



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA

CAMPUS JOÃO PESSOA

DIRETORIA DE ENSINO SUPERIOR

UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

JANAÍNA SILVA DE BRITO

**UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO
PRÓPRIA E SEUS EFEITOS NOS INDICADORES SOCIAIS NO
MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE.**

**JOÃO PESSOA
2018**

JANAÍNA SILVA DE BRITO

UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO PRÓPRIA E SEUS EFEITOS NOS INDICADORES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), **Curso de Especialização em Gestão Pública na Modalidade Educação à Distância**, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Professor Mestre Roberto Salgado Beato

**JOÃO PESSOA
2018**

Um estudo sobre a relação entre a arrecadação própria e seus efeitos nos indicadores sociais no município de Campina Grande.

Resumo

À medida que a arrecadação tributária cresce, tornam-se necessários maiores investimentos em diversas funções governamentais a fim de proporcionar melhorias nas condições de vida das pessoas. Nesse sentido, o presente estudo objetiva avaliar se o aumento da arrecadação própria melhora os indicadores sociais do município de Campina Grande-PB. Metodologicamente o artigo se caracteriza como uma pesquisa de campo, com abordagem quantitativa e do tipo documental e bibliográfica. Foram levantados os dados que retratam a situação fiscal e social do município referentes ao período de 2013 a 2017. Os resultados evidenciaram que o aumento da arrecadação teve relação positiva com a melhoria dos indicadores da educação básica em toda a série analisada, mostrando que existiu proporcionalidade direta entre arrecadação, gasto e indicador; já com os indicadores da saúde, houve uma discreta proporção, mas não o suficiente para apontar um efeito na melhoria dos mesmos. Os dados da área habitacional oscilaram e mostraram que não há uma relação constante e pertinente destes com o volume de arrecadação. Constatou-se que nem sempre o aumento da arrecadação e dos gastos públicos melhoram os indicadores sociais e que outros fatores podem afetar na condução das políticas públicas e na qualidade da aplicação dos recursos.

Palavras-chave: Gestão Tributária. Arrecadação Própria. Indicadores Sociais.

Abstract

As tax revenues increase, more investment in various government functions is required to provide improvements in people's living conditions. In this sense, the present study aims to evaluate if the increase of the own collection improves the social indicators of the city of Campina Grande-PB. Methodologically the article is characterized as a field research, with a quantitative approach and the documentary and bibliographic type. The data that reflect the fiscal and social situation of the municipality for the period from 2013 to 2017 were collected. The results showed that the increase in the collection had a positive relation with the improvement of the indicators of basic education in the whole series analyzed, showing that there was proportionality between collection, expenditure and indicator; already with the indicators of health, there was a discrete proportion, but not enough to indicate an effect in the improvement of them. The data of the housing area oscillated and showed that there is not a constant and pertinent relation of these with the volume of collection. It can be observed that, not always, the increase of the collection and of the public expenses improves the social indicators and that other factors can affect in the conduction of public policies and the quality of the application of the resources.

Keywords: Tax Administration. Own Collection. Social Indicators.

1 Introdução

A atuação do gestor público tem relação direta com o equilíbrio das finanças públicas e de como a população vivencia as ações implementadas pelas políticas públicas. Nesse diapasão, cabe ao gestor cumprir determinadas obrigações para realizar a atividade financeira do Estado onde se deve otimizar a obtenção de receitas.

Uma das maiores fontes de recursos do Estado advém da arrecadação de tributos e no

Brasil a competência para instituir e cobrar tributos é nos casos em que a lei determinar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, portanto, os tributos configuram-se em receitas e fazem parte do orçamento público. Fazem parte também do referido instrumento de planejamento as receitas advindas das transferências dos entes governamentais.

Nesse sentido, algumas discussões giram em torno do volume de recursos que os municípios deixam de arrecadar por não cumprirem a obrigação constitucional tributária,

ou seja, cerca de 82% dos municípios brasileiros dependem de transferências dos outros entes governamentais e não otimizam suas receitas próprias. Esta comprovação consta no Boletim Balanço em Foco, que traz a análise dos principais dados do Balanço do Setor Público Nacional referente ao ano de 2016 divulgado pelo Tesouro Nacional.

Na Paraíba, em recente diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (2018) constatou-se que os municípios paraibanos necessitam realizar adequações em suas estruturas de administração tributária, esse diagnóstico traçou linhas que devem ser objetos de ações do próprio tribunal e do Fórum Permanente de Administradores Tributários da Paraíba – FPAT/PB. O foco dessas ações está em otimizar a adoção de mecanismos capazes de fomentar o cumprimento de obrigações dos gestores e, conseqüentemente, melhorarem o volume de receitas próprias.

Nos últimos anos, a preocupação de muitos gestores municipais em melhorarem e modernizarem a estrutura da administração tributária vem alcançando destaque. O município de Campina Grande – PB é um exemplo disso, o Código Tributário do Município passou por uma atualização no ano de 2016 e possibilitou uma alavancagem na otimização de receitas próprias. O Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF (2017), divulgado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN, mede a situação fiscal dos municípios e mostrou que a cidade possui a melhor capacidade de arrecadação própria no estado e a classifica como a detentora de uma boa gestão no referido quesito.

