



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO NO CAMPO
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

JOSÉ ELIVONALDO FARIAS DE OLIVEIRA

**CAPTAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS:
UM ESTUDO DO DESENHO INSTITUCIONAL DO SEU APARATO
BUROCRÁTICO**

**SUMÉ-PB
2013**

JOSÉ ELIVONALDO FARIAS DE OLIVEIRA

**CAPTAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS:
UM ESTUDO DO DESENHO INSTITUCIONAL DO SEU APARATO
BUROCRÁTICO.**

Artigo científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade de Educação do Centro de Desenvolvimento Sustentável, sob orientação do Prof. Dr. José Maria de Nóbrega Júnior.

SUMÉ-PB

2013

O482c Oliveira, José Elivonaldo Farias de.

Captação de recursos municipais : Um estudo do desenho institucional do seu aparato burocrático. / José Elivonaldo Farias de Oliveira. - Sumé - PB: [s.n], 2013.

23 f; tab.

Orientador: Professor Dr. José Maria Nóbrega Junior.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo) – Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Unidade Acadêmica de Educação do Campo; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Finanças Públicas. 2. Recursos financeiros. 3. Gestão Pública. I. Título.

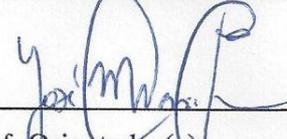
CDU: 35(045)

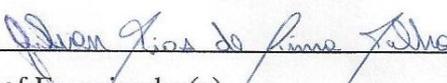
JOSÉ ELIVONALDO FARIAS DE OLIVEIRA

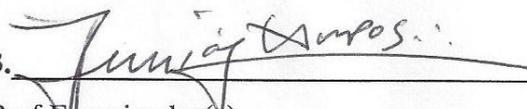
CAPTAÇÃO DE RECURSOS MUNICÍPAIS:
UM ESTUDO DO DESENHO INSTITUCIONAL DO SEU APARATO BUROCRÁTICO.

Artigo científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade de Educação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:

1.  _____ Nota (8 , 0)
Prof. Orientador(a)

2.  _____ Nota (8 , 0)
Prof. Examinador(a)

3.  _____ Nota (8 , 0)
Prof. Examinador(a)

Nota Final (Média) Média (8 , 0)

Aprovada em 30 de abril de 2013
Sumé-PB

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	Federalismo Brasileiro	7
2.1	Histórico	7
2.2	Situação Atual	8
3	Papel dos Municípios na Constituição Brasileira de 1988	9
3.1	Autonomia Política	11
3.1.1	<i>Auto-Organização</i>	11
3.1.2	<i>Auto-Governo</i>	11
3.1.3	<i>Capacidade Normativa</i>	11
3.2	Autonomia Financeira	11
3.3	Autonomia Administrativa	11
4	Literatura contemporânea sobre Orçamento Municipal	12
4.1	Princípios Orçamentários	13
5	Como os Municípios Gastam e de onde vem seus Recursos	14
5.1	Receitas Próprias	16
5.1.1	<i>Impostos</i>	16
5.1.2	<i>Taxas</i>	16
5.1.3	<i>Contribuições</i>	17
5.2	Receitas de Transferências Constitucionais	17
5.2.1	<i>Fundo de Participação dos Municípios- FPM</i>	17
5.2.2	<i>Outros Repasses Constitucionais</i>	18
6	Qual o melhor caminho para otimizar a arrecadação Municipal	19
7	Considerações Finais	22
8	Referência Bibliográficas	23

RESUMO

Diferentemente das outras Nações que aderiram ao modelo Federalista de Estado, o Brasil inseriu o Município em sua estrutura político-administrativa reconhecendo-o como ente autônomo capaz de se auto-organizar, concedendo-lhes autonomia política, administrativa e financeira. Diante desse contexto o presente estudo tem o objetivo analisar quais as fontes de receitas que compõem os recursos financeiros municipais, observando como eles sobrevivem financeiramente. Será observado especificamente, quais as fontes de receitas que lhe são constitucionalmente reservadas e como dispõem esses recursos. Antes de começar a detalhar as categorias de receitas e despesas que pertencem a estes entes, fez-se pertinente elaborar um breve histórico da federação brasileira e, sobretudo exibir um panorama da atual situação dessa forma de Estado, situando o Município em tal contexto. Em seguida, destacar o papel deste na atual Constituição Brasileira, bem como elencar os pontos que conduzem a realização do processo orçamentário, tais como as leis e os princípios que os norteiam, e por fim apontar qual o melhor caminho a seguir para potencializar a arrecadação de receitas do Município. Apesar de concedida autonomia financeira aos Municípios, podendo arrecadar receitas de sua competência, poucos deles usufruem efetivamente do seu potencial financeiro a ponto de sobreviverem exclusivamente de suas receitas próprias, onde grande parte depende muito de outras fontes, inclusive das transferências constitucionais advindas das outras esferas de governo.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Recursos Financeiros e Municípios.

