

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Gabriel Ledur

**UMA ANÁLISE DO EFEITO DA CRISE FISCAL DE 2014-2016 NAS
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA O
MUNICÍPIO DE CANOAS-RS**

Porto Alegre

2017

Gabriel Ledur

**UMA ANÁLISE DO EFEITO DA CRISE FISCAL DE 2014-2016 NAS
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA O
MUNICÍPIO DE CANOAS-RS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2017

Gabriel Ledur

**UMA ANÁLISE DO EFEITO DA CRISE FISCAL DE 2014-2016 NAS
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA O
MUNICÍPIO DE CANOAS-RS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

BANCA EXAMINADORA:

Professor Diogo Joel Demarco - UFRGS

Professor

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelos ensinamentos e troca de experiências, todos vocês participaram na formação da pessoa que eu sou hoje.

Ao Professor Diogo Joel Demarco, pela ajuda, disponibilidade e colaboração na elaboração desse trabalho. Agradeço a minha família que sempre me incentivou a buscar o melhor ensino e garantiu que eu tivesse as todo o necessário ao longo desses anos de curso.

A minha namorada, pelo carinho e apoio nesses anos, mas principalmente nesse último ano de elaboração desse trabalho, pois estive sempre ao meu lado, mesmo nas muitas horas em que estive focado na elaboração desse estudo.

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo fazer uma análise de como a crise fiscal pela qual esse país passou entre 2014 a 2016 afetou as transferências de recursos federais e estaduais para o município de Canoas, no Rio Grande do Sul. Foi revisado o processo de estruturação do federalismo brasileiro, as principais modalidades de transferências recebidas pelos municípios, assim como as suas respectivas bases legais. Com base nas informações contábeis do município de Canoas, foram feitas diversas análises acerca da evolução do montante transferido para o município e do ganho ou perda de participação das modalidades de transferências de maior representatividade. Foi possível observar que a crise fiscal afetou de algum modo as transferências pra Canoas e que o nível de atividade econômica do país possui grande impacto na evolução das receitas municipais.

Palavras-chave: Receitas Transferências. Crise Fiscal. Município. Canoas.

ABSTRACT

This work aims to analyze the effects of the fiscal crisis Brazil has been suffering since 2014 to 2016 in the transfers of federal and state resources to the county of Canoas, in the estate of Rio Grande do Sul. To achieve that it was reviewed the structuring process of the Brazilian federalism, the main kinds of transfers received by the county as well as its legal base. Analyzing the financial information about Canoas, several considerations about the evolution of the amount received and gain or loss of individual kinds of transfers on the total amount were made. The results of the analysis showed that the fiscal crisis had some effects on the transfers received by the county and that the country's economic activity has a great impact on the evolution of county's financial income.

Keywords: Revenue Transfers. Fiscal Crisis. County. Canoas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Critérios para a partilha de royalties e participações especiais sobre exploração de petróleo, gás natural e xisto betuminoso.....	30
Tabela 2 – Montante e composição da receita total do município de Canoas.....	32
Tabela 3 – Receitas de transferências recebidas por Canoas.....	33
Tabela 4 – Receitas de transferência da União.....	36
Tabela 5 – Receitas de transferência do Estado.....	37
Tabela 6 – Receitas de capital.....	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado primário do governo federal.....	10
Gráfico 2 – Distribuição percentual da receita tributária e da receita disponível nacional, por esferas de governo – Brasil – 2000/2009.....	22
Gráfico 3 – Receita total do município de Canoas.....	31
Gráfico 4 – Composição da receita total do município de Canoas.....	33
Gráfico 5 – Composição das receitas de transferências do município de Canoas.....	34
Gráfico 6 – Variação anual do montante de transferências da União recebidas pelo município de Canoas.....	35
Gráfico 7 – Composição das transferências do Estado recebidas pelo município de Canoas.....	37
Gráfico 8 – Montante recebido do FUNDEB pelo município de Canoas.....	38
Gráfico 9 – Composição das transferências de convênios recebidas pelo município de Canoas.....	39
Gráfico 10 – Composição das receitas próprias arrecadadas pelo município de Canoas.....	40
Gráfico 11 – Composição das receitas de capital do município de Canoas.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF – Caixa Econômica Federal
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
EC – Emenda Constitucional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS – Fundo Nacional de Saúde
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP – Medida Provisória
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 OBJETIVOS GERAIS.....	13
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	13
2 OBJETO EM ESTUDO – CANOAS.....	16
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
3.1 A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA.....	19
3.2 A ESTRUTURA VIGENTE.....	21
3.3 TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS.....	22
3.4 PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	24
3.4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM.....	24
3.4.2 TRANSFERÊNCIA DO ICMS.....	25
3.4.3 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS.....	26
3.4.3.1 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IPVA.....	26
3.4.3.2 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IRRF.....	26
3.4.3.3 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – ITR.....	27
3.4.3.4 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IPI EXPORTAÇÃO.....	27
3.4.4 TRANSFERÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.....	27
3.4.5 TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO – FUNDEF/FUNDEB.....	28
3.4.6 CIDE – COMBUSTÍVEIS.....	28
3.4.7 COMPENSAÇÕES POR EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS.....	29
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	31
4.1 RECEITA TOTAL.....	31
4.2 RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS.....	33
4.2.1 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO.....	34
4.2.2 TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO.....	36
4.2.3 TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS.....	38
4.2.4 TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS.....	38
4.3 RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS.....	39
4.4 RECEITAS DE CAPITAL.....	40
5 CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O Brasil nos anos de 2014, 2015 e 2016, após uma série de anos anteriores nos quais as contas públicas apresentaram superávit primário, passou a apresentar números negativos nesse indicador, resultando em um aumento da dívida pública tanto em relação ao seu montante total, como em relação ao percentual do PIB. Conforme podemos observar no gráfico abaixo, referente ao resultado primário do Governo Federal, isto é, o resultado antes de considerar os juros da dívida da pública, vinha sendo positivo em torno de 3% do produto interno bruto até 2011, apresentando claro declínio de 2012 a 2016. Após 2014 esse indicador passou a ser negativo, evidenciando que o governo gastou mais do que arrecadou mesmo antes de pagar os juros da dívida. Em 2016 o déficit primário chegou a 2,47% do PIB, demonstrando a deterioração das contas públicas que começou a se evidenciar após 2011.

Gráfico 1 – Resultado Primário do Governo Federal



Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

O governo federal, em função desse cenário passou a promover um ajuste fiscal nas contas públicas, basicamente cortando gastos e procurando aumentar as receitas, sem a criação de novos impostos ou aumento de impostos já vigentes, visto que isto traria implicações políticas e desestimularia o crescimento econômico. Esse esforço administrativo culminou na Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016) promulgada pelo Congresso Nacional em 15/12/2016, que fixa o teto de gastos do governo federal em um nível fixo pelos próximos 20

anos. Segundo o texto da EC 95 o teto de gastos do ano em questão será calculado com base na despesa primária paga do ano anterior, incluso os restos a pagar, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) sendo este atualizado pela inflação anualmente.

Existe muita discussão acerca das finanças públicas em âmbito Federal e também Estadual, visto que alguns Estados estão com problemas fiscais, com dificuldades de pagar a folha do funcionalismo público, como o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro. Também foram feitos diversos estudos, principalmente pelos órgãos responsáveis pelas informações econômicas federais, que nos permitem ter uma ideia do corte de gastos executados até 2016 e também acerca do desafio de equilibrar o orçamento federal no futuro, visto que os gastos com previdência não tendem a diminuir no futuro e representarão uma parcela cada vez maior dos gastos da União. É neste contexto de aguda situação econômica dos entes públicos, que o presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise da situação fiscal do município de Canoas no Rio Grande do Sul frente a esse quadro, analisando especificamente a evolução das transferências Federais e Estaduais para o município.

A responsabilidade pelo funcionamento dos serviços públicos no Brasil é dividida entre os diversos entes subnacionais. Na educação, por exemplo, a esfera federal é responsável pelas universidades federais e fundações. Os Estados dividem a responsabilidade da educação de nível médio e fundamental com os municípios, que por sua vez ainda são responsáveis também pela educação infantil. Na parte da saúde podemos citar os postos de saúde e os hospitais municipais, que também possuem vínculo direto com a administração municipal e são responsáveis pelo atendimento primário em saúde. Assim notamos que muitos serviços públicos oferecidos de maneira direta à população estão a cargo dos municípios, por esse motivo este trabalho tem como objetivo analisar em profundidade como o ajuste fiscal na esfera federal e estadual influenciou a transferência de recursos para Canoas, e quais áreas e serviços foram mais afetados.

Grande parte das transferências para os municípios são definidas por lei e atreladas a arrecadação de impostos. Como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e também do repasse do ICMS para os municípios, desse modo, o aumento ou diminuição desse montante só aconteceria por força da variação da arrecadação dos impostos. As transferências voluntárias, normalmente feitas através de convênios e contratos de repasse intragovernamentais, estão mais sujeitas ao ajuste fiscal promovido, sendo de maior importância para esse trabalho, visto que os outros modos de descentralização de arrecadação estão atados a lei, variando conforme a receita a que estão vinculados. Isso não implica que os recursos oriundos do FPM e do ICMS, entre outros, serão ignorados, pois na visão do município uma

diminuição destes recursos, mesmo em função de uma perspectiva macroeconômica de diminuição da arrecadação, afetará a arrecadação municipal, o que terá reflexo na capacidade de investimento municipal.

Conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), as transferências de recursos representaram de em torno de 71,5% da receita de Canoas nos anos em análise, ressaltando a importância dessa fonte de recursos e também a análise de como esses recursos são utilizados, pois delimitando as áreas mais dependentes das transferências intragovernamentais é possível prever o impacto que o ajuste fiscal trará a população do município. Diante da realidade do congelamento de gastos para os próximos 20 anos, a importância da análise feita nesse trabalho será a de apoiar os gestores municipais na melhor utilização dos recursos referentes às transferências voluntárias, que sofrerão pressão de outras áreas, principalmente da previdência social, dentro do orçamento público federal, assim como no sentido de obter outras fontes de receitas não dependentes do governo central, colocando Canoas em condições de investir nas áreas que sua população mais necessita.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O teto de gastos do governo federal é um marco novo em termos de política econômica, esse modelo nunca foi utilizado previamente em nenhum outro país. Seus efeitos são incertos e pouco previsíveis. Devemos recordar, entretanto, que a EC 95 foi o ápice de um esforço federal de corte de gastos que começou em 2014 devido ao desequilíbrio fiscal de suas contas. Se não existe previsibilidade no âmbito federal, logo também não há em âmbito municipal. Dentro desse contexto, o trabalho tem como objetivo analisar os efeitos já provocados sobre as transferências para o município de Canoas pelo ajuste fiscal anterior a vigência do teto de gastos, possibilitando um vislumbre sobre os efeitos dessa nova realidade econômica sobre os municípios, que são a menor unidade político-administrativa brasileira e também a possuidora de menor autonomia.

Mapeando as áreas mais afetadas dentro da esfera municipal pelo ajuste fiscal promovido, o gestor terá informações concretas para subsidiar e otimizar as decisões tomadas, utilizando da maneira mais eficientes os recursos provenientes de transferências. A tendência a partir da emenda constitucional 95 e da situação fiscal do estado do Rio Grande do Sul é de que o montante transferido para Canoas não tenha um aumento real nos anos vindouros.

