que se considerar o desgaste da moeda no tempo, ou seja, para que se pudesse analisar o comportamento das receitas estudadas foi necessário realizar a atualização monetária dos valores; e para este procedimento usou-se a Unidade Fiscal de Referência (UFR) aplicada no município de Parnaíba e regulamentada em Decreto Municipal, com força de lei.

Na Tabela 01, pode se verificar os valores anuais da Unidade Fiscal de Referência (UFR) e respectivos índices de reajuste calculados com base na inflação do período.

Tabela 01 - Unidade Fiscal de Referência (UFR) do município de Parnaíba - PI em valores anuais (2003-2012).

ANO	UFR	ÍNDICE DE REAJUSTE
2003	1,34	-
2004	1,49	11,19%
2005	1,60	7,38%
2006	1,70	6,25%
2007	1,75	2,94%
2008	1,82	4,00%
2009	1,94	6,59%
2010	2,02	4,12%
2011	2,13	5,45%
2012	2,27	6,57%

Fonte - Elaborada pela autora com base em dados da Secretaria de Fazenda do município de Parnaíba - PI (2014).

De posse destes dados, realizou-se uma análise quantitativa das receitas tributária e de transferências intergovernamentais por meio da construção de gráficos, o que permitiu verificar a representatividade de cada uma delas no volume total das Receitas Municipais. Esta construção também forneceu subsídios para a

realização da análise comportamental, objetivo maior desta atividade.

Com este fim, foram realizadas entrevistas não padronizadas com perguntas abertas, dirigidas aos envolvidos no processo de arrecadação e/ou administração da Receita Municipal. Sendo assim, foram consultados: Diretor da Receita Municipal, Fiscal de Rendas Municipal, Assessora Executiva da Secretaria de Educação Municipal e o Gerente Regional da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí, no município de Parnaíba - PI. Vale ressaltar que todos os servidores públicos entrevistados realizaram atividades no período em estudo, e, por isso, conheciam as variáveis que poderiam explicar o comportamento das receitas.

Após o cumprimento das etapas elencadas na metodologia, cabe neste momento, apresentar a análise e discussão dos resultados obtidos.

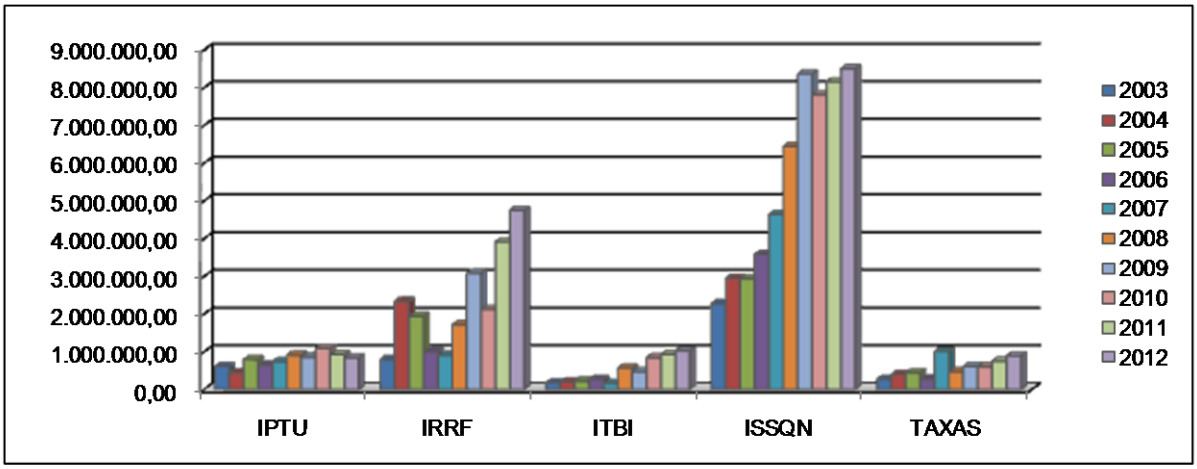
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como se sabe, a Receita Municipal em sua maior parte é formada pela soma da receita tributária e da receita de transferências intergovernamentais da União e dos Estados aos Municípios. Sendo assim, para verificação do comportamento destas receitas no município de Parnaíba - PI no decênio (2003-2012) optou-se pela análise isolada de seus componentes, dando enfoque a sua importância e as ações governamentais que possam ter influenciado sua dinâmica.