ABSTRACT

Differently of another nations that adopted the Federalist State Model, Brazil inserted the Cities on its politic and administrative structure, recognizing the city as an autonomous entity able to organize itself, granting them political, administrative and financial autonomy. Based on this contexto, this study has the objective of analyzing wich are the revenue sources that comprises the cities' financial resources, observing how they survive financially. It will be observed specifically, which are the revenue sources that are constitutionally reserved and how they spend those resources. Before start to detail the revenues categories and expenses that belong to these entities, it was relevant to draw a brief history of the brazilian federation and, especially to show a panorama of the current situation of this state model, placing the city in this contexto, than, detach the role of it in the curret Brazilian Constitution, as well to list the points that lead the completion of the budget process, such as the laws and the principles that guide it, and finally pointing wich is the best way to follow to pontetiate the revenue collection of the City. Although the financial autonomy was given to the cities, and as they can raise revenues of their competence, few of them actually enjoy their financial potential for surviving exclusively of their own revenues, where largely depends a lot from another sources, including the constitutional transfers coming from the other spheres of government.

Key-words: Public Finance, Financial Resources and Cities.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação que permite a atuação autônoma do ente municipal em sua estrutura político-administrativa, tal particularidade se expressa nos arts. 1º e 18º do texto constitucional vigente (88), além dos seus outros dispositivos que lhe autorizam desempenhar atividades que concretizam essa característica.

No rol dos poderes autônomos municipais compete a eles executar capacidade política que lhes dão o direito de escolherem seus governantes e criarem suas próprias leis inclusive à lei orgânica para se auto-organizarem. Capacidade administrativa que lhes permite organizar e prestar serviços de interesse local, e por fim a autonomia financeira que trata do direito que o município tem de arrecadar recursos para realizar suas ações.

Essa conjuntura político-econômica despertou a curiosidade de averiguar em termos financeiros o que ficou reservado aos municípios para que pudessem desempenhar esse novo papel.

No entanto, através de uma pesquisa estritamente bibliográfica de caráter dedutivo procurou-se neste trabalho fazer um levantamento das principais fontes de receitas constitucionalmente reservadas para compor as finanças municipais, bem como destacar a dificuldade que eles enfrentam para potencializar suas receitas próprias.

O trabalho inicia-se com uma síntese histórica da Federação Brasileira, tratando de sua criação e dos principais acontecimentos que alteraram sua proposta tradicional, realçando a formação atual que se encontra essa forma de Estado em nosso País, posicionando o Município como integrante desse modelo.

No segundo momento, destaca-se o papel dos municípios perante a Constituição Brasileira de 1988, destacando seu poder autônomo pelo qual desempenham suas competências.

O tópico seguinte consiste em expor a importância do orçamento público como peça fundamental para a execução das receitas públicas, usado como uma ferramenta de planejamento do governo para estimar as receitas e destinar os dispêndios delas através de seus instrumentos legais. Apontando os princípios basilares que devem norteá-lo nesse processo.

Nesta seção, dedicou-se em conceituar o que vem a ser receitas e despesas públicas, apresentando suas categorias econômicas, exibindo as fontes de receitas arrecadadas no próprio Município e as adquiridas por meio de transferências constitucionais.

Por fim traça os caminhos a seguir para realização de uma arrecadação própria eficiente e eficaz no sentido de elevar seu potencial financeiro, suscitando os fatores que os impossibilitam à capacidade de auto-sustentação.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 - Histórico

A partir da proclamação da república em 1889 e, por conseguinte a promulgação da constituição de 1891 adotou-se no Brasil a forma federativa de Estado, passando por um processo de segregação onde as antigas províncias da época, até então desprovidas de qualquer autonomia política, se transformaram em entes da república federativa do Brasil, formando assim os “Estados Unidos do Brazil”.

De início, em decorrência de políticas centralizadoras e autoritárias com o país no poder de governos militares não houve tanta expressão dessa nova forma de Estado, somente a partir de 1894 esse modelo começou a tomar aspecto, com a distribuição de poderes aos entes federados, a se organizarem entre si, administrativa, política e financeiramente, cabendo aos estados-membros alto grau de autonomia em relação ao poder central, podendo exercer todo e qualquer poder que não fosse proibido nas cláusulas constitucionais.

No ano de 1930, que ficou marcado com a revolução de trinta, - movimento que levou Getúlio Vargas ao poder - o país vivencia uma época de centralização, intensificando-se ainda mais na segunda metade da década com o advento do estado novo (Era Vargas), a partir daí o Brasil vivenciou um forte período de centralização, extinguindo as instituições representativas e os representantes de todos os entes da federação, assim retirando-os todo poder que lhe foram atribuídos após a República Velha (1889/1930, exceto a autonomia financeira, com ressalva¹, esse cenário durou até a confecção da constituição de 1946, que trouxe a

¹ Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937 - Art 8º - A cada Estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos.