O autor do trabalho, como funcionário público de Canoas, locado na unidade financeira da Secretaria da Fazenda Municipal, tem como motivação a vivência em seu dia a dia dos fluxos

financeiros da prefeitura. Essa entrada de recursos seja por meio de fonte livre ou vinculada, e seu respectivo gasto nas mais diversas áreas promovem a curiosidade sobre os efeitos que as políticas fiscais em seu nível macro possuem sobre a parte operacional do município. As informações obtidas através dessa análise serão repassadas a diretoria de administração financeira para que possam ser úteis aos gestores municipais, contribuindo para a melhora da qualidade na gestão e na aplicação dos recursos na cidade de Canoas.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVOS GERAIS

Analisar os efeitos promovidos pelo ajuste fiscal no setor público brasileiro nos anos de 2014 a 2016 nas transferências de recursos da União e do Estado para o município de Canoas – RS.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Visando o alcance do objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Detalhar a evolução do montante transferido para o município através dos diferentes mecanismos de transferências de recursos entre os entes federados brasileiros.
- Mapear os possíveis efeitos do ajuste fiscal, sobre cada mecanismo de transferência de recurso.
- Avaliar o impacto resultante nas finanças do município de Canoas.
- Avaliar como o município reagiu a esse impacto.
- Projetar os impactos e as necessidades do município para os anos seguintes.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingirmos o objetivo do trabalho, necessitamos obter a informação principal que irá conduzir o resultado final da pesquisa, os dados de receitas do município de Canoas nos anos em questão, para através deles podermos avaliar a evolução e seu comportamento.

Para isso será realizada uma pesquisa quantitativa a partir dos dados coletados, focada principalmente na evolução das diversas categorias de receitas arrecadas pelo município. Segundo Malhotra (2001, p.155) “a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma da análise estatística”. Outra fonte de informação que será utilizada serão os contratos de convênios celebrados nesse período, e também anteriormente. A informação será obtida através de procedimentos de pesquisa documental. Segundo Vergara,

"investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfimes, fotografias, videoteipe, informações em disquete, diários, cartas pessoas e outros." (VERGARA, 2007, p.46),

Os dados necessários estão disponíveis no site do Tribunal de Contas no Estado do Rio Grande do Sul, uma grande qualidade desses dados é o fato de que eles estão estruturados de forma contábil, de fácil entendimento e comparação. Esses dados são considerados dados secundários. Conforme Mattar, dados secundários são aqueles que,

“já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados secundários são: a própria empresa, publicações, governos, instituições não governamentais. ”. (MATTAR, 1996, p.48)

Uma vez coletadas, organizadas e comparadas essas informações, poderemos partir para a sua análise. Poderemos identificar quais rubricas foram as mais afetadas. Quais rubricas que apresentaram evolução ou redução significativa. Dentro das rubricas que apresentaram variação relevante, quais delas possuem discricionariade dos administradores públicos e quais são transferências legais. Em posse dessas informações poderemos traçar um panorama acerca das receitas municipais, quais área foram mais afetadas por uma suposta diminuição dos recursos transferidos, ou quais áreas foram as mais contempladas com um eventual aumento de recursos transferidos.

Uma vez que todas as informações forem organizadas e analisadas e os efeitos do ajuste fiscal de 2014 a 2016 identificados, será possível traçar os desafios que a cidade de Canoas terá pela frente, visto que podemos supor que diante do quadro político-econômico brasileiro atual não existe perspectiva de reversão do ajuste fiscal federal no curto ou médio prazos. Esse panorama permitirá propor soluções e prever problemas futuros, assim como embasar as decisões dos gestores públicos de Canoas, aos quais esse trabalho será disponibilizado.

Esse estudo apresenta também um panorama sobre o objeto em estudo, a cidade de

Canoas, através dos mais diversos indicadores econômicos e sociais em comparação com média do estado do Rio Grande do Sul. Após isso foi feita a revisão da literatura sobre o tema, passando pela evolução e pelo modo como está estruturado o federalismo no Brasil e também pela base legal da qual derivam as principais transferências de recursos recebidas pelo município. Por fim foi apresentada a situação e evolução das receitas e transferências de recursos do município e a conclusão que chegamos após sua análise.

2 OBJETO EM ESTUDO - CANOAS

O município de Canoas é fundado em 1939, a partir de sua emancipação dos municípios de São Sebastião do Caí e de Gravataí. Canoas apresentou o quarto maior PIB do estado do Rio Grande do Sul em 2014, perdendo somente para Porto Alegre, Caxias do Sul e Gravataí. O PIB total foi de R\$ 9.995.408.000,00, o que representa 2,8% do PIB do Rio Grande do Sul (FEE, 2016). O PIB *per capita* municipal foi de R\$ 29.400,07, abaixo da média estadual de R\$ 29.560,00 (IBGE, 2016). Quanto ao número de habitantes também ocupa o quarto lugar no estado, com 343.853 habitantes, segundo estimativa do IBGE referente a 2017. Ocupando uma área de 131,096 km², classificada em sua totalidade como urbana, possui uma densidade demográfica de 2.622,99 habitantes por quilômetro quadrado, quando utilizada a estimativa populacional de 2017 (IBGE, 2016).

Analisando os números da economia de Canoas mesmo possuindo o quarto melhor PIB do estado, esse indicador apresentou uma queda de quase 45% de 2010 a 2014, uma grande variação em um período de tempo pequeno. Em decorrência disso o PIB *per capita* canoense também sofreu grande variação de 2010 a 2014. Se em 2014 ele ficou pouco abaixo da média gaúcha, em 2010 o PIB *per capita* de Canoas era 74% superior à média gaúcha, R\$ 39,346,00 contra R\$ 22.556,67 respectivamente (IBGE, 2016). O contraste entre a tendência de subida do PIB *per capita* estadual frente o comportamento de queda do PIB *per capita* municipal chama atenção para o motivo que levou a essa situação.

A administração, saúde, educação públicas e seguridade social representam 14,04% enquanto que os impostos contribuem com 20,46% do PIB municipal. O setor privado de Canoas é responsável por 65,5% do PIB, sendo que o setor de serviços contribui com 57,2% e o setor industrial com 7,9% (IBGE, 2016). O setor industrial constitui-se de médias e grandes empresas como a Massey Ferguson (máquinas agrícolas) e a Midea Carrier (ar-condicionado), mas o grande destaque fica em relação a Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), que produz os mais variados derivados de petróleo aos mercados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de exportar para Uruguai e Argentina (REFAP, 2017). São 11.718 empresas atuantes no município, que empregam 84.428 pessoas, o salário médio pago a esses trabalhadores é de 3,3 salários mínimos (IBGE, 2016).

O governo federal repassou, em 2016, R\$ 18.744.156,28 a título de benefícios de programas sociais, para um total de 10.869 beneficiários, o equivalente a 3,3% da população. A quase totalidade dos beneficiados foram contemplados pelo programa Bolsa Família, recebendo uma média mensal de R\$ 137,55 (CGU, 2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Canoas é 0,750, conforme dados de 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice individual de 0,864, dada a expectativa de vida ao nascer de 76,83 anos, suficiente para o classificarmos na faixa muito alto de desenvolvimento. O IDHM Renda ficou perto do IDHM geral, 0,768, dada a renda per capita do município de R\$ 952,13. Por outro lado, o IDHM educação puxou a média do município para baixa sendo atribuído o valor de 0,636, classificado na faixa de desenvolvimento média (ATLAS BRASIL, 2013).

A área da saúde em Canoas é a função que concentra a maior despesa no município, em 2016 foram gastos R\$ 413.976.042,64 o que representa 34,46% do total gasto pela prefeitura no ano. Dentro do global investido mais da metade é investido na atividade de contratação, controle e atenção humanizada do atendimento de saúde, mais especificamente 59,91% do valor liquidado em saúde no ano de 2016. Outra grande parte é destinada a manutenção das unidades básicas de saúde e das unidades de pronto atendimento (UPAs), que totalizam 20,06%, outros 9,53% são destinados aos encargos com pessoal. Em 2016 Canoas possui um índice de aplicação de receitas em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS de 17,92%, quando o mínimo constitucional é de 15% para os municípios (TCE-RS, 2017).

Outro dado muito usado como indicador na área da saúde é o da mortalidade infantil, Canoas registrou 10,32 óbitos por mil nascidos vivos em 2014, um pouco abaixo da média do Rio Grande do Sul que foi de 10,6 óbitos por mil nascidos vivos no mesmo ano. No ano de 2010 a esperança de vida ao nascer na cidade era de 76,8 anos (IBGE, 2016).

Quanto a rede de atendimento, Canoas possui vinte e oito unidades básicas de saúde, cinco unidades de pronto atendimento e três grandes hospitais. O Hospital Universitário possui 400 leitos, atendendo com 70% dos leitos ao SUS e 30% dos leitos a convênios e particulares, sendo referência em obstetrícia na região. O Hospital Nossa Senhora das Graças, com 387 leitos pelo SUS e o Hospital de Pronto Socorro (somente urgência e emergência) com 120 leitos. Além de outras clínicas hospitalares particulares (CANOAS, 2017).

Os dados do IDHM quanto à educação em Canoas não são muito encorajadores, apesar de apresentarem melhora na evolução da série de histórica. O índice de educação no IDHM de Canoas ficou muito pouco abaixo da média estadual, 0,636 do município contra 0,642 do Estado. O percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 66,27% em 2010. Um pouco mais encorajador é a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, 88,34%, entretanto a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de somente 41,18%, todos os dados são referentes a 2010 (ATLAS BRASIL, 2013).

Em relação à rede de ensino ela está dívida da seguinte forma, existiam ao todo 200 escolas de níveis pré-escolar, fundamental e médio em 2015 no município. Dessas 200 escolas 78 são de nível pré-escolar, divididas entre 40 escolas particulares e 38 escolas públicas municipais (IBGE, 2016). Importante salientar que em 2015, a rede de ensino pré-escolar pública não foi suficiente para atender toda a demanda da população, pois 5,33% do total do valor liquidado em educação, o que representa R\$ 13.632.415,60, foi destinado a concessão de bolsas de estudo para alunos excedentes na educação infantil (TCE-RS, 2016). Quanto às escolas de educação fundamental, são ao todo 93 unidades, 16 escolas privadas, 34 escolas estaduais e 43 escolas municipais. Quanto as escolas de nível médio são ao total 29 escolas, sendo 11 privadas, 17 estaduais e 1 escola federal. O município é responsável por manter e organizar o ensino de 81 escolas ao total, de níveis pré-escolar e médio (IBGE, 2016). O índice de aplicação em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE em 2016 foi de 31,56%, acima do limite constitucional de 30% (TCE-RS, 2017).

Canoas se destaca por ser um polo universitário na região com um campus do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e cinco Universidades particulares: Ulbra, Uniritter, Unilasalle, Unisinos e IPUC. A esta lista será adicionada a Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) que assinou um acordo com a prefeitura com o intuito de estabelecer um campus no município.

O município possui grande destaque no panorama estadual, tanto por sua força econômica como pelo tamanho de sua população, entretanto quando analisamos os dados disponíveis verificamos que os seus indicadores estão perto da média dos municípios do Rio Grande do Sul. Administrar uma cidade desse tamanho impõe diversos desafios, pois a solução das demandas da população nunca é simples, por outro lado a população da cidade é contemplada com oportunidades e serviços que poucas outras cidades do estado podem oferecer.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil é um país de tamanho continental, que utiliza o modelo federativo de organização. O modelo brasileiro é organizado em três níveis do poder executivo, a União, os Estados regionais e os Municípios, sendo que cada nível possui competência própria sobre impostos e responsabilidades. Um mecanismo muito utilizado no federalismo brasileiro para melhor atender as demandas da população são as transferências de recursos entre os entes da federação. Serão revisados conceitos pertinentes a formação e formatação do Estado brasileiro, assim como os principais modelos de transferências de recursos entre os entes federados. O presente trabalho não possui a pretensão de esgotar todos os meios de transferências de recursos entre os entes federados, mas somente os que compõem a parte mais significativa das receitas dos municípios, em especial de Canoas.