Em contrapartida, crescem a demanda e a cobrança da sociedade por investimentos em diversas funções governamentais. Sabe-se que os gastos com algumas funções governamentais têm relação direta com o aumento na arrecadação de determinados tributos e para medir tais investimentos, os indicadores socioeconômicos tem sua relevância por permitir o controle social, bem como o administrativo. Ao analisar os recursos aplicados, tem-se uma visão geral do resultado das ações governamentais em todas as áreas das políticas públicas. (SILVA; SILVA e BORGES, 2015).

Nesse contexto, esta pesquisa justifica-se pela busca de um aprofundamento na abordagem das receitas próprias e como estas interferem nos gastos públicos como saúde, educação e outros, afetando, por conseguinte, os indicadores sociais

do município analisado. Desta forma, deve fornecer informações capazes de auxiliar a gestão local e apontar considerações relevantes sobre a relação entre a arrecadação e a prestação de benefícios à sociedade.

A partir da constatação exposta, eis que surge o seguinte questionamento: Qual o efeito do aumento da arrecadação própria na melhoria dos indicadores sociais no município de Campina Grande-PB? Sendo assim, o objetivo geral do estudo concentra-se em avaliar se o aumento da arrecadação própria melhora os indicadores sociais do município de Campina Grande-PB e como objetivos específicos: apresentar a evolução na arrecadação própria no município de Campina Grande; demonstrar como se apresentam os principais indicadores sociais que podem e devem ser afetados pelo aumento na arrecadação; analisar a relação entre o aumento da arrecadação e a melhoria dos indicadores sociais.

Seguindo esta introdução, o trabalho traz nas seções seguintes o referencial teórico, o método da pesquisa, os resultados da pesquisa e, por fim, apresenta as considerações finais.

2 Referencial teórico

2.1 Competências e obrigações dos municípios

A administração pública municipal, responsável pela execução das políticas públicas locais tem autonomia para gerir-se. Para colocar suas ações em prática, o gestor do município deve observar, em primeiro lugar, a constituição federal que estabelece diversas responsabilidades, direitos e obrigações.

“O município possui enorme responsabilidade, a qual recai, em parte expressiva, sobre o Poder Executivo, a quem compete governá-lo, desempenhando funções políticas, administrativas e executivas.” (BRASIL, 2008). A CF/88 e a lei orgânica dos municípios estabelecem um rol de competências para os municípios e podemos citar dentre elas as que seguem:

- prestar serviços públicos de interesse local;
- manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o estado;

- promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural;
- regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi;
- organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- criar, organizar e suprimir distritos. (BRASIL, 1988)

As competências privativas dos municípios podem ser sintetizadas conforme exposição no quadro a seguir:

Quadro 1 – Competências Privativas dos municípios:

| ÁREA | EXEMPLOS |
|---------------------------|--|
| Serviços públicos | Limpeza urbana; iluminação pública; transporte coletivo. |
| Ordenamento e uso do solo | Plano diretor; vias urbanas. |
| Espaço público | Praças; jardins, parques. |
| Abastecimento alimentar | Matadouros; feiras livres. |
| Cultura e lazer | Esportes; eventos |
| Desenvolvimento local | Geração de emprego e renda |

Fonte: elaboração própria com base em TEIXEIRA (2002).

No entanto, o município não atua sozinho na prestação de alguns serviços e na condução das políticas públicas. Existe uma cooperação em rede intergovernamental, ou seja, os três entes da federação têm responsabilidades compartilhadas e atuam em conjunto, somando recursos e esforços em prol do bem comum. KLERING *et. al* (2011) afirmam que “o papel central do poder executivo de um município é de proporcionar, em consonância com os outros níveis de governo, maior qualidade de vida para os seus munícipes”. Nesse contexto, no campo das principais políticas públicas que versam sobre saúde, educação, saneamento básico, meio ambiente, moradia,

emprego e renda existe uma participação preestabelecida para cada ente governamental, ou seja, a competência é comum ou concorrente para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Encontra-se em Teixeira (2018) algumas dessas políticas, conforme segue:

- a. Política de educação - Cabe ao município implementar a educação Pré-escolar e ensino fundamental, embora obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado através de recursos do antigo FUNDEF.
- b. Política de saúde - Hoje realizada em comum com o estado e a União, através do SUS, porém, com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros, hospitais quando municipalizados.
- c. Política urbana - Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais, que envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (Art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento. Infraestrutura básica e construção de moradia e espaços de lazer e esporte.
- d. Política de Saneamento básico - Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente aos município, estado e União.

e. Política de renda e emprego - Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o município, devendo ela ser exercida em comum com a União e estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (Art.23, X), logo é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado.

f. Política agrícola - Representa competência chave exercida pelo município em comum com a União e estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (Art.23,VIII). Convém lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União.

g. Política cultural - Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservar a identidade e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Esta é uma competência comum ao estado, à União e ao município.

h. Política ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde a direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente. (TEIXEIRA, 2002?).

recursos através da prerrogativa de arrecadar tributos de sua competência e também das transferências intergovernamentais. A gestão desses recursos é disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF/2000, onde estabelece que todos os governantes devem obedecer normas e limites na administração das finanças públicas. Nesse sentido, a LRF enfatiza em seu artigo 11 que: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. (BRASIL, 2000).

