

A participação de recursos tributários nas receitas municipais – uma análise sobre a Região Metropolitana de Goiânia e Microrregião Sudoeste de Goiás, Brasil

Bruno Carneiro de Oliveira

da Universidade Federal de Goiás – Goiânia - Brasil

bcarneirodeoliveira@gmail.com

Resumo: As discussões sobre o custeio no tocante as finanças públicas tem sido uma pauta em emergência nos debates relacionados ao planejamento, em que a arrecadação de recursos financeiros de origem própria, figura-se como fundamental para a efetivação de políticas de integração intermunicipais. No âmbito do planejamento municipal/regional, o presente texto busca analisar os impactos de receitas tributárias geradas pelos municípios da Região Metropolitana de Goiânia e Microrregião Sudoeste de Goiás no orçamento local, os entraves que dificultam uma maior arrecadação local de receitas de origem própria e meios para impulsioná-la. Para tanto, realizamos uma breve revisão bibliográfica sobre a organização das receitas públicas tributárias com base em leis, decretos e códigos tributários nas escalas federal e municipal. Analisou-se a arrecadação tributária para o ano de 2015 das receitas IPTU, ITR, ISSQN e ITBI e sua correlação com elementos que permeiam os contextos espaciais dos recortes estudados. Pensar em modos para aumentar de arrecadação de recursos próprios e em formas de gestão intermunicipal são aspectos essenciais para a manutenção e implantação de equipamentos públicos essenciais para as populações locais.

Palavras-chave: Custeio. Receitas Públicas. Região Metropolitana de Goiânia. Microrregião Sudoeste de Goiás.

Introdução

O histórico das competências tributárias brasileiras demonstra uma série de fragilidades da figura do município em relação a arrecadação de recursos de origem municipal, que mesmo com uma maior autonomia após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda apresenta sérias dificuldades de arrecadação que chegam a impactar consideravelmente no custeio municipal, além da dependência das transferências de recursos estaduais e federais. Nesse âmbito, o texto a seguir busca elucidar esses entraves e como eles se reverberam em diferentes contextos espaciais. A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), em um contexto marcado por um processo de metropolização, e a Microrregião Sudoeste de Goiás (MSG), inserida em uma conjuntura influenciada pelo agronegócio, são exemplos dessa realidade.

Analisamos o conjunto de 38 municípios dessas regiões utilizando dados secundários fornecidos por bases de dados como Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), em que coletou-se os totais arrecadados das receitas selecionadas para o estudo (IPTU, ISSQN, ITBI e ITR) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de onde foram coletados principalmente dados populacionais com o objetivo de estabelecer uma relação per capita para o ano de 2015. Foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a jurisdição tributária

brasileira, bem como em aspectos da administração pública que pudessem conceder fundamentação e geograficidade a temática abordada. Por fim, buscamos contribuir com possíveis soluções para uma maior arrecadação dos municípios, de modo a ampliar a o custeio municipal e viabilizar a manutenção e implantação de infraestruturas que atendam as população locais.

Organização das receitas públicas tributárias no Brasil

A Controladoria Geral da União (2005, p. 11) define as finanças públicas como “os métodos, princípios e processos financeiros por meio dos quais os governos federal, estadual, distrital e municipal desempenham suas funções”. As finanças públicas designam como os governos devem agir diante de suas responsabilidades orçamentária, realizando o planejamento, a execução e a prestação de contas das receitas e dos gastos feitos pelo Estado. Algumas ferramentas de planejamento orçamentário são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que podem ser verificadas na Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000 (BRASIL, 2000).

A Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 estabelece as diretrizes do orçamento público no Brasil e, em seu artigo 2º, obriga a discriminação de receita e despesa para que se possa “evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964). Conforme a Controladoria Geral da União (2005), o orçamento público abrange o prognóstico das receitas a serem arrecadadas em determinado período financeiro e a estabilização das despesas que os governos estão permitidos a realizar durante esse ciclo.

A Figura 01 representa a organização do Orçamento Público brasileiro baseado no Manual de Procedimentos das Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2007). Conforme a Controladoria Geral da União (2005), a despesa pública corresponde a aplicação de certa quantia, em dinheiro, ou ao reconhecimento de uma dívida por parte da autoridade ou agente público competente, dentro do orçamento elaborado no âmbito do poder legislativo visando a uma finalidade de interesse público. Por outro lado, a receita pública refere-se ao montante dos ingressos financeiros aos cofres públicos em decorrência da instituição e cobrança de tributos, taxas, contribuições e também das decorrentes da exploração do seu patrimônio. Para o presente trabalho caberá a discussão referente as receitas correntes.