Conforme o Gráfico 01, ao serem elencadas as fontes de recursos que compõem a receita tributária (própria), o estudo constatou que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é a fonte mais significativa, sua arrecadação corresponde a 57,48% da receita tributária média do município de Parnaíba - PI e 4,29% da receita total.

O tributo apresenta comportamento de elevação praticamente constante, fato que segundo o diretor da Receita Municipal, deve-se a diversos fatores, entre eles: o aumento da fiscalização junto às empresas contribuintes deste tributo; acompanhamento do processo de inscrição de débitos na Dívida Ativa Municipal e a realização de Programas de Recuperação Fiscal, que promovem parcelamento especial de débitos de ISSQN recebíveis em até 180 dias.

Gráfico 01 - Receita Tributária arrecadada no município de Parnaíba - PI, decênio 2003-2012.



Fonte - Elaborado pela autora com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2014).

Representando 23,35% da receita tributária média e 1,74% da receita total do município, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) merece destaque por ser o segundo maior em volume de arrecadação. Esta fonte de recursos é formada pelo valor retido sobre a remuneração paga aos servidores municipais e serviços prestados ao município.

Acerca do IRRF, o diretor da Receita Municipal relatou que Parnaíba - PI experimentou considerável elevação do número de servidores concursados e contratados no período estudado. O destaque é para o ano de 2010 quando o Município realizou concurso público abrangendo diversas áreas, esta é uma das prováveis explicações para a elevação da arrecadação ocorridas nos anos de 2011 e 2012, visto que a maioria das nomeações se deu neste período. O funcionário também mencionou o aumento das atividades do Setor de Licitações e Contratos Administrativos, segundo ele, assinaturas de contratos de grande vulto geraram consideráveis retenções deste tributo.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é a terceira fonte de recursos mais importante, compondo 8,75% da receita tributária média e 0,60% da receita total. Conforme informações fornecidas pelo diretor da Receita Municipal, a elevação do número de imóveis edificados por meio de Programas Sociais do Governo Federal e o crescimento de empreendimentos imobiliários têm sido os fatores responsáveis pelo volume de arrecadação deste tributo.

Entretanto, ao analisarmos o Gráfico 01 percebe-se certa inconstância no processo evolutivo de arrecadação do IPTU. Para o diretor da Receita Municipal, este comportamento se deve a diversos fatores, entre eles: a inadimplência que

chega a 50%; a não inscrição de débitos na Dívida Ativa Municipal - que já completa 10 (dez) anos - e a defasagem do Cadastro Imobiliário, que não sofre atualização há exatos 14 (quatorze) anos e poderia ampliar, consideravelmente, a base tributável.

As Taxas Municipais são arrecadadas para aplicação em gastos com exercício do poder de polícia ou com serviços públicos. Pela Lei Complementar nº 2.210/2005, que instituiu o Código Tributário do Município de Parnaíba - PI, as taxas que podem ser cobradas pelo ente são: de licença, publicidade, expediente, limpeza pública, coleta de lixo, conservação de calçamento e registro/inspeção sanitária.

De importância reduzida, as taxas municipais compõem 5,94% da receita tributária média e 0,44% da receita total média.

Para o diretor da Receita Municipal, a única taxa que merece destaque pela elevação na arrecadação é a de licença para construção de bens imóveis, explicada, a exemplo da arrecadação de IPTU, pelo crescimento de empreendimentos imobiliários no município de Parnaíba - PI. Contudo, para o entrevistado, a cobrança de todas as taxas vem sendo prejudicada por desatualização da base de dados cadastrais mobiliário/imobiliário, e pelo reduzido quadro de servidores responsáveis pela fiscalização volante.

