



MECANISMOS DISTRIBUTIVOS DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: IMPACTOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES

Ari Söthe

Patricia Luiza Kegel

Monize Sâmara Visentini

Resumo

O objetivo da pesquisa é analisar os impactos dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses. A metodologia se delineia como descritiva, com coleta de dados documentais, de abordagem quantitativa e de corte transversal. A pesquisa foi realizada com uma amostra de cento e setenta municípios que integram a população dos duzentos e noventa e cinco municípios catarinenses. Os resultados da investigação demonstram impactos significativos de efeito grande e com alta capacidade de explicação da execução orçamentária na saúde, educação, emprego e renda a partir da distribuição tributária recebida pelos municípios catarinenses.

Palavras-chave: Mecanismos distributivos. Execução orçamentária. Gestão pública.

Introdução

Existe um debate histórico da falta de harmonia entre a contribuição de cada território no total arrecadado, a distribuição tributária e a responsabilidade pelas políticas públicas. Tem-se, portanto, de um lado a concentração da maioria dos recursos pelo governo federal; por outro lado, os governos municipais, que contam com um menor volume de tributos arrecadados, são os responsáveis pela implementação da maior parte das políticas públicas. Assim sendo, tal como Pires (1996, p. 152-153) já destacou: “a concentração da receita tributária nas mãos da União e os mecanismos de distribuição de recursos para as esferas inferiores de governo constituíram, ao longo de todo o período militar, um instrumento importante de controle sobre governadores e prefeitos”.

A estrutura tributária brasileira ao longo dos anos tem ampliado seus mecanismos de distribuição, com o objetivo central da redução das desigualdades regionais. Na esfera federal, os principais mecanismos responsáveis pela distribuição dos tributos aos municípios



são compreendidos pela cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); transferência do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS); transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); entre outros. De outro modo, os mecanismos de distribuição mais utilizados pelos Estados aos municípios, correspondem à cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); cota parte do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); cota parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre Exportações, entre outros.

Dessa forma, o estudo está alicerçado na hipótese da influência positiva dos mecanismos distributivos na execução orçamentária dos municípios. A problemática da presente pesquisa consiste na necessidade de identificação da influência da distribuição tributária sobre a execução orçamentária. O presente estudo é direcionado para os governos municipais, permitindo a identificação concreta dos impactos gerados pelos mecanismos distributivos federais e estaduais na execução dos orçamentos dos municípios. Deste modo, apresenta-se a questão de pesquisa, assim formulada: *Quais são os impactos dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária dos municípios catarinenses?* O estudo tem por objetivo analisar os impactos dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses.

Para responder a questão de pesquisa e atingir o objetivo foram formuladas um conjunto de hipóteses. Sampieri, Collado e Lucio (2006, p. 118) destacam que as “hipóteses são diretrizes para uma pesquisa. As hipóteses indicam o que estamos buscando ou tentando provar e se definem como tentativas de explicações do fenômeno pesquisado, formuladas como proposições”.

Portanto, as três hipóteses estatísticas estabelecidas, compreendem:

H₀₁: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de saúde dos municípios catarinenses;

H₀₂: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de educação dos municípios catarinenses;

H₀₃: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.



As contribuições práticas deste estudo são constituídas, inicialmente, pela sua capacidade de demonstrar a real interferência dos mecanismos de distribuição na quantidade do gasto público na saúde, educação e emprego e renda. Destaca-se que se trata de um pleito antigo por parte dos municípios: a mudança da forma de distribuição dos recursos arrecadados pelos governos estadual e federal. Desse modo, as conclusões do estudo poderão servir de fundamento para esse pleito.

O estudo é constituído de cinco seções, iniciando com essa introdução. Posteriormente apresenta a fundamentação teórica que sustenta a pesquisa. Em seguida apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para realizar a pesquisa. Na sequência é feita a análise e interpretação dos dados coletados. Finalizando o estudo, são apresentadas as conclusões do estudo e recomendações dentro do que abrange o tema investigado.

Fundamentação Teórica

Neste capítulo é apresentada inicialmente uma breve abordagem sobre a distribuição tributária a partir da Constituição de 1967. Posteriormente é realizada uma construção conceitual sobre planejamento e execução orçamentária.

2.1 Distribuição tributária estadual e federal para os municípios a partir de 1967

O primeiro sistema de redistribuição tributária no setor público brasileiro foi instituído efetivamente com a reforma tributária de 1967, inexistindo até então praticamente o conceito de transferências redistributivas, com exceção de experiências de redistribuição de percentuais do Imposto de Renda e do Imposto de Consumo da União para os municípios (PRADO, 2003). Complementarmente a isso, recursos originados do imposto sobre combustíveis, energia elétrica, minerais e de telecomunicações eram devolvidos de forma condicionada a empresas estatais e autarquias, a exemplo da área de energia elétrica e de estradas de rodagem, não tendo nenhuma destinação aos orçamentos dos Governos Subnacionais (PRADO, 2003).

A reforma de 1967, entre outros aspectos, que revolucionaram o sistema tributário, criou dois movimentos que alteraram a dinâmica da apropriação fiscal no plano federativo. De um lado, centralizou de forma inédita a arrecadação do governo federal; por outro lado, criou um sistema de transferências redistributivas mais amplo, que atuava como mecanismo



compensatório, apoiando-se essencialmente nos chamados Fundos de Participação de Estados e Municípios (PRADO, 2003). O pesquisador complementa que a inovação mais polêmica da reforma foi a definição da competência estadual do principal imposto sobre o consumo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), mantendo-se parte do controle sobre a sua administração a cargo do governo federal e ao senado. Instituiu também a devolução tributária de 20% da sua arrecadação, denominada Cota-Parte do ICM, aos municípios em função da compensação pelas operações tributadas em seu território (PRADO, 2003).