Parágrafo único - O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira

redemocratização do país delegando aos Estados-membros a autonomia perdida na época anterior, e retomando a repartição de competência concebida aos entes federados um pouco antes do início do Estado Novo, inovando seu conteúdo em relação aos municípios possibilitando-os a se autogovernarem.

Em seguida, com duração de mais de duas décadas (1964-1985), o golpe militar desestruturou todo o sistema, censurando todo o poder de manifestação possível das instituições e de seus entes Estatais, desta vez acumulando uma grande parte da receita e da despesa pública, (chegando a quase 70 por cento) nas mãos da União².

Após conturbadas épocas de centralização e descentralização do poder da União, o Estado Brasileiro se redemocratiza e elabora no ano de 1988 uma Constituição Federal que vigora até os dias atuais, retomando aos entes federativos autonomia política, administrativa e financeira, repartindo competências e autorizando a se autogovernarem criando suas próprias constituições respeitando os princípios constitucionais da Carta Magna.

2.2 - Situação Atual

A Constituição Federal de 1988 reafirma para o Brasil a forma federativa de Estado, contemplada em seu Art.1º considerada *clausula pétrea*, ou seja, não podendo, em hipótese alguma, ser matéria de emenda constitucional que venha a desestruturar o pacto federativo.

A Nova Carta devolveu aos elementos federativos a autonomia ora perdida no período ditatorial e propôs um novo plano de distribuição de competências entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal³. Essa divisão de competência os possibilita agir dentro de seu campo de atuação, sem interferência dos outros, observando as atribuições que lhe foram imputadas pela carta magna nas áreas política, administrativa, legal e fiscal.

Esse novo arranjo propôs aos entes federativos capacidade de se autogovernar política e administrativamente elaborando suas próprias constituições (no caso dos municípios Lei Orgânica), e legislar sobre matérias de seus interesses, podendo em alguns casos legislar sobre competência comum (art. 23 – CF) e concorrente (art. 24 – CF) juntamente com a

² Para uma análise mais detalhada sobre os percentuais de receita e despesa pública nos ciclos constitucionais brasileiro ver Serra e Afonso (1999).

³ CF – (88) Arts. 21, 22, 23, 24, 25 e 30

União, que sem dúvida abarca a grande maioria das competências, principalmente aquelas que resguardam a ordem Federal.

Para um melhor entendimento sobre o campo de atuação das competências federativas é relevante destacar o pensamento do jurista J. A. Silva (1994 *apud* PINTO, 2002, p. 148) quando afirma que:

à união caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados-membros tocarão as matérias e assuntos de predominantemente interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Quanto às competências tributárias a União concentrou em seu domínio um total de sete tipos de impostos⁴, deixando aos Estados e ao Distrito Federal instituir três tipos⁵ e na mesma proporção cabe aos Municípios instituírem outros três⁶, além da cobrança de outros tributos, tais como taxas, contribuições de melhoria etc.

Vale à pena salientar que ficam reservadas ao Distrito federal as mesmas competências legislativas dos Municípios e dos Estados-membros, (CF - art.32, § 1º).

Como se pode observar é percebido que em detrimento as demais épocas, a federação Brasileira pós 88 evoluiu no tocante a concessão de delegação de competências com o intuito de atender mais de perto as necessidades de cada região, em observância a vasta dimensão geográfica do país.

Uma curiosa característica da Federação Brasileira é a concessão aos municípios “*status*” de ente federativo, tornando-a diferente das demais outras que existem no mundo.

3 PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A partir dos anos 80 com a abertura do regime militar, os municípios começaram a desempenhar um papel de destaque no Brasil, ratificado na constituição de 1988 (art. 1º) em que estabelece a união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Essa nova

⁴ Imposto de Importação - II, Imposto de Exportação - IE, Imposto sobre a Renda - IR, Imposto sobre produtos Industrializados - IPI, Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR, Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF – art. 153/CF.

⁵ Imposto Sobre Transições Causa Mortes e Doações de Bens ou Direito - ITCD, Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA – art. 155/CF.

⁶ Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, Imposto sobre Serviços - ISS – art. 156/CF.

formatação transformou o Brasil numa federação de terceiro grau⁷, pelo fato de conceder aos municípios *status* de ente federativo com autonomia e renda própria, integrando-se a União e os Estados-membros.

Essa situação que põe os municípios em pé de igualdade com a União e os Estados tem provocado diversas controvérsias entre os autores que estudam o federalismo, tais como José Afonso da Silva (*apud* ELALI, 2005, p.31) quando assegura que:

Data vênha essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios.

No mesmo sentido o doutrinador José Nilo de Castro (*apud*, MELO FILHO, 2013) defende que estes entes não são reconhecidos pela teoria geral do federalismo por não contribuir para a formação da vontade federal, pelo fato de não possuir representação no Congresso Nacional.