3.1 A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA

Presidencialismo e federalismo nasceram no Brasil como forma histórica de governo, reinventando e adaptando o modelo original a necessidades práticas (CARMAGNAMI, 1993). A organização do Estado brasileiro já passou por diversos ciclos, alguns onde a União era a grande centralizadora da unidade nacional, enquanto em outros ciclos existia uma tendência de descentralização, promovendo a autonomia e a diversificação regional. A organização federativa constitui um arranjo estatal peculiar em função da autonomia política e financeira conferida a cada ente (IPEA, 2012) O modelo de organização brasileiro tem tido que se adequar constantemente as novas demandas da sociedade, que o pressiona a ter uma atuação universal, mas que por outro lado também demanda atenção especial aos problemas e características de cada região.

Após a queda do Império brasileiro, um estado organizado de maneira claramente centralizadora, a constituição de 1891 muda muito dessa lógica, ela estabeleceu ampla autonomia dos estados e grande poder do Legislativo frente ao Executivo. Transferiu grande poder arrecadatório aos Estados, como por exemplo o total da arrecadação sobre o imposto de importação, que anteriormente era dividido entre a União e os Estados, sendo que a primeira ficava com a maior parte. Em 1930, entretanto, Getúlio Vargas assume a presidência e muito por causa da crise do arranjo federativo de 1891 concentra grande poder e fortalece a presidência da república, em um movimento claramente pendular. Em 1964 com o início do regime militar,

o modelo de federalismo brasileiro passa a ser quase uma formalidade, visto que os militares tinham poder para indicar quase que arbitrariamente os governadores e prefeitos. Com o fim da ditadura, a campanha das “diretas já” e a constituinte de 1988, a formatação do federalismo brasileiro novamente se altera para uma distribuição do poder descentralizada (IPEA, 2012).

A constituição de 1988 alça pela primeira vez os municípios à categoria de entes federativos. José Afonso da Silva caracteriza os municípios, conforme a constituição de 1988 como:

Nos termos, pois, da Constituição, o Município é entidade estatal integrante de federação, como entidade político administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é a peculiaridade do município brasileiro. A inclusão do município na estrutura da federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e ampliação de sua competência, como a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados. (Afonso da Silva, 2008, p.639- 640)

Temos que ter claro que o formato de organização do Estado brasileiro sofre constante ajustes e reformulações, isso acontece pelo fato de que cada ente federado possui seus próprios interesses, e as vezes competem entre si para alcançar seus objetivos. Em outras vezes existe um movimento cooperação, para uma maior eficácia e eficiência dos serviços públicos. Kildare de Carvalho apresenta sua visão sobre a relação de hierarquia dos entes federativos brasileiros após a constituição de 1988:

A constituição, portanto, não se contentou, em estabelecer a federação descentralizada o todo, mas estabeleceu à descentralização das partes, havendo, por isso mesmo, não mais duas mas três ordens de poder, ou seja, a ordem total (União), as ordens regionais (Estados-Membros), e as ordens locais (Municípios). É que a “ordem total ao mesmo tempo que prevê e reconhece os estados, dando-lhes competências e rendas, prevê e reconhece os municípios, entidade intra-estaduais, conferindo-lhes competências e rendas.” (Carvalho, 2009, p.1027)

A união, Estados e municípios possuem muitas responsabilidades comuns, entretanto somente com a edição da emenda constitucional n° 19 em 1998 (BRASIL, 1998) se pavimenta o caminho para mais e melhores arranjos cooperativos entre os entes executivos. Em 2005 com a lei dos consórcios públicos (BRASIL. Lei 11.107, 2005) que cria instrumentos mais apropriados para que os entes associados consigam promover uma maior coordenação e cooperação entre si. Claro que essa é uma questão em constante transformação, sempre havendo uma discussão entre os defensores de cada lado, com argumentos também válidos dos dois lados.

3.2 A ESTRUTURA VIGENTE

A partir do ano 1988, abertas novas possibilidades pela emenda constitucional nº 19, houve uma divisão do espectro de cada ente federado. A União passou focalizar seus esforços em políticas nacionais e de arrecadação de recursos, posteriormente redistribuídos aos demais entes. Os Estados estão com o seu foco em ações de desenvolvimento regional, muitas vezes entrando em conflito com outros estados para angariar mais benefícios para si mesmos, mas não mais tão preocupados com as políticas sociais. Os municípios se tornaram os grandes gestores das demandas sociais.

O atual modelo federalista distribui competências exclusivas para cada ente, hierarquiza as competências que são comuns a mais de um ente federado e cria mecanismos para a sua coordenação. Devido a esse movimento para a descentralização, impulsionado por atores da esquerda e da direita do espectro político brasileiro, os municípios se tornaram protagonistas na execução de políticas públicas e por consequência sua importância política também aumentou. Fundos constitucionais, de desenvolvimento e incentivos fiscais, muito importantes anteriormente perderam sua relevância para outros instrumentos como o fundo de participação dos municípios (FPM), o fundo de participação dos estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE). Também cresceram de importância os royalties dos recursos injetados por instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (MENDES e MONTEIRO NETO, 2011).

Esse fenômeno da descentralização de ações públicas se refletiu o crescimento no número de convênios celebrados, das transferências fundo a fundo, articulado diretamente entre a União e os municípios. Um dos maiores exemplos é o programa bolsa família, grande política de desenvolvimento social do governo Lula, onde quem faz o cadastro e desenvolve o programa na prática são os municípios, mas a União é a provedora dos recursos financeiros necessários (GOMBATA, 2014). Outra notável mudança nesse sentido foi a proliferação da prática dos consórcios públicos, a partir da Lei Federal nº 11.107 de 2005 (BRASIL, Lei n. 11.107, 2005), conhecida como Lei de Consórcios (LC), que estabeleceu canais de indução de políticas públicas federalizadas e de interligação entre União, estados e municípios, com programas, transferências de recursos e execução de ações, nos mais diversos dos sistemas de políticas públicas. Esses consórcios foram utilizados principalmente para solucionar problemas de saúde, infraestrutura e meio ambiente.

Contudo somente a arrecadação própria dos entes federados não responderia de maneira

adequada a necessidade de diminuir a desigualdade entre as regiões brasileiras, nem alguns entes federativos conseguiriam suprir suas obrigações de maneira minimamente adequada somente com a receita proveniente de impostos seus. Assim o Estado brasileiro se utiliza de transferências entre seus entes executivos. Segundo um estudo do Senado Federal as transferências de recursos correspondem a mais de $\frac{3}{4}$ da receita total média dos municípios brasileiros (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). O gráfico abaixo ajuda a ilustrar o papel das transferências de recursos dentro da arrecadação dos entes federados, a União concentra a maior parte da receita tributária e disponível, mas a diferença entre a receita tributária e a receita disponível é o montante de recursos que a União transfere para os Estados e Municípios.



Fonte: Pesquisa de Base Municipal, 2012. IBGE

3.3 TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS

A descentralização é um princípio administrativo consagrado pelo artigo 10 do Decreto-lei nº 200, de 1967. Esse decreto firmou como uma das práticas principais na administração pública a descentralização de ações e programas da Administração Federal para as unidades federadas. Podemos dividir as transferências de recursos intragovernamentais em três tipos básicos, as transferências constitucionais, as transferências legais e as transferências voluntárias.

As transferências constitucionais são uma parcela de recursos arrecadados por um nível de governo, mas repassados a outros por determinação constitucional. Nessa forma de Transferência nem o ente arrecadador nem o ente receptor possuem qualquer influência sobre

a quantia recebida, nem sobre o gasto desse recurso, que pode ser utilizado livremente pelo ente receptor. Como exemplos desse tipo de transferência podemos citar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Imposto Territorial Rural - ITR, etc.

As transferências legais são reguladas por lei específica. A lei definirá a habilitação, a aplicação dos recursos e a prestação de contas para cada forma de transferência legal especificamente. Podemos subdividir as transferências legais em dois tipos: As transferências automáticas, reguladas pela MP 2.100-31/2001 e pela lei 10.219 de 2001, e as transferências fundo a fundo, reguladas pelas leis 8.142 de 1990 e 9.604/1998 e pelos decretos 1.232/1994 e 2.529 de 1998. A aplicação dos recursos repassados pode ou não estar vinculada a um fim específico, sendo regulado por lei específica. Como exemplo de transferências automáticas podemos citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, Programa Brasil Alfabetizado. Esse tipo de transferência legal normalmente é utilizado em programas da área da educação. As transferências fundo a fundo, por outro lado, são comumente utilizadas na área da saúde e da assistência social. Como exemplos podemos citar o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

As transferências voluntárias são a destinação de recursos a outro ente da federação, que não decorra de determinação constitucional ou legal. Esses recursos são repassados a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. (BRASIL, Lei complementar n° 101, art. 25, 2000). Existem três tipos de instrumentos utilizados pelos entes federados como forma de transferência voluntária de recursos, são eles: os convênios, o contrato de repasse e o termo de parceria. Luciano de Souza Gomes define esses instrumentos da seguinte maneira:

Convênio é um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos financeiros de dotações orçamentárias consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O Convênio deve ter como participantes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Contrato de Repasse é o instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais. Ele se assemelha ao convênio, no entanto, no contrato de repasse, as agências financeiras oficiais (principalmente a Caixa Econômica Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais, firmando, para tanto, termo de cooperação com o Ministério concedente.

Por último, o Termo de Parceria é o instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução de atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação entre outras. (GOMES, 2013, p. 1-2)

Em 2014, por meio da Lei Nº 13.019, de 31 de julho, foi aprovado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, que veio a substituir os instrumentos citados nas relações entre Estado, em qualquer uma de suas esferas e organizações privadas sem fins lucrativos. Essa nova lei criou três novos instrumentos de cooperação: o Termo de Fomento, Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação. O que se faz pertinente para esse trabalho a respeito desse do MROSC é que o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração são instrumentos que envolvem transferências de recursos entre o poder público e as organizações abrangidas pela Lei Nº 13.019/2014, enquanto que o Acordo de Cooperação abrange troca de conhecimentos, cessão de servidores ou outros meios de colaboração que não envolvam o repasse de recursos diretamente.

3.4 PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Brasil é um país que tem como uma de suas políticas a descentralização, para isso são muito utilizadas as transferências intragovernamentais. Os créditos recebidos pelo município de Canoas representaram nos anos de 2014 a 2016, em média, 76% de sua receita total, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS. Esmiuçaremos os principais tipos de transferências recebidos pelos municípios brasileiros.

3.4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM

O FPM é um dos mecanismos de transferências mais tradicionais do federalismo brasileiro, sua origem remonta a constituição de 1946 (Brasil, art. 15, 1946). Na constituição atual a previsão legal do FPM se encontra no art. 159, inciso I, alíneas b e d. O dispositivo legal do fundo de participação dos municípios determina que 23,5% do arrecadado pela União com o imposto de renda (IR) e com o imposto sobre produtos industrializados (IPI) seja destinado ao fundo.