Diante do modelo instituído em 1967, a arrecadação tributária ficou concentrada quase em sua totalidade nos governos federal e estadual. Prado (2003, p. 51) destaca que “As receitas municipais deveriam ser complementadas com dois fluxos básicos de transferências: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de natureza eminentemente redistributiva; e a Cota-Parte do ICM – essencialmente uma devolução tributária”. Fica evidente a diferença entre os dois mecanismos de fluxos de transferências, compreendendo o FPM ao mecanismo de garantia de receita mínima e com vinculação direta ao número de habitantes, beneficiando em seus coeficientes os municípios menores. De outro modo, o ICM passa a garantir uma espécie de devolução parcial do imposto arrecadado no território.

O modelo de distribuição tributária estabelecida pela Constituição de Federal de 1988 desarticulou o Estado, com respeito às prioridades da política de desenvolvimento. Inicialmente, pela não revisão de critérios de rateio dos Fundos de Participação de Estados e Municípios pela Receita Federal, ocasiona profundos desequilíbrios na distribuição da receita *per capita* entre os municípios, beneficiando principalmente as unidades de menor população. No mesmo sentido, a falta de instituição de regras bem definidas de cooperação intergovernamental gera prejuízos sérios à eficiência e à eficácia das políticas sociais (REZENDE, 2003). Assim, o prejuízo atribuído, principalmente, às grandes cidades e capitais, no que se refere à distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, complementa-se com a instabilidade do acesso aos recursos provenientes de convênios, desfavorecendo a implementação de políticas de médio e longo prazo (REZENDE, 2003).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o sistema tributário brasileiro, instituído em 1967. Os recursos originados do Imposto de Renda e Patrimônio (IR) e IPI passaram a ser distribuídos aos Estados e Municípios de 33% para 44%, assim como um acréscimo de 10% do IPI para compensar as exportações. Em 1981, a



União absorvia 52,5% dos tributos, os Estados 32,9% e os Municípios 14,6%, passando em 1993 para 36,5%, 40,7% e 22,8% respectivamente (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse novo cenário, a União elevou a carga tributária de 20% em 1988 para 35,33% em 2007. Com o objetivo de distinguir as tipologias das transferências intergovernamentais, Prado (2003) efetua a divisão entre devoluções tributárias, transferências compensatórias e transferências redistributivas, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Tipologias das transferências intergovernamentais

Devoluções Tributárias	Transferências Compensatórias	Transferências Redistributivas
75% da Cota-Parte do ICMS (18,75% do total arrecadado)	75% da Cota-Parte do IPI sobre Exportação (cota estadual)	Fundos de Participação dos Estados e Municípios
Salário Educação		Sistema Único de Saúde
Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro		Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
Imposto Territorial Rural		25% Desoneração do ICMS (LC 87/1996)
Imposto sobre Veículos Automotores	75% Desoneração do ICMS (LC 87/1996)	25% da Cota-Parte do ICMS (6,25% do total arrecadado)
Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico		25% da Cota-Parte do IPI sobre Exportação (cota municipal)
		Transferências Voluntárias

Fonte: Elaborado a partir de Prado (2003)

São compreendidas como transferências compensatórias aquelas “[...] decorrentes de mecanismos destinados a evitar impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário, no caso a desoneração fiscal das exportações, sobre a arrecadação dos governos subnacionais” (Prado, 2003). No sistema brasileiro, as transferências compensatórias integram o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (Cota-Parte IPI sobre Exportação), que é formado por 10% da receita do IPI e com distribuição proporcional ao valor exportado pelo estado. O outro mecanismo corresponde à parcela de 75% da Desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (Lei Complementar 87/1996 – Lei Kandir) aos estados e municípios, referente aos incentivos do governo federal para exportações de produtos semimanufaturados.

No tocante às transferências redistributivas, elas são entendidas como os únicos fluxos que têm possibilidade de reduzir desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal de gasto (PRADO, 2003). Integram essas transferências entre outras: os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM); cota-parte do ICMS (25%); Sistema Único de Saúde (SUS); e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Quanto à parcela da cota-parte do ICMS, merece



ser destacado que os municípios participam com 25% da arrecadação total do estado, sendo, assim, entendida como transferência redistributiva somente 6,25% (25% de 25), pois o restante (18,75%) é classificado como devolução tributária dos estados aos municípios.

Outra tipologia de transferência de recursos é por meio da devolução tributária. Trata-se do mecanismo devolutivo dos recursos provenientes de impostos arrecadados pelos estados e união sobre operações ocorridas no território municipal. O exemplo clássico é compreendido pelos impostos estaduais do ICMS e Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA). No caso do ICMS, somente 25% fruto da arrecadação é repassado aos municípios, sendo que 75% desse valor (18,75%) correspondente à devolução tributária, pois é devolvido a partir do valor agregado como fato gerador do imposto, e o restante tratado como transferência redistributiva com base em critérios específicos de cada estado.

Denota-se que grande parcela dos recursos transferidos aos governos estaduais e municipais corresponde a devoluções e compensações tributárias. Assim, a capacidade de redução das desigualdades regionais fica limitada às transferências redistributivas de uma parcela do sistema Cota-Parte do ICMS, parcela das Desonerações provenientes de incentivo às exportações, SUS, FUNDEB, Fundos de Participação e finalmente as transferências voluntárias.

2.2 Construção conceitual de planejamento e execução orçamentária

Na construção teórica do planejamento, vale buscar Buarque (2002, p. 81) para definir esse termo como “o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível”. Nessa linha, o planejamento busca criar uma organização administrativa racional, para ações controladas e ordenadas, a partir dos objetivos propostos para o período compreendido pelo plano do ente público ou privado.

É importante lembrar que o processo de planejamento no setor público diferencia-se do setor privado em diversos aspectos, especialmente pela sua singularidade na tomada de decisões a partir de um processo técnico e político. Tem como característica central o levantamento dos recursos e posterior definição das políticas prioritárias para a execução. Em função disso, Lock (2012) lembra que um lado, na atividade empresarial o planejamento é ferramenta opcional e que busca a maximização do lucro econômico. Por outro lado, a



legislação impõe à atividade governamental a elaboração de um planejamento formalizado, o qual deve ser transformado em lei, tendo como principal finalidade a promoção do bem-estar social, com a maximização dos serviços prestados e os bens ofertados à sociedade.