Não obstante, se para alguns os municípios Brasileiros não preenchem os requisitos tradicionalmente exigidos para caracterizar uma Federação, quer queira ou não devem em primeiro plano observar que os dispositivos constitucionais admitiram tal formação, em seguida deve-se considerar que cada federação deva se organizar de acordo com suas peculiaridades, não seria viável um país da dimensão territorial do Brasil conceber uma forma de Estado que centralizasse o poder apenas nas mãos de duas esferas administrativas.

O Município integra-se na organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil através de seus dispositivos constitucionais (art. 1º, art. 18º - CF) conferindo-os autonomia por meio das competências que lhe são delegadas. Por competências podemos

⁷ Conceito defendido pelo jurista municipalista Hely Lopes Meirelles em sua Obra Direito Municipal Brasileiro, 1997.p 39.

definir que é a capacidade que cada pessoa física ou jurídica tem de realizar algo que esteja no rol de suas atribuições.

Todavia nossa Carta Magna impõe as entidades Federativas Municipais prerrogativas que os possibilitam autonomia suficiente para atuar em determinadas matérias sem a intervenção de nenhum outro integrante da federação.

No que concerne ao poder autônomo dos municípios pode se destacar a autonomia política, administrativa e financeira.

3.1 - Autonomia Política

A autonomia política pode se dividir em três subáreas, a saber:

3.1.1 Auto-Organização: Prerrogativa conferida no art. 29 – CF, incumbindo os municípios a criarem uma lei orgânica para se auto-organizar, respeitando os princípios da constituição Federal e Estadual.

3.1.2 Auto-Governo: Capacidade de escolher seus representantes do poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e do legislativo (vereadores) por meio de eleições diretas (art. 29, incisos I, II)

3.1.3 Capacidade Normativa: Refere-se ao disposto no art.30, incisos I, II – CF, quando autoriza-os de legislar sobre assuntos e interesse local e suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber.

3.2 - Autonomia Financeira

Cabe aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, (art. 30, inciso III - CF).

3.3 - Autonomia Administrativa

Além das competências comuns a todos os membros federados expressas pelo art. 23, da Constituição Federal ficou reservado aos municípios se auto-administrarem bem como organizar e prestar os serviços de interesse local inclusive o de transporte coletivo que tem

caráter essencial, sobretudo em regime de cooperação técnica e financeira com União e Estados-membros com aqueles ligados a Saúde e Educação Pré-Escolar e Fundamental, (art. 30, incisos V, VI e VII - CF).

4 A LITERATURA CONTEMPORÂNEA SOBRE ORÇAMENTO MUNICIPAL

O orçamento público no Brasil é regulamentado pela Constituição Federal através de seus arts. 165 a 169, pela lei 4.320/64 denominada lei do orçamento e pela lei complementar 101/2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, aplicadas a todas as esferas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cabe ao poder executivo a iniciativa de elaborar e executar o orçamento, enquanto o legislativo tem o papel de aprová-lo podendo também apresentar proposta orçamentária através de emendas observando o disposto no parágrafo 3º do art. 166 – CF, (88) e, sobretudo fiscalizar sua execução.

Orçamento Público é uma política de ações governamentais composta por etapas definidas em um processo orçamentário que se consubstancia na elaboração de três leis básicas que interagem entre si pré-estabelecidas pela Constituição Federal (88) - art.165:

Plano Plurianual – PPA: É um instrumento (lei) que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de 4 (Quatro) anos, elaborado no primeiro ano do exercício financeiro começando a vigorar a partir do segundo ano, se estendendo ao primeiro ano do mandato posterior, atendendo assim ao princípio da continuidade administrativa.

Lei de diretrizes Orçamentária – LDO: É a lei que orienta a elaboração do orçamento anual estipulando metas e prioridades incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Lei Orçamentária Anual – LOA: É a lei que finaliza o ciclo normativo orçamentário. Ela trata de estimar as receitas e destiná-las para serem aplicadas nas ações ou programa que são considerados prioridades no PPA e na LDO para o período de 1 (um) ano.

O orçamento público compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito e todas as despesas que fazem parte dos órgãos do governo e da administração direta conforme disposições legais.

Em síntese, o orçamento público é um processo de planejamento governamental pelo qual se prevê as receitas que devam ser arrecadadas pelo ente público no exercício financeiro (um ano) e fixa às despesas a serem aplicadas nas ações que se estabelecerem prioritárias. É uma técnica que consiste em ligar os sistemas de planejamento e de finanças expressando uma forma quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do governo MACHADO JR. E REIS, (2000).

Dessa forma, ele é considerado uma das ferramentas de planejamento mais importante para o setor público. Pois, em tese, nele se avalia o potencial financeiro do município e destina as receitas estimadas para serem despendidas em ações que irão assegurar o pleno funcionamento das atividades municipais, além das aplicações em investimentos extras, tais como obras, aquisição de materiais etc. Além de controlar a atuação do governo que define quanto vai receber e quanto vai gastar evitando que gaste mais do que receba.