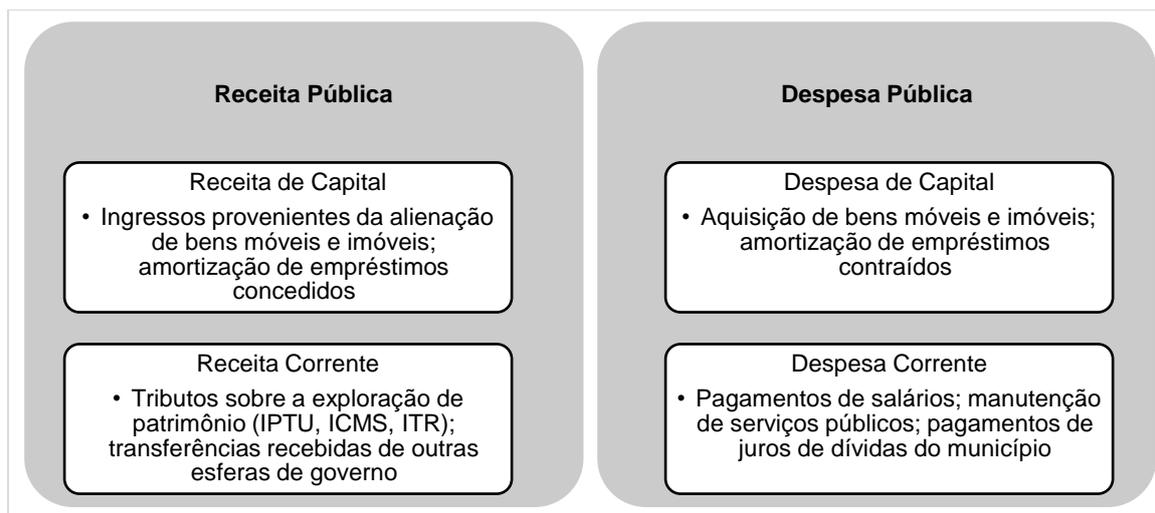


Figura 1: Esquema de representação do Orçamento Público brasileiro. **Fonte:** BRASIL (2007). Elab.: Autor.

A legislação do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 1966) estabelece as normas tributárias aplicáveis ao governo federal, estados e municípios. O tributo é por definição dessa lei “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” (BRASIL, 18, Art. 3º). Os tributos são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria e suas competências distribuem-se entre as três escalas de governo.

A composição tributária brasileira alterou-se bastante desde a Constituição Imperial de 1824, em que nota-se uma clara centralização da arrecadação tributária na União, não havendo competências circunscritas aos estados e municípios. Nesse sentido, a composição tributária vigente é resultado da reforma tributária aliada a Constituição Federal de 1988 que possibilitaram retomar os princípios de descentralização tributária e fiscal. De modo análogo aos princípios de autonomia dessa Constituição em diferentes âmbitos, seu artigo 145 estabelece que os tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) poderão ser instituídos pelos estados e municípios. Além disso, ocorre uma maior divisão do total arrecadado pela União, havendo fundos e transferências constitucionais para os estados e municípios.

Análise das receitas tributárias selecionadas e sua relação com o custeio municipal na RMG e msg em 2015

A composição do executivo municipal estabelecida a partir do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 1966) é formada pelas receitas tributárias de origem municipal, transferências constitucionais e pelos fundos, que foram incluídos por conta de sua representatividade nas finanças municipais. A competência das receitas municipais decorre principalmente da cobrança de impostos derivados da transmissão de bens imóveis, da propriedade predial e territorial de

determinado imóvel urbano, da prestação de serviços de qualquer natureza, além de outros estabelecidos pelo município.

Coloca-se como necessário, nesse sentido, verificar como o uso do solo e a concentração de serviços se apresentam como fatores responsáveis pelo atendimento das demandas em relação à implantação, regulação e manutenção da infraestrutura e dos equipamentos de uso coletivo dos municípios. É desse modo que as receitas tributárias Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Territorial Rural (ITR) ganham relevância, uma vez que estão intrinsecamente ligadas à dinâmica fundiária e econômica dos municípios.

O IPTU figura-se como um imposto que incide sobre a posse de uma propriedade predial e territorial de um imóvel que esteja localizado na zona urbana do município. Contribuinte é o proprietário ou dominador útil do imóvel. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, ou seja, é basicamente o valor estimado de determinado imóvel no mercado pelo poder público. Sua alíquota varia entre os municípios e regimentos nos códigos tributários.

O IPTU é um imposto regulador do espaço urbano, pois, como afirma Souza (2002), pode amenizar a heterogeneidade socioespacial e controlar a especulação imobiliária das cidades. É concebido como um dos elementos responsáveis pelo financiamento de políticas urbanas, sendo importante para a implantação e manutenção da infraestrutura urbana. A alíquota, através da planta de valores e do Código Tributário municipal, deve ser atualizada com frequência e utilizada como mecanismo de controle do espaço urbano. Uma razão para a implementação de medidas como essa se refere à densificação demográfica, em constante aumento no caso de ambientes metropolitanos, por exemplo, que demandam maiores investimentos na disponibilidade de serviços básicos para a população.

O ITBI configura-se por tributar a transferência de bens imóveis seja por domínio útil ou aquisição por direito. O contribuinte pode ser o comprador ou beneficiador do imóvel localizado em área urbana ou rural. A base de cálculo do ITBI é a alíquota estabelecida pelos Códigos Tributários dos municípios, influenciada pelo valor venal de determinado imóvel. Entretanto, no caso do ITBI, o valor é declarado pelo contribuinte, diferentemente do IPTU em que o valor é calculado e lançado diretamente pelo município competente. Caso o valor declarado não seja aceito pelas autoridades fiscais do município, poderá ser contestado e exigir-se-á como valor venal o valor de mercado. O ITBI, assim como o IPTU, está ligado à questão imobiliária e apresenta como base de cálculo o valor venal do imóvel gerado a partir da transferência do patrimônio. O imposto, que tem como uma das finalidades o registro de imóveis urbanos e rurais, está atrelado ao fluxo da dinâmica imobiliária dos municípios.