O planejamento se concretiza por meio da figura da orçamentação, ao estabelecer metas, diretrizes, programas e ações a serem desenvolvidas ao longo do período de vigência da respectiva lei de caráter orçamentário, correlaciona a alocação de recursos às ações a serem desenvolvidas. Nesse sentido, Matias-Pereira (2010) lembra que nos regimes igualitários a base de alocação dos recursos é definida em função da igualdade da redistribuição de recursos para a sociedade. Quando a base orçamentária é aceita amplamente pelos atores, os conflitos são limitados e ajustes são incrementais, pois existe consenso quanto ao critério de alocação. Portanto, os conflitos no processo de orçamentação tendem a ser proporcionais às divergências de interesses entre os grupos de representação, necessitando a busca do equilíbrio na aplicação dos recursos sempre limitados.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a elaboração dos três planos orçamentários da administração pública em todos os seus níveis: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”. A organização orçamentária estabelecida pela constituição tem por objetivo a integração das três peças orçamentárias. Matias-Pereira (2010, p. 279) esclarece que “Isso pode ser observado na interação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) cumprindo a função de ligação entre o plano e o orçamento”.

Nessa linha, Rebouças (2014) frisa que o sistema orçamentário da Constituição de 1988 tem uma engenharia que integra e coordena a lei do PPA, a LDO e a LOA. De acordo com Rebouças (2014, p. 22), “no ápice desse sistema está o PPA, principal lei de planejamento público, nos termos constitucionais, que vinculará a LDO, a LOA, os planos nacionais, regionais e setoriais”. O orçamento público tem como função especial o atendimento das prioridades e metas estabelecidas, assim como permite a avaliação e revisão constante dos objetivos propostos pelo governo. Outras qualidades merecem ser atribuídas ao modelo orçamentário brasileiro, com destaque a sua capacidade comparativa de avaliação das diferentes funções e programas, comparação dos custos das funções e programas, avaliação da eficiência do governo em relação à iniciativa privada, fonte de informação para o controle interno e externo de órgãos e da sociedade.



Para a construção das peças orçamentárias, torna-se necessário inicialmente fazer um diagnóstico do cenário real. A partir desse ponto é estabelecido um novo cenário futuro a ser atingido. Ao longo do caminho a ser percorrido, devem ser estimulados os agentes e adotadas ações que induzam a mudança da realidade, sempre com a utilização eficiente dos recursos para atingir as metas e objetivos propostos.

Nessa concepção constitucional, o Plano Plurianual integra as características de planejamento de longo prazo. Por isso, ele deverá contemplar obrigatoriamente todas as despesas de capital, compreendidas, assim, pelos investimentos que integram especialmente as obras, aquisição de bens móveis e imóveis para os próximos quatro anos. Deverão integrar ainda os gastos decorrentes de novos programas de caráter continuado, pois tornam-se fontes de novos investimentos e gastos permanentes com a sua implementação. As despesas decorrentes dos gastos correntes com pessoal, material de consumo, prestação de serviços, etc., são facultativos de mensuração no Plano Plurianual. Nesse sentido, será construído respeitando os seguintes pontos: levantamento dos problemas, possíveis soluções, formas de desenvolvimento, estabelecimento de programas; elaboração detalhada dos programas de ação, através da definição do objetivo, meta, ação, produto, unidade de medida, valores, fontes de recursos e prioridades; elaboração do resumo dos programas, demonstrando a viabilidade dos programas com as receitas previstas; elaboração do demonstrativo de metas fiscais e financeiras; e elaboração do Projeto de Lei.

A Constituição de 1988 estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias contemple essencialmente as orientações básicas para elaboração do orçamento anual, definindo metas físicas dos novos gastos assumidos, novas obras e ações públicas, servindo de ponte entre as ações propostas no Plano Plurianual e sua programação de execução no orçamento anual. Possui ainda as seguintes atribuições: estabelecer as regras para as possíveis alterações orçamentárias e tributárias para o exercício subsequente; dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; deliberar sobre método de avaliação de resultados dos programas; integrar os anexos das metas e riscos fiscais; definir a utilização da reserva de contingência; estabelecer a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso; definir os critérios e situações em que deverá vigorar a limitação de empenho, entre outros.

De outro modo, a Lei Orçamentária Anual contemplará a programação de todas as despesas correntes e de capital para o próximo exercício. Merece destaque que essa



ferramenta apresentará um detalhamento dos gastos, sempre observando o que foi estabelecido no PPA e LDO. O orçamento anual tem importância central nas ações do poder público e o processo de elaboração deverá contemplar: a participação popular através de audiências públicas; ser compatível com as metas fiscais estabelecidas na LDO; prever a arrecadação de todos os tributos de sua competência; integrar todos os orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimento, entre outros.

Na concepção orçamentária do planejamento da despesa pública é possível afirmar que “a etapa do planejamento e contratação abrange, de modo geral, a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação” (STN, 2008b, p. 58). A fixação da despesa orçamentária é limitada à estimativa da receita prevista e definida a partir do planejamento, com base na execução das despesas dos exercícios anteriores e novos projetos a serem desenvolvidos, assim como a inflação, os reajustes, os aumentos ou mesmo reduções de gastos públicos.

Enquanto isso, a execução orçamentária da despesa é formada pela programação e realização das despesas, respeitando os recursos financeiros disponíveis pela administração pública, assim como os limites e exigências legais. Conforme a Lei nº 4.320/1964, a execução da despesa orçamentária é constituída pelos estágios do empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento. A liquidação consiste em verificar o direito do credor, com base em documentos comprobatórios. Por fim, o pagamento representa a última fase do processo da despesa pública, que será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação.

No tocante às etapas do processo orçamentário da receita pública, essas são constituídas pelo planejamento, execução, controle e avaliação. O planejamento “compreende a previsão de arrecadação da receita orçamentária constante da Lei Orçamentária Anual – LOA, resultante de metodologias de projeção usualmente adotadas, observada as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (STN, 2008a, p. 41). Para essa previsão das receitas orçamentárias, diferentes metodologias deverão ser utilizadas de acordo com o tipo de receita a ser projetada, destacando-se a metodologia baseada na série histórica com correção de valores por índices de preços. A etapa da execução orçamentária conforme a Lei nº 4.320/1964 é formada pelos estágios de lançamento, arrecadação e recolhimento.