4.1 – Princípios Orçamentários

Como já visto anteriormente o orçamento público deve ser regulamentado pelos dispositivos legais específicos que orientam toda sua elaboração e execução, essa normatização é precedida de princípios básicos a fim de estabelecer regras norteadoras que visa conferir racionalidade e transparência no processo orçamentário, possibilitando o controle do legislativo e da sociedade.

Tanto a doutrina quanto as normas constitucionais contemplam inúmeros princípios que norteiam o planejamento orçamentário. São exemplos deles: princípio da uniformidade, clareza, discriminação ou especificação, da exclusividade, publicidade, não afetação da receita, legalidade de tributação e do equilíbrio etc. Além desses há três, a saber, que são considerados principais e são amplamente difundidos pela literatura orçamentária, aqueles preconizados pela lei 4.320/64 – art. 2º, o da unidade, universalidade e anualidade.

Princípio da Unidade – Ele pode ser interpretado de duas formas, uma é que o orçamento deve ser constituído em uma única peça, excluída a hipótese de se criar orçamentos

paralelos, a outra significa que toda movimentação financeira deva ser realizada em um caixa único.

Princípio da universalidade – Consiste na idéia de realizar o orçamento como um plano global, incluindo todas as receitas e todas as despesas do exercício financeiro, vedadas as deduções, também conhecido como orçamento bruto.

Princípio da anualidade - Este princípio defende que a vigência que o orçamento deve ser elaborado e autorizado seja para o período de um ano, (no Brasil coincide com o ano civil) possibilitando um controle mais frequente por parte do legislativo.

5 COMO OS MUNICÍPIOS GASTAM E DE ONDE VÊM SEUS RECURSOS

Os municípios dispõem de diversas fontes de receitas, com as quais pagam os seus custos, tais como despesas com pessoal, manutenção de serviços entre outros, também, investem em ações sociais, tais como saúde, educação, assistência social e ainda fazem obras como pavimentação de ruas, construção de escolas, etc.

Essas receitas se originam tanto em decorrência do poder de império da administração pública, quanto do poder de gerir seu patrimônio econômico-administrativo (Machado jr. e Reis, 2000). Elas decorrem da prerrogativa que o poder público tem para agir em nome do bem público, imputando ao cidadão uma obrigação a ser cumprida, que implica no pagamento de algum título, ex: aplicação de multa, instituição de tributos etc.

As despesas públicas se originam da necessidade que a administração pública tem de custear as ações que atendam as demandas necessárias ao funcionamento da entidade pública. É uma obrigação de desembolso financeiro por parte dos cofres públicos com o objetivo de financiar as ações do governo.

As receitas e despesas públicas podem ser divididas em orçamentárias quando são provenientes de matéria da peça orçamentária sob previa autorização do legislativo, e são realizadas pela execução do orçamento, e extra-orçamentárias que são aquelas realizadas sem a necessidade de consentimento legal (do legislativo), que não integra e/ou se vincula a execução do orçamento.

Quanto às classificações das categorias econômicas das receitas e despesas orçamentárias que integram o setor público, a lei 4.320/64 subdivide-as em duas: Correntes e de Capital. Veremos na tabela abaixo a composição de algumas delas⁸.

RECEITAS CORRENTES	DESPESAS CORRENTES
Receita Tributária	Despesas de custeio
<i>Impostos</i>	<i>Pessoal</i>
<i>Taxas</i>	<i>Material de Consumo</i>
<i>Contribuições de Melhoria</i>	<i>Serviços de Terceiros e Encargos</i>
Receita de Contribuições	Transferências Correntes
Receita Patrimonial	<i>Transferências Intragovernamentais</i>
Receita Agropecuária	<i>Transferências Intergovernamentais</i>
Receita Industrial	<i>Transferências a Pessoas</i>
Receita de Serviços	DESPESAS DE CAPITAL
Transferências Correntes	Investimentos
Outras Receitas Correntes	<i>Obras e instalações</i>
RECEITAS DE CAPITAL	<i>Equipamentos e Material Permanente</i>
Operações de Créditos	Inversões Financeiras
Alienação de Bens	<i>Aquisição de imóveis</i>
Amortização de Empréstimos	Transferências de Capital
Transferências de Capital	<i>Transferências Intragovernamentais</i>
Outras Receitas de Capital	<i>Transferências Intergovernamentais</i>

FONTE: LEI 4.320/64, ARTS. 11 E 12.

Levando em consideração que a referida lei que dispõe do levantamento das receitas e despesas para o setor público trata o assunto de forma geral, abrangendo todas as esferas de governo, nos faz pertinente apresentar de forma mais clara os componentes financeiros que pertencem à esfera municipal.

Neste sentido, ficou reservado aos municípios o direito de arrecadar as receitas denominadas próprias (impostos, taxas e contribuições), além dos subsídios advindos da União e do Estado a que pertence na forma de transferências intergovernamentais.

⁸ Para uma análise mais detalhada e completa de todas as receitas e despesas públicas, e de seus códigos de identificação ver os anexos 3 e 4 da lei 4.320/64.