O ISSQN tem como fator gerador a prestação de serviços, seja por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. O contribuinte é o prestador do serviço, empresa ou profissional autônomo de atividades estabelecidas pelos códigos tributários. O preço do serviço é a base de cálculo do imposto. As alíquotas variam conforme o tipo de prestação de serviço. O número de domicílios é um fator que guarda relação com o ISSQN. Na dinâmica urbana, é possível perceber que quanto maior a população, maiores são as demandas por domicílios e serviços para atender a população residente de determinado município. Nesse sentido, a arrecadação do imposto pela prestação de serviços é relevante para os governos municipais, uma vez que sua destinação deve reverberar para a criação e manutenção de equipamentos de uso coletivo nos municípios. Outras fontes das receitas municipais são as taxas e as contribuições de melhoria que variam entre os municípios para fins de regulação e manutenção de determinado uso público. As taxas geralmente obedecem a diferentes critérios que variam conforme a localização (zonas) para fins de definição das alíquotas (TCM, 2016).

O ITR é um tributo presente desde a Constituição Federal de 1891 e desde então, e por diferentes razões, migrou-se entre as competências estadual e municipal. Seu fator gerador é a propriedade territorial rural e atua como instrumento para as políticas agrárias. Pode ser parcial ou inteiramente destinado aos municípios caso haja a pactuação de convênio.

A competência das receitas municipais decorre principalmente da cobrança de impostos derivados da transmissão de bens imóveis, da propriedade predial e territorial de determinado imóvel urbano ou rural, da prestação de serviços de qualquer natureza, além de outros estabelecidos pelo município. Coloca-se como necessário verificar como o uso do solo e a concentração de serviços se apresentam como fatores responsáveis pelo atendimento das demandas em relação à implantação, regulação e manutenção da infraestrutura e dos equipamentos de uso coletivo dos municípios. É desse modo que as receitas tributárias IPTU, ITBI, ISSQN e ITR ganham relevância, uma vez que estão intrinsecamente ligadas à dinâmica fundiária e econômica dos municípios, sendo assim objeto de estudo do presente trabalho.

As imagens 02 e 03 expõem o “peso” que as receitas tributárias selecionadas possuem nos municípios da MSG e RMG. No ano de 2015, entre as receitas públicas municipais de maior impacto, o ISSQN representou 17,67% do total arrecadado na RMG, quando analisados os tributos selecionados para o presente estudo. O município com maior contribuição para o montante foi Goiânia, enquanto Caldazinha foi o município de menor representação nesse aspecto e que menos arrecadou no contexto municipal. Assim, podemos afirmar que a polarização da capital de Goiás no tocante aos serviços, equipamentos públicos e comércio em relação aos demais municípios explica a concentração de receita, ao contrário de Caldazinha, que além de possuir déficit em serviços públicos também enfrenta um problema de arrecadação da receita decorrente de prováveis dificuldades para cobrança do imposto.