Logo, a administração pública municipal é responsável pela arrecadação de tributos e sua devolução à sociedade por meio de bens e serviços públicos, e dessa forma atende os interesses comuns da população (SOARES, GOMES E TOLEDO FILHO, 2011).

2.2 Gestão tributária municipal

Em recente pesquisa divulgada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN - constatou-se que há um forte desequilíbrio nos orçamentos da maioria dos municípios brasileiros no que diz respeito ao montante de receita própria frente ao total de receitas. Ou seja, o estudo aponta que cerca de 82% dos municípios brasileiros são dependentes de transferências de outros entes para cumprirem suas obrigações. Isso nos mostra que existe uma problemática que precisa ser combatida cada vez mais.

Diante deste cenário, planejar a receita tributária é primordial para alcançar os investimentos pretendidos pela política adotada pelo gestor público e cada município tem características peculiares que o tornam mais propensos a arrecadar mais um tipo de tributo que outro.

Para Anselmo (2013):

Quanto mais desenvolvida a economia local, maior será a capacidade de geração de tributos pelas empresas e pelos prestadores de serviços. Isso indica que esses municípios são geradores de riqueza e, consequentemente, a população possui melhor condição socioeconômica.

Para subsidiar a manutenção dos serviços públicos, a administração municipal obtém

Certamente, esses municípios também enfrentam muitos problemas, porém, a capacidade de contribuição de seus moradores é maior. (ANSELMO, 2013, p. 11).

Logo, verifica-se que a administração municipal deve contemplar no seu planejamento tributário as condições socioeconômicas de seus municípios e primar pela equidade na cobrança e distribuição dos tributos arrecadados. Tendo em vista que a eficiência precisa ter dois pontos de visão quais sejam: o orçamento em si e os resultados socioeconômicos.

No universo do Sistema Tributário Nacional, o tributo é considerado o gênero e o mesmo se divide em espécies. Assim, descreve o Código Tributário Nacional em seu art. 5.: “Os tributos são impostos, taxas e contribuição de melhoria” (BRASIL, 1966). A cada ente estatal é concedida a competência para instituir e cobrar tributos. Segundo a Constituição Federal de 1988 estão no rol de tributos municipais os seguintes:

- Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- Imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis – ITBI;
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN;
- Taxas;
- Contribuições de melhoria.

Ademais, destaca-se que a condução da política tributária municipal deve ser pautada, principalmente, na constante atualização do Código Tributário Municipal, tendo em vista que ele é o regente da administração fazendária de um município. Nesse sentido, a gestão tributária na administração pública municipal tem por objeto o cumprimento da obrigação constitucional e o gerenciamento de toda a cadeia fazendária, passando pela normatização, arrecadação e fiscalização de impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Para tanto, se faz necessário utilizar-se de ferramentas gerenciais adequadas e uma delas é o planejamento. Para Scur (2015) “o planejamento estratégico é fundamental para organizar a estrutura funcional, reduzir custos da atividade administrativa e fiscalizatória”. Ainda segundo

Anselmo (2013) o uso da tecnologia da informação é de suma importância para a consecução dos objetivos pretendidos no ato do planejamento tributário ao passo que permite criar condições para realizá-lo.

2.3 Indicadores sociais

As políticas públicas necessitam ser planejadas, medidas e avaliadas e nesse sentido Alves (2016) destaca que “os indicadores sociais refletem os resultados e os impactos da execução das políticas públicas e são de extrema importância tanto para o processo de diagnóstico e planejamento, como para o processo de avaliação”. Nesse ínterim, o planejamento governamental realizado pelos gestores públicos brasileiros vem evoluindo ao longo dos anos e o uso dos indicadores é uma ferramenta essencial e capaz de subsidiar as ações e estratégias das políticas públicas.

“No campo aplicado das Políticas Públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social” (JANNUZZI, 2012, p. 20). Ainda segundo o mesmo autor as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no Brasil ao passo que a descentralização administrativa e tributária vem exigindo um planejamento mais acentuado das administrações municipais.

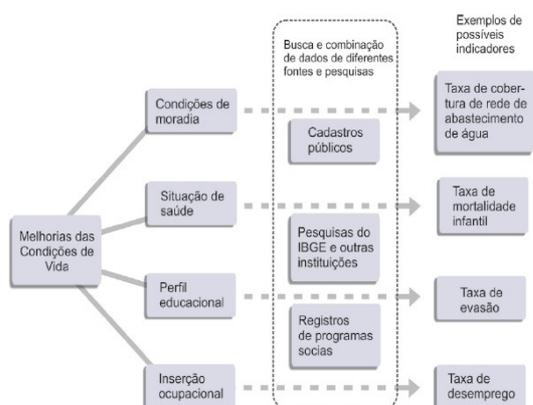
Os indicadores são bastante utilizados na gestão pública e ao serem contextualizados de forma adequada podem proporcionar inferências acerca de como a gestão municipal vem focando suas estratégias e ações. (COURA, CARVALHO E SOUSA, 2017).

