

As receitas do sistema tributário para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica: um estudo de recursos financeiros alocados para financiar o orçamento da educação básica no município de Passo Fundo - RS

*Rafael Pavan**

*Rosimar Serena Siqueira Esquinsani***

*Marco Antonio Montoya****

*Nadia Mar Bogoni*****

Resumo

O artigo tem como objetivo verificar se o município de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, atende à atribuição legal de transferências para o financiamento da educação básica e estabelecer uma comparação da evolução das receitas e das despesas com a educação associada ao número de alunos atendidos. Para satisfazer os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa qualitativa-quantitativa. O estudo de caso foi realizado no município de Passo Fundo, uma vez que a Lei Orgânica do município prevê a aplicação anual de pelo menos 35% das receitas da jurisdição municipal de impostos e de transferências correntes em educação. Como resultado, verificou-se que o município cumpriu a Lei Orgânica municipal, uma vez que aplicou, pelo menos, 35% das receitas de jurisdição municipal de impostos e transferências na manutenção da educação básica. Verificou-se que, entre 2009 e 2012, a despesa total com alunos matriculados no ensino básico público está aumentando, apesar de o número de estudantes permanecer constante, 13.968 alunos/ano. Portanto, conclui-se que o município tem uma aplicação financeira considerável por aluno, o que, se for eficiente e eficaz, pode refletir na satisfação da população com a qualidade dos serviços públicos de provisão na área da educação básica municipal.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Orçamento público. Sistema tributário.

* Mestre em Educação pela Universidade de Passo Fundo. Universidade de Passo Fundo. E-mail: rpa-
van@upf.br

** Doutora em Educação pela Unisinos. Universidade de Passo Fundo. E-mail: rosimaresquinsani@upf.br

*** Doutor em Economia Aplicada pela Esalq/USP. Universidade de Passo Fundo. E-mail: montoya@upf.br

**** Mestre em Contabilidade Controladoria pela Universidade Regional de Blumenau. Universidade de
Passo Fundo. E-mail: nbogoni@upf.br

<http://dx.doi.org/10.5335/rtee.v22i46.6757>

Submissão: 24/08/2015. Aceite: 26/02/2016.

1 Introdução

O financiamento da educação básica está inserido nas políticas públicas municipais como uma das atividades de extrema relevância, devendo ser promovido e incentivado pelo gestor público, objetivando satisfazer e oferecer a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Castro (2011) refere que o marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e por um conjunto de normas e regras infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. O autor dispõe ainda que esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

O padrão de federalismo desenvolvido no Brasil condicionou e influenciou a área da educação, especialmente no campo de seu financiamento. No contexto da base territorial física do Brasil, cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e municípios) possui atribuições constitucionais de ofertar educação de qualidade a todo cidadão. Cruz afirma que “[...] a CF/88 reconhece a educação como um direito social e, além de definir o ensino fundamental como direito público subjetivo, expressa vários outros direitos que remetem a um processo de democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica” (2011, p. 82).

Krawczyk (2011) ressalta que a pesquisa na área de políticas educacionais, ao longo dos tempos, estabeleceu um diálogo relevante com outras disciplinas. Esse clima sociopolítico influencia fortemente a escolha dos temas de pesquisas em política educacional, que, nos dias de hoje, continuam ocupando um espaço importante na produção científica: a relação entre educação e sociedade; a gestão do sistema educacional e da escola, a participação, a autonomia escolar, o financiamento, entre outras matérias. Esse cenário influencia o debate e a produção acadêmica em torno da democratização da gestão escolar e seu confronto com as teorias da administração empresarial, contrapondo o discurso da democratização ao da eficácia. O diálogo da educação com as diferentes áreas disciplinares não se dá de forma simultânea, pois a preocupação dessas com a educação – e vice-versa – está relacionada aos problemas e aos desafios que a realidade apresenta.

Dourado et al. (2006) afirmam que conhecer e compreender o financiamento da educação básica no Brasil requer um estudo dos aportes da legislação orçamentária a fim de entender a “sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a

importância do regime de colaboração entre esses e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos” (2006, p. 2).

Para tratar e debater sobre o universo do financiamento da educação, deve-se reportar aos instrumentos legais. Desse modo, chama-se a atenção para a lei maior, que é a Constituição federal, a última promulgada em 1988, como também para as Constituições estaduais, de cada estado brasileiro, e para as leis orgânicas, que regem os municípios. Cada aporte legal citado traz artigos que obrigam cada ente da federação a destinar parte da arrecadação de suas receitas ao custeio da educação.

Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul, objetivando acompanhar as alterações trazidas pela Carta Magna de 1988, promulgou em 3 de outubro de 1989 sua Constituição estadual e fez consignar no artigo 202 algo inovador para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, pois sua redação estabelece que o “Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências” (RIO GRANDE DO SUL, 1989), no financiamento da educação, desse modo, destinado percentual maior daquele previsto na Constituição federal.

Assim sendo, o município de Passo Fundo, um dos 496 municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul, situado na Região Norte, acompanhou a reformulação das constituições federal e estadual, e promulgou sua Lei Orgânica em 3 de abril de 1990, consignando redação semelhante à Constituição estadual quanto à vinculação da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento da educação básica. Ou seja, o município aplicará, anualmente, 35%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino público municipal. Convém ressaltar que todos os municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul também readequaram suas leis orgânicas, mas nem todos seguiram a redação dada pelo Estado quanto ao percentual mínimo de impostos vinculados à educação.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo verificar se o município de Passo Fundo cumpre com a destinação legal dos repasses indicados ao financiamento da educação básica no município de Passo Fundo bem como estabelecer um comparativo da evolução da receita e da despesa com educação associada ao número de alunos atendidos. Com isso, espera-se contribuir com o debate sobre a disciplina orçamentária e, principalmente, com a educação básica, considerada como uma das principais necessidades básicas de toda a população brasileira, rigorosamente incentivada e promovida por todos os gestores da administração pública.

A escolha de Passo Fundo para realizar o estudo de caso justifica-se pela especificidade de o município destinar ao financiamento da educação básica percentual maior do que aquele previsto no artigo 212 da Constituição federal, pois determina

o artigo que os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. No entanto, o município objeto de estudo diferenciou-se dos demais entes federados e consignou em seu aporte maior, a Lei Orgânica, 10% a mais da receita de imposto na manutenção e no desenvolvimento do ensino básico, totalizando 35% da receita de impostos.

É importante destacar que a análise dos dados refere-se ao ano de 2011, por seus dados estarem totalmente disponíveis, tanto no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul quanto no do município de Passo Fundo – Portal da Transparência – e na página do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação da Secretaria do Tesouro Nacional.