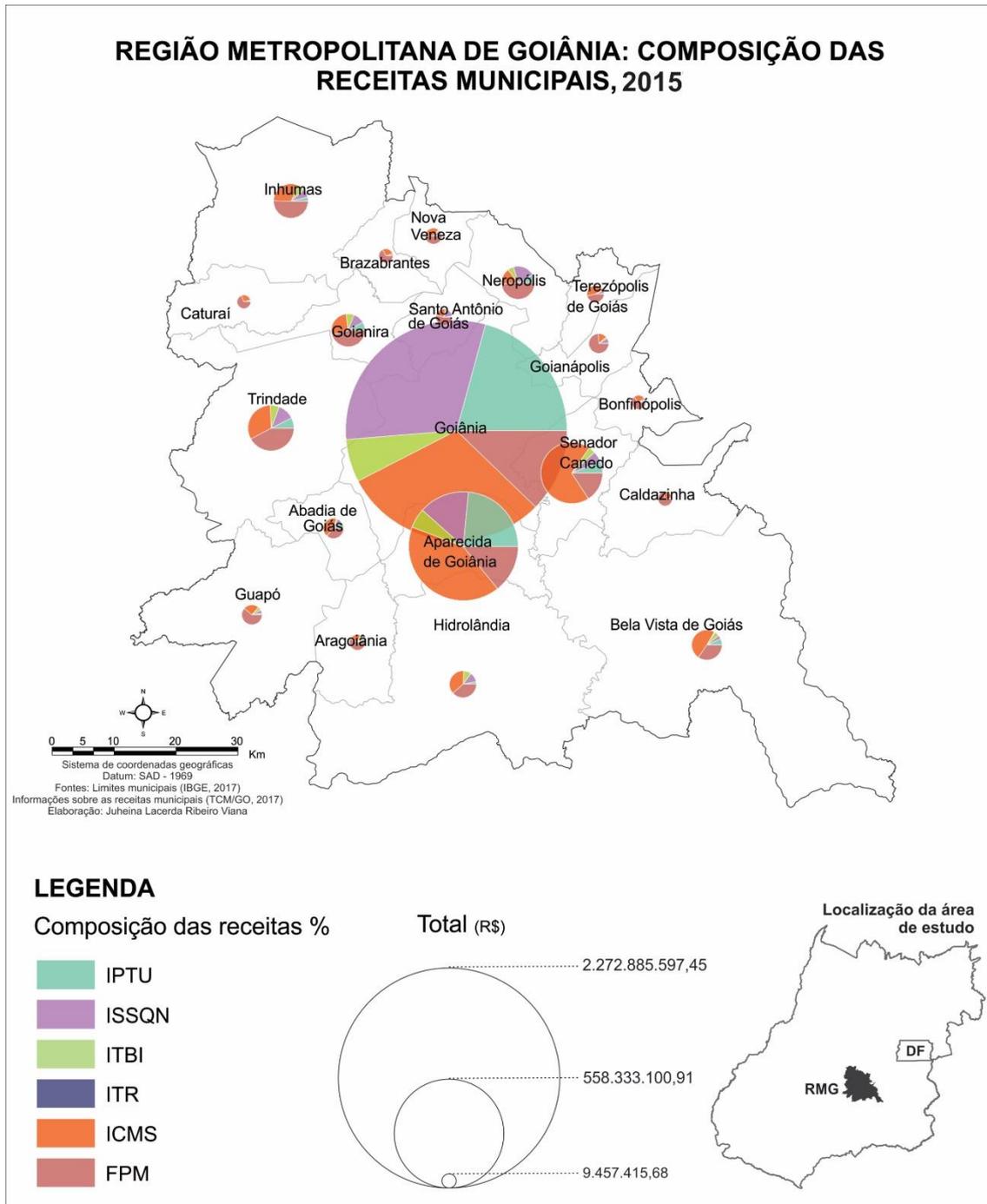


Figura 2. Composição das receitas dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia para o ano de 2015. **Base de dados:** TCM (2015); Tesouro Nacional (2015). **Concepção:** Autor. **Elaboração:** Autor

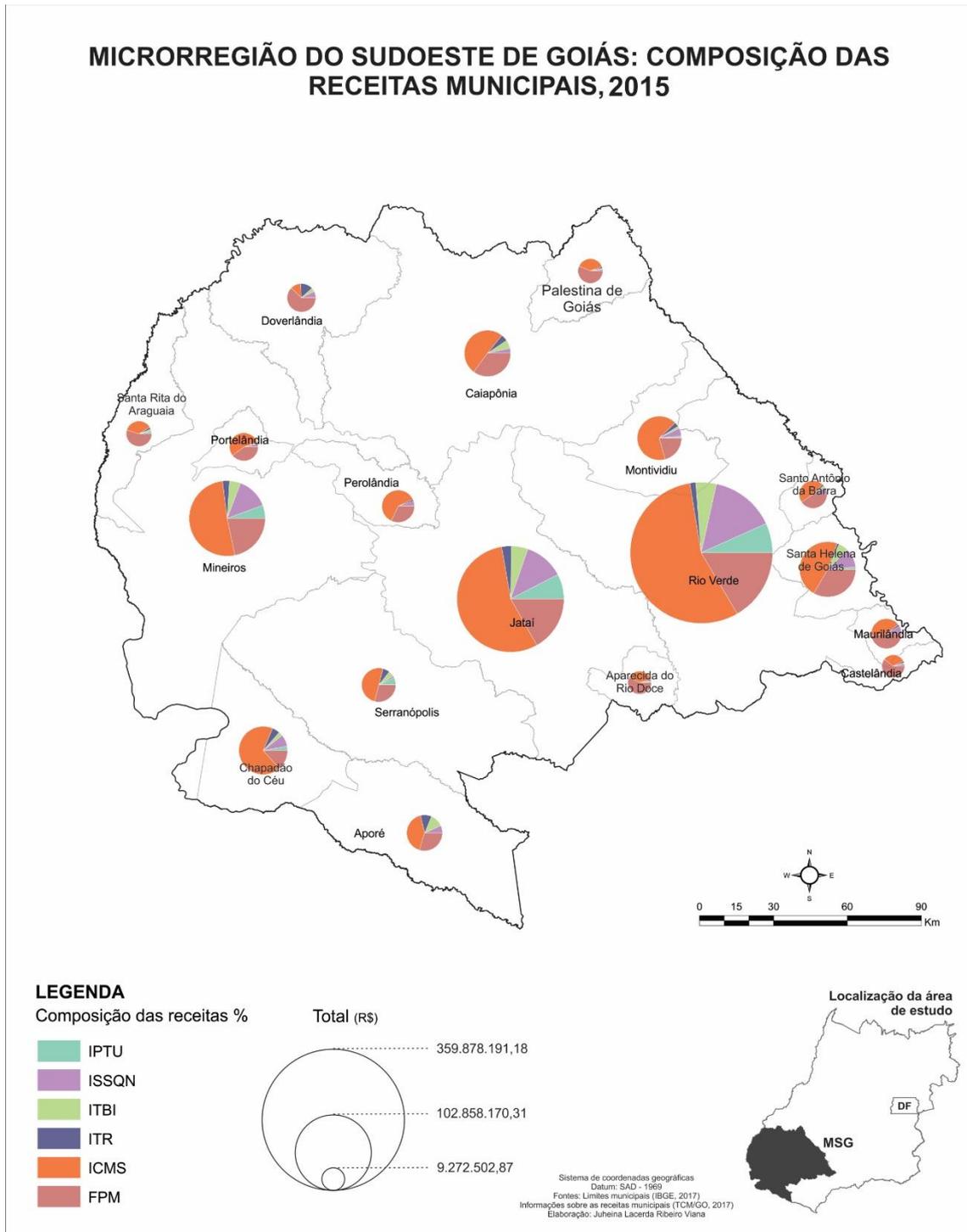


Figura 3. Composição das receitas dos municípios da Microrregião Sudoeste de Goiás para o ano de 2015. **Base de dados:** TCM (2015); Tesouro Nacional (2015). **Concepção:** Autor. **Elaboração:** Autor.

Na MSG, os municípios com maior arrecadação de ISSQN foram Rio Verde e Mineiros, enquanto os menores percentuais ocorreram em Aparecida do Rio Doce, onde foi a menor receita arrecadada no ano, e Santa Rita do Araguaia, que teve apenas o IPTU como menor receita arrecadada. A lógica entre concentração de serviços e arrecadação de ISSQN persiste na MSG, porém de forma menos concentrada que na RMG. O caso de Mineiros revela isso quando compara a quantidade de equipamentos de serviços de Rio Verde e Jataí e a correlação com a população, o que pode sugerir uma cobrança eficiente do imposto por parte de Mineiros, bem como a consolidação de serviços especializados que ocasionam a geração de ISSQN para o município.