Segundo Jannuzzi (2012, p. 20) são exemplos de indicadores sociais: proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini, proporção de crianças matriculadas em escolas, tendo em vista que geram um reflexo da realidade social.

Preceitua Jannuzzi (2012) que a sistematização dos indicadores sociais é resultado daquilo que se pretende investigar e apresenta a seguinte ilustração:

Figura 1: Do conceito de interesse programático aos indicadores sociais

LAKATOS, 2003, p. 185).



Fonte: JANNUZZI (2012, p.23)

Sendo assim, a escolha do indicador para analisar uma problemática deve estar alinhada ao objetivo do estudo pretendido.

3 Método da pesquisa

Esta seção descreverá os procedimentos metodológicos, relatando, as tipologias, as técnicas e métodos utilizados na pesquisa. Sendo assim, a pesquisa segue a seguinte caracterização: quanto à classificação, à abordagem e ao tipo:

Quanto à classificação, o estudo apresenta características de pesquisa de campo, tendo em vista que serão coletados dados do município de Campina Grande, por meio da navegação nos sites institucionais e portais da transparência, para quantificar e analisar a situação da arrecadação própria e a sua relação com os indicadores sociais, a fim de fornecer informações capazes de auxiliar a gestão local e apontar considerações relevantes sobre a relação entre a arrecadação e a prestação de benefícios à sociedade. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 185):

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. (MARCONI E

Em relação à abordagem, classifica-se como quantitativa, já que se pretende utilizar as técnicas para avaliação quantitativa. Nesse sentido, o processo de construção de um trabalho científico, dependendo da natureza das informações, dos dados e das evidências levantadas, poderá empreender uma avaliação quantitativa isto é: organizar, sumarizar, caracterizar e interpretar dados numéricos coletados (MARTINS e THEÓPHILO, 2009 *apud* ARAUJO e CARVALHO, 2018), sendo justamente isso o que se pretende neste trabalho.

Já quanto ao tipo, a pesquisa caracteriza-se como documental e bibliográfica. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) a pesquisa documental é aquela realizada através de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não-fraudados). As autoras afirmam ainda que esse tipo de pesquisa tem sido largamente utilizado nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências. Logo, serão coletados os relatórios da gestão governamental e demais dados estatísticos que subsidiarão o processo de investigação da pesquisa. Em relação à pesquisa bibliográfica, Santos (2004) menciona que a importância da pesquisa bibliográfica dar-se pelo fato de que ela encabeça qualquer processo de busca científica. Logo, a inserção de um referencial teórico tem por finalidade explicar o problema a partir da descrição de conceitos já existentes. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica reforça a compreensão do tema e facilita o entendimento das respostas encontradas para o problema formulado.

3.1 Universo, amostragem e amostra

Conforme Richardson (2015, p. 157) o universo de uma pesquisa “É o conjunto de elementos que possuem determinadas características”. Dessa forma, o estudo tem como universo todos os relatórios de gestão que retratam a situação fiscal e social da cidade de Campina Grande. A mesma está localizada em uma posição privilegiada na Serra da Borborema e a uma distância de 120 km da capital do Estado da Paraíba. De acordo com o IBGE (2018), sua população estimada é de 407.472 habitantes,

sendo a segunda cidade mais populosa da Paraíba.

Nesse ínterim, o fator determinante para esta escolha reside no fato da cidade apresentar a melhor capacidade de arrecadação própria no estado da Paraíba segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF (2017), divulgado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN. O IFGF Receita Própria considera o total de receitas geradas pelo município em relação à receita corrente líquida, permitindo a análise do grau de dependência das prefeituras dos repasses efetuados pelas esferas estadual e federal. Quanto maior for esse indicador, maior a autonomia do município.

Dentro deste universo se faz necessário determinar a amostragem do estudo e seguindo o conceito definido por Marconi e Lakatos (2003) temos que “o método da amostragem consiste em obter um juízo sobre o total (universo), mediante a compilação e exame de apenas uma parte, a amostra, selecionada por procedimentos científicos”. Sendo assim, segundo Richardson (2015) a amostra consiste em qualquer subconjunto universal ou da população. Logo, o tipo de amostragem abordada nesta pesquisa é a amostragem não probabilística e a técnica é a intencional, pois a escolha dos elementos do universo tem a interferência do pesquisador. Nesse contexto, os critérios utilizados para esta seleção recaem sobre o fato de que o objetivo da pesquisa é de estudar a relação entre as variáveis e foram eles: (1) ter dados públicos e disponíveis nos sítios eletrônicos; (2) retratar o volume de arrecadação de tributos próprios; (3) envolver informações que se relacionam segundo os preceitos de obrigatoriedade de aplicação de recursos públicos específicos.