O artigo está dividido da seguinte maneira: na seção 2, apresenta-se o referencial teórico que salienta os aportes legais do sistema tributário nacional, que têm uma vinculação direta com a manutenção e o desenvolvimento da educação básica; na seção 3, apresenta-se de forma sucinta a metodologia utilizada no estudo; na seção 3, apresenta-se o método de pesquisa utilizado; na seção 4, inicialmente, avaliam-se os recursos financeiros orçados e transferidos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no exercício de 2011, em seguida, avaliam-se as despesas liquidadas e pagas para a educação nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, bem como se avalia o número de alunos matriculados na rede pública de educação. Finalmente, na seção 5, são apresentadas as principais conclusões obtidas no decorrer das análises.

2 Referencial teórico

Este capítulo tem o propósito de demonstrar, orientar e oferecer ao leitor entendimentos e conhecimentos sobre a complexa cadeia do sistema tributário, a principal fonte de arrecadação das receitas públicas, que dará guarida a todas as despesas realizadas pelo setor público. Dentre essas despesas, estão a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

2.1 O sistema tributário nacional

Os tributos são as principais fontes de arrecadação das receitas para fazer frente aos dispêndios/despesas dos órgãos públicos, sejam eles federais, estaduais, municipais ou distrital. Tributos são prestações obrigatórias compulsórias, visto

que a lei a todos obriga que cumpram com as finalidades fiscais, extrafiscais e parafiscais. Segundo Pergher, “no Brasil as fontes de receitas públicas, na sua maioria, provêm da cobrança dos impostos e contribuições e, em menor grau, de importância financeira das taxas e contribuições de melhoria” (2007, p. 59).

Nesse sentido, os tributos têm três funções, quais sejam: fiscal – quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado, a obtenção de receita; extrafiscal – quando seu principal objetivo é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros, quando se tributam pesadamente os latifúndios improdutivos, forçando seus proprietários ao cumprimento da função social da propriedade, ou quando se estabelece elevada alíquota para a importação de determinada mercadoria, visando à proteção da indústria nacional, por exemplo, criando impostos de importação e de exportação; parafiscal – quando o seu principal objetivo é a arrecadação de recursos para custear atividades que não integram as funções próprias do Estado, embora as desenvolva por meio de entidades específicas, como o Instituto Nacional do Seguro Social, com contribuições pagas à Ordem dos Advogados do Brasil, aos conselhos regionais de Medicina, de Odontologia, de Engenharia e Agronomia.

A natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, não pela denominação formal ou pela destinação do produto de sua arrecadação.

2.1.1 Conceito de tributos

As receitas públicas são auferidas por meio dos tributos recolhidos pelos contribuintes, sejam eles pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Segundo o que consta no Manual do Gestor Público, a receita representa todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental, representados, necessariamente, por ingressos financeiros efetivos, como o pagamento de ICMS por um contribuinte (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 176). O Código Tributário Nacional, em seu artigo 3º, traz um conceito legal de tributo, dispondo que “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

O tributo só poderá ser instituído ou aumentado por lei de acordo com o princípio da legalidade, artigo 150, I, da Constituição federal de 1988, pois nasce pela simples realização do fato descrito na hipótese de incidência prevista em lei, sendo, portanto, compulsório. A coerção de pagar tributos provém sempre do princípio da legalidade, pois o tributo só pode ser instituído ou aumentado por lei.

2.1.2 Classificação dos tributos

Atualmente, entende-se como espécies de tributos os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas e contribuições para a seguridade social). Ainda, como consta no artigo 149-A da Constituição federal, também há uma contribuição específica para o custeio do serviço de iluminação pública.

A Constituição federal de 1988 especifica, em seu artigo 145, as seguintes espécies de tributos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[...]

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (BRASIL, 1988).

Conforme determina a Carta Magna, os tributos classificam-se em cinco espécies, os quais os entes públicos das três esferas (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) deverão instituir, fiscalizar, controlar e arrecadar para fazer frente às despesas dos órgãos públicos, visando satisfazer e promover o bem comum do povo brasileiro nas áreas mais essenciais e necessárias, como educação, saúde, saneamento, segurança, moradia, entre outros setores.

2.1.3 Impostos e sua divisão constitucional entre os entes da federação

Conforme se constatou, imposto é um tributo que faz parte da vida do contribuinte, incidindo sobre seu patrimônio, renda ou serviço, independente do agir do Estado. A receita dos impostos é não vinculada, podendo ser gasta pelo ente tribuante com qualquer despesa que lhe aprovar.

Castro destaca que “[...] a estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos” (2011, p. 32). Afirma ainda que a vinculação de parte das receitas provenientes dos impostos para a educação é uma das medidas políticas mais importantes para assegurar a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nessa área.

Observa-se como é importante a receita financeira oriunda dos impostos, pois esse tributo tem vinculação direta com a área da educação. Desse modo, justifica-se o estudo, que descreve a divisão constitucional dos impostos pertencentes a cada ente da federação: União, Estados, Distrito Federal e municípios.

- a) **Impostos da competência da administração pública federal:** Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Grandes Fortunas.
- b) **Impostos da competência dos Estados e do Distrito Federal:** Imposto de Transmissão de Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadoria e Prestações de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
- c) **Impostos da competência dos municípios:** Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão Intervi-vos de Bens Móveis e Direitos a eles Relativos e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

2.1.4 Receitas tributárias que compõem o Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, é formado por uma partição de receitas tributárias de competência dos estados e municípios. Para tornar um pouco mais claros a interpretação e o conhecimento sobre a distribuição das receitas tributárias provenientes dos impostos e transferências da União, tema tratado pelo artigo 3º da lei que estabeleceu o Fundeb, elaborou-se um quadro para ilustrar a partição de cada ente federativo, conforme pode ser observado nos Quadro 1 e 2.

Quadro 1 – Participação do Estado na distribuição das receitas tributárias

ESTADOS	ICMS	20%
	ITCMD	
	IPVA	
	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR e IPI)	
	Desoneração ICMS (LC 87/96)	
	Cota-parte IPI exportação (10%)	

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 2 - Participação dos municípios na distribuição das receitas tributárias

MUNICÍPIOS	Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR e IPI)	20%
	Cota-parte ICMS (25%)	
	Cota-parte IPVA (50%)	
	ITR arrecadado (Constituição federal, art. 153, § 4º, III)	
	Cota-parte ITR (50%)	
	Cota-parte IPI exportação	
	Desoneração ICMS (Lei Kandir 87/1996)	

Fonte: elaborado pelos autores.