O lançamento é a primeira fase da execução orçamentária da receita, compreendido como “o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível” (STN, 2008a, p. 44). Esse procedimento abrange a individualização e cadastramento dos contribuintes, detalhando a espécie, valor e vencimento dos tributos que cada qual terá como obrigação de liquidar. Enquanto isso, a arrecadação, “é a entrega, realizada pelos contribuintes ou devedores, aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente, dos recursos devidos ao Tesouro” (STN, 2008a, p. 45). Abarca o momento em que o contribuinte liquida suas obrigações para com o Estado. Finalmente, o recolhimento abrange a transferência dos valores arrecadados ao caixa do Tesouro (STN, 2008a). Essa última fase da execução da receita pública compreende a simples entrega dos recursos arrecadados ao ente público por meio de contas específicas.

A última etapa do processo orçamentário inclui o controle e avaliação, corresponde à fiscalização realizada pela própria administração, por meio dos órgãos de controle e pela sociedade (STN, 2008a). Essa etapa deve ser realizada com observância à previsão da receita, às ações de fiscalização, combate à sonegação, recuperação de créditos por vias administrativas ou judiciais, entre outras.

3 Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa é classificada quanto aos objetivos como descritiva, pois, busca descrever os impactos da distribuição tributária na execução orçamentaria dos municípios catarinenses.

No que se refere ao procedimento de coleta dos dados a pesquisa é classificada como documental baseada na coleta das informações por meio das páginas eletrônicas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC). Quanto à abordagem do problema a pesquisa é classificada como quantitativa. Sampieri, Collado e Lucio (2006, p. 155) citam que “nos estudos quantitativos, geralmente se concebe ou se seleciona o modelo de pesquisa depois de ter aprimorado o problema de pesquisa, desenvolvido a perspectiva teórica, estabelecido o tipo inicial do estudo e formulado a (s) hipótese (s) se forem necessárias”.



O modelo utilizado no estudo foi de corte transversal, coletando os dados dos exercícios de 2009 a 2013 dos cento e setenta municípios integrantes da amostra da pesquisa.

A população objeto do estudo abrange os duzentos e noventa e cinco municípios catarinenses. A amostra é classificada como probabilística. Devido à seleção dos municípios integrantes da amostra por meio da técnica de amostragem probabilística casual simples e por sorteio, tornou-se necessário definir inicialmente o Erro Amostral. Nessa pesquisa, foi definido em 5%, conforme indicado e calculado por (BARBETTA, 2008).

$$n_0 = \frac{1}{e_0^2}$$

$$n_0 = \frac{1}{5^2}$$

$$\text{Cálculo: } n_0 = \frac{1}{5^2} = 400$$

De posse do erro amostral, foi definida a amostra de acordo com (BARBETTA, 2008).

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

Assim, a definição do número de municípios integrantes da amostra foi possível por meio do seguinte cálculo:

$$n = \frac{295 \times 400}{295 + 400} = 170 \text{ municípios catarinenses}$$

Utilizou-se neste estudo o método hipotético-dedutivo. Neste método, “se a hipótese não supera os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, que, se superar os testes rigorosos, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente como querem os indutivistas” (MARCONI; LAKATOS, 2005, p. 96).

A seguir são apresentadas as variáveis das hipóteses correspondentes a H_{01} até H_{03} .

No teste da hipótese H_{01} , foram utilizadas as seguintes variáveis: Distribuição Tributária (DT) e Execução Orçamentária na Saúde (EOS). A H_{02} foi testada com a utilização das seguintes variáveis: Distribuição Tributária (DT) e Execução Orçamentária na Educação (EOE). Para o teste de H_{03} , foram utilizadas as variáveis: Distribuição Tributária (DT) e Execução Orçamentária no Emprego e Renda (EOER).



Foram analisados os impactos por meio de uma abordagem quantitativa, utilizando-se inicialmente de uma análise descritiva. Posteriormente com o programa de análises estatísticas, *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) for Windows*, os dados coletados foram submetidos a análise estatística, identificando o Coeficiente de Correlação de *Pearson (r)* entre os conjuntos de variáveis. Field (2009) lembra que o Coeficiente de Correlação de *Pearson (r)* é também conhecido como o coeficiente de correlação produto-momento, ou seja, a medida do grau de associação entre duas variáveis, a direção dessa associação pode ser positiva ou negativa, representado pela seguinte equação:

$$r = \frac{1}{n-1} \sum \left(\frac{x_i - \bar{X}}{s_x} \right) \left(\frac{y_i - \bar{Y}}{s_y} \right)$$

Onde:

r = Coeficiente de Correlação de *Pearson*

n = tamanho da amostra

\sum = somatório

x_i = valores individuais de x

y_i = valores individuais de y

\bar{x} = média de x

\bar{y} = média de y

s_x = desvio padrão da variável x

s_y = desvio padrão da variável y

A utilização do Coeficiente de Correlação de *Pearson (r)* é justificada, pois, nas hipóteses H_{01} , H_{02} e H_{03} é evidente que existe a influência somente em um dos sentidos, ou seja, da variável distribuição tributária sobre a variável execução orçamentária e não o contrário.

4 Análise e Interpretação dos Dados

Para atender o objetivo do estudo são apresentados inicialmente, a análise descritiva da contribuição tributária, distribuição tributária e execução orçamentária dos municípios pesquisados. Posteriormente para solucionar o problema da pesquisa, são analisados, os impactos dos mecanismos distributivos na execução orçamentária nas áreas da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses, por meio do teste das três hipóteses.