Ademais, os dados que retratam a situação fiscal e social do município considerado na amostra são referentes ao período de 2013 a 2017 e serão extraídos das seguintes fontes: Portal da Transparência do município, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF, Portal Sagres do Tribunal de Contas da Paraíba.

As informações relativas ao volume de arrecadação dizem respeito aos tributos que seguem: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana – IPTU; imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis – ITBI;

imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN; taxas; contribuições de melhoria.

Os indicadores sociais relativos aos gastos terão como escopo o que preconiza o estudo de Coura, Carvalho e Sousa (2017) conforme segue no quadro abaixo:

Quadro 2: Indicadores de gastos de dimensão social:

| Indicador | Fórmula | Fonte | Interpretação |
|--|---|--------------------|---|
| GS - Gastos com saúde per capita | Gastos com saúde per capita = Gastos com saúde /População total | IBGE SAGRES (2018) | Avalia os gastos per capita com saúde no município. |
| GED - Gastos com educação per capita | Gastos com educação per capita = Total gastos com educação/População total | IBGE SAGRES (2018) | Avalia os gastos per capita com educação no município |
| GHAB - Gastos com habitação per capita | Gasto com habitação per capita = Total gasto com habitação /População Total | IBGE SAGRES (2018) | Avalia os gastos per capita com habitação no município. |

Fonte: Adaptado de Coura, Carvalho e Sousa (2017).

3.2 Coleta de dados

A pesquisa em pauta tem como tipo de instrumento de coleta de dados a observação sistemática, tendo em vista que ela permite segundo Marconi e Lakatos (2003) responder a propósitos preestabelecidos. Nesse sentido, os dados utilizados foram coletados no Portal da Transparência do município de Campina Grande, onde se extraiu as informações do Demonstrativo da Receita Segundo as Categorias Econômicas - Anexo 2 - Lei Federal nº 4.320/64 relativas à arrecadação municipal; no site do IBGE extraíram-se informações acerca da demografia, no Portal Sagres do Tribunal de Contas da Paraíba as informações sobre o montante dos gastos por área temática a cada exercício financeiro analisado e nos sites dos ministérios da educação, saúde e cidades foram coletados os

dados relativos, respectivamente, aos indicadores sociais de educação, saúde e habitação.

4 Resultados da pesquisa

Esta seção apresenta a análise e os resultados obtidos através do método de análise horizontal e vertical das variáveis de arrecadação e gastos públicos, e apresenta os principais indicadores sociais do município pesquisado. Para tanto se utilizou do *software Excel*.

Analisando os demonstrativos da receita segundo as categorias econômicas publicados no portal da transparência do município foi possível observar que as espécies tributárias impostos e taxas encontram-se sendo devidamente arrecadadas, no entanto, a espécie contribuição de melhoria não tem registro de sua ocorrência. Foram encontradas as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, mas foram desconsideradas neste estudo. A tabela 1 retrata a arrecadação do município considerando o marco temporal de 2013 a 2017 e permite constatar que a arrecadação com tributos de competência do município de Campina Grande apresenta volume

considerável ao levarmos em consideração o porte e amplitude da cidade. Depreende-se da análise que a arrecadação do IPTU e do ISS responderam por mais de setenta por cento da arrecadação própria. Na observação individualizada destaca-se que houve sempre uma evolução positiva na série para o IPTU e para o ISS, este com exceção para o ano de 2016 que apresentou uma baixa quando comparado ao ano de 2015. Em relação ao ITBI, constata-se que a arrecadação se manteve com pequenas oscilações ao longo da série. Já as taxas tiveram um comportamento diferenciado dos demais, onde apresentou alta e baixa consideráveis.

Ficou evidenciado que o ano de 2017 apresentou um considerável aumento da arrecadação de ambos os tributos tendo como um dos fatores propulsores a atualização do código tributário da cidade ocorrida em 2016 onde foram feitas alterações relevantes, principalmente, em relação ao IPTU levando em consideração o ajuste na matriz fiscal, crescimento imobiliário na cidade e valores que demandavam por atualizações.

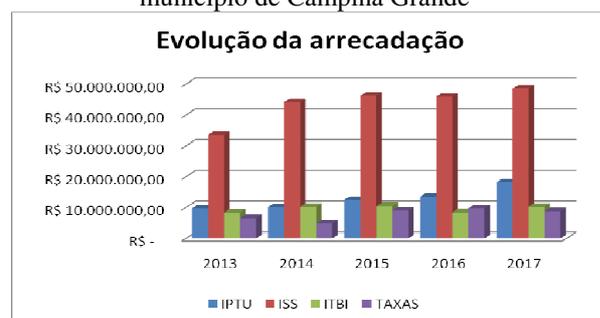
Tabela 1: Demonstrativo da arrecadação própria do município de Campina Grande

| ANO | TRIBUTOS (R\$) | | | | |
|--------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| | IPTU | ISS | ITBI | TAXAS | TOTAL |
| 2013 | 9.692.915,56 | 33.543.940,19 | 8.366.320,86 | 6.502.678,80 | 58.105.855,41 |
| 2014 | 10.195.771,98 | 44.199.118,38 | 10.243.425,86 | 4.765.289,74 | 69.403.605,96 |
| 2015 | 12.519.184,14 | 46.131.634,57 | 10.404.155,52 | 9.039.083,85 | 78.094.058,08 |
| 2016 | 13.562.902,53 | 45.893.444,32 | 8.422.428,98 | 9.710.342,02 | 77.589.117,85 |
| 2017 | 18.142.999,19 | 48.432.456,35 | 10.253.892,00 | 8.748.693,83 | 85.578.041,37 |
| TOTAL | 64.113.773,40 | 218.200.593,81 | 47.690.223,22 | 38.766.088,24 | 368.770.678,67 |