Com histórico de arrecadação bastante tímido, o Imposto sobre a Transmissão Onerosa *Inter Vivos* de Bens Imóveis e Direitos a ele Relativos (ITBI) é o tributo de menor relevância entre aqueles cobrados pelo município, pois contribui com apenas 5,07% na composição da receita tributária média e 0,38% da receita total.

Segundo o entrevistado, apesar algumas deficiências no processo arrecadatório, houve aumento do número de transferências imobiliárias, que se deve, principalmente, à multiplicação de empreendimentos imobiliários no município de Parnaíba - PI, ocorridos entre os anos de 2010 e 2012.

No Gráfico 02, onde se enumerou as fontes de recursos que compõem a receita de transferências intergovernamentais, o estudo constatou que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a receita de maior representatividade, seu recebimento constitui 37,87% da média da receita de transferências e 35,04% da receita total. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o FPM é uma das principais fontes de arrecadação de receitas na maioria dos municípios brasileiros.

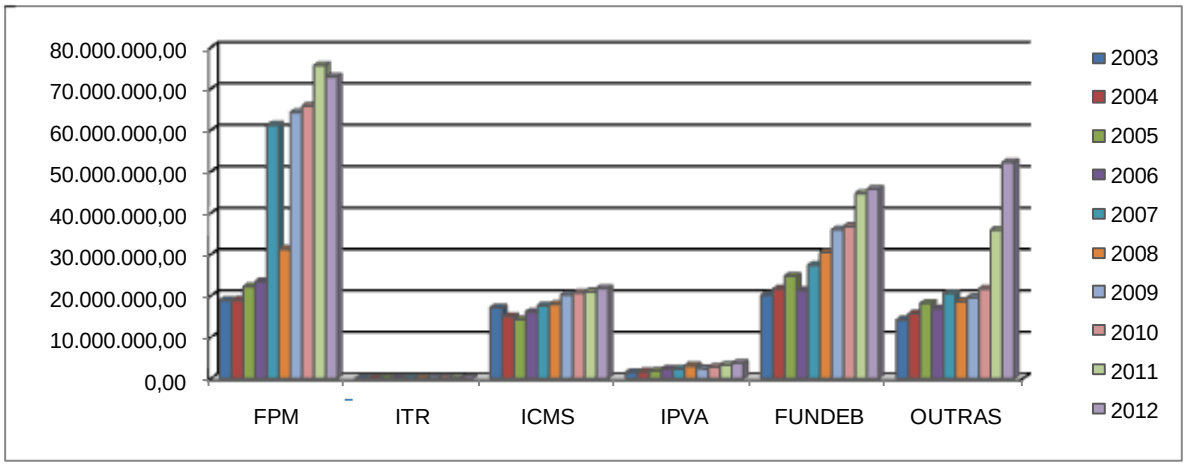
O destaque na análise do Gráfico 02 é a queda brusca desta receita no ano

2008 e sua recuperação em períodos subsequentes.

Como se sabe, a crise financeira iniciada em 2008 teve origem na economia norte-americana e resultou em impacto global. No Brasil, as medidas de contenção de seus efeitos passaram pela redução da alíquota de IRPF para estimular a demanda agregada, redução da alíquota de IPI incidente sobre automóveis e alguns eletrodomésticos da linha branca e pela desoneração do IOF sobre crédito ao consumidor. Apesar de seus efeitos positivos para saúde da economia nacional, estas medidas impactaram direta e negativamente o volume de repasses de FPM aos municípios, visto que seus componentes (IR e IPI) tiveram alíquotas reduzidas.

Contudo, prevendo abalos sobre a receita do FPM, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 462, em 14 de maio de 2009, que previa o pagamento aos municípios de montante equivalente à variação nominal negativa do FPM entre 2008 e 2009, sem a incidência de quaisquer descontos (saúde e FUNDEB). Assim, os municípios receberam em 2009 até quatro parcelas, distribuídas entre os meses de maio a outubro, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Posteriormente, essa Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.058/2009 que ainda se encontra em vigor.