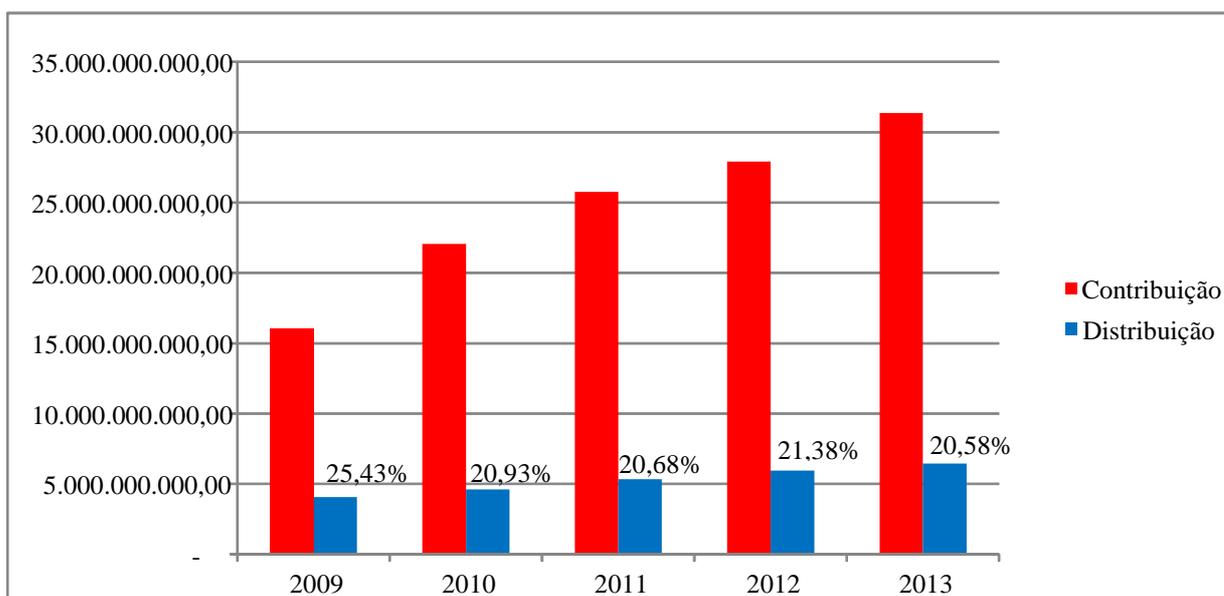


4.1 Contribuição tributária, distribuição tributária e execução orçamentária

De início, torna-se importante entender que a contribuição tributária corresponde aos tributos recolhidos, pelo conjunto de contribuintes de cada município para a formação do montante total arrecado pelo Estado e União. Sua análise frente à distribuição tributária torna-se importante para a construção do diagnóstico do real cenário, da contribuição dos municípios e seu retorno recebido dos governos estadual e federal. Dessa forma, torna-se possível fazer uma avaliação ampla da contribuição dos municípios, a distribuição recebida e execução dos recursos.

Para isso, inicialmente é apresentado, no Gráfico 1, a contribuição tributária dos 170 municípios da amostra e o percentual de distribuição tributária recebida ao longo dos cinco anos da pesquisa.

Gráfico 1 - Contribuição e distribuição tributária total



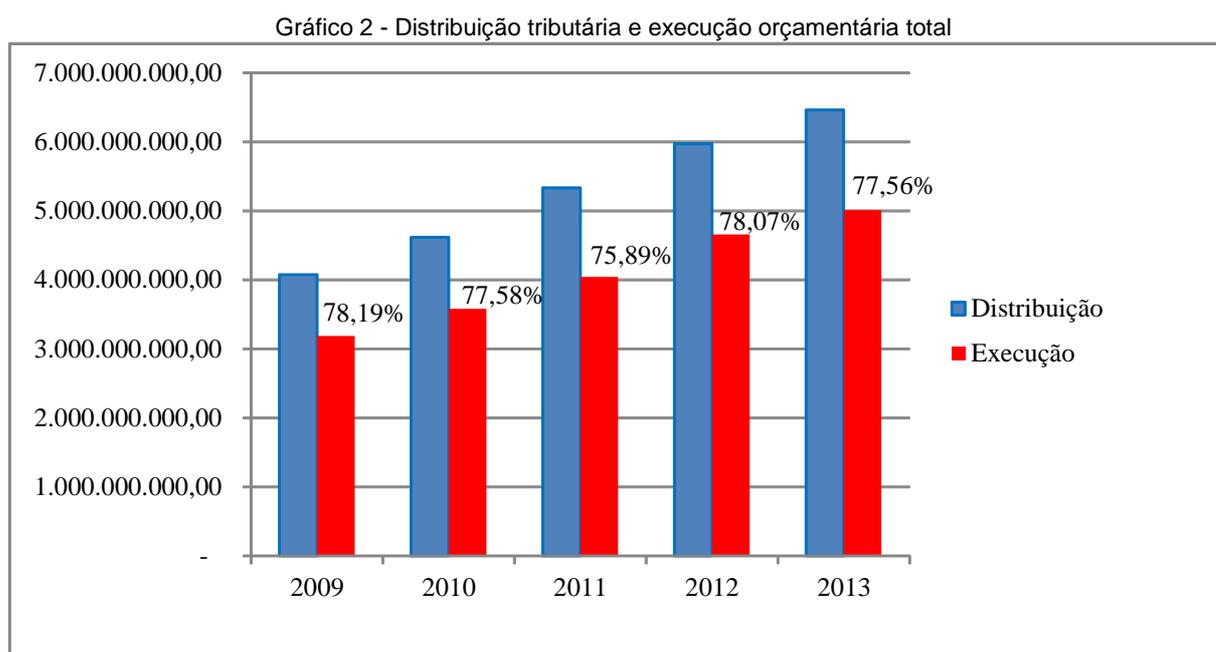
Fonte: dados da pesquisa.

Denota-se, por meio do Gráfico 1, que a contribuição anual dos 170 municípios pesquisados foi significativamente superior aos valores dos recursos distribuídos. O percentual aproximado de 20%, ao longo dos cinco anos avaliados, explica a limitação dos recursos disponíveis aos municípios na execução de suas políticas públicas. Merece ser destacado que o percentual da distribuição de 2009 é relativamente maior que dos demais



anos, devido à ausência das informações da contribuição do IPVA dos municípios aos cofres estaduais.

O Gráfico 2 nos permite comparar a execução orçamentária dos municípios frente aos valores recebidos de distribuição tributária do Estado e União ao longo dos cinco anos da pesquisa.