Cabe ressaltar que os recursos do fundo, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica pública. Ainda, de acordo com o artigo 22 da lei que estabeleceu o Fundeb, do percentual de 20% que compõe o fundo, 60% serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Esse fundo é dos âmbitos estadual e distrital, o que vale dizer que cada um dos entes da federação manterá o seu Fundeb, ou seja, cada Estado mantém um fundo, que terá um período de duração de catorze anos.

Dentre as várias mudanças ocorridas entre a transação de um fundo e outro, há a complementação da União, que fica comprometida de complementar os recursos financeiros nos três primeiros anos e, a partir do quarto ano, deverá destinar recursos no patamar de 10% do total dos recursos. O Quadro 3 demonstra as diferenças ocorridas entre um fundo e outro.

Quadro 3 – Comparativo entre o Fundef e Fundeb

Aspectos	Fundef	Fundeb
Período de vigência	Dez anos (até 2006)	Catorze anos (2007 – 2020)
Etapa da educação	Ensino fundamental, exceto EJA Ensino Fundamental (EF)	Educação básica (etapas e modalidades)
Beneficiários	31 milhões de alunos	47,2 milhões de alunos (progressivamente)
Fontes de recursos	15% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS (cota estadual), Fundo IPI Exportação, FPM, ICMS (cota municipal)	20% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS (cota estadual), Fundo IPI Exportação, IPVA, ITCMD, ITR, FPM, ICMS (cota municipal (progressivamente)
	Complementação da União (parâmetro na Lei nº 9.424/1996)	Complementação da União: valores fixados para os três primeiros anos e depois 10% do total de recursos
Recursos (em R\$)	Em torno de 34 bilhões (2006)	Mais de 50 bilhões (progressivamente)
Critério de distribuição dos recursos entre Estados e municípios	Número de alunos do ensino fundamental (censo escolar do ano anterior)	Número de alunos da educação básica apurado no Censo Escolar (ponderações de etapas e modalidades). Matrículas na rede estadual nos ensinos fundamental e médio e matrículas em rede municipal no ensino fundamental e na educação infantil.
	Complementação da União: garantia do valor mínimo nacional por aluno	Complementação da União: garantia dos valores mínimos nacionais e 10% para programas de melhoria da qualidade
Critérios para utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração do magistério do ensino fundamental e o restante para qualquer despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino	Estados: mínimo de 60% para remuneração do magistério dos ensinos fundamental e médio e o restante para despesas de MDE. Municípios: mínimo de 60% para remuneração do magistério do ensino fundamental e da educação infantil e o restante para despesas de MDE.
Salário educação	Vinculado ao ensino fundamental	Vinculado à educação básica

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Pergher (2007, p. 56, 57).

Conforme demonstrado, a mudança de um fundo para outro trouxe várias mudanças importantes, visando ampliar o financiamento, a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

3 Método de pesquisa

Tendo em vista os objetivos traçados, a pesquisa é caracterizada como descritiva, com abordagem quantitativa e qualitativa. A abordagem quantitativa é caracterizada por Hair Jr. et al. como sendo “mensurações em que números são

usados diretamente para representar as propriedades de algo. Como são registrados diretamente com números, os dados estão em uma forma que se presta para a análise estatística” (2005, p. 100).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, caracteriza-se como pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso. A pesquisa documental tem como fonte de coleta de dados os documentos, escritos ou não, e pode ser feita no momento em que o fato ocorre ou depois (MARCONI; LAKATOS, 1992).

Segundo Cervo e Bervian (2007, p. 60), para qualquer pesquisa, das mais diversas áreas do conhecimento, requer-se uma pesquisa bibliográfica tanto para o levantamento do tema quanto para a fundamentação teórica e para justificar os limites e as contribuições do estudo.

Dessa forma, esta pesquisa tem como fonte de documentos os demonstrativos contábeis e financeiros do município de Passo Fundo, disponíveis a toda sociedade no Portal da Transparência da prefeitura. Os dados também podem ser obtidos no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e da Secretaria do Tesouro Nacional. A pesquisa foi realizada no município de Passo Fundo, situado na Região Norte do estado do Rio Grande do Sul, com coleta de dados realizada de junho a dezembro de 2013 sobre o período de 2011, por já estar encerrado e pelo fato de os dados estarem à disposição.

A tabulação, segundo Gil (2006), refere-se ao agrupamento e à contagem dos casos que se encontram nas várias categorias de análise. Para tanto, utilizou-se a tabulação eletrônica dos dados por meio do *software* Microsoft® Excel 2010 for Windows.

Salienta-se que, antes de fazer as interpretações e análises dos quadros e tabelas referentes à arrecadação total das receitas do município, como também dos gastos totais liquidados no órgão da Secretaria da Educação, foi necessário realizar a deflação dos valores nominais para o ano base de 2011, utilizando-se o índice IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

4 Análise e interpretação dos resultados

Passo Fundo é um dos 496 municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul. Sediado no interior, na Região Norte, conta com uma população estimada, segundo dados da Diretoria de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 187.298 habitantes. Tem economia centrada nos setores de prestação de serviços (médico e educacional, de nível universitário), comércio, indústria e da renda gerada pelas atividades de agropecuária. Atualmente, a rede municipal de

ensino tem 14.098 alunos matriculados regularmente, distribuídos em 66 escolas, abrangendo a educação infantil e o ensino fundamental (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA, 2011).

Segundo o que estabelece a Constituição federal, o município de Passo Fundo, como uma divisão político-administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, reger-se-á por leis orgânicas e pelas leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas constituições da República e do Estado.

O município de Passo Fundo promulgou em 3 de abril de 1990 sua Lei Orgânica mais recente, dispondo no artigo 215 que o município aplicará, anualmente, 35%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação pública municipal. E que desse percentual, no mínimo, 2% deverão ser aplicados na educação infantil, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Assim, é um fator positivo que o município de Passo Fundo tenha inovado e ido além do previsto constitucionalmente em relação aos percentuais dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica do município. Com base nisso, o que se objetiva neste trabalho é verificar se realmente essa normatização é cumprida na prática.

4.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias do município de Passo Fundo

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma importante ferramenta na gestão pública, pois disciplina as discussões e a definição de prioridades do orçamento, como também dispõe sobre a divisão de verbas por poder, introduzida pela Constituição federal de 1988, conforme § 2º do artigo 165, que dispõe:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

O município de Passo Fundo aprovou a Lei nº 4.710, em 14 de setembro de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2011. A lei expressou, no artigo 6º, I, que da Lei Orçamentária Anual (LOA) constarão, entre outras, as obrigações de consignar:

para manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal, no mínimo, o percentual determinado na Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, da receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências e a utilizada na manutenção e desenvolvimento do ensino, incluídas as transferências oriundas de qualquer ente da federação, destinadas exclusivamente à área da educação, como merenda escolar, transporte escolar, salário educação, verbas do dinheiro direto na escola, do FUNDEB e do PRADEN (PASSO FUNDO, 2010).