5.1 – Receitas Próprias

As receitas próprias municipais consistem na arrecadação de todos os recursos financeiros recolhidos no âmbito da administração pública municipal. A seguir especificaremos as mais comuns a todos eles.

5.1.1 – Impostos

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art. 16, Lei 5.172/66 - Código Tributário Nacional - CTN). Para os municípios temos três, a saber:

Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU: (art. 156, inciso I - CF) incide diretamente sobre o imóvel localizado na zona urbana do município segundo critérios estabelecidos pelo art. 32 §§ 1º e 2º do CTN – Código Tributário Nacional, sua base de cálculo é o valor venal do imóvel.

Imposto Sobre Serviço – ISS: (art. 156, inciso III - CF) é um dos mais promissores, tendo em vista o considerável aumento no setor de serviços, tem incidência na prestação de serviços no município, sua base de cálculo é o preço dos serviços prestados pelos contribuintes. Com exceção de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI: (art. 156, inciso II – CF) recai sobre a comercialização de bens imóveis quando registrado em cartório, sua base de cálculo é o valor de mercado considerado pela administração pública e não o valor da venda do imóvel.

5.1.2 – Taxas

É um tipo de tributo que é cobrado através da utilização de um serviço prestado ou posto a disposição do contribuinte, só deve ser instituída em função da disponibilização de um determinado serviço por parte do município, ou também pelo exercício regular do seu poder de polícia. Sua base de cálculo não pode ser idêntica ao dos impostos (CTN – art. 77), mas sim baseada no custo da atividade prestada ou posta a disposição do cidadão. São exemplos de taxas cobradas em âmbito municipal: taxa de coleta de lixo, taxa de vigilância sanitária, taxa de alvará de licença, taxa de limpeza pública, taxa de expediente e serviços diversos etc.

5.1.3 – Contribuições

Contribuição de Melhoria: É uma espécie de tributo que tem como fato gerador a realização de uma obra pública que venha a trazer valorização para os imóveis de determinado local e só poderá ser cobrada após a realização da obra. O Decreto-Lei 195/1967 em seu art. 2º apresenta um rol das obras sobre as quais poderá incidir o tributo.

Contribuição Social: Conhecida como regime de previdência de caráter contributivo e solidário, permite que os municípios mediante lei, façam seu uso para instituí-lo aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas a fim de custear um regime previdenciário próprio.

Contribuição para o custeio de serviço de iluminação pública (COSIP): Assegurada pelo art. 149-A da CF, cabe aos municípios na forma das respectivas leis, instituírem a seguinte contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, respeitando o disposto no art. 155, incisos I e III. É um tributo cobrado para custear os serviços de iluminação pública e não para prestar os serviços.

5.2 – Receitas de Transferências Constitucionais

As transferências são dotações financeiras distribuídas entre esferas de governo, sempre praticadas do maior nível para o menor, da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios. Destinadas aos Municípios temos as seguintes:

5.2.1 – Fundo de participação dos Municípios – FPM

FPM é uma modalidade de transferência de recursos financeiros da União para os municípios (art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d*, - CF), que decorre da arrecadação dos impostos federais sobre renda e proventos de qualquer natureza (IRQN) e sobre o produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI), no qual fica a cargo da união transferir a cada dez dias de cada mês 22,5% do montante arrecadado para os fundos municipais, distribuído de acordo com os coeficientes individuais de participação de cada município segundo seu número de habitantes, atendendo ao disposto no art. 1º § 2º do Decreto lei 1.881/81.

O cálculo da cota que cabe a cada município é feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a quem também cabe, juntamente com os legislativos municipais, fiscalizar a

aplicação e o recebimento desses recursos. O TCU aplica coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes, calculado a cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e enviado ao TCU pela própria fundação até 31 de outubro de cada exercício.

Após o término de cada exercício o TCU comunica ao Banco do Brasil (BB) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgãos responsáveis por calcular e distribuir as quantias – os coeficientes individuais de cada município que prevaleceram durante todo o exercício seguinte.

Dessas receitas, 10% são destinados aos municípios das capitais dos estados, no qual o coeficiente individual de participação é definido segundo o fator representativo da população e do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado (art. 91, inciso I, § 1º, alíneas *a* e *b* – CTN). Os 90% restantes são distribuídos dentre os demais municípios da Federação, mais o adicional de 1% que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

5.2.2 – Outros Repasses Constitucionais

Alem do FPM, a principal fonte de receitas de transferências constitucionais, é destinada aos municípios 50% das receitas arrecadadas pela união sobre Imposto de Propriedade Territorial Rural (ITR) relativo aos imóveis neles situados, ou quantia integral desde que obedeça ao disposto no art. 153, § 4, inciso III – CF.

Cabe aos Estados dispor de 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) licenciados em seu território, bem como destinar aos seus respectivos Municípios 25% das receitas recolhidas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), este último creditado conforme critério estabelecido no art. 158 *Parágrafo Único*, incisos I e II – CF.