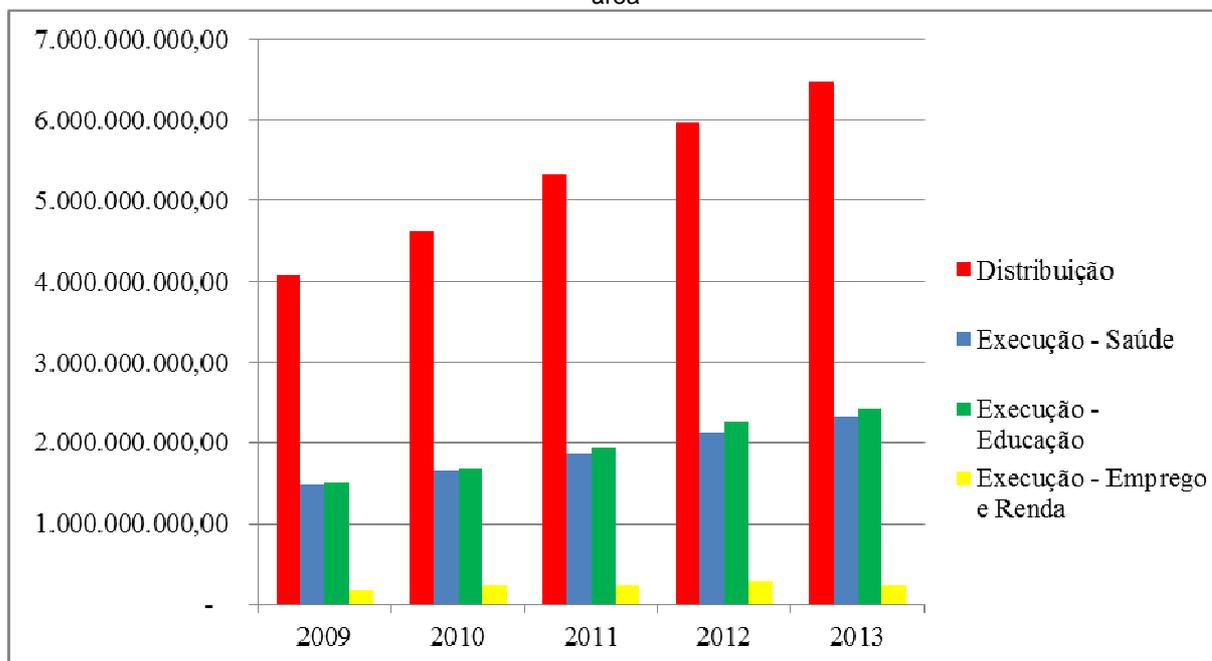


Fonte: dados da pesquisa.

Por meio do Gráfico 2, fica evidenciado o crescimento anual dos valores da distribuição tributária e, simultaneamente, os valores da execução orçamentária. Isso se explica parcialmente pela vinculação da maioria dos recursos federais e estaduais a duas das três áreas pesquisadas, compreendidas pela saúde e educação. Percebe-se que anualmente o montante de recursos executados equivale a mais de 75% do valor distribuído pelo Estado e União. Para detalhar essa relação entre distribuição tributária e execução orçamentária, o Gráfico 3 faz a comparação nas três áreas pesquisadas.



Gráfico 3 - Distribuição tributária e execução orçamentária total por área



Fonte: dados da pesquisa.

No que se refere à distribuição tributária e execução por área pesquisada, o Gráfico 3 demonstra que as áreas da saúde e educação merecem destaque quanto aos valores executados. É perceptível que a evolução da execução anual está vinculada à distribuição, pois, à medida que a distribuição tributária aumenta, a execução acompanha esses valores proporcionalmente. Isso é parcialmente justificado pela vinculação da maior parte dos recursos distribuídos para a saúde e a educação, assim como a aplicação de percentuais mínimos nessas áreas. De forma diferente, a execução orçamentária da área de emprego e renda mantém-se praticamente estável ao longo dos cinco anos pesquisados, o que demonstra uma baixa relação entre o aumento da distribuição tributária federal e estadual com a efetiva execução nessa área.

4.2 Testes de hipótese dos impactos dos mecanismos distributivos

Nesse tópico, são apresentados os resultados das hipóteses testadas H_{01} , H_{02} e H_{03} . Para isso, foram testadas pelo Coeficiente de Correlação de *Pearson* (r). As Tabelas 1, 2 e 3 evidenciam os resultados dos testes realizados.

A Tabela 1 demonstra o resultado da correlação anual existente entre a distribuição tributária e execução orçamentária na área da saúde, dos municípios pesquisados no



período de 2009 a 2013. Também é apresentado o resultado da correlação média das duas variáveis nos cinco anos avaliados.

Tabela 1 - Resultado do teste de correlação da hipótese H_{01} - Distribuição tributária e execução orçamentária na área da saúde

Ano	Variáveis	Correlação (r) de Pearson	Sig. (α)	Status da hipótese
2009	DT e EOS	0,979**	0,000	Aceita
2010	DT e EOS	0,984**	0,000	Aceita
2011	DT e EOS	0,982**	0,000	Aceita
2012	DT e EOS	0,983**	0,000	Aceita
2013	DT e EOS	0,985**	0,000	Aceita
Média	MDT e MEOS	0,985**	0,000	Aceita

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: dados da pesquisa.

A primeira hipótese estatística analisou a correlação existente entre distribuição tributária e execução orçamentária da área de saúde e ficou assim definida:

H₀₁: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de saúde dos municípios catarinenses.

Esta hipótese foi testada por meio de um conjunto de variáveis, compreendido pelo valor da Distribuição Tributária e Execução Orçamentária da Saúde (DT e EOS). Os achados demonstram um efeito significativo das correlações entre o conjunto de variáveis testadas. De acordo com Field (2009, p. 52), “Se a probabilidade de obter o valor da nossa estatística teste por acaso for menor do que 0,05, então, geralmente aceitamos a hipótese experimental como verdadeira: há um efeito na população. Normalmente dizemos *existe um efeito significativo de...*”. O mesmo teste indica que a correlação de *Pearson* é muito grande, estando em todos os anos acima de 0,9. Field (2009, p. 129) explica que “[...] como o coeficiente de correlação é uma medida padronizada de um efeito observado, ele é uma medida comumente usada do tamanho do efeito, e que valores de $\pm 0,1$ representam um efeito pequeno, $\pm 0,3$, um efeito médio e $\pm 0,5$, um efeito grande”.