O IPTU figurou como a segunda maior receita pública municipal em arrecadação, com 13,40% do total de receitas públicas. Desse total, Goiânia e Aparecida de Goiânia foram os municípios com maior representatividade da receita, que se explica pelo maior número de habitantes e domicílios e também pela infraestrutura presente nos municípios, que favorece a cobrança do imposto. Bonfinópolis e Brazabranes tiveram os menores percentuais diante da RMG e também em suas arrecadações municipais. Tais fatores também ocorrem na MSG, em menor concentração, tendo os municípios de Jataí, Rio Verde e Mineiros como os municípios com maior representatividade. Por outro lado, Santo Antônio da Barra e Perolândia tiveram as menores arrecadações que se explicam pelo menor número de domicílios e menor quantidade de infraestrutura. Esses fatores podem explicar a baixa arrecadação de Bonfinópolis e Brazabranes na RMG.

O ITBI não chegou a representar 5% do total arrecadado da RMG. Hidrolândia e Aragoiânia foram os municípios em que se percebeu a maior arrecadação de ITBI, o que pode confirmar a hipótese de estoques de terras destinados a loteamentos imobiliários ou condomínios de chácaras em faixas próximas à metrópole. Na MSG, os municípios que se destacam nesse aspecto são Aporé e Santa Helena de Goiás, que têm as maiores arrecadações do imposto por fatores como venda de propriedade rural de alto valor agregado.

Por fim, o ITR foi a receita de menor representatividade para os dois ambientes em análise: 0,07% na RMG e 2,29% na MSG. Os municípios com maior arrecadação de ITR na RMG foram Bonfinópolis e Bela Vista de Goiás. Como mencionado, em Bela Vista de Goiás isso pode se dever ao grande número de propriedades e estoques rurais, mas que são parcelados e destinados a condomínios de chácaras com perfil de ocupação urbana; enquanto em Bonfinópolis houve uma sobreposição do ITR em relação à arrecadação geral baixa no município. Na MSG, Doverlândia, Aporé e Serranópolis foram os municípios que obtiveram as maiores arrecadações do imposto, o que se relaciona com a produtividade agropecuária da região.

A partir da análise realizada até a seção anterior, é possível notar que cada um dos ambientes do estudo tende a refletir uma realidade de outros contextos espaciais brasileiros: a

RMG com o contexto metropolitano e a MSG com o perfil regional voltado para a produção agropecuária. Em ambos os casos, os municípios da RMG e MSG apresentam elevada dependência em relação às escalas estadual e federal no âmbito das receitas tributárias para custeio próprio. Essa dependência ocasiona prejuízos ao custeio local que refletem nos setores de infraestrutura e serviços públicos, por exemplo.

O FPM participou em mais de 40% do custeio de mais de 10 municípios da RMG, sendo que 8 desses apresentam uma população estimada de menos de 10.000 habitantes (IBGE, 2015). Por outro lado, os municípios com menor participação de FPM no total do arrecadado foram Goiânia e Aparecida de Goiânia, com menos de 10% do total. Já o ICMS apareceu como a fonte de recurso mais representativa para a RMG, compondo mais de 20% da arrecadação total de 16 municípios, com destaque para Senador Canedo. Na MSG, o FPM configura-se como a segunda maior fonte representativa de recursos financeiros, participando em mais de 40% da arrecadação total de 5 municípios, em que 4 desses possuem população menor que 10.000 habitantes. Chapadão do Céu, Jataí e Rio Verde foram os municípios que tiveram a menor participação da transferência federal em sua arrecadação total. O ICMS na MSG é um recurso decisivo para o custeio da maior parte de seus municípios. É a fonte de recursos mais representativa para 12 dos municípios e, com exceção de Doverlândia, compõe mais 30% do orçamento de cada município.

Algumas das dificuldades para a arrecadação das receitas municipais e dependência majoritária de transferências federais, estaduais e fundos se dá: 1) por conta da concentração de equipamentos de uso comum e consumo nos polos dos ambientes em estudo, que desfavorece a arrecadação de ISSQN; 2) pela possível omissão da cobrança de tributos de origem municipal por parte dos gestores de municípios de menores população para continuidade de “bom relacionamento” com a população local; 3) porque existe a possibilidade de que alguns gestores não tenham interesse ou vontade política de aprimorar os meios de arrecadação municipal com a capacitação de pessoas.

Estudo de Bremaeker (2002) pontuou que o ISSQN participa como a receita mais representativa entre os municípios brasileiros, mas que, com a presente análise, é perceptível que o imposto seja drenado para municípios-polo. Essa drenagem ocasionada pela centralização de equipamentos de serviços, serviços especializados e comércios atacadista e varejista contribui para que a arrecadação de ISSQN seja, conseqüentemente, centralizada nos polos (Goiânia e Rio Verde), impossibilitando uma maior arrecadação proporcional da receita por parte dos municípios periféricos.

O IPTU e o ITBI apresentam relevância somente nos municípios mais populosos, o que pode se dever a uma espécie de “distanciamento” entre gestor e contribuinte. As situações relatadas em Leal (2012) perpetuam-se entre os municípios e a possibilidade de eleição ou reeleição de determinado candidato a prefeito (muitas das vezes, de determinado grupo ou determinada família,

ou mesmo ambos) podem levar a um prejuízo para o município a longo prazo. Um exemplo em Goiânia é a presença de lobistas e vereadores que trabalham na Câmara de Goiânia em possível favorecimento a atores do setor imobiliário (JORNAL OPÇÃO, 2017).