Os Estados também são obrigados a repassar um quarto (25%) dos 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que recebe da União, calculados proporcionalmente à contribuição de cada Estado com a exportação de bens industrializados.

Há porem, diversas outras fontes de receitas que constituem receitas para os municípios, tais como transferências voluntárias, convênios, compensações financeiras, exploração do patrimônio público (venda de bens móveis e imóveis, aluguéis), multas etc.

6 QUAL O MELHOR CAMINHO PARA OTIMIZAR A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL?

O ponto de partida para potencializar a arrecadação municipal é a discussão do que deve ser feito na cidade através de um orçamento participativo, claro e democrático, onde a sociedade possa ter conhecimento dos investimentos que o poder público esteja efetuando.

A partir do momento que a população local começar a trazer as prioridades ao conhecimento do gestor e ao mesmo tempo ter ciência dos planos postos em ação e o custo da sua execução, sabendo em que os recursos arrecadados por meio dos tributos estão sendo aplicados, ela começará a ter mais aceitação para a cobrança dos tributos. O processo de arrecadação se torna mais aceito na medida em que os cidadãos saibam a destinação desses recursos.

Outra forma de desenvolver o potencial financeiro dos municípios é feita através do próprio interesse do poder público no processo de geração de receitas próprias no momento em que investem na capacitação de pessoal para realizar tal serviço, ao mesmo tempo disponibilizando uma estrutura física que auxilie o agente público para o efetivo desempenho de suas funções de fiscalização e controle do recolhimento dos tributos.

Outro passo importante é a atualização dos dados que servem de base para calcular o valor da cobrança dos tributos como é o caso do IPTU, deve ser feita uma avaliação periódica dos dados cadastrais dos imóveis que venha a expressar seu valor venal (sua base de cálculo) e analisar se está em consonância com a quantia lançada e corrigindo-a se necessário. Essas informações servem também para base de cálculo do ITBI.

Nesse mesmo sentido, cabe especial atenção ao ISS pelo potencial financeiro que esse representa para os municípios, é o imposto que demonstra elevado potencial de crescimento para as receitas próprias municipais, considerando o crescente aumento da prestação de serviços (CNM, 2012).

Diante desse cenário de fragilidade econômico local, cabe-nos apresentar uma tabela demonstrando que há realmente um baixo desempenho na arrecadação das receitas próprias municipais o que leva a grande maioria dos municípios, principalmente os de médio e pequeno porte a estabelecer uma forte dependência dos repasses das transferências intergovernamentais.

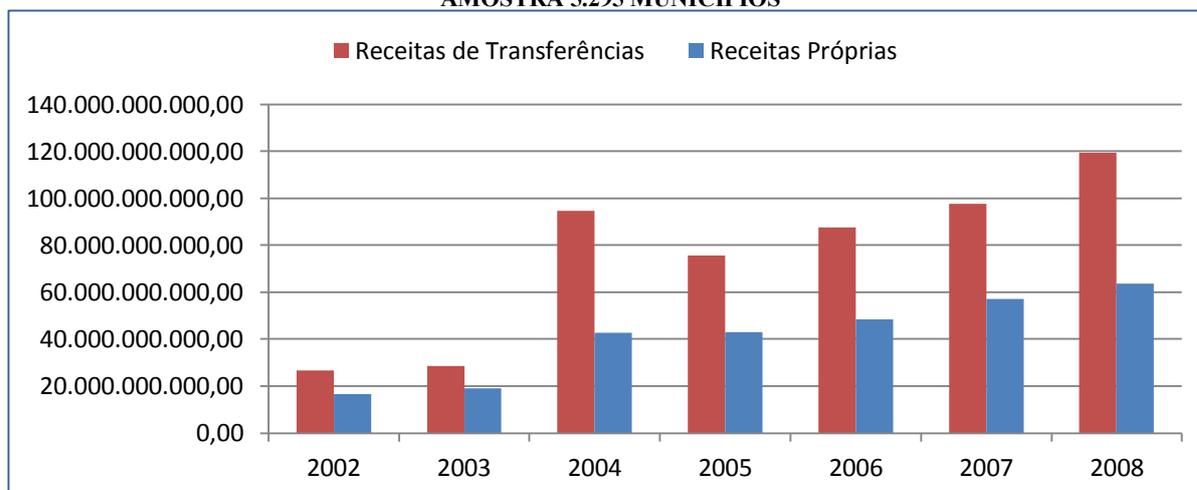
**TABELA 1: COMPARAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS 2002/2008
AMOSTRA 5.295 MUNICÍPIOS**

Ano	Receitas Próprias	Receitas de Transferências
2002	16.512.721.766,48	26.677.948.059,46
2003	18.977.497.890,29	28.697.500.971,17
2004	42.819.839.092,03	94.682.771.159,11
2005	42.937.143.985,86	75.497.500.780,25
2006	48.412.631.341,21	87.630.979.978,30
2007	57.135.688.525,13	97.584.847.692,14
2008	63.740.422.303,23	119.395.483.332,62

Fonte: www3.tesouro.fazenda.gov.br

A partir do disposto na tabela acima construímos um gráfico que nos possibilita observar mais claramente que apesar de uma crescente evolução das receitas próprias municipais elas sempre permaneceram em um valor bem abaixo dos volumes transferidos.