Fonte: elaboração própria com base no site Portal da Transparência do município de Campina Grande

Ademais se tem o gráfico abaixo que mostra a evolução da arrecadação:

Gráfico 1: Evolução da arrecadação própria do município de Campina Grande



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2018)

Na sequência foram analisados os dados referentes aos gastos com saúde, educação e habitação obtidos do portal Sagres, assim como, os dados da estimativa populacional levantados através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), os quais seguem detalhados na tabela 2 apresentada a seguir:

Tabela 2: Gastos por área e a estimativa populacional do município de Campina Grande

| Ano | Saúde | Educação | Habitação | Estimativa populacional |
|------|----------------|----------------|--------------|-------------------------|
| 2013 | 218.726.936,26 | 107.845.014,17 | 860.923,94 | 400.002 |
| 2014 | 236.508.180,70 | 122.885.762,40 | 758.867,01 | 402.912 |
| 2015 | 244.470.440,06 | 142.804.446,40 | 825.499,48 | 405.072 |
| 2016 | 260.168.570,54 | 165.106.376,40 | 1.256.170,21 | 407.754 |
| 2017 | 265.263.026,80 | 175.658.637,47 | 916.665,18 | 410.332 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sagres *On Line* - TCEPB e do IBGE (2018)

Após o cruzamento dos gastos com saúde, educação e habitação com a estimativa populacional de seus respectivos anos, chegou-se a novos valores que descrevem o gasto per capita para cada um desses indicadores. Esses valores foram descritos na tabela 3 e demonstram uma evolução gradual dos gastos com saúde per capita (GS PER CAPITA) e dos gastos com educação per capita (GED PER CAPITA), no entanto, em relação aos gastos com habitação per capita (GHAB PER CAPITA), houveram oscilações para mais e para menos ao longo do quinquênio.

A análise horizontal das variáveis dos indicadores de gastos de dimensão social permitiu inferir que o melhor desempenho foi registrado pelo indicador social relativo à educação, onde se manteve com evolução acima de dez pontos percentuais a cada ano, com exceção do ano 2017. Os gastos com saúde tiveram melhor desempenho no ano de 2014 e pior no ano de 2017. Já o GHAB PER CAPITA se destacou no ano de 2016, no entanto, apresentou maior oscilação de mais e menos gastos na série analisada.

Tabela 3: Indicadores de gastos de dimensão social do município de Campina Grande

| Ano | GS PER CAPITA | GED PER CAPITA | GHAB PER CAPITA |
|------|---------------|----------------|-----------------|
| 2013 | 546,81 | 269,61 | 2,15 |
| 2014 | 587,00 | 304,99 | 1,88 |
| 2015 | 603,52 | 352,54 | 2,04 |
| 2016 | 638,05 | 404,92 | 3,08 |
| 2017 | 646,46 | 428,09 | 2,23 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2018)

Ao correlacionarmos a variável da arrecadação com os indicadores de gastos de dimensão social, observou-se que em relação aos gastos com saúde e educação existiu uma evolução em todo o quinquênio. Destaca-se que mesmo na queda da arrecadação ocorrida no ano

de 2016, observada na tabela 1 e no gráfico 1, os indicadores de gastos se mantiveram em posição positiva em relação ao ano anterior, podendo ensejar que as outras fontes de receita do orçamento do ente municipal (receita patrimonial, receita de serviços, transferências correntes, dentre outras) permitiram o aporte necessário para cobrir tais gastos e mantê-los na contramão da baixa arrecadatória.

Posteriormente às análises da arrecadação e dos gastos por área buscou-se sistematizar os principais indicadores sociais publicados pelos órgãos oficiais e que retratam o resultado das ações e estratégias na aplicação dos recursos e políticas públicas municipais. Nessa sistematização, observou-se com base no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que a gestão municipal vem superando as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação para as séries / anos analisados.

A tabela 4 apresenta os resultados nas notas do IDEB para a 4ª série / 5ª ano do ensino fundamental, comparadas com as metas propostas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) nos anos de 2013, 2015 e 2017.

Tabela 4: Notas do IDEB – 4ª série / 5º ano do município de Campina Grande

| ANO | IDEB | META |
|------|------|------|
| 2013 | 4,3 | 4,2 |
| 2015 | 4,7 | 4,5 |
| 2017 | 5,2 | 4,8 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2018)

Na sequência, a tabela 5 apresenta as notas obtidas na avaliação da 8ª série / 9º ano do ensino fundamental, mostrando de forma comparativa que as metas estabelecidas pelo MEC foram superadas nos anos de 2013 e 2015 e atingida no ano de 2017.