O ITR insere-se em uma lógica parecida. Em municípios com alta produtividade agropecuária, como os da MSG, a arrecadação poderia ser maior que a conferida para o ano de 2015, principalmente quando levado em conta a área territorial e o número de propriedades rurais. Parece, desse modo, não haver interesse real na cobrança desse tributo, tanto que o governo federal possui “pouco apego”, nas palavras de Lopes Filho (2015), com o recurso pelo modo como é arrecadado e repassado (50% união/50% município) e pelos convênios que cedem 100% ao município, sem contar as baixas alíquotas aplicadas nas propriedades.

Em muitos casos, os atores que contribuem são os mesmos que participam da legislação tributária, tanto no âmbito federal quanto municipal. Carvalho (1997) conceitua o clientelismo enquanto um “tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. No contexto das relações próximas, é a troca do voto pela não cobrança de determinado tributo parece ser vantajoso, dada a existência de outras fontes de recursos como o FPM e o ICMS. Como se observa, há uma relação entre a posse de grandes propriedades rurais e pessoas do cenário político, ou seja, possíveis meios legais para benefícios individuais ou de grupos.

Possíveis (re)soluções para maior arrecadação municipal

Para cada tributo, é possível pontuar algumas estratégias que podem contribuir para o respectivo aumento de arrecadação. No caso do IPTU, uma estratégia a ser implementada seria progressividade do tributo no tempo. Nas palavras de Souza (2002), isso poderia contribuir para o arrefecimento da especulação imobiliária em larga escala, gerando recursos alocáveis para a infraestrutura e regularização fundiária de áreas segregadas, possibilitando a não formação de vazios urbanos. A implementação de recadastramento imobiliário e a atualização da Planta Genérica de Valores, levando em conta as diferenças entre imóveis e bairros, pode fazer com que paulatinamente o imposto possa ser cobrado pelo valor real do imóvel.

Ao ITBI, sugere-se o aumento da fiscalização no que se refere à compra e venda de imóveis nos municípios e à possibilidade de parcelamento do valor da transferência imobiliária, que permitirá a maior regularização dos imóveis. Para o ISSQN, Simões (2013) sugeriu a aplicação de meios que motivem o contribuinte a realizar o pagamento do ISSQN. O autor exemplifica o município de Ribeirão Preto (estado de São Paulo), que possui um sistema em que o usuário, ao pagar pelo serviço, demanda a inclusão do CPF na nota, o que possibilita a acumulação de pontos

que poderão ser trocados por dinheiro, desconto no IPTU e participação em sorteios de prêmios durante o ano. O autor também sugere a parceria com instituições financeiras no processo de arrecadação, com a inserção de novas formas de pagamento, como débito em conta bancária, objetivando o aumento das opções das formas de pagamento para o contribuinte. Além disso, urge o desafio da descentralização espacial de serviços para o aumento da arrecadação de ISSQN nos municípios periféricos dos ambientes selecionados.

Com relação ao ITR, a proposta feita pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário Patrus Ananias, em 2015, visava colocar o INCRA como fiscal das informações prestadas pelos proprietários rurais no ato do pagamento do tributo. O procedimento seria feito com auxílio de sistema georreferenciado de satélite para checagem das informações sobre valor da terra nua e grau de utilização da terra. A previsão com o projeto, conforme o então ministro do Desenvolvimento Agrário, era de que a arrecadação saltasse de 850 milhões, no ano de 2014, para 8 bilhões a partir da implementação (O GLOBO, 2015). A proposta é interessante, porém, com a vigente exclusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é possível que a proposta tenha sido até mesmo arquivada.

A dependência das transferências nem sempre é uma saída para o custeio dos municípios, caso o ICMS seja uma das fontes consideradas, por exemplo, pois o município deve se tornar um ganhador diante das guerras fiscais entre os municípios e regiões. Aos gestores municipais, caberá tornar atrativo o município para que empresas se instalem, possivelmente com a isenção de IPTU, por exemplo, ou do apoio de corporações a candidatos, como mostrado na reportagem. É assim que a relação global entre arrecadação tributária e política ganha sentido quando correlacionado a diferentes contextos espaciais.

Para todos os tributos é importante que os municípios realizem a tentativa de inovação administrativa, realizando a aquisição de softwares que possibilitem atualização de bancos de dados e cadastro e, fundamentalmente, a capacitação de pessoas para exercer a fiscalização tributária. Para a recuperação da dívida ativa, sugere-se aos municípios o aumento do prazo para parcelamento dos débitos fiscais, renegociação e aplicação de penalidades e infrações, como as sugeridas nos Códigos Tributários. A capacitação de pessoas, melhoramento tecnológico institucional e meios dispostos por parte da prefeitura, renegociação de dívidas oriundas de atraso ou não pagamento dos tributos, parecem ser uma forma para se arrecadar mais com menor dependência de transferências de outras escalas de poder.

Para não findar o debate

Mesmo com a evolução no tocante à retomada da autonomia dos municípios brasileiros, há de se reconhecer uma série de questões que tratam da complexidade de suas características e singularidades. Para Gouvêa (2009), variáveis como perfil demográfico, dimensão, localização geográfica e níveis de desenvolvimento econômico e social dos municípios devem ser consideradas na definição das atribuições dos municípios. A Constituição de 1988 não realizou essa distinção, o que resultou em uma padronização das competências administrativas legislativas e tributárias que nem sempre traduz e atende as particularidades de cada município. Particularidades como essa têm resultado em amplo debate no âmbito das finanças públicas, o que não acontece somente do Brasil. Em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Silveira et al (2011) compreenderam a equidade fiscal como “uma relação abrangente entre arrecadação e gasto público, e não apenas sob a ótica da tributação”, o que induz para os autores a reorganização das condições do Estado na operação das políticas públicas para a consolidação dos direitos sociais e constitucionais. Para Anderson (2009), apesar de buscar a equidade fiscal como um dos objetivos, em alguns Estados federativos essa equidade nem sempre se concretiza por conta da concentração de recursos no governo central e de certa ignorância no tocante às desigualdades regionais e locais.