**GRÁFICO 1: COMPARAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS EM \$ ENTRE OS ANOS 2002 A 2008.
AMOSTRA 5.295 MUNICÍPIOS**



Fonte: www3.fazenda.org.com.br

Vários são os fatores que influenciam na fragilidade dos municípios em arrecadar receitas suficientes para sua auto-sustentação, dentre eles podemos destacar, a localização

geográfica, grande área rural, considerando que os tributos pertinentes aos municípios decorrem de atividades estritamente urbana.

Outro fator considerável é o pequeno número de habitantes, onde segundo o especialista em administração e políticas públicas da FGV Projetos, Francisco Vignoli, “cerca de 80% dos municípios tem população igual ou inferior a 30 mil habitantes” o que torna impossível uma arrecadação de vultosos valores.

Essa deficiência inibe bastante a possibilidade de investimentos nas gestões locais. Já existe um elevado comprometimento das receitas com as despesas contínuas a maioria dos recursos das transferências já vem vinculado com os percentuais que devem ser aplicados em determinada área, como saúde (15%), educação (25%), que sempre carecem de complemento por parte da prefeitura.

Acrescenta-se também, os gastos com pessoal (folha de pagamento) que consome cerca de 50% de seus recursos, manutenção de serviços, de transportes, aquisição de materiais para consumo, enfim, fica evidente que se não houver um trabalho por parte dos gestores municipais formulando políticas públicas que visem fortalecer suas receitas próprias dificilmente terá condições de investir maciço em ações que viabilizam um desenvolvimento socioeconômico local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De início devemos ressaltar a característica singular da Federação Brasileira reafirmada pela constituição de 1988 dando total reconhecimento aos municípios como entes autônomos capazes de se autogovernarem, podendo, no entanto instituir tributos para se auto-sustentarem financeiramente, cabendo as outras esferas auxiliá-los por meio das transferências constitucionais.

A inserção desse processo de descentralização administrativa possibilitou os municípios a desenvolverem seu potencial financeiro a partir da arrecadação de seus tributos, mas a grande maioria não cumpre esse papel. Inúmeros fatores influenciam para essa insuficiência econômica.

Porém, a maior parte deles depende exclusivamente das transferências intergovernamentais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios, sua principal fonte de renda.

Portanto, se faz necessário que o poder público local direcione uma especial atenção para o processo de arrecadação de suas receitas próprias, viabilizando assim a possibilidade de realização de investimentos, bem como alcançar um nível de desenvolvimento satisfatório na realização de seus serviços, sem uma dependência exclusiva dos repasses governamentais.

REFERNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pela Emendas Constitucionais 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de revisão 1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 88p.

BRASIL. Decreto Lei nº 1.881 de 27 de agosto de 1981. Dispõe Sobre a Criação da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providencias. Brasília, 27 de Agosto de 1981.

BRASIL. 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. Brasília, 25 de outubro de 1966.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre Transferências Constitucionais**. Brasília, 2005. 36p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. 75p.

Confederação Nacional de Municípios. Finanças: **Procedimentos para otimizar a arrecadação municipal** – Brasília: CNM, 2012.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. Federalismo Brasileiro: Uma forma de Estado peculiar. **Estação Científica**, Juiz de Fora, v. 05, p.01-15, jan. 2008.

MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 Comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. 392 p.

Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal / Coordenação geral: Amir Antônio Khair, Francisco Humberto Vignoli; equipe técnica: Noburo Takitani, Rubens Alves, Vânia Maria de Andrade Aguiar. São Paulo: EAESP, 2001.

MELO FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de. **O Município como Ente Federativo**. Conteúdo Jurídico, Brasília – DF: 23 de Janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41832&seo=1>> Acesso em: 22 de Fev. 2013.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**: Gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão publica no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental / Edson Ronaldo Nascimento. – 2 ed. rev. E atualizada. São Paulo: Saraiva 2010.

PINTO, Joaquin Eurípedes Alves. **“O Federalismo na Constituição de 1988”** UNIJUS (2002): 142.

REGO, Marcelo Raducziner Sá. **Orçamento público e privado: diferenças e similaridades**. EBAPE, [2001].

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento Público e os Municípios**: Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, agosto de 2001.

SAUDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SERRA, J. & AFONSO, J. R. 1999. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, P. 12-32.

SOUZA, Celina. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988." *Revista de Sociologia e Política* 24 (2005): 105-21.

VIEIRA, Vanessa Moraes. "A importância do orçamento público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã." (2011).