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano

Do total destinado ao fundo, 10% é destinado as capitais dos Estados, 86,4% é destinado as demais cidades e 3,6% é destinado aos municípios de grande população (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

O montante a ser distribuído as capitais do Estado, denominado FPM Capitais é calculado levando em conta o coeficiente da população de determinada capital sobre a soma da população de todas as capitais brasileiras, ajustado pelo fator do inverso da renda *per capita* de cada Estado. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

Os 86,4% distribuídos para os municípios que não são capitais são partilhados levando em consideração a quantidade de habitantes de cada município. Para isso foi atribuído um coeficiente de participação para determinadas faixas de habitantes.

A partir de 1989 foi estipulada uma regra que define que quando da criação de novos municípios os recursos do FPM a serem destinados a esse novo município serão deduzidos dos demais municípios desse estado. Com a introdução dessa regra o somatório do coeficiente dos municípios de cada estado permaneceu vinculado ao tamanho da população de cada estado em 1 de julho de 1989, utilizando-se dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Esse percentual de 3,6% destinados aos municípios (excluídas as capitais) com população igual ou superior a 142.633 habitantes, que também participam do FPM interior, tem como objetivo reduzir o benefício aos municípios de menor população causado pela forma de cálculo do FPM interior. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

3.4.2 TRANSFERÊNCIA DO ICMS

O ICMS é um imposto do tipo valor adicionado, cobrado sobre serviços e produtos, de competência estadual e cobrado parcialmente na origem e parcialmente no destino do bem ou serviço. A previsão legal do ICMS se encontra no artigo 155 da Constituição Federal, transcrita abaixo, junto ao artigo 158, que determina a transferência de 25% da arrecadação do ICMS aos municípios de cada estado.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre
II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme aos seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, 1988)

3.4.3 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS

As transferências incondicionais abaixo também são determinadas por lei e não exigem contrapartida, entretanto o montante de recursos transferidos aos municípios não é tão representativo como o FPM e a participação no ICMS. As transferências relativas aos seguintes impostos: propriedade de veículos automotores (IPVA), renda retida na fonte (IRRF), propriedade territorial rural (ITR) e sobre o imposto sobre produtos industrializados exportados (IPI-Exportação) possuem caráter incondicional, obrigatório, devolutivas e sem contrapartida.

3.4.3.1 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IPVA

O IPVA é um imposto de competência estadual, entretanto metade do valor pago é transferido para o município no qual o veículo está licenciado. Conforme determina a constituição federal em seu art. 155, inciso III e em seu art. 158, inciso III.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; (BRASIL, 1988)

3.4.3.2 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IRRF

Quando o município for obrigado a recolher o imposto de renda retido na fonte – IRRF na qualidade de empregador ou contratante, esse valor fica com o ente arrecadador, mesmo sendo um imposto de competência da União. Conforme determina o trecho, transcrito abaixo, da Constituição federal, art. 158, inciso I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (BRASIL, 1998)

3.4.3.3 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – ITR

De maneira geral o imposto sobre propriedade territorial rural – ITR é, de maneira geral, cobrado pela União, sendo 50% do tributo transferido para o município onde a propriedade rural estiver localizada. Existe a possibilidade do município ficar com a totalidade do valor arrecadado, entretanto para isso o município precisa se responsabilizar pela arrecadação. Conforme o texto legal transcrito abaixo:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI – propriedade territorial rural;

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

III – será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (BRASIL, 1998)

3.4.3.4 TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS – IPI EXPORTAÇÃO

Do montante arrecadado a título de IPI sobre os produtos exportados, 10% será destinado aos Estados exportadores. Desse montante 25% será repassado aos respectivos municípios, conforme o art. 159, inciso II, § 3º da constituição federal:

Art. 159. A União entregará:

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II. (BRASIL, 1988)

3.4.4 TRANSFERÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O governo federal transfere recursos de duas maneiras distintas para o SUS, através de transferências intergovernamentais para estados ou municípios, ou através da realização de pagamentos diretos a prestadores de serviços.

No caso do pagamento direto a prestadores de serviços, não há ação do estado ou município em que o serviço foi prestado. O valor repassado diretamente aos hospitais ou médicos pelo serviço prestado segue a tabela de pagamentos estabelecida pelo Ministério da Saúde. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

As transferências intragovernamentais relativas ao SUS podem ser classificadas em duas modalidades: os convênios, já comentados anteriormente, e as transferências fundo a fundo. As transferências fundo a fundo, ao contrário dos convênios, não possuem caráter voluntário, seu repasse é automático. Os recursos são repassados automaticamente do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde, que também recebem recursos próprios dos entes subnacionais. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

3.4.5 TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO – FUNDEF/FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 e seu funcionamento regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007. A partir de 2010 o governo federal fica obrigado a aplicar 10% do montante da contribuição de estados e municípios. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi o precursor do Fundeb, seu objetivo era de complementar os 25% das receitas de impostos que constitucionalmente deve ser aplicada na educação, pois alguns estados e municípios, mesmo aplicando o percentual mínimo, seu investimento em educação ainda não era suficiente.

O Fundeb é financiado pelas três esferas de governo. Estados e municípios devem aplicar 20% de suas receitas provenientes de impostos e também de transferências na educação. A União por sua vez deve complementar esse valor com 10% do total aportado pelos estados e municípios. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

3.4.6 CIDE – COMBUSTÍVEIS

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incide sobre a importação e a comercialização do petróleo, gás natural, álcool etílico e dos seus respectivos derivados. Sua base legal se encontra no art. 177, § 4º da constituição federal, posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Os objetivos principais da CIDE-combustíveis são financiar os subsídios ao álcool combustível, ao gás natural e seus derivados e aos derivados

de petróleo; financiar projetos ambientais relacionados com a indústria de petróleo e gás; e financiar programas de infraestrutura de transportes. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

Conforme texto constitucional abaixo, 29% da contribuição será destinada aos estados e cada estado repassará 25% do que lhe cabe aos seus respectivos municípios:

Art. 159. A União entregará:

(...) III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela EC 44/04)

(...) § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

3.4.7 COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS POR EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

São transferidos recursos a título de compensação pela exploração de recursos naturais nos territórios ou em águas contíguas dos estados e dos municípios. É caracterizado como transferência, pois segundo a constituição federal, em seu art. 20, incisos V, VIII e IX:

Art. 20. São bens da União:

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (BRASIL, 1988)

Contudo o mesmo artigo da constituição, em seu parágrafo primeiro estabelece:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988)

Para fins deste trabalho, detalharemos somente os critérios para a partilha dos royalties do petróleo e gás natural, visto que o referencial teórico acerca dos outros recursos naturais é muito extenso, mas de pouca importância devido à baixa quantia transferida para os municípios.

A legislação estabelece quatro tipos de pagamento ao setor público: bônus de assinatura (pagamento oferecido em leilão para obter a concessão para explorar uma reserva), pagamento pela ocupação ou retenção da área onde será feita a exploração, royalties (pagamento mensal relativo a um percentual da produção) e participações especiais (pagamento adicional feito em

caso de grande volume de produção ou de grande rentabilidade) (BRASIL, Lei nº 9.478, de 1997 e Lei nº 7.990, de 1989). Os governos subnacionais têm participação nas receitas de royalties e de participações especiais. A divisão segue diversos critérios, conforme a tabela abaixo: (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008)

Tabela 1 – Critérios para partilha de royalties e participações especiais sobre exploração de petróleo, gás natural e xisto betuminoso

Categoria do Ente da Federação	Royalty sobre 5% da produção		Royalty sobre a alíquota excedente a 5%		Participação Especial
	Exploração em terra, lagos, rios e ilhas fluviais ou lacustres	Exploração na plataforma continental	Exploração em terra, lagos, rios e ilhas fluviais ou lacustres	Exploração na plataforma continental	
Estado onde se produz ou confrontante	52,5%	22,5%	52,5%	22,5%	40%
Município onde se produz ou confrontante	20%	30%	15%	22,5%	10%
Municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural	10%	10%	–	–	–
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque	–	–	7,5%	7,5%	–
Fundo Especial para distribuir a todos os estados e municípios	–	10%	–	7,5%	–
Municípios do estado onde se produz ou confrontante (conforme critérios do ICMS)	17,5%	7,5%	–	–	–
União	-	20%	25%	40%	50%
Total da participação de estados e municípios	100%	80%	75%	60%	50%
Total da participação dos municípios	47,5%	57,5%	22,5%	37,5%	10%

Fontes: Lei nº 9.478, de 1997, e Lei nº 7.990, de 1989.

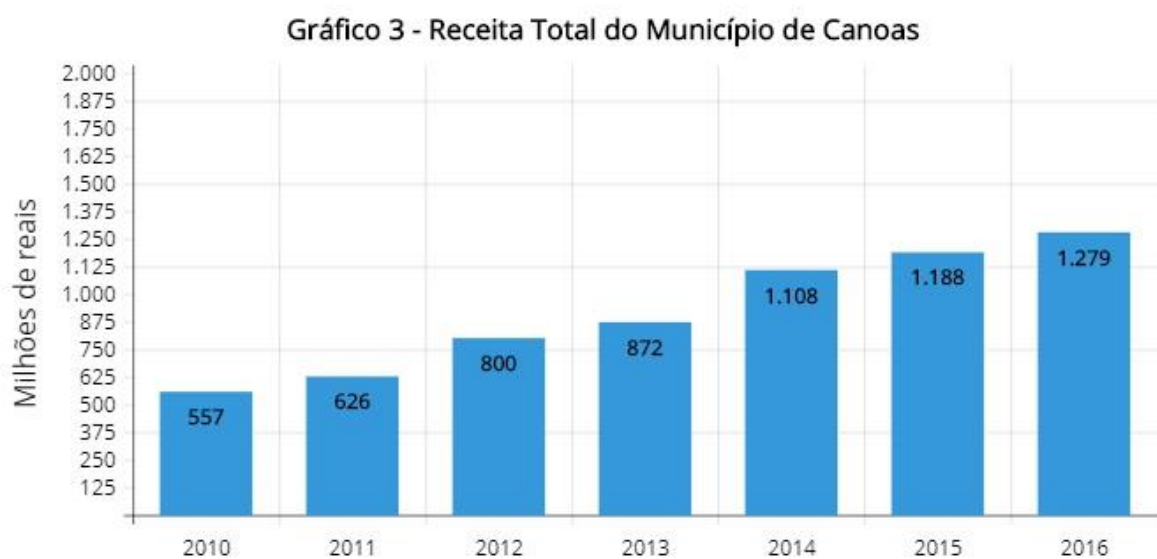
Extraído de: MENDES; MIRANDA e COSIO, 2008.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Antes de começar a análise propriamente, algumas considerações sobre a origem e a forma com que os dados foram tratados são necessárias. Os dados sobre as receitas municipais que são apresentados a seguir foram todos retirados do balancete da receita, disponível através do site do TCE-RS e no portal da transparência do município de Canoas. Alguns ajustes na forma de apresentação foram feitos para proporcionar maior clareza, o principal ajuste se refere às receitas que sofrem dedução para a formação do FUNDEB, pois foram consideradas pelo seu valor líquido, enquanto que no balancete da receita elas são registradas pelo seu valor bruto e as deduções são apresentadas ao final do balancete. A análise não se restringiu somente aos anos de 2014 a 2016, foram consolidados os dados desde 2010, pois, além da análise das variações das contas individuais, também foi possível avaliar uma mudança de tendência dos anos anterior em relação a 2014 em diante.

4.1 RECEITA TOTAL

A receita total de Canoas vem subindo anualmente na série histórica, em 2010 era de R\$ 557 milhões de reais e em 2016 alcançou a marca de 1,279 bilhões de reais um aumento de 129% no período, o gráfico abaixo ilustra a evolução da receita total.



Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Enquanto que a receita total aparentemente apresenta um comportamento de crescimento constante, a variação desse crescimento é um tanto quanto errática. A variação percentual em 2011, 2013, 2015 e 2016 em relação aos respectivos anos anteriores ficou perto de 10%, em 2012 e 2014 o aumento chegou aos 27%. A receita total de 2014 foi R\$ 236 milhões maior em relação a 2013, esse foi o maior aumento em valor absoluto no período. A receita total não traz informações a respeito das transferências de recursos para o município, mas se faz necessária para que tenhamos uma noção de como as receitas municipais de maneira geral se comportaram no período e também para comparar a variação das transferências em relação à receita total do município. Existe uma grande diferença entre a receita tributária e a receita disponível nos municípios brasileiros, isso ocorre, pois, a União e os estados concentram a arrecadação que depois é distribuída através das mais diversas transferências (constitucionais, legais e voluntárias) que ocorrem entre os entes federados. Canoas por sua vez não é diferente, as transferências de recursos de outros entes governamentais representaram mais de 70% da receita disponível do município nos anos em análise, a tabela seguir detalha o montante e a composição da receita municipal.

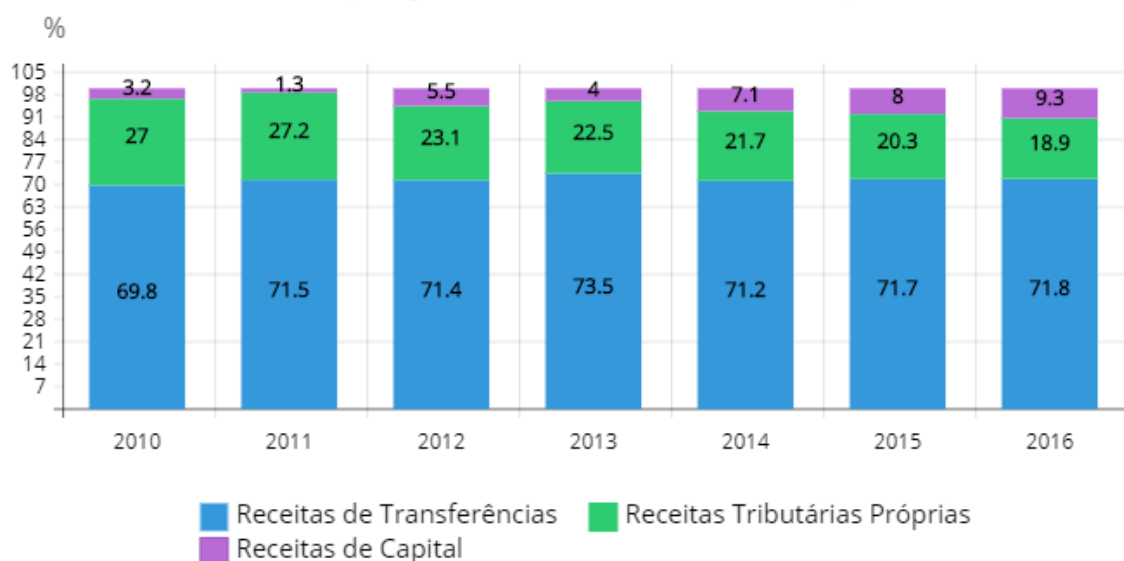
Tabela 2 - Montante e Composição da Receita Total do Município de Canoas

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas de Transferências	389.163.856,11	447.890.027,11	571.507.405,76	641.676.218,99	789.043.103,63	852.997.873,34	919.261.282,66
Receitas Próprias	150.825.724,05	170.365.546,93	185.158.430,32	196.796.522,15	241.069.582,88	241.102.558,75	242.280.014,49
Receitas de Capital	17.897.253,66	7.998.950,58	44.107.060,45	34.181.887,10	78.813.734,61	94.741.532,14	118.207.181,57
Receita Total	557.886.833,82	626.254.524,62	800.772.896,53	872.654.628,24	1.108.926.421,12	1.188.841.964,23	1.279.748.478,72

Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

A análise dos números comprova a centralização de arrecadação na União e nos Estados e sua posterior distribuição através das transferências para os municípios, as receitas de transferências foram ao menos três vezes maiores do que as receitas municipais próprias em todos os anos analisados. A receita de transferências de Canoas cresceu 136% no período analisado enquanto que a receita total cresceu 129%, o que demonstra uma variação muito pequena da receita de transferência na receita total, como podemos ver no gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Composição da Receita Total do Município de Canoas



Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Conforme mencionado anteriormente pouco mais de 70% das receitas foram provenientes de transferências, percentual que se manteve estável no período em análise. Por outro lado, as receitas tributárias próprias perderam participação de 2010 a 2016 cedendo espaço para as receitas de capital.

4.2 RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS

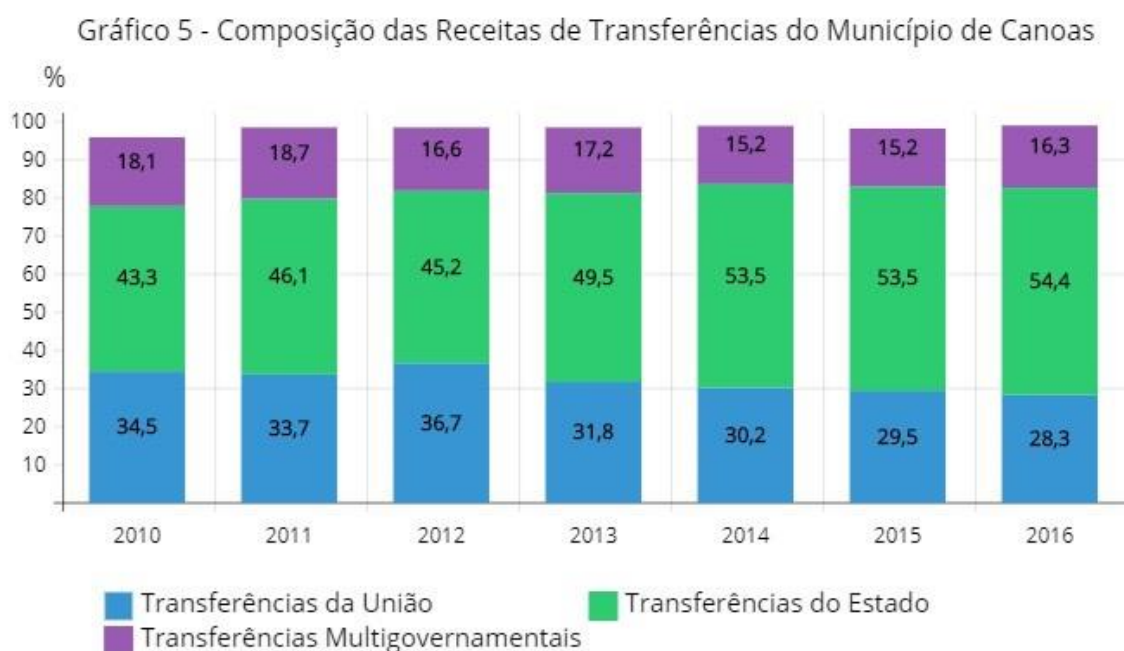
As receitas de transferências são divididas em três grandes grupos, que nos anos em análise representaram mais de 95% do total das transferências recebidas: transferências da União, transferências do Estado e transferências multigovernamentais. Importante comentar que as receitas provenientes de convênios também estão contidas nas receitas de transferências, mas com exceção do ano de 2010 em que elas representaram quase 4% do total, nos outros anos sua representatividade ficou em torno de 1%, esse fato evidencia a pouca margem de discricionariedade nas transferências de recursos entre os entes federados. A tabela abaixo mostra a divisão das receitas de transferências conforme a sua origem.

Tabela 3 - Receitas de transferências recebidas por Canoas

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transferências da União	134.463.962,81	151.057.080,68	209.877.370,36	204.008.240,91	237.994.489,70	251.383.421,99	260.229.079,60
Transferências do Estado	168.527.871,77	206.668.999,71	258.106.840,58	317.700.774,46	421.932.120,97	456.168.394,53	499.871.044,48
Transferências Multigovernamentais	70.552.943,13	83.744.840,13	94.873.409,17	110.310.258,25	120.092.530,73	129.649.793,74	149.715.767,58
Transferências de Convênios	15.416.292,34	6.238.008,79	8.339.155,43	9.513.597,37	7.338.158,19	14.419.534,99	9.009.271,75
Transferências de Instituições Privadas	202.786,06	181.097,80	310.630,22	143.348,00	1.685.804,04	1.376.728,09	436.119,25
Receitas de Transferências	389.163.856,11	447.890.027,11	571.507.405,76	641.676.218,99	789.043.103,63	852.997.873,34	919.261.282,66

Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Atualmente a única transferência multigovernamental recebida pelo município é referente aos recursos do FUNDEB e recebe essa classificação, pois todos os entes federados contribuem para a sua formação. Se analisarmos a evolução do montante recebido veremos que as transferências da União e referentes ao FUNDEB em 2016 somam o dobro do valor recebido em 2010, as transferências do Estado em 2016, entretanto, representam o triplo do valor de 2010. Pode-se notar os efeitos dessa mudança na representatividade da origem de recursos no total recebido no gráfico abaixo.

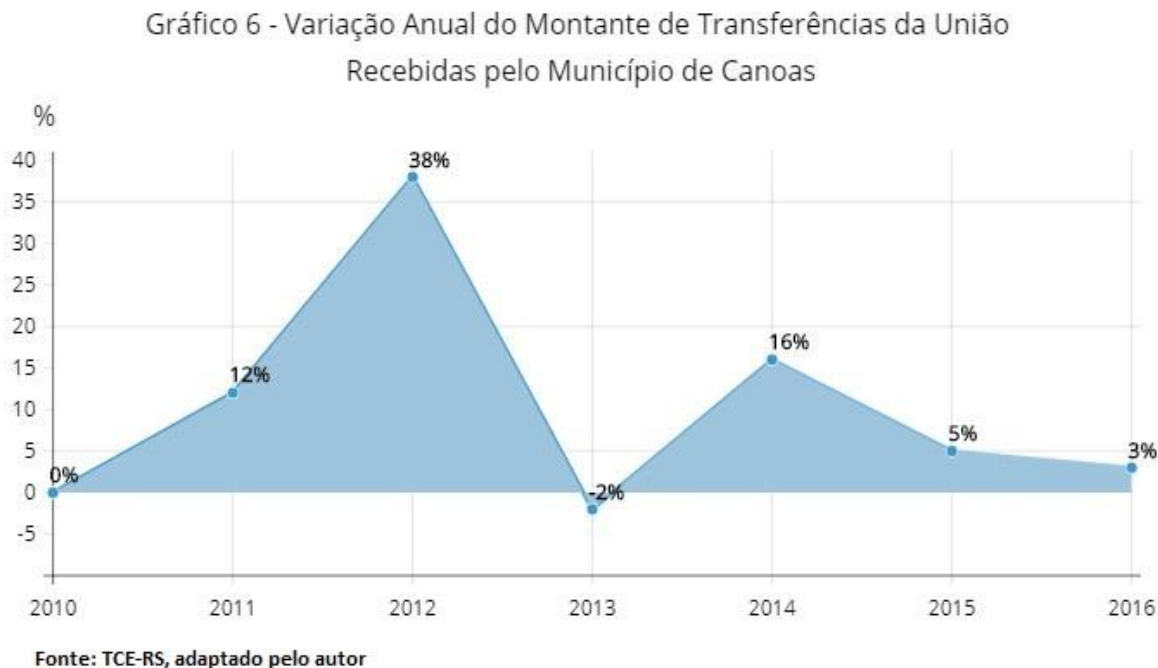


Apesar de a União ser o maior ente arrecador de impostos, no caso em estudo a maior parte dos recursos recebidos vem do estado do Rio Grande do Sul. Observa-se que no período de 2010 a 2016 a participação das transferências estaduais cresceu em 10 pontos percentuais, enquanto os repasses da União diminuíram 7 pontos percentuais

4.2.1 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

As receitas recebidas da União representaram em torno de 24% da receita arrecada total de 2010 a 2013, entretanto esse percentual caiu para em torno dos 21% de 2014 a 2016. Apesar da participação das transferências da União na receita total ter se mantido estável no período, a variação de ano para ano, conforme o gráfico abaixo, trouxe algumas informações, como por exemplo, o grande aumento que ocorreu em 2012 em relação a 2011 e também a curva descendente de 2014 a 2016, onde se levarmos em conta a inflação do período, veremos que

houve uma estagnação no valor real das transferências federais.