A Tabela 02 elucida essa realidade em diferentes municípios brasileiros selecionados e revelam que esse não é um problema exclusivo dos municípios selecionados na pesquisa realizada. O cálculo de repasse do Fundo de Participação dos Município (FPM) do recurso é feito por meio de coeficiente baseado nas projeções populacionais do IBGE. Esse coeficiente faz com que os municípios de menor população recebam proporcionalmente mais que os municípios populosos, principalmente aqueles com população inferior a 20.000 habitantes, como demonstrou Arrais et al (2013a). Por outro lado, os municípios com menor quantitativo populacional apresentam uma tendência a arrecadar menos receitas de origem própria, como o ISSQN e o IPTU, por dificuldade em implementar seus instrumentos de cobrança ou porque não apresentam uma variedade de serviços e comércio como os municípios de maior quantitativo populacional. Assim, proporcionalmente, os municípios dependem massivamente da escala federal de governo no que se refere ao custeio.

Tabela 1. Municípios brasileiros selecionados – população estimada (2014) e representação (em %) de receitas públicas selecionadas em relação ao total municipal de receitas públicas e fundos arrecadados (2014).

Município-Estado	População	Área (km ²)	ISSQN (%)	ICMS (%)	FPM (%)	Total arrecadado em R\$ (x 1000)
São Paulo-SP	11.895.893	1.523	27,96	16,71	0,58	40.700.229
Rio de Janeiro-RJ	6.453.682	1.197	48,11	11,46	1,36	19.738.940
Salvador-BA	2.902.927	706	17,16	12,48	11,91	5.094.402

Município-Estado	População	Área (km ²)	ISSQN (%)	ICMS (%)	FPM (%)	Total arrecadado em R\$ (x 1000)
Serra da Saudade -MG	822	335	0,22	18,53	60,58	11.460
Borá-SP	835	118	1,64	19,49	51,57	9.874
Araguainha-MT	1.000	688	0,48	18,19	64,80	8.678

Fonte: IBGE (2014); Prefeitura de São Paulo (2015); BRASIL (2015); Prefeitura do Rio de Janeiro (2015); Sefaz Salvador (2015); TCE Minas Gerais (2015); TCE São Paulo (2015); TCM Mato Grosso (2015). Elaboração: Autor.

Os municípios brasileiros possuem enorme carga no tocante ao peso do financiamento das áreas social e urbana, questão abordada por Santos Filho (1997), que recai cada vez mais sobre estados e, com mais veemência, aos municípios. O autor afirma que a reforma monetária e fiscal de 1964-1968 foi um marco que concentrou a capacidade fiscal e financeira no governo federal, de modo que houve perdas dos estados e municípios no potencial de investimento com recursos próprios. Mesmo com a retomada da divisão do “bolo fiscal” por meio de leis, resoluções e práticas após a Constituição Federal de 1988, a autonomia dos municípios não contribuiu para os investimentos locais, uma vez que os municípios ficam ainda reféns das transferências intergovernamentais e necessitam de financiadores para a execução de suas políticas. O resultado disso é o que Santos Filho (1997) denomina por “economia pública de endividamento”, o que significa algo próximo a incapacidade de estados e municípios em cumprir as obrigações financeiras intergovernamentais. Portanto, é elementar a frequência dessa pauta nos debates sobre os planejamentos urbano e regional, uma vez que o distanciamento das discussões sobre recursos de origem municipal podem implicar em não financiamento e manutenção de equipamentos básicos para a população.

Uma alternativa para a resolução de problemas comuns entre municípios dada a ineficiência do custeio é a implementação de consórcios públicos. Para Amorim (2006), a consolidação dos consórcios públicos pode desencadear: a) em aumento da capacidade de realização do atendimento aos cidadãos das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios; b) realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, que por meio da articulação de esforços em um consórcio cria-se condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, como a aquisição de equipamentos de alto custo; c) aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal e empresas, fortalecendo a autonomia municipal.

Outra consequência dos consórcios públicos para a autora é o aumento da transparência das decisões públicas. Nesse sentido, as ações feitas pelos consórcios são em escala regional envolvendo vários atores políticos, econômicos e sociais, o que confere maior visibilidade dado o aprofundamento das discussões no município e na região. Com o conseqüente envolvimento da mídia, criam-se possibilidades para uma maior cobrança da população em relação a ação dos gestores. Nesse sentido, podemos afirmar que as funções públicas de interesse comum podem ser

firmadas entre os municípios por meio do consórcio público intermunicipal. Essas ações podem contribuir para a melhora de serviços ineficientes ou realização de obras, principalmente nos municípios periféricos da RMG e MSG que enfrentam dificuldades em seu custeio decorrentes de fatores relacionados a arrecadação de receitas tributárias próprias.