Reforçando mais os resultados, o teste da média, utilizando como variáveis a Média da Distribuição Tributária e Média da Execução Orçamentária da Saúde (MDT e MEOS) dos cinco anos, apresenta efeitos significativos e de correlação grande. Portanto, a execução orçamentária da área da saúde é explicada na média em 98,5% pela distribuição tributária.



Os resultados da correlação muito forte ou de efeito grande podem ser explicados parcialmente, a partir da vinculação constitucional à saúde, de grande parcela dos recursos originados da distribuição tributária. Assim, os resultados anuais, reforçados pela média dos anos utilizados, indicam a aceitação de H_{01} , ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de saúde dos municípios catarinenses.

A Tabela 2 demonstra o resultado da correlação anual existente entre a distribuição tributária e execução orçamentária da área de educação dos municípios investigados. Do mesmo modo, é apresentado o resultado da correlação média das duas variáveis nos cinco anos avaliados.

Tabela 2 - Resultado do teste de correlação da hipótese H_{02} - Distribuição tributária e execução orçamentária da área de educação

Ano	Variáveis	Correlação (r) de Pearson	Sig. (α)	Status da hipótese
2009	DT e EOE	0,974**	0,000	Aceita
2010	DT e EOE	0,985**	0,000	Aceita
2011	DT e EOE	0,981**	0,000	Aceita
2012	DT e EOE	0,979**	0,000	Aceita
2013	DT e EOE	0,972**	0,000	Aceita
Média	MDT e MEOE	0,981**	0,000	Aceita

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: dados da pesquisa.

A segunda hipótese estatística analisou a correlação existente entre distribuição tributária e execução orçamentária da área de educação e ficou assim definida:

H₀₂: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de educação dos municípios catarinenses.

A hipótese univariada H_{02} foi testada por meio das variáveis Distribuição Tributária e Execução Orçamentária da Educação (DT e EOE). Os resultados demonstram um efeito significativo das correlações entre o conjunto de variáveis testadas (Sig. 0,000). O teste de Correlação de Pearson (r) apresenta um efeito grande, acima de 0,9 em todos os anos avaliados. Corroborando os resultados individuais de cada ano, o teste da média que utilizou como variáveis a Média da Distribuição Tributária e Média da Execução Orçamentária da Educação (MDT e MEOE) evidenciou igualmente efeitos significativos e de correlação grande. Assim, a execução orçamentária da área da educação é explicada na média em 98,1% pela distribuição tributária.



Da mesma forma como na área da saúde, os resultados da correlação muito forte podem ser explicados parcialmente, a partir da vinculação constitucional à educação de grande parcela dos recursos originados da distribuição tributária. Portanto, os resultados anuais são reforçados pela média dos anos pesquisados, indicando a aceitação de H_{02} , ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de educação dos municípios catarinenses.

A Tabela 3 demonstra o resultado da correlação anual existente entre a distribuição tributária e execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios investigados. Da mesma forma, é evidenciado o resultado da correlação média das variáveis nos cinco anos avaliados.

Tabela 3 – Resultado do teste de correlação da hipótese H_{03} – Distribuição tributária e execução orçamentária da área de emprego e renda

Ano	Variáveis	Correlação (r) de Pearson	Sig. (α)	Status da hipótese
2009	DT e EOER	0,777**	0,000	Aceita
2010	DT e EOER	0,782**	0,000	Aceita
2011	DT e EOER	0,760**	0,000	Aceita
2012	DT e EOER	0,776**	0,000	Aceita
2013	DT e EOER	0,755**	0,000	Aceita
Média	MDT e MEOER	0,787**	0,000	Aceita

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: dados da pesquisa.

A terceira hipótese estatística analisou a correlação existente entre distribuição tributária e execução orçamentária da área de emprego e renda e ficou assim definida:

H_{03} : Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

A H_{03} foi testada por meio do conjunto de variáveis da Distribuição Tributária e Execução Orçamentária do Emprego e Renda (DT e EOER). Da mesma forma como nas duas hipóteses anteriores, os achados do teste dessas variáveis apresentam um efeito significativo entre as mesmas. Igualmente, o teste de Correlação de *Pearson* apresenta um efeito grande, acima de 0,7 em todos os anos avaliados. Confirmando os resultados individuais de cada ano, o teste da média, que utilizou como variáveis a Média da Distribuição Tributária e Média da Execução Orçamentária do Emprego e Renda (MDT e MEOER), demonstrou efeitos significativos e de correlação grande. Portanto, a execução