A transferência mais expressiva da União para o município no período foi a transferência de recursos para o SUS, a participação desses recursos no total de transferências do governo federal aumentou de 55% para 67% no período, tendo alcançado quase 70% em 2015, mas diminuído um pouco em 2016. As transferências federais para o SUS representaram 14% da receita arrecadada total de Canoas, enquanto o FPM representou 4%. Somente essas duas transferências representaram 88% do total repassado pela União em 2016, demonstrando a concentração do repasse em poucas modalidades. A tabela abaixo detalha os valores de todas as transferências federais recebidas.

Tabela 4 - Receitas de transferências da União

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COTA PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - COTA MENSAL	38.692.504,11	47.364.195,73	48.801.570,08	50.858.200,70	56.002.136,22	56.004.306,66	63.822.272,75
COTA PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 1% COTA ENTREGUE NO MÊS DE DEZEMBRO	-00	-00	-00	-00	-00	3.118.591,03	2.662.431,95
COTA PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 1% - COTA ENTREGUE NO MÊS DE JULHO	-00	-00	-00	-00	-00	-00	1.892.108,11
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB FPM	-7.415.700,58	-9.070.212,99	-9.345.618,67	-9.739.402,71	-10.724.728,05	-11.200.860,71	-12.790.226,97
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS - REPASSE FUNDO A FUNDO	74.137.924,87	83.641.135,38	118.672.612,80	135.977.097,37	162.928.439,47	174.788.785,93	174.979.985,04
TRANSFERÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	8.707.031,91	11.148.142,67	32.890.466,11	9.357.364,92	4.998.906,26	3.628.861,83	2.603.510,47
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	1.530.150,72	1.646.596,47	2.452.735,28	2.371.324,74	2.454.203,71	2.584.768,19	3.734.396,29
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO FNDE	15.199.704,35	12.887.747,46	12.810.902,56	12.170.178,69	17.349.541,72	18.058.696,32	16.269.638,26
TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA L.C.87/96	1.952.631,60	2.185.671,24	2.467.398,36	2.437.690,31	2.543.693,52	2.600.548,31	2.798.801,64
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB-ICMS DESONERAÇÃO LEI COMPLEMENTAR 87/96	-390.526,32	-437.134,20	-493.479,60	-487.538,04	-508.738,68	-520.109,64	-559.760,32
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	2.028.497,42	1.670.384,28	1.605.548,40	1.047.558,70	2.921.434,99	2.302.741,26	4.801.139,20
COTA PARTE DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR	27.180,81	25.693,22	19.043,67	19.707,71	37.005,68	21.365,94	18.478,88
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PAAR FORMAÇÃO DO FUNDEB ITR	-5.436,08	-5.138,58	-3.808,63	-3.941,48	-7.405,14	-4.273,13	-3.695,70
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	134.463.962,81	151.057.080,68	209.877.370,36	204.008.240,91	237.994.489,70	251.383.421,99	260.229.079,60

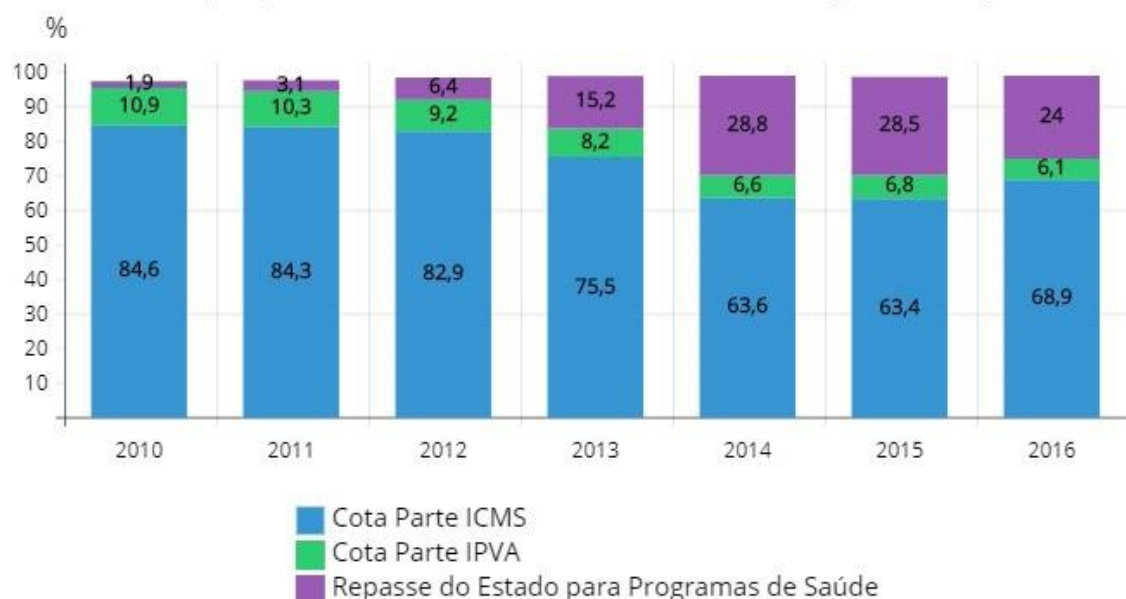
Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

O FPM é a receita com a segunda maior participação, cujo aumento do montante no período em questão foi sempre em torno dos 20% de um ano para o outro. A terceira maior transferência federal é relativa ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, cuja participação ficou perto dos 7% de 2014 a 2016. Uma característica marcante das transferências federais, principalmente nos anos mais recentes, é a vinculação dessas transferências à saúde e educação. As transferências para o SUS e para o FNDE representaram 75% do total das transferências federais, sendo que a saúde foi contemplada com um montante muito superior à educação.

4.2.2 TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO

Conforme mencionado anteriormente, as transferências oriundas do estado do Rio Grande do Sul ganharam participação no total das transferências recebidas por Canoas, principalmente a partir do ano de 2012. Isso ocorreu devido ao grande aumento dos repasses estaduais para programas de saúde, que passaram de R\$ 3 milhões em 2010 para 120 milhões em 2016. Isso se evidencia quando analisamos o gráfico abaixo, que mostra a participação das três transferências mais significantes sobre o montante total transferido pelo Estado.

Gráfico 7 - Composição das Transferências do Estado Recebidas pelo Município de Canoas



Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

A cota parte do ICMS, apesar de ter perdido participação no total das transferências estaduais, demonstra um aumento anual razoavelmente constante, entre 10% a 20%. A cota parte do IPVA também apresentou um aumento constante na casa dos 10% de ano a ano até 2015, em 2016 houve um recuo de 1% sobre o ano anterior, muito em função da grande retração da venda de automóveis novos que ocorreu no Brasil. A tabela abaixo detalha o montante de todas as transferências estaduais recebidas

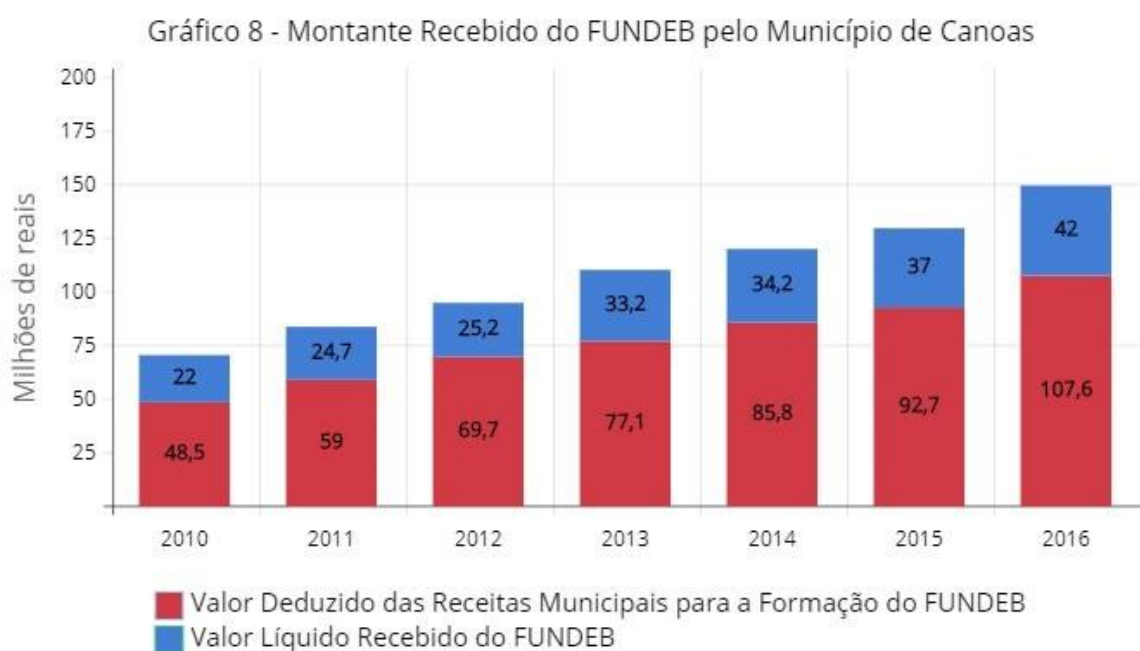
Tabela 5 - Receitas de transferências do Estado

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COTA PARTE DO ICMS	178.321.191,03	217.763.962,56	267.454.605,57	299.640.910,60	335.483.529,83	361.800.135,70	430.661.088,92
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB-ICMS	-35.664.237,72	-43.552.792,56	-53.508.521,14	-59.928.182,14	-67.019.837,91	-72.360.027,14	-86.132.217,85
COTA PARTE DO IPVA	23.150.240,49	26.632.442,84	29.675.869,02	32.733.183,07	34.532.246,59	38.716.083,90	38.307.410,34
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB-IPVA	-4.630.048,97	-5.326.056,81	-5.935.173,98	-6.570.781,01	-6.904.849,54	-7.743.368,95	-7.661.482,33
COTA PARTE DO IPI SOBRE EXPORTAÇÃO	4.350.026,90	5.302.701,80	4.486.167,12	4.340.438,25	5.641.786,77	6.971.041,25	5.376.187,90
(R) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB IPI-EXPORTAÇÃO	-870.005,41	-1.060.540,40	-897.233,47	-868.087,69	-1.205.225,40	-1.394.208,28	-1.075.237,64
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO ESTADO PARA PROGRAMAS DE SAÚDE REPASSE FUNDO A FUNDO	3.177.433,39	6.302.256,20	16.424.392,36	48.336.990,37	121.371.471,92	130.051.867,12	120.044.953,64
COTA PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO-CIDE	519.079,22	607.026,08	322.215,10	16.303,01	32.998,71	126.870,93	350.341,50
COTA-PARTE ROYALTIES-COMPENSAÇÃO FINANCEIRA P/ PRODUÇÃO DE PETRÓLEO LEI 7.990/89-ART.7º	174.192,84	-00	-00	-00	-00	-00	-00
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS	-00	-00	84.520,00	-00	-00	-00	-00
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS	168.527.871,77	206.668.999,71	258.106.840,58	317.700.774,46	421.932.120,97	456.168.394,53	499.871.044,48

Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

4.2.3 TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS

A única transferência classificada como multigovernamental é o FUNDEB, visto que todos os entes federados participam na sua constituição, inclusive os municípios. As receitas repassadas pela União através do FPM, da Lei complementar 87/1996 e do ITR sofrem deduções para a formação do fundo, enquanto que no âmbito estadual as transferências relativas a cota parte do ICMS, do IPVA e do IPI-Exportação participam para a formação do fundo. Uma informação relevante é o valor líquido recebido por transferências do fundo, o gráfico abaixo ilustra bem essa distribuição.