Participation of tax resources in municipal revenues - an analysis about the Metropolitan Region of Goiânia and Southwest Microregion of Goiás (Goiás, Brazil)

Abstract: Discussions on public defrayal have been an emergency matter in the agenda of planning debates, where the collection of financial resources of their own origin is seen as fundamental for the implementation of inter-municipal integration policies. In the scope of municipal/regional planning, the present text seeks to analyze the impacts of tax revenues generated by the municipalities of the Metropolitan Region of Goiânia and the Microregion Southwest of Goiás (both regions in Goiás, Brazil) in the local budget, obstacles hindering a greater local collection of revenues of own origin and means to propel it. Thus, we have conducted a brief bibliographic review on the organization of public tax revenues based on laws, decrees and tax codes at the federal and municipal scales. Tax receipts for IPTU, ITR, ISSQN and ITBI and their correlation with elements that permeate the spatial contexts of the studied cuts were analyzed. Thinking about ways to increase the collection of own resources and forms of inter-municipal management are essential aspects of the maintenance and implementation of public facilities essential for the local populations.

Keywords: Defrayal. Public Revenues. Metropolitan Region of Goiânia. Microregion Southwest of Goiás.

Participación de los recursos fiscales en los ingresos municipales: un análisis sobre la Región Metropolitana de Goiânia y la Microrregión del Suroeste de Goiás (Goiás, Brasil)

Resumen: Las discusiones sobre la defraudación pública han sido un asunto de emergencia en la agenda de los debates de planificación, donde la recopilación de recursos financieros de su propio origen se considera fundamental para la implementación de políticas de integración intermunicipal. En el ámbito de la planificación municipal / regional, el presente texto busca analizar los impactos de los ingresos tributarios generados por los municipios de la Región Metropolitana de Goiânia y la Microrregión Suroeste de Goiás (ambas regiones en Goiás, Brasil) en el presupuesto local, obstáculos impidiendo una mayor recaudación local de ingresos propios y medios para propulsarla. Por lo tanto, hemos realizado una breve revisión bibliográfica sobre la organización de los ingresos fiscales públicos basados en leyes, decretos y códigos fiscales a escala federal y municipal. Se analizaron los ingresos fiscales para IPTU, ITR, ISSQN e ITBI y su correlación con los elementos que impregnan los contextos espaciales de los recortes estudiados. Pensar en formas de aumentar la colección de recursos propios y formas de gestión intermunicipal son aspectos esenciales del mantenimiento y la implementación de instalaciones públicas esenciales para las poblaciones locales.

Palabras clave: Pago. Ingresos publicos. Región Metropolitana de Goiânia. Microrregión Suroeste de Goiás.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

Referências

AMORIM, M. R. A. J. Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. **Conjuntura Econômica Goiana**, n. 08, 2006

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. FGV, 2009.

ARRAIS, T. A et al. **Atlas das Receitas Públicas Municipais da Região Metropolitana de Goiânia**. Goiânia: FUNAPE/IESA, 2013a.

BRASIL (Controladoria Geral da União). **Manual para os agentes municipais**. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL (Tesouro Nacional). **Transferências Constitucionais – 2015**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02/02/2016.

_____. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6433.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: 05 mai 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **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. *Diário Oficial da União*, 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

BRAZIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 15 jul. 2016.

BREMAEKER, F. E. J. **Panorama das finanças municipais no período 1997/2000**. *Revista do TCU*, n. 92, p. 13-27, 2002.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

GOIÁS. **Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991**. Institui o Código Tributário do Estado de Goiás. *Diário Oficial*, 26 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.legiscenter.com.br/minha_conta/bj_plus/direito_tributario/atos_legais_estaduais/goias/leis/1991/lei_11651_de_26-12-91.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016

GOUVÊA, R. G. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **EURE (Santiago)**, v. 35, n. 104, p. 47-76, 2009.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Estimativas da população brasileira**. 2015

IMB (INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS). **Banco de Dados Estatísticos de Goiás**. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/bde/>>.

JORNAL O GLOBO. **Notícia: Governo quer mais controle de Imposto da Propriedade Rural (2015)**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/governo-quer-mais-controle-de-imposto-da-propriedade-rural-17637148>>.

JORNAL OPÇÃO. **Notícia: Políticos goianos que são grandes proprietários de terras**. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/colunas/imprensa/politicos-goianos-que-sao-grandes-proprietarios-de-terras>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Editora Companhia das Letras, 2012.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal – Controladoria Geral do Município. **Prestação de Contas em 2014**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91317/4146056/livro_PC_2014.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SALVADOR (Secretaria da Fazenda da Prefeitura de Salvador). Transparência Salvador. **Consulta por tipo de receita em 2014 – próprias**. Disponível em: <<http://transparencia.sefaz.salvador.ba.gov.br/Modulos/Receitas.aspx>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SANTOS FILHO, M. *As relações fiscais e financeiras entre Município, Estado e a União no Brasil atual*. In: SANTOS FILHO (Org.): **Finanças Locais e Regionais**. Bahia: Hucitec, 1997.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Receitas Arrecadadas Consolidadas em 2014**. Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/contas-publicas/Receita-Arrecadada-Consolidado-Geral-2014.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SILVEIRA, F. G. et al. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília: Comunicados do Ipea, 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TCE-SP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo). **Portal da Transparência Municipal**. Consulta de Receitas em 2014 – município de Borá. Disponível em: <<http://transparencia.tce.sp.gov.br/receitas-lancamentos/bora/2014/9.874.125,24>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

TCM-GO (Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás). **Portal do Cidadão**. Receitas por município. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao/index.jsf;jsessionid=D8A0496304038ABC18F441285E2DA56D>>

TCM-MT (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso). **Espaço do Cidadão**. Consulta de Receitas para o ano de 2014 – município de Araguainha. Disponível em: <<http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controlSocialReceita>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Sobre o autor

Bruno Carneiro de Oliveira - É graduado, mestre e doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Goiás

Recebido para avaliação em junho de 2019

Aceito para publicação em agosto de 2019