Tabela 5: Notas do IDEB – 8ª série / 9º ano do município de Campina Grande

| ANO | IDEB | META |
|------|------|------|
| 2013 | 3,4 | 3,2 |
| 2015 | 3,7 | 3,5 |
| 2017 | 3,8 | 3,8 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2018)

Para a área da saúde, os indicadores utilizados como parâmetro foram o da taxa de mortalidade infantil, por refletir o acesso e a qualidade dos recursos para a saúde materna e melhorias das condições de vida e o da proporção de cobertura da população pelas equipes de saúde da família, por permitir identificar o alcance da assistência básica municipal em saúde. Ao observar a tabela 6, destaca-se que a taxa de mortalidade se manteve em queda, nos anos de 2014 e 2015 e voltou a crescer em 2016. Na comparação da proporção de cobertura das equipes de saúde da família os anos de 2014 e 2015 revelaram que o município possuía um maior potencial de oferta de ações e serviços básicos para a população, tendo em vista que se considera adequado haver pelo menos uma equipe de saúde da família para cada três mil habitantes, voltando em 2016 a ter uma baixa na cobertura populacional.

Tabela 6: Indicadores de Saúde do município de Campina Grande

| ANO | TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%) | PROPORÇÃO DE COBERTURA POPULACIONAL PELAS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA (%) |
|------|----------------------------------|---|
| 2013 | 13,45 | 80,50 |
| 2014 | 12,71 | 88,46 |
| 2015 | 12,40 | 88,46 |
| 2016 | 14,33 | 86,69 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Ministério da Saúde (2018)

No tocante à área habitacional optou-se por usar o indicador que mede o déficit habitacional para correlacionar com os gastos. No entanto, ao consultar o site do Ministério das Cidades, órgão responsável pela divulgação do indicador, só foi possível encontrar a estatística relativa ao Censo de 2010 e a mesma engloba o déficit da região metropolitana de Campina Grande. Logo, essa correlação não foi abordada

no estudo por não contemplar o período analisado.

Em síntese, considerando-se o objetivo proposto de se avaliar a evolução da arrecadação com os indicadores sociais de educação, saúde e habitação observaram-se um aumento da arrecadação e um aumento nos indicadores relativos aos gastos com saúde e educação, no entanto, não se constatou relação consistente com o indicador de habitação. Tal fato pode se justificar pela relação direta que os tributos têm com os gastos com a saúde e a educação, pois tem escopos delineados e percentuais mínimos de aplicação determinados pela legislação.

Quando da avaliação dos indicadores sociais que retratam o resultado da aplicação dos recursos, se constatou que os relativos à educação se encontram em harmonia com os indicadores de gastos, ou seja, existe uma relação diretamente proporcional entre as variáveis ora estudadas, mostrando que a gestão está alcançando as metas de aplicabilidade dos tributos arrecadados (eficácia) e do retorno em prestação de serviços de qualidade (eficiência e efetividade). Na saúde, os gastos não acompanham na mesma proporção a melhoria dos indicadores, o que sinaliza a necessidade de maior empenho por parte do gestor no que tange às políticas dessa área. Por fim, a área habitacional necessita de maiores investimentos e quando possível será pertinente correlacionar às variáveis.

5 Considerações

Os gestores municipais possuem diversos mecanismos legais para potencializar as receitas próprias e obterem resultados eficazes na gestão tributária. Em contrapartida tem por obrigação implementar políticas que visem melhorar as condições de vida das pessoas, através de investimentos sólidos e que possibilitem o equilíbrio entre a arrecadação e a colocação de prestação de serviços de qualidade à disposição dos munícipes. Nesse sentido, considerando a proposta da pesquisa foi possível analisar os dados sobre a arrecadação própria do município de Campina Grande, bem como os gastos, estimativa populacional e indicadores sociais relevantes por área estudada. A partir destes foi possível conseguir a sistematização e condensação dos resultados.

Foi avaliada a evolução da arrecadação municipal no período de 2013 a 2017 e os dados evidenciaram que a arrecadação do IPTU e do

ISS responderam por mais de setenta por cento da arrecadação própria. Convém ressaltar que o ano de 2017 apresentou um considerável aumento da arrecadação e tal fato tem relação com a atualização do Código Tributário do Município ocorrida no ano anterior.

Também foi possível identificar através da correlação das variáveis e da análise horizontal e vertical das mesmas que houve uma evolução gradual dos gastos com saúde per capita (GS PER CAPITA) e dos gastos com educação per capita (GED PER CAPITA), no entanto, em relação aos gastos com habitação per capita (GHAB PER CAPITA) não se observou constância no quinquênio analisado.