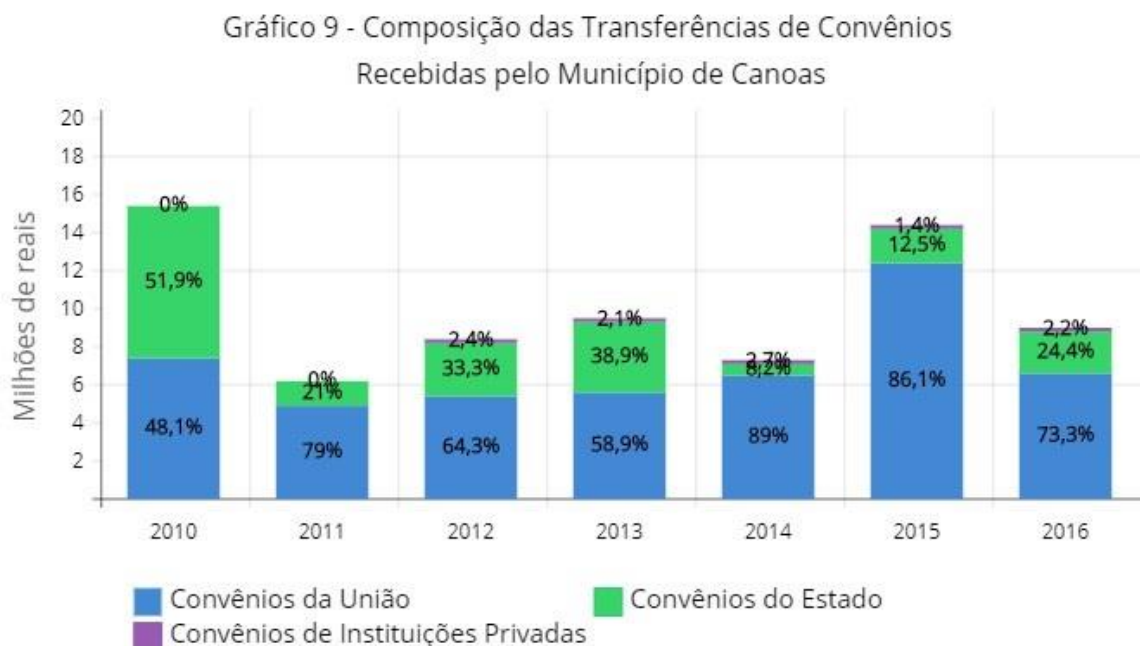
Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Como podemos observar o valor líquido recebido vem crescendo de maneira constante ao longo dos anos analisados. O fundo representa em torno de 11% da receita arrecada total do município, que acaba automaticamente vinculada a investimentos em educação. As deduções para a formação do fundo representam em média 70% do valor recebido.

4.2.4 TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS

O montante de transferências de convênios não representa uma parcela muito significativa das receitas de transferências recebidas pelo município, ficando em torno de 1,5% do total recebido. Ao contrário das transferências constitucionais, onde os recursos provenientes do Estado superam os provenientes da União, nas transferências de convênios a União é responsável pela transferência da maior parte dos recursos, conforme podemos observar no

gráfico abaixo.

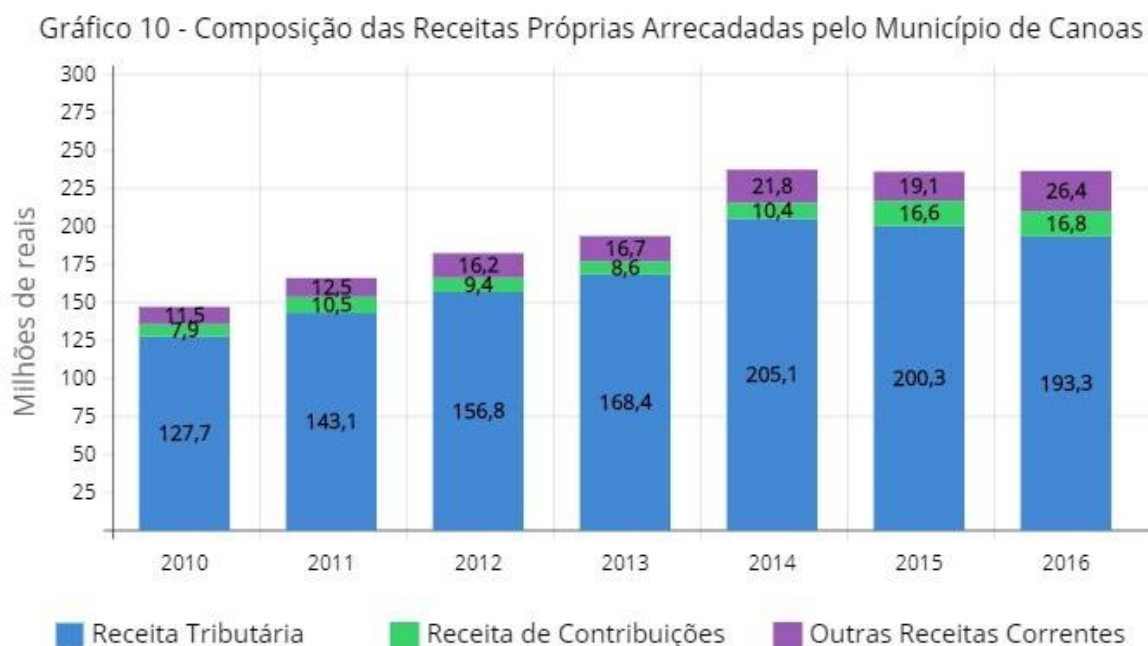


Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Podemos observar que existe uma grande variação no montante recebido, entretanto esse montante não representa parcela significativa das receitas totais. É possível notar que nos anos de 2014 a 2016 o Estado diminuiu ainda mais sua representatividade no montante total transferido. A área mais contemplada com convênio com a União é a área da segurança pública (aparelhagem da guarda municipal e vide monitoramento) e da cultura em eventos culturais específicos realizados na cidade.

4.3 RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS

A participação das receitas arrecadadas através de tributos municipais vem perdendo participação na receita arrecada total de Canoas. Se em 2013 representou 22,4% do total arrecadado, em 2016 esse percentual caiu para 18,4%. Esse declínio fica evidente do gráfico abaixo, que mostra a estagnação das receitas tributárias municipais nos anos de 2014 a 2016. Não estão representadas as receitas patrimoniais e de serviços, pois a soma delas não representou mais de 3% em nenhum dos anos em análise.



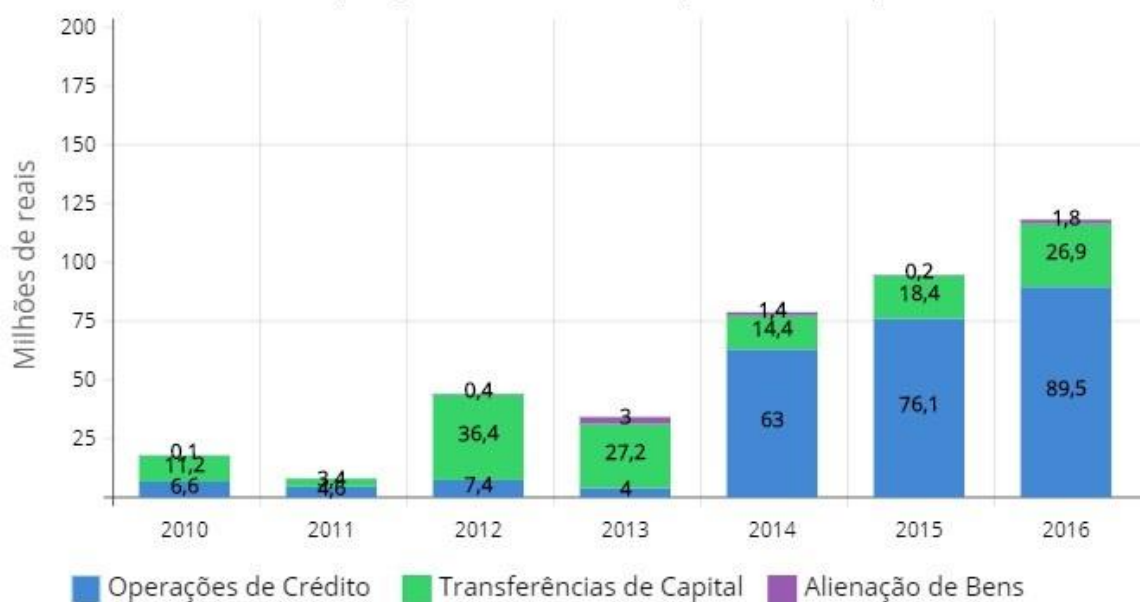
Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

As receitas tributárias, apesar de serem sem dúvida as mais representativas, vêm perdendo participação, mais claramente de 2014 a 2016. Seu montante em 2014 foi de 205 milhões, enquanto que em 2016 foi de 193 milhões, evidenciando que o difícil momento econômico vivido pelo país também afetou a arrecadação própria municipal. Multas e juros de mora, indenizações e receita da dívida ativa compõem o grupo das outras receitas correntes, cuja participação nas receitas próprias municipais cresceu no período.

4.4 RECEITAS DE CAPITAL

A participação das receitas de capital na receita arrecada total apresentou um grande crescimento a partir de 2014. Compõem as receitas de capital as operações de crédito, as transferências de capital e a alienação de bens, sendo que esse último representa um percentual baixíssimo do total. O gráfico abaixo ilustra e traz informações valiosas a respeito da evolução dos recursos recebidos.

Gráfico 11 - Composição das Receitas de Capital do Município de Canoas



Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Ao analisarmos a série histórica podemos ver que o montante de receitas de capital aumentou muito nos anos de 2014 a 2016, em relação aos anos anteriores. De 2010 a 2013 as transferências de capital, relativas em sua grande maioria a outros convênios da União e do Estado representaram a maior parte das receitas de capital. Em 2014 esse quadro sofre uma grande mudança e as operações de crédito passam a representar mais de três quartos do total. A tabela abaixo detalha o montante total recebido.