Gráfico 02 - Receita Intergovernamental transferida para o município de Parnaíba - PI, no decênio 2003-2012.



Fonte - Elaborado pela autora com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2014).

Outra fonte de recursos que se destaca entre as receitas transferidas são as provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que figura como a segunda principal. Compõe 25,73% da média da receita de transferências e 23,81% da receita total.

Conforme a assessora executiva da Secretaria de Educação Municipal, seu comportamento de elevação quase constante se deve ao aumento no número de matrículas nas escolas municipais, podendo ser atribuídas à construção de novas de unidades de ensino, incentivo a programas como EJA (Educação de Jovens e Adultos) e a Educação Especial, dirigida aos portadores de limitações físicas e mentais.

Representando 19,45% na média da receita de transferências e 18,00% da receita total. A fonte de receitas categorizada como Outras, é oriunda de transferências intergovernamentais pouco regulares, entre elas: Lei Complementar nº 86/97, Cota CIDE e Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

A Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é de grande relevância entre as receitas de transferências intergovernamentais ao Município de Parnaíba - PI. Responde por 15,13% da média da receita de transferências e 14,00% da receita total.

Segundo o gerente regional da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí no município de Parnaíba - PI, quanto às medidas adotadas para administração mais eficiente do ICMS, a operação de programas informatizados como: o Sistema de Arrecadação Tributária (SIAT web) e melhorias no Controle Interno da SEFAZ - PI são as de maior destaque.

Vale mencionar também que o fiscal de Rendas Municipal apontou a instalação de um parque para geração de energia eólica no município de Parnaíba - PI como responsável pelo incremento na arrecadação de ICMS a partir do ano de 2009.

Pouco destacada, a receita oriunda da Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) é responsável por 2,09% da média da receita de transferências e 1,93% da receita total.

O gerente regional da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí, no município de Parnaíba - PI apontou a anistia de juros e multas concedida a contribuintes com débitos de IPVA, como uma das prováveis razões para a elevação do repasse ocorrido no ano 2008. O aumento de descontos para pagamento à vista (cota única) foi citado como responsável pela manutenção da arrecadação do IPVA nos anos posteriores.

A Cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) é uma receita de transferência pouco relevante. Segundo o fiscal de Rendas Municipal a mudança deste cenário

poderia ocorrer por meio da celebração de convênio entre o município de Parnaíba - PI e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. O convênio delegaria ao município as atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança de créditos tributários relativos ao ITR, ou seja, em vez de o município receber da União 50% do valor em forma de cota-parte, teria o valor integral ao arrecadá-lo.

Para além da proposta inicial desta atividade outro fato chama atenção, a dependência financeira do município de Parnaíba - PI em relação à receita oriunda de transferências intergovernamentais. Dada à relevância da questão a Tabela 03 procura ilustrá-la.

Ao calcular-se a média da receita de transferências percebe-se que ela corresponde a 92,63% da receita total, enquanto a média da receita tributária corresponde a apenas 7,37% da receita total. Outro fato expressivo é o comparativo do valor monetário das receitas no ano de 2012, a receita de transferências intergovernamentais chega a ser 12 vezes maior que a receita tributária arrecadada.

Tabela 03 - Dependência financeira do município de Parnaíba (PI) em relação à Receita Intergovernamental transferida no decênio 2003-2012.

Anos	Receita Disponível (A)	Transferências Intergovernamentais (B)	B/A (%)	Receitas Tributárias (C)	C/A (%)
2003	72.360.578,84	68.227.686,71	94,28%	4.132.892,13	5,72%
2004	79.302.714,02	72.953.737,34	91,99%	6.348.976,68	8,01%
2005	87.565.910,60	81.207.907,40	92,74%	6.358.003,20	7,26%
2006	85.792.347,56	80.014.777,23	93,27%	5.777.570,33	6,73%
2007	136.763.670,92	129.282.668,68	94,53%	7.481.002,24	5,47%
2008	111.579.609,64	101.447.698,88	90,92%	10.131.910,76	9,08%
2009	155.803.125,34	142.397.427,89	91,40%	13.405.697,45	8,60%
2010	160.294.275,60	147.810.995,42	92,21%	12.483.280,18	7,79%
2011	195.430.380,93	180.730.129,30	92,48%	14.700.251,63	7,52%
2012	212.396.541,49	196.371.996,92	92,46%	16.024.544,57	7,54%
Total	**1.297.289.154,94**	**1.200.445.025,77**	**-**	**96.844.129,17**	**-**

Fonte - Elaborada pela autora com dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2014).