Em relação à análise dos indicadores sociais divulgados pelos órgãos oficiais e que retratam o resultado das ações e estratégias na aplicação dos recursos e políticas públicas municipais constatou-se que os indicadores que medem o desenvolvimento da educação básica apresentaram uma evolução positiva no quinquênio estudado e encontram relação diretamente proporcional com a evolução da arrecadação e dos gastos com educação per capita.

Ainda sobre os indicadores observou-se que a área da saúde não apresentou o mesmo comportamento que a educação, o que sinaliza a necessidade de maior empenho por parte do gestor no que tange às políticas dessa área. Os dados da área habitacional oscilaram e mostraram que não há uma relação constante e pertinente destes com o volume de arrecadação.

Desse modo, os resultados apontam que o aumento da arrecadação teve relação positiva com a melhoria dos indicadores da educação básica em toda a série analisada, mostrando que existiu proporcionalidade direta entre arrecadação, gasto e indicador. Já com os indicadores da saúde, houve uma discreta proporção, mas não o suficiente para apontar um efeito nas melhorias que a população necessita.

Como limitação do estudo destaca-se a impossibilidade de analisar os indicadores sociais da área habitacional, tendo em vista que a última estatística disponibilizada pelo Ministério das Cidades referencia o Censo de 2010.

Portanto, as análises condensadas neste trabalho podem suscitar outras pesquisas com a utilização de outros métodos estatísticos e sinalizam que nem sempre o aumento da arrecadação e, conseqüentemente, dos gastos

públicos melhoram os indicadores sociais do município. Nessa ótica, conclui-se que outros fatores estão envolvidos na condução das políticas públicas e que podem afetar na qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Referências

ALVES, M. A origem dos indicadores na gestão pública. **Revista Gestão Pública PE**, Recife, v. 12, set. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_1_id=178544&folderId=328799&name=DLFE-3796.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

ANSELMO, João Luís. **Tributo Municipal**. Cepam: São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

ARAUJO, L. R. M.; CARVALHO, J. R. M. de. Avaliação das Funções do Governo Municipal: Uma abordagem através do Método PROMETHEE II. **Qualitas Revista Eletrônica**. v. 19, p. 62-80, 2018. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/issue/view/266/showToc>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008. 44 p.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=579494&id=16434803&idBinario=16434817>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **CIDADES**. (2018). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/campina-grande/panorama>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

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

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 ago.2018.

_____. Ministério das Cidades. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/deficit_habitacional_municipal_2010.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (2018). Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1726896>>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional.** 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/665291/CPU_BSPN_2017-v2_Diagramado/0c811fe9-d684-4c8e-8b03-fc8834ff9043>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. Ministério da Saúde. **Informações de Saúde (TABNET).** 2018. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0201>>. Acesso em: 21 set. 2018.

CAMPINA GRANDE. Lei complementar nº 116, de 14 de dezembro de 2016 Institui o novo Código Tributário do Município de Campina Grande. Disponível em: <<https://www.campinagrande.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Separata-do-Seman%C3%A1rio-Oficial-n%C2%BA-2497-12-a-16-de-dezembro-de-2016.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.** Disponível em: <<http://campinagrande.pb.gov.br/portal-da-transparencia/>>. Acesso em: 05 set. 2018.

COURA, José Eduardo Lacerda; CARVALHO, José Ribamar Marques de; SOUSA, Alecvan de França. Indicadores Sociais de Gestão Pública: uma análise nos maiores municípios da Paraíba. In: IV Congresso Brasileiro de Administração Pública, 2017, João Pessoa, PB. A Construção da Administração Pública no Século XXI. João Pessoa, PB. **Anais eletrônicos...** João Pessoa: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2017. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0565-578-indicadores-socias-de-gestao-publica.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFGF 2017: Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/basic-html/page-1.html#>>. Acesso em: 03 ago.2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa.** UFRGS: Porto Alegre, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

KLERING, L. R.; BERGUE, S. T.; PORSSE, M. DE C. S.; STRANZ, E.; KRUEL, A. J. ; SCHROEDER, C. S. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Revista Análise.** V. 22, p. 31-43. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/9778/6701>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

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

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 6. ed. Rio de Janeiro: DP&, 2004.

SCUR, Rosane Boelther. **Gestão Tributária Municipal**: um estudo de caso do sistema de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) da prefeitura de Canela. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132292/000980993.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SILVA, M. C. da; SILVA, J. D. G. da; BORGES, E. F. Avaliação da execução orçamentária por funções de governo em municípios com a utilização de índices de desempenho. **RMC, Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 5-17, jan./abril 2015. Disponível em: <<http://revista.crcmg.org.br/index.php?journal=mc&page=issue&op=view&path%5B%5D=4>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SOARES, Maurélio; GOMES, Ely do Carmo Oliveira e TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro de. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 459-481, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7000>> Acesso em: 06 ago. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Competências dos municípios**. Disponível em <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR Bahia, 2002, Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA. **Diagnóstico de administração tributária Municipal (2018)**. Disponível em <<http://tce.pb.gov.br/publicacoes/analises-e-desempenhos-de-gestoes/diagnostico-de-administracao-tributaria-municipal-2018>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. **Sagres On Line**. Disponível em: <<https://sagres.tce.pb.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2018.