Tabela 6 - Receitas de Capital

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	6.596.171,27	4.612.728,04	7.373.566,48	3.965.075,76	63.036.912,43	76.137.556,08	89.505.039,70
ALIENAÇÃO DE BENS	128.010,00	121,70	374.170,00	3.053.022,65	1.414.959,53	199.200,00	1.834.907,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	11.173.072,39	3.386.100,84	36.359.323,97	27.163.788,69	14.361.862,65	18.404.776,06	26.867.234,87
RECEITAS DE CAPITAL	17.897.253,66	7.998.950,58	44.107.060,45	34.181.887,10	78.813.734,61	94.741.532,14	118.207.181,57

Fonte: TCE-RS, adaptado pelo autor

Em 2014 o valor das operações de crédito teve um acréscimo de quase R\$ 60 milhões em relação a 2013, montante que continuou subindo até 2016. Esse aumento ocorreu por causa de duas grandes operações de crédito, uma relativa ao aero móvel que está sendo construído em Canoas para ligar dois dos bairros mais populosos da cidade (Guajuviras e Mathias Velho) à estação do Trensurb Mathias Velho e a operação de crédito com a CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, que tem por objetivo a revitalização e a ampliação da infraestrutura do município. Esse fato demonstra a limitação da capacidade de investimento de Canoas com recursos próprios, sendo necessários recursos externos para sua realização.

5 CONCLUSÃO

Esse estudo teve como objetivo mensurar como as receitas do município de Canoas foram afetadas pelo ajuste fiscal nas contas federais de 2014 a 2016. Para isso foi necessário relembrar como está estruturado o federalismo brasileiro e a divisão das competências e encargos de cada ente federado. A sustentação teórica e legal das principais transferências de recursos, sejam tais recursos arrecadados na esfera federal ou estadual, foi apresentada. Com o objetivo de estudar a realidade das receitas municipais, o estudo trouxe a realidade de Canoas através dos mais diversos indicadores econômicos e sociais, o que em conjunto com informações a respeito da magnitude e extensão dos serviços públicos oferecidos à população ajudou a traçar um panorama sobre o funcionamento da quarta cidade mais populosa do Estado.

A gestão pública brasileira evoluiu muito no sentido da transparência, com toda a facilidade no acesso a informação proporcionada pela internet. A transparência das informações públicas é uma das maiores aliadas dos estudiosos do setor público brasileiro. Esse estudo, assim como tantos outros, não seria possível caso as informações sobre as receitas e despesas municipais não estivessem disponíveis online através do domínio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A dinâmica de cobrança e fiscalização entre os tribunais de contas e os entes federados brasileiros funciona muito bem, e se traduz na vasta quantidade de informações financeiras confiáveis, bem organizadas e de fácil acesso a toda população.

O federalismo brasileiro tem como característica a concentração da arrecadação no âmbito federal e estadual e sua posterior distribuição aos municípios. Isso acarreta no fato de que as transferências de recursos possuem grande participação nas receitas municipais, no caso concreto de Canoas mais de 70% da receita arrecada vem de transferências. Por mais que a maior parte das transferências seja garantida constitucionalmente, os municípios não dispõem de nenhum controle sobre a sua arrecadação, o que impede qualquer tipo de ação municipal para aumentar a arrecadação por meio de uma maior fiscalização ou do aumento de impostos, caso seja necessário ao equilíbrio das contas municipais.

No período analisado as transferências estaduais constituíram a maior parte das transferências recebidas pela cidade de Canoas, cenário que não apresentou tendência de mudança, visto que ocorreu um aumento da participação das transferências estaduais e uma queda na participação das receitas federais. No ano de 2010 o montante transferido pelo Estado foi superior ao montante transferido pela União em 25%, essa relação se manteve estável até 2012. A partir de 2013 existe uma tendência de crescimento claro das transferências estaduais frente às federais, pois o montante recebido do estado foi superior em 55% ao do recebido da União, percentual que subiu para 77% em 2014, 81% em 2015 e 92% em 2016. Podemos

ilustrar melhor essa mudança ao pensarmos que em 2012 a cada R\$ 1,00 recebido da União, o município recebia R\$ 1,25 do Estado, já em 2016 para cada R\$ 1,00 recebido a União, o Estado repassou R\$ 1,92. Isso aconteceu principalmente pois o Estado aumentou muito os repasses para programas de saúde, em 2012 foram repassados pouco mais de R\$ 16 milhões, enquanto que em 2016 foram repassados R\$ 120 milhões, um aumento de mais de 600% no período de quatro anos.

Para analisarmos as mudanças na composição da receita arrecada total do município foi mantida a separação presente no balancete da receita de Canoas: Transferências da União, do Estado e multigovernamentais. Essa separação por mais que tenha vindo a facilitar a análise, nos distancia um pouco de quais impostos foram os mais representativos. O FPM e as transferências para o SUS representaram mais de 88% do total das transferências federais em 2016, dos R\$ 260 milhões recebidos da União, R\$ 174 milhões foram para a SUS e R\$ 55 milhões relativos ao FPM. As transferências estaduais apresentaram grande similaridade com as federais, a cota parte do ICMS e as transferências para programa de saúde representaram 93% do total, dos quase R\$ 500 milhões recebidos, R\$ 344 milhões referente ao ICMS e R\$ 120 milhões para a saúde. As transferências multigovernamentais, aquelas relativas ao FUNDEB, totalizaram R\$ 149 milhões em 2016.

O FPM, o FUNDEB, a cota parte do ICMS e as transferências para a saúde apresentadas no parágrafo anterior representam 91,9% do total de transferências recebidas por Canoas. As demais transferências apresentadas no referencial teórico desse trabalho, (a cota parte do IPVA, do ITR, de convênios, os *royalties* do petróleo, etc.) possuem uma participação tão pequena no total recebido, que não faz muito sentido nos aprofundarmos em sua análise, pois mesmo que tenham uma grande variação, não teriam grande efeito nas receitas municipais.

Entre as cinco principais transferências recebidas, duas são receitas de aplicação livre e três de aplicação vinculada. Conforme dados do TCE de 2016 Canoas aplicou R\$ 413 milhões na função saúde, as transferências federais e estaduais vinculadas a saúde somaram R\$ 295 milhões, ou seja 71% dos recursos aplicados em saúde pelo município em 2016. Esse percentual foi de 75% em 2014, de 56% em 2012 e de 50% em 2010. Isso demonstra uma clara queda da participação municipal no financiamento da saúde. Se analisarmos a função educação pela mesma ótica veremos que o inverso ocorre, mas de forma menos acentuada. Somando os recursos vinculados a educação recebidos do FUNDEB e do FNDE (o FNDE não possui grande representatividade no total das transferências, mas foi incluído na análise por ser de aplicação vinculada em educação) temos que em 2010, 71% dos recursos aplicados em educação foram oriundos de transferências, em 2012 o percentual foi de 67%, em 2014 caiu para 64% e em 2016 chegou nos 61%, ou seja, houve um aumento na aplicação de receitas não vinculadas do

município no financiamento da educação.

Quanto ao objetivo que esse estudo almejou alcançar, de analisar os efeitos do ajuste fiscal nas contas federais no repasse de recursos para o município, pode-se observar que o montante transferido continuou crescendo nos anos de 2014 a 2016. Ao compararmos o percentual de crescimento de um ano para o outro, é observado que em 2015 e 2016 foram os anos que apresentaram a menor taxa de crescimento desde 2010, entretanto esses foram os anos em que a economia brasileira estava em recessão, o que pode ajudar a explicar essa diminuição. O estudo obteve sucesso em detalhar a evolução dos recursos transferidos para Canoas, inclusive foi possível observar algumas mudanças importante que ocorreram em sua composição, como por exemplo, as transferências para programas de saúde do Estado, que tiveram um aumento muito expressivo, em 2010 representaram 1,89% do montante total transferido pelo Estado e em 2016 representaram 24% do total, entretanto de 2014 a 2016 esse montante não apresentou evolução. Esse aumento se deu função da resolução nº 118/11 – CIB/RS, que tem como conteúdo a transferência de recursos do fundo estadual de saúde para o fundo municipal de saúde de Canoas, para a reativação dos serviços de média e alta complexidade do hospital universitário da Ulbra.

Os recursos recebidos de convênios apresentaram alguma variação, mas sua participação no total dos recursos recebidos é muito pequena, de modo a não afetar significativamente as receitas municipais. A pouca participação nas transferências recebidas demonstra que existe muito pouca margem de discricionariedade na aplicação dos recursos públicos. Outra questão que foi considerada ao não se aprofundar nessa análise é que em 2015, no meio do ajuste fiscal, foi o ano em que o maior montante foi recebido pelo município desde 2010, logo não foi possível destacar qualquer efeito do ajuste fiscais dessa modalidade de transferência.

Ficou evidente também o aumento considerável das receitas de capital nos de 2014 a 2016, oriundas de operações de crédito. Esses empréstimos foram utilizados para melhorar a infraestrutura da cidade, principalmente a infraestrutura de mobilidade urbana, uma boa iniciativa dos gestores municipais, pois há anos a cidade não recebia nenhum investimento que tivesse a capacidade de beneficiar fatia tão grande da população. Existe a necessidade de se fazer a ressalva de que aparentemente a capacidade de investimento própria do município é baixa para obras de grande vulto. O montante da receita futura que será utilizada para honrar esses compromissos também deve ser considerado, ainda mais que o país está “patinando” para sair de uma recessão, que como vimos teve efeitos na arrecadação municipal.

A conclusão que podemos deixar para os gestores municipais é a de que a maneira que as transferências de recursos foram estruturadas dentro do federalismo brasileiro não permite

que elas sofram grandes influências de decisões e contenções dos gestores estaduais e federais, isso se deve ao fato do montante transferido estar vinculado a participação na receita de determinado tributo. Esse é um ponto positivo, pois mais de 70% das receitas de Canoas são oriundas dessas transferências. Observamos que o montante transferido sofre, por outro lado, influência do nível de atividade econômica brasileira, como pode-se observar nos anos de 2015 e 2016, onde o percentual de evolução das transferências foi o menor da série em análise.

Recomenda-se que estudos futuros possam analisar a continuidade e tendências destes indicadores, para ver se os efeitos da baixa atividade econômica do país se manifestam de maneira continuada afetando os repasses das transferências constitucionais.

REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasil, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/canoas_rs>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, p. 2, col. 2, 16 de dez. 2016.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série perguntas mais frequentes.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Acesso em: 30 de abril de 2017.

CARMAGNANI, M. **El federalismo, história de una forma de gobierno.** In: _____. (Coord.). Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional Didático.** 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **PIB dos municípios do RS em 2014: desempenho dos serviços contribuiu com os principais ganhos de participação.** Porto Alegre. Dez. 2016. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GOMBATA, Marsílea. **Entenda como funciona o Bolsa Família**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/entenda-como-funciona-o-bolsa-familia-248.html>>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

GOMES, Luciano de Souza. **Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?** Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496341/OPED0008%20Texto%20Completo.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 18 de junho de 2017

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **IBGE cidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=430460&search=||info%EDpico>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **IBGE cidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICAS APLICADAS. **Federalismo à Brasileira: Questões para Discussão**. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. – Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT V. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília. Jun. 2016. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2017.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro:

Ipea, 2011.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Brasília. Abr. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Departamentos: Saúde.** Canoas. 2017. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/departamento/index/id/17>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

REFAP – Refinaria Alberto Pasqualini. **Saiba mais sobre a refinaria Aberto Pasqualini.** Canoas. Jul. 2017. Disponível em: <<https://www.refap.com.br/>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing:** Edição Compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

VERGARA, SYLVIA, CONSTANT. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8 Ed. São Paulo: Atlas, 2007.