Perguntado a respeito deste cenário, o diretor da Receita Municipal citou o reduzido quadro de servidores e a desatualização de programas informatizados de arrecadação como prováveis explicações para o elevado nível de dependência.

O município de Parnaíba - PI é o segundo maior do estado, perdendo apenas para Teresina (Capital), tem atividade comercial intensa, apresenta crescimento do setor de serviços e multiplicação de empreendimentos imobiliários, por isso, apesar das justificativas aqui mencionadas, a situação de dependência financeira é preocupante e merece aprofundamento por parte do Poder Público Municipal.

5 CONCLUSÕES

A Receita Municipal, formada em grande parte pelas receitas tributárias e de transferências intergovernamentais da União e dos Estados, é a mola propulsora das atividades designadas como de responsabilidade das gestões locais e tem como finalidade o bem-estar da população alcançada.

Esta atividade científica teve como proposta a análise do comportamento das receitas tributárias e de transferências intergovernamentais no município de Parnaíba - PI, e pretendia demonstrar a dinâmica destas receitas com enfoque nas medidas administrativas que contribuíram para formação do cenário em estudo que abrangeu o decênio (2003-2012).

A metodologia adotada envolveu análises bibliográficas, teve como forma de abordagem a pesquisa qualitativa, como fonte de dados primários deu-se a realização de entrevistas com profissionais envolvidos no processo de arrecadação e administração de tributos; e de dados secundários a coleta de informações no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elegeu-se como estratégia de pesquisa o Estudo de Caso, ou seja, a avaliação específica das receitas arrecadadas e transferidas ao município de Parnaíba - PI. Realizamos atualização monetária das receitas para que pudéssemos adequá-las ao período do estudo e nos guiamos por gráficos e tabelas para a análise pretendida.

Os resultados demonstram elevação na maior parte das receitas do município, apesar da inconstância na dinâmica de arrecadação das mesmas.

O estudo evidenciou a composição da receita tributária, que em ordem decrescente de representatividade têm como fontes: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) que responde por 57,48% da receita tributária média; o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) com participação de 23,35%; o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) que contribui com 8,15%; as Taxas Municipais que respondem por 5,94% e o Imposto sobre a Transmissão

Onerosa *Inter Vivos* de Bens Imóveis e Direitos a ele Relativos (ITBI) que colabora com 5,07% para a formação da receita tributária média.

A pesquisa também apresentou a composição da receita de transferências intergovernamentais que em ordem decrescente de relevância têm como fontes: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que contribui com 37,87% para a formação da média da receita de transferências; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que coopera com 25,73%; as Outras receitas que respondem por 19,45%; a Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que auxilia com 15,13%; a Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) que colabora com 2,09% e a Cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) com participação irrisória na composição da média receita de transferências.

Destaca-se também a existência de grande dependência financeira em relação aos recursos oriundos de transferências intergovernamentais em detrimento da receita tributária (própria), uma situação que merece aprofundamento por parte do Poder Público Municipal.

Vale ressaltar que a Prefeitura Municipal de Parnaíba - PI vem nos últimos anos implementando medidas que estão contribuindo para o aprimoramento das ferramentas arrecadatórias no intuito de elevar sua receita tributária (própria) e reduzir a dependência dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais, entre elas: atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) que melhorará a arrecadação do IPTU; implantação da Nota Fiscal Eletrônica (e - Nota) de grande importância no processo de gestão do ISSQN e elevação de incentivos financeiros aos Auditores Fiscais do Município para o fomento à fiscalização, tão necessária ao processo de arrecadação.