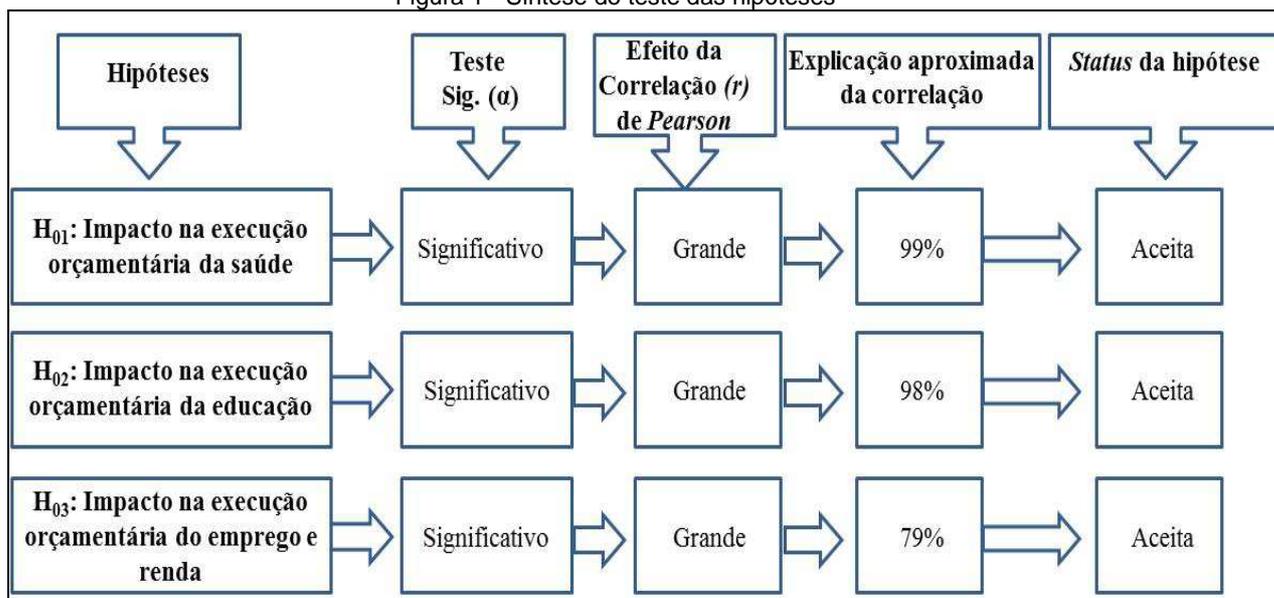


orçamentária da área do emprego e renda é explicada na média em 78,7% pela distribuição tributária, restando a explicação por outros fatores em 21,3%.

Denota-se que, apesar da correlação ainda ser forte nessa área pesquisada, existe uma ligeira queda, que pode ser justificada pela ausência de vinculação de grande parcela dos recursos originados da distribuição tributária à área de emprego e renda. Dessa forma, os resultados dos cinco anos tornam-se ainda mais robustos pela média dos anos pesquisados, indicando a aceitação de H_{03} , ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

Na Figura 1, apresenta-se uma síntese dos testes das seis hipóteses do estudo.

Figura 1 - Síntese do teste das hipóteses



Fonte: dados da pesquisa.

Torna-se possível inferir, por meio da Figura 1, que: a) todas as hipóteses do estudo apresentaram uma correlação significativa entre as variáveis de cada um dos conjuntos, o que permite a aceitação de todas; b) os resultados do teste de Correlação de *Pearson* (r) identificaram um efeito grande e com alto percentual de explicação entre as variáveis das três hipóteses, que buscaram analisar se os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária das áreas de saúde, educação, emprego e renda.



5 Conclusões

Diante da necessidade eminente de ampliação da qualidade do gasto público e garantir a execução das políticas públicas indispensáveis ao cidadão, torna-se indispensável que os mecanismos de distribuição dos tributos aos municípios incorporem em sua essência o objetivo de atender as necessidades da sociedade local. Essa capacidade dos mecanismos em redistribuir os tributos para diminuir as diferenças sociais no cenário local e regional pode ser mensurada inicialmente pelo volume de recursos executados nas áreas sociais.

Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo analisar os impactos dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses.

Para responder à questão da pesquisa e corroborar os resultados encontrados, utilizou-se o teste de hipóteses. As três hipóteses estatísticas foram ao encontro do objetivo geral do estudo. Assim são apresentadas e seus resultados ficam evidenciados.

H₀₁: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de saúde dos municípios catarinenses.

A primeira hipótese estatística do estudo foi aceita, pois ocorreu um efeito significativo das correlações entre o conjunto de variáveis testadas. Esse efeito foi muito grande, com capacidade de explicação do resultado superior a 98%, o que demonstra que a distribuição tributária causa impactos positivos na execução orçamentária da saúde dos cento e setenta municípios pesquisados.

H₀₂: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de educação dos municípios catarinenses.

A segunda hipótese do estudo também foi aceita, apresentando um efeito significativo do conjunto de variáveis. Esse efeito foi igualmente muito grande e com capacidade de explicação do resultado acima de 98% na média dos períodos. Assim, ficam confirmados os impactos positivos da distribuição tributária na execução orçamentária da educação dos municípios catarinenses.

H₀₃: Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira causam impactos positivos na execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

A última hipótese que atende ao objetivo do estudo, igualmente foi aceita, pois, assim como as demais, o efeito foi significativo e a Correlação de *Pearson* (*r*) apresentou



um efeito grande e com capacidade de explicação do resultado superior a 78% na média dos períodos analisados. Dessa forma, são evidentes os impactos positivos da distribuição tributária na execução orçamentária da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

Conclui-se que a necessidade de mudança nos mecanismos para melhorar a distribuição tributária é evidente, diante das grandes diferenças existentes entre as contribuições e distribuições tributárias dos municípios, assim como das execuções orçamentárias nas áreas da saúde, educação, emprego e renda. Diante das limitações do presente estudo, recomenda-se para futuras pesquisas, a análise por meio de método de multicase de outros fatores que interferem na execução orçamentária dos municípios.

Referências

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.

BRASIL. *Lei nº 4.320/1964*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

FIELD, Andy. *Descobrendo a Estatística usando o SPSS*. Tradução Lorí Viali. 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

LOCK, Fernando do Nascimento. *Estrutura e uso de informações orçamentárias governamentais: o caso do conselho municipal de educação de Santa Maria - RS*. 268 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2012.

PIRES, Julio Manuel. Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 149-158, set/out. 1996.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (orgs.), 2003, *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: Um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer. 128 f. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), 2014.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (orgs.), 2003, Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

RFB – Receita Federal do Brasil. *Arrecadação das Receitas Administradas pela RFB por Município*. Disponível em:
<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipio>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Hernández; LUCIO, Pilar Baptista. *Metodologia da pesquisa*. Tradução de Fátima Conceição Murad; Melissa Kassner; Sheila Clara Dystyler Ladeira. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA (SEF/SC). *Arrecadação por Município e por Região do Estado*. Disponível em:
<http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/diat/arrecadacao-por-municipio-e-por-regiao-do-estado>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN); MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: manual de receita nacional*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008a. 330 p. v.I

_____. *Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: manual de despesa nacional*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008b. 120 p. v.II.

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Consultas*. Disponível em:<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 20 fev. 2016.