Percebe-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias faz menção de que a Lei Orçamentária anual deverá deixar o percentual mínimo para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público municipal, previsto na Constituição federal e na sua Lei Orgânica. Ocorre que a Lei Orgânica do município de Passo Fundo, conforme descrito anteriormente, fez constar que o ente aplicará o percentual mínimo de 35% da receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências constitucionais para manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Assim sendo, o município deve respeitar a Lei Orgânica, em vez da Constituição federal de 1988, que determina um percentual mínimo de 25%, diferente da lei maior do município, que previu a aplicação de 10% a mais da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento da educação básica.

4.2 Lei Orçamentária Anual do município de Passo Fundo

O Orçamento é um dos instrumentos de grande relevância para todos os gestores públicos, pois é nele que serão estimadas receitas e fixadas as despesas para um determinado exercício financeiro. Dentre os vários anexos da Lei nº 4.740/2010 (Lei Orçamentária Anual), aquele que importa para este estudo de caso é o Anexo V, que traz um quadro que demonstra os valores orçados das receitas tributárias decorrentes da estimativa da arrecadação dos impostos e de outras fontes de receitas que possuem vinculação direta com a manutenção da educação básica do município. Na Tabela 1, apresentam-se os valores orçados para o exercício de 2011.

Tabela 1 – Aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino – exercício 2011

Origem dos recursos	Valores R\$	%	Aplicação	Valores R\$	%
RECEITA TRIBUTÁRIA	18.776.335,00	48,20	DESPESAS CORRENTES	26.754.410,00	68,37
IPTU	7.315.000,00	18,78	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	8.925.170,00	22,81
IRRF	1.538.635,00	3,95	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	17.829.240,00	45,56
ITBI	3.033.450,00	7,79			
ISSQN	6.889.050,00	17,68			
APLICAÇÃO FINANCEIRA	200,00	0,00			
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	18.162.000,00	46,62	INVESTIMENTOS	3.541.800,00	9,05
FPM	6.630.000,00	17,02	INVERSÕES FINANCEIRAS	1.000,00	0,00
ITR	30.000,00	0,08	TRANSF. FINANCEIRAS	8.834.875,00	22,58
L.C. 87	93.000,00	0,24	IPPASSO - APOSENTADORIAS E PENSÕES	8.834.875,00	22,58
ICMS	8.340.000,00	21,41			
IPVA	2.862.000,00	7,35			
IPI-EXP	207.000,00	0,53			
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2.017.750,00	5,18			
MULTAS E JUROS DE MORA e COTA PARTE OURO	240.100,00	0,62			
RECEITAS DE DÍVIDA ATIVA DEDUÇÕES	1.806.000,00 (28.350,00)	4,64 (0,07)			
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	#####	100%	DESPESA TOTAL DO MDE 35%	#####	100%
RETENÇÃO - 20% DO FUNDEB	#####	100%	APORTE - 20% DO FUNDEB	#####	100%
FPM	8.840.000,00	36,50			
ITR	40.000,00	0,17			
L.C. 87	124.000,00	0,51			
ICMS	11.120.000,00	45,92			
IPVA	3.816.000,00	15,76			
IPI-EXP	276.000,00	1,14			

Fonte: elaborada pelos autores, adaptada do anexo da Lei nº 4.740/2010.

Conforme se observa na Tabela 1, o município de Passo Fundo, desde a elaboração do seu orçamento anual para o exercício de 2011, deixou consignado um quadro que demonstra os impostos de competência do município e outras receitas decorrentes das transferências constitucionais entre um órgão da federação para outro, que têm vinculação direta com a educação básica.

Na Tabela 2, fica demonstrado que, quando foi elaborado o Orçamento, o gestor público municipal orçou uma receita líquida de impostos e transferências no valor de R\$ 63.172.085,00 vinculados à educação. Desse montante, o valor orçado de R\$ 38.956.085,00 seria destinado à manutenção da educação básica do município e o valor de R\$ 24.216.000,00 seria enviado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb do estado do Rio Grande do Sul.

No entanto, o valor efetivamente arrecadado de impostos e transferências foi de R\$ 68.067.956,14, assim, desse montante, os valores de R\$ 43.306.973,63 e R\$ 24.760.982,51 foram destinados para a MDE básica do município e para o Fundeb, respectivamente, perfazendo uma diferença geral, a maior, entre o valor orçado e o efetivamente arrecadado de R\$ 4.895.871,14, equivalente a 7,75%. A Tabela 2 também evidencia algumas fontes de receita de impostos mais relevantes que outras. Das receitas tributárias aqui representadas pelos impostos municipais (IPTU, IRRF, ITBI, ISS) vinculados com a educação básica, foi a primeira no ranking, que mais significou, com um percentual 49,90%, para a formação do financiamento básico do ensino. Dentre esse percentual, os impostos IPTU (19,52%) e ISS (18,51%) foram os de maiores cifras, contribuindo com um percentual maior.

O grupo das transferências correntes também teve uma contribuição significativa no financiamento da educação básica, pois esse grupo participou com 44,52% das receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação do município de Passo Fundo. O imposto de competência do estado (ICMS – 19,51%), que parte retorna ao município por força constitucional, foi o de maior relevância, em seguida, o valor representativo veio do fundo de participação dos municípios (FPM – 17,33%). Ressalta-se que, desse grupo das receitas oriundas das transferências correntes que vêm de outro ente da federação, o município recebe o valor cheio que lhe é devido e destina parte para manutenção e desenvolvimento da educação do município, outra parte é destinanda ao Fundeb, nas proporções determinadas pela Lei nº 11.494/2007.

Tabela 2 – Diferenças apuradas entre os valores orçados e os valores efetivamente arrecadados dos impostos vinculados à MDE 35% – exercício 2011

Origem dos recursos	Valores orçados R\$	%	Valores arrecadados R\$	%
RECEITA TRIBUTÁRIA	18.776.335,00	48,20	21.610.056,50	49,90
IPTU	7.315.000,00	18,78	8.453.559,31	19,52
IRRF	1.538.635,00	3,95	1.926.168,90	4,45
ITBI	3.033.450,00	7,79	3.213.119,23	7,42
ISSQN	6.889.050,00	17,68	8.017.148,06	18,51
APLICAÇÃO FINANCEIRA	200,00	0,00	61,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	18.162.000,00	46,62	19.282.044,61	44,52
FPM	6.630.000,00	17,02	7.507.140,40	17,33
ITR	30.000,00	0,08	74.051,59	0,17
L.C. 87	93.000,00	0,24	84.790,80	0,20
ICMS	8.340.000,00	21,41	8.448.907,82	19,51
IPVA	2.862.000,00	7,35	2.960.646,94	6,84
IPI-EXP	207.000,00	0,53	206.507,06	0,48
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2.017.750,00	5,18	2.414.872,52	5,58
MULTAS E JUROS DE MORA e COTA PARTE OURO	240.100,00	0,62	330.842,14	0,76
RECEITAS DE DÍVIDA ATIVA	1.806.000,00	4,64	2.133.806,50	4,93
DEDUÇÕES	(28.350,00)	(0,07)	(49.776,12)	(0,11)
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	#####	100%	#####	100%
RETENÇÃO - 20% DO FUNDEB	#####	100%	#####	100%
FPM	8.840.000,00	36,50	9.070.212,99	36,63
ITR	40.000,00	0,17	84.712,79	0,34
L.C. 87	124.000,00	0,51	113.054,28	0,46
ICMS	11.120.000,00	45,92	11.265.427,14	45,50
IPVA	3.816.000,00	15,76	3.952.227,52	15,96
IPI-EXP	276.000,00	1,14	275.347,79	1,11

Fonte: elaborado pelos autores com base nos valores orçados do anexo da Lei nº 4.740/2010.

Fica evidenciado que quanto mais se arrecada com impostos de competência do município e quanto mais recursos financeiros são recebidos de outros entes da federação mais recursos são destinados ao financiamento da educação básica.

4.3 Dos percentuais sobre a receita dos impostos destinados à educação básica

Conforme mencionado anteriormente, o município de Passo Fundo foi inovador quanto aos percentuais destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, pois, enquanto a Constituição federal de 1988 determinou, no artigo 212, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar, no mínimo, respectivamente, 18% e 25% das receitas de impostos em educação, o município de Passo Fundo foi além desse percentual. Em sua Lei Orgânica, está estabelecido que o município destinará, anualmente, no mínimo, 35% da receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica municipal.

Na Tabela 3, fica evidenciado, do ponto de vista contábil, que o município de Passo Fundo no ano de 2011 cumpriu com os ditames estabelecidos na Lei Orgânica municipal, pois, conforme se demonstra na Tabela 3, do total das receitas tributárias provenientes dos impostos (IPTU, IRRF, ITBI e ISS) e do total dos repasses financeiros oriundos de outras entidades da federação (FPM, ITR, L.C 87, ICMS, IPVA e IPI-EXP), o município destina, no mínimo, anualmente, o percentual de 35% ao financiamento e à manutenção do desenvolvimento da educação básica. Ressalta-se que, de acordo com a Lei nº 9.394/1996, a educação básica é formada pela educação infantil e pelos ensinos fundamental e médio.

Tabela 3 – Demonstrativo dos valores efetivamente arrecadados de impostos e de outras receitas decorrentes das transferências correntes vinculadas ao percentual destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às retenções destinadas ao Fundeb

Origem dos recursos	Valores arrecadados em R\$	% Destinado à educação	Rateio entre MDE e Fundeb	Valores vinculados MDE do município	Retenção - 20% do Fundeb
RECEITA TRIBUTÁRIA	61.742.831,58	35%		21.610.056,50	
IPTU	24.153.026,36	35%		8.453.559,23	
IRRF	5.503.337,98	35%		1.926.168,29	
ITBI	9.180.338,46	35%		3.213.118,46	
ISSQN	22.906.128,78	35%		8.017.145,07	
APLICAÇÃO FINANCEIRA	61,00			61,00	
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	125.837.549,64	35%	44.043.142,37	19.282.044,61	24.760.982,51
FPM	47.364.195,73	35%	16.577.468,51	7.507.140,40	9.070.212,99
ITR	453.612,56	35%	158.764,40	74.051,59	84.712,79
L.C. 87	565.271,64	35%	197.845,07	84.790,80	113.054,28
ICMS	56.326.671,33	35%	19.714.334,97	8.448.907,82	11.265.427,14
IPVA	19.751.070,17	35%	6.912.874,56	2.960.646,94	3.952.227,52
IPI-EXP	1.376.728,21	35%	481.854,87	206.507,06	275.347,79
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.899.558,70	35%		2.414.845,55	
MULTAS E JUROS DE MORA e COTA PARTE OURO	945.259,84	35%		330.840,94	
RECEITAS DE DÍVIDA ATIVA	6.096.588,00	35%		2.133.805,80	
DEDUÇÕES	-142.289,14	35%		(49.801,20)	
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	#####			#####	#####

Fonte: elaborada pelos autores com base nos valores efetivamente ingressados no caixa relativos aos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, exercício financeiro de 2011 (PASSO FUNDO, 2011).

Para se chegar ao valor total das receitas líquidas de impostos e transferências de R\$ 194.479.939,92, auferidas no exercício de 2011, foram extraídos os valores correspondentes à arrecadação tributária dos relatórios financeiros fornecidos pela Secretaria de Planejamento e refeitos os cálculos em planilhas Excel para se verificar se os valores e os percentuais correspondiam aos da legislação em vigência.

O resultado encontrado foi satisfatório, pois, do total de recursos financeiros de impostos e transferências apuradas, de R\$ 194.479.939,92, o valor de R\$

68.067.956,14, equivalente a 35%, foi destinado, conforme se percebe na Tabela 3, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Ressalta-se que parte desse valor ficou no município para financiamento da educação básica e outra parte, correspondente às transferências, no valor de R\$ 24.760.982,51, foi destinada ao Fundeb.

4.3.1 Dos valores destinados e retornados do Fundeb

Conforme já referido, o Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, e é determinado que cada Estado da federação deverá constituir o seu. Esse fundo é constituído por recursos do próprio Estado e dos municípios, tendo iniciado em janeiro de 2007, gradativamente, foi alcançando sua plenitude no ano de 2009. Os percentuais de receitas que compõem esse fundo a partir de 2009 alcançam o patamar de 20% provenientes das receitas decorrentes das transferências constitucionais, quais sejam: FPM, ITR, L.C 87, ICMS, IPVA e IPI-EXP.

Na Tabela 4, evidencia-se que, do total das receitas oriundas das transferências, o município de Passo Fundo destinou 20% para o Fundeb. No ano de 2011, conforme percebe-se na Tabela 4, o município destinou um montante de R\$ 24.760.982,51 para o Fundeb. Para Castro, “[...] tanto o FUNDEF quando o FUNDEB consideram unidade de alocação o gasto aluno/ano, com o FUNDEB ampliando ainda mais os detalhes distinguindo os gastos por níveis/modalidades educacionais” (2011, p. 40).

Convém ressaltar que esses valores são depositados no fundo, mas retornam ao município, de acordo com o número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e aos Estados, com base no número de alunos dos ensinos fundamental e médio. No caso em estudo, somente no ano de 2011, Passo Fundo recebeu do fundo a importância de R\$ 39.574.837,31. Um valor significativamente superior ao valor destinado inicialmente. Essa diferença entre o valor retido no fundo e o valor efetivamente distribuído pelo fundo ao município soma-se ao montante de R\$ 14.813.854,80, perfazendo um percentual positivo de 59,83%.

Tabela 4 – Demonstrativo dos valores destinados e efetivamente recebidos do Fundeb

Retenção - 20% do Fundeb	Valor total que o município destina ao Fundeb	Valor total que o município recebe de volta do Fundeb	Diferença apurada para mais ou para menos
fPM	9.070.212,99		
ITR	84.712,79		
L.C. 87	113.054,28		
ICMS	11.265.427,14		
IPVA	3.952.227,52		
IPI-EXP	275.347,79		
Valor total	24.760.982,51	39.574.837,31	14.813.854,80

Fonte: elaborada pelos autores com base nos valores efetivamente repassados e ingressados, respectivamente, do Fundeb à MDE, exercício financeiro de 2011.

De acordo com os dados extraídos do portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (2011), o município de Passo Fundo atendeu, em 2011, 14.036 alunos, sendo 11.237 no ensino fundamental e 2.799 na educação infantil. No *site* da Prefeitura Municipal de Passo Fundo, foi possível identificar, na página da Secretaria da Educação, em Dados estatísticos, que a rede está distribuída em 66 escolas, oferecendo educação infantil e ensino fundamental. É por esse motivo que o município participa com bons retornos financeiros do fundo, pois quanto mais alunos, mais recursos receberá, o contrário também pode ocorrer, ou seja, quanto menos alunos, menor o percentual na distribuição.

4.3.2 Valores liquidados na Secretaria da Educação

Sabe-se que as decisões e as ações governamentais são determinantes para se obter a estabilidade, o crescimento econômico e o bem-estar social. Assim, fica evidenciado que o objetivo-fim do Estado é promover e satisfazer o bem comum.

O município objeto de estudo destinou, no exercício de 2011, uma dotação orçamentária para a Secretaria de Educação no valor de R\$ 73.298.090,00. No entanto, percebe-se, conforme dados da Tabela 5, que durante a execução orçamentária o município liquidou o valor de R\$ 71.444.923,52. Toma-se por base o valor liquidado para determinar os percentuais destinados a custear o financiamento do ensino nas diversas unidades da Secretaria da Educação, pois, de acordo com a Lei nº 4.320/1964, artigo 63, a fase da “liquidação da despesa consiste na verificação do

direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964). Portanto, a despesa estando liquidada, o município estará obrigado a efetuar o pagamento.

Tabela 5 – Demonstrativo dos valores orçados, empenhados, liquidados e pagos no órgão da Secretaria da Educação de Passo Fundo

Cód	Órgão	Unidade	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago	% Liquidado em relação a cada unidade
06 01	SEC. EDUCAÇÃO	Secretaria de Educação	6.839.020,00	6.351.539,00	6.262.956,45	6.198.856,91	6.144.139,34	8,68%
06 02	SEC. EDUCAÇÃO	Ensino Fundamental	24.816.610,00	24.781.170,00	22.763.284,81	21.855.210,63	21.357.494,49	30,59%
06 03	SEC. EDUCAÇÃO	Educação Infantil	7.244.057,00	15.501.276,00	12.879.035,47	12.476.230,87	12.334.527,89	17,46%
06 04	SEC. EDUCAÇÃO	Educação Especial	451.100,00	616.115,00	523.173,15	516.797,38	516.764,62	0,72%
06 05	SEC. EDUCAÇÃO	Universidade Popular	877.700,00	660.870,00	577.644,62	534.004,46	520.740,94	0,75%
06 06	SEC. EDUCAÇÃO	Fundeb	33.069.603,00	29.920.807,00	29.863.823,27	29.863.823,27	29.859.671,13	41,80%
			73.298.090,00	77.831.777,00	72.869.917,77	71.444.923,52	70.733.338,41	100%

Fonte: elaborada pelos autores com base nos valores efetivamente liquidados e pagos no órgão da Secretaria de Educação de Passo Fundo, exercício de 2011.

Convém ressaltar que esse valor liquidado no exercício de 2011, na Secretaria de Educação, de R\$ 71.444.923,52, conforme demonstrado na Tabela 5, representa os números orçamentários vinculados ao desenvolvimento da educação. No entanto, estão fora desse montante os repasses ao regime próprio de previdência social destinados ao pagamento dos aposentados e de benefícios previdenciários, que naquele ano foram de R\$ 11.974.291,42.

Nesse contexto, para se chegar ao valor total dos gastos com a educação do município de Passo Fundo, no exercício de 2011, deve-se somar o valor orçamentário liquidado e o valor financeiro destinado ao custeio dos professores aposentados/inativos da rede, totalizando um valor de R\$ 83.419.214,94.

Verifica-se, desse modo, na Tabela 5, que o maior percentual, de 41,80%, foi liquidado com o Fundeb. Esse fundo de natureza contábil é composto, na quase totalidade, por recursos do Estado e dos municípios e, a título de complementação, com uma parcela de recursos federais. Assim, quando o município rateia e destina 20% das receitas decorrentes das transferências constitucionais, conforme demonstrado na Tabela 5, ele contabiliza esse valor como despesa. Posteriormente, porém,

o município participa da redistribuição dos recursos desse fundo e os contabiliza como receita quando recebidos.

O município liquidou, no exercício de 2011, na unidade ensino fundamental, o valor de R\$ 21.357.494,49, correspondendo ao percentual de 30,59% do valor total destinado ao órgão de educação de Passo Fundo. Em seguida, aparece a unidade educação infantil, com um valor liquidado de R\$ 12.334.527,89, perfazendo um percentual de 17,46%. Posteriormente, têm-se as despesas da própria Secretaria da Educação, com valor liquidado de R\$ 6.144.139,34, correspondendo a um percentual de 8,56%. As unidades educação especial e Universidade Popular totalizam o valor liquidado de R\$ 1.050.801,54, perfazendo um percentual de 1,47% do total das despesas liquidadas na Secretaria da Educação do município, no exercício financeiro de 2011.

4.3.3 Comparativo da evolução das receitas e despesas com educação do município de Passo Fundo: período de 2009 a 2012

O orçamento dos órgãos públicos é incerto e oscila de um período financeiro para outro em relação às receitas previstas e à fixação das despesas. O administrador público deve ter conhecimento e aptidões para executar as atividades públicas de modo a atrair novos investidores e empresas para a região, pois quanto maior o desenvolvimento regional, maior a probabilidade de gerar receita pública.

A Constituição federal não cria nenhum tributo, apenas delega competência para os entes instituírem e arrecadarem os tributos sob sua responsabilidade. Portanto, conforme se demonstrou, os municípios são competentes para arrecadar o IPTU o ISS e o ITBI. Além desses impostos, os municípios ainda recebem 50% do IPVA, 25% do ICMS, ambos de competência dos Estados, e 50% do ITR, além da participação na arrecadação de outros impostos.

Para atender aos dispêndios da educação básica da rede municipal, Castro informa que os entes federados têm um financiamento “baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera” (2011, p. 32). Isso quer dizer que, na composição dos recursos destinados à manutenção, ao desenvolvimento e à expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, que são somados aos seus próprios recursos.

Esses impostos são pagos pelos contribuintes, pessoas físicas e pessoas jurídicas, em relação à renda, ao consumo e ao patrimônio. Dentro de uma normalidade,

a tendência é aumentar a arrecadação da receita a cada ano, à medida que novos investimentos são criados em âmbito municipal.

Para Castro (2011), o aumento dos gastos com a municipalização do ensino básico, em termos absolutos, deve-se, largamente, à ampliação de matrículas, acarretando, dessa forma, maior transferência de recursos estaduais em seu favor. O gradativo aumento dos “gastos foi fortemente influenciado pela nova estratégia de vinculação do financiamento da educação, que agora passa a tomar como base de financiamento o aluno como elemento central de alocação de recursos orçamentários” (2011, p. 39-40).

Entretanto, tanto as receitas quanto as despesas podem variar consideravelmente de um exercício para outro. O que se pretende é descortinar as variações das receitas e despesas ocorridas no município de Passo Fundo nos períodos financeiros que compreendem os exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012.

Tabela 6 – Demonstrativo das variações das despesas liquidadas e pagas durante os exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012 da Secretaria da Educação de Passo Fundo (Valores deflacionados para o ano base 2011 – índices utilizados IGP-DI FGV)

Órgão	Unidade	Liquidado 2009	Pago	Liquidado 2010	Pago	Liquidado 2011	Pago	Liquidado 2012	Pago
SEC. EDUCAÇÃO	Secretaria de Educação	5.550.223,89	5.384.870,09	6.076.829,40	5.839.469,28	6.198.856,91	6.144.139,34	6.055.147,25	5.955.287,08
SEC. EDUCAÇÃO	Ensino Fundamental	13.386.331,75	12.977.898,92	18.317.480,15	17.920.625,42	21.855.210,63	21.357.494,49	27.466.828,70	26.933.662,84
SEC. EDUCAÇÃO	Educação Infantil	6.027.396,88	5.858.589,28	5.906.463,67	5.776.280,91	12.476.230,87	12.334.527,89	14.857.781,74	14.531.767,54
SEC. EDUCAÇÃO	Educação Especial	384.985,11	378.906,79	503.633,74	498.204,82	516.797,38	516.764,62	640.110,49	640.110,49
SEC. EDUCAÇÃO	Universidade Popular	1.336.306,11	1.101.299,47	839.235,37	814.468,64	534.004,46	520.740,94	834.660,97	831.809,06
SEC. EDUCAÇÃO	Fundeb	33.447.118,78	33.433.447,87	34.109.158,79	34.106.426,26	29.863.823,27	29.859.671,13	26.292.637,58	26.288.239,44
SEC. EDUCAÇÃO	Educação	378.423,44	378.118,35						
SEC. EDUCAÇÃO	Nutrição Escolar	55.534,74	55.173,27						
SEC. EDUCAÇÃO	Transporte Escolar	3.000.798,97	2.734.283,65						
		63.567.119,67	62.302.587,69	65.752.801,12	64.955.475,34	71.444.923,52	70.733.338,41	76.147.166,73	75.180.876,45

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de Passo Fundo.

Para melhor interpretação e análise dos dados, foi necessário fazer-se a deflação dos valores nominais para o ano base de 2011. Nesse sentido, a Tabela 6 apresenta que as despesas liquidadas estão aumentando anualmente, pois, do ano de 2009 para o ano de 2010, as despesas passaram de R\$ 63.567.119,67 para R\$ 65.752.801,12, representando um percentual 3,44% a mais do que no ano anterior.

Em relação ao ano de 2010 para o ano de 2011, as despesas liquidadas aumentaram ainda mais, passando de R\$ 65.752.801,12 para R\$ 71.444.923,52, o que representa, percentualmente, um aumento de 8,66%. Para o exercício de 2012, a despesa liquidada com a Secretaria da Educação continuou em ascendência em relação ao ano anterior, perfazendo um aumento de R\$ 4.702.243,21, que corresponde a um percentual de aumento de 6,58% em relação ao período anterior. Dos dados extraídos, fica demonstrado que, anualmente, a Secretaria de Educação está aumentando os gastos com educação, em um patamar aproximado de 6,23%.

Sendo assim, como os impostos mantêm uma vinculação direta com a área da educação, com maior arrecadação e maior repasse de verbas à Secretaria da Educação. Exemplificando, no caso do município de Passo Fundo, a cada R\$ 1,00 a mais que entra nos cofres públicos municipais, desse valor, R\$ 0,35 são aplicados na educação, segundo determinação da Lei Orgânica.

Dourado estabelece que a receita pública “pode ser compreendida como o conjunto dos recursos econômicos e financeiros previsto no orçamento de um Estado e arrecadado compulsoriamente para fazer face às suas despesas” (2006, p. 4). O § 4 do artigo 11 da Lei nº 4.320/1964 estabelece a composição das receitas públicas, conforme apresenta o Quadro 4.

Quadro 4 – Composição da receita pública

Composição da receita pública	
Receitas correntes	Receitas de capital
1. Receita tributária	1. Operações de crédito
- impostos	2. Alienação de bens
- taxas	3. Amortizações de empréstimos
- contribuições de melhoria	4. Transferências de capital
2. Receita de contribuições	5. Outras receitas de capital
3. Receita patrimonial	
4. Receita industrial	
5. Receita agropecuária	
6. Receita de serviços	
7. Transferências correntes	
8. Outras receitas correntes	

Fonte: elaborado pelos autores com base na Lei nº 4.320/1964.

Vale ressaltar que a educação não participará de toda essa composição das receitas, e sim das receitas provenientes das arrecadações dos impostos. Todas as demais classificações de fonte de receita integrarão os cofres públicos para fazer frente a diversas outras despesas do órgão público.

A Tabela 7 demonstra a evolução da arrecadação das receitas totais do município de Passo Fundo em relação aos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012.

Tabela 7 – Demonstrativo do crescimento das receitas públicas de Passo Fundo em relação aos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012 (Valores deflacionados para o ano-base 2011 – índices utilizados IGP -DI FGV)

Descrição das receitas	Arrecadada Exercício	Arrecadada Exercício	Arrecadada Exercício	Arrecadada Exercício
	2009	2010	2011	2012
Receitas correntes	263.548.282,91	280.253.825,82	312.732.916,01	332.091.981,71
Receitas de capital	877.942,34	771.517,74	3.623.134,27	16.293.442,44
Receitas correntes - intraorçamentárias	7.319.494,60	7.664.922,48	8.654.531,80	9.667.162,27
Receitas de capital - intraorçamentárias	0	5.384,02	0	0
(-) Deduções da receita	-22.224.014,53	-23.573.784,81	-24.909.639,23	-24.686.978,13
Total da receita	249.521.705,32	265.121.865,25	300.100.942,85	333.365.608,29

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de Passo Fundo.

Os dados apresentados na Tabela 7 evidenciam que as receitas totais do município de Passo Fundo aumentam consideravelmente de um ano para o outro. Isso se deve a vários fatores tanto extrínsecos como intrínsecos, como aumento da renda, maior quantidade de empresas prestadoras de serviços, maior consumo, instalação de novas empresas, entre outros fatores.

Dentre as diversas composições das receitas públicas, o que chama a atenção é a ascendência constante das receitas correntes do município. No ano de 2009, a arrecadação total foi de R\$ 249.521.705,32, no ano de 2010, o valor foi de R\$ 265.121.865,25, isso significou um aumento de R\$ 15.600.159,93, perfazendo um crescimento de 5,88%. Já no ano de 2011, a arrecadação foi mais expressiva ainda, com relação ao ano anterior, no valor de R\$ 300.100.942,85, resultando em um aumento de R\$ 34.979.077,60, representando um crescimento de 11,66%. Em 2012, as receitas continuaram em ritmo acelerado de crescimento em relação ao exercício anterior, chegando a um patamar de R\$ 333.365.608,29, o que correspondeu a um aumento de 9,98%.

É no grupo das receitas correntes que se inserem os impostos. Esse grupo é muito importante para a área da educação, pois quanto maior for a arrecadação dos impostos, maior será o repasse de verbas para a Secretaria da Educação.

A Tabela 8, apresenta um contraponto entre o valor total das receitas arrecadadas pelo município, dentre as diversas fontes/composições de receita em relação aos valores efetivamente liquidados na Secretaria da Educação de 2009 a 2012. Os valores apresentados na Tabela 8 foram deflacionados para o ano-base 2011, para se prosseguir com a interpretação dos dados.

Tabela 8 – Demonstrativo das receitas totais arrecadadas em Passo Fundo em contraponto ao total das despesas efetivamente liquidadas na Secretaria de Educação, entre 2009 e 2012 (valores deflacionados para o ano-base 2011 – índices utilizados IGP-DI FGV)

	2009	2010	2011	2012
Total das receitas arrecadadas	249.521.705,32	265.121.865,25	300.100.942,85	333.365.608,29
Total das despesas liquidadas no órgão da Sec. da Educação	63.567.119,67	65.752.801,12	71.444.923,52	76.147.166,73
Percentual dos gastos com o órgão da Secretaria da Educação em comparação com a receita total arrecadada	25,48%	24,80%	23,81%	22,84%

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados da Prefeitura de Passo Fundo.

Embora o município seja inovador e destine um percentual de 35% da sua arrecadação de impostos e das transferências para a educação, a Tabela 8 mostra que esse percentual reduz-se consideravelmente quando se compara a despesa total da Secretaria de Educação com a receita total arrecadada pelo município. No ano de 2009, o município teve receita global (receitas correntes e receitas de capital) de R\$ 249.521.705,32. Desse valor, a Secretaria da Educação participou com gastos liquidados de R\$ 63.567.119,67, equivalente a 25,48%.

No ano de 2010, arrecadou-se R\$ 265.121.865,25, e a Secretaria de Educação liquidou gastos em um patamar de R\$ 65.752.801,12, o que corresponde a um percentual sobre a receita total de 24,80%. Já no exercício de 2011, a arrecadação total do município chegou a um patamar de R\$ 300.100.942,85, dos quais R\$ 71.444.923,52 foram utilizados para saldar os gastos gerados com a área da educação, perfazendo um percentual de 23,81% sobre a receita geral.

Percebe-se que, com o passar dos anos no período analisado, a arrecadação aumentou linearmente, e, no mesmo sentido, a Secretaria de Educação aumentou os seus gastos na mesma proporção. Desse modo, no ano de 2012, o município

teve uma arrecadação total de receitas no valor de R\$ 333.365.608,29, desse valor, R\$ 76.147.166,73 foram destinados a liquidar as despesas geradas para atender os serviços na área da educação, o que correspondeu a uma percentagem de 22,84% sobre a receita total auferida.

As análises realizadas de 2009 até 2012 deixam transparecer que, apesar dos gastos com a educação básica municipal estarem evoluindo, os percentuais sobre a receita bruta estão diminuindo ano após ano. Em 2009, o percentual destinado à educação sobre a receita total foi de 25,48%, passando para 22,84% no ano de 2012. É imperioso destacar que o percentual encontrado e demonstrado foi menor do que 35%, pelo fato de que nem todas as receitas auferidas pelo município possuem uma vinculação direta com a educação.

4.4 Do total de alunos matriculados e atendidos pela rede pública do município

A Secretaria de Educação do município de Passo Fundo atende um enorme número de alunos na área da educação básica. O artigo 21, I, da Lei nº 9.394/1996 dispõe que a educação básica é formada pela educação infantil e pelos ensinos fundamental e médio, tendo como finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. De acordo com o artigo 211, § 2º, da Constituição federal, os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

A seguir, analisa-se o número de alunos matriculados e mantidos pela rede pública municipal de educação nas suas diversas modalidades nos anos 2009, 2010, 2011 e 2012. Esse quadro foi elaborado com os dados informados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (Inep) (2011).

De acordo com os dados da Tabela 9, fica evidenciado que o município de Passo Fundo demonstra atender às determinações estabelecidas pela Constituição federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Conforme os dados apresentados, o município de Passo Fundo atendeu, no ano de 2009, 13.919 alunos, dos quais, 2.443 são enquadrados na educação infantil e 11.476 no ensino fundamental.

Tabela 9 – Número de alunos matriculados na rede pública de educação