Assim, verificou-se que as Receitas Públicas constituem tema de grande relevância, pois representam um desafio diário aos gestores públicos municipais que devem geri-las de forma a atender aos mais variados anseios sociais.

BEHAVIOR OF PUBLIC MUNICIPAL REVENUE: a case study in the city of Parnaíba - PI.

ABSTRACT

This scientific activity set out to analyze the behavior of tax revenues (own) and intergovernmental transfers in the city of Parnaíba - PI during the decade (2003-2012). The methodology consisted of checking related bibliographies, a qualitative survey, secondary data collection in the National Treasury Secretariat (STN) site and not standardized interviews with professionals involved in the collection and / or revenue administration studied process. The results demonstrate elevation in most of the revenues of the municipality despite the erratic in dynamic collection of same. Regarding tax revenue, it was found that the Service Tax (ISSQN) have greater representation, accounting for 57,48% of the average tax revenue. Regarding revenue from intergovernmental transfers, the emphasis is on the Municipalities Participation Fund (FPM), receipt represents 37,87% of the average revenue transfers. The study also confirmed the financial dependence that nourishes the municipality in relation to revenue from intergovernmental transfers, it accounts for 92,63% of total revenue and average monetary value becomes 12 times greater than the tax revenue collected in the year 2012. Thus, it was found that the Municipal Revenue is a topic of great relevance for the resources that compose it are mainspring of activities whose purpose is the welfare of the population reached.

Keywords: Behavior. Tax revenue. Revenue from Intergovernmental Transfers.

REFERÊNCIAS

ALVES, Felipe Osório et. al. **O Plano Plurianual (PPA)**. Atividade acadêmica. Curso de Pós-Graduação em Gestão e Contabilidade Pública. Universidade Estadual do Piauí, Parnaíba, PI, 2013.

BRASIL, CONTAS anuais. **Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional)**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Código Tributário Nacional:** Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413p.

CORRÊA, Alessandra. **Por que a maioria dos Municípios Brasileiros não se sustenta?** . Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-dependencia-financeira-dos-municipios>. Acesso em: 19 ago. 2014.

DIAS, Ricjardeson Rocha. **Contabilidade aplicada ao setor público:** para o exame de suficiência do CFC: bacharel em ciências contábeis. 1ª ed. São Paulo: EDIPRO, 2012.

DOMINGUES, José Marcos. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Artigo Científico. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 20--.

FERREIRA, Bruno Cássio Lopes et. al. **Pesquisa Qualitativa**. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/ericarigo/pesquisa-qualitativa>. Acesso em: 23 set. 2014.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir. **Gestão Financeira dos Municípios Brasileiros de Porte Médio.** Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2009.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1580, 29 out. 2007.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria; **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

PARNAÍBA. **Lei Complementar** nº 2.210, de 28 de Dezembro de 2005. Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Parnaíba, e dá outras providências.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças Públicas Municipais:** relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do rio grande do sul. período 1989-1998. Atividade acadêmica. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, RS, 2002.

REZENDE, Fernando. **Integração Regional e Harmonização Tributária:** a perspectiva brasileira. Artigo Científico. EBRAPE/FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2004.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Vera Martins da. **Os Municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro**. São Paulo: IMESP; CEPAM, 1995.

SOARES, Cristiano S.; FLORES, Silvia Amélia Mendonça F.; CORONEL, Daniel A. **Receita Pública Municipal: um estudo sobre o comportamento das receitas próprias e de transferência no município de Santa Maria/RS**. In: Congresso Internacional de Administração, 10., 2013, Paraná. Ponta Grossa: DEADM/UEPG, 2013.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:** uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós - Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento).

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

ZUCCOLOTTO, Robson; RIBEIRO, Clarice Pereira de P.; ABRANTES, Luiz A. **O Comportamento das Finanças Públicas Municipais nas Capitais dos Estados Brasileiros.** Artigo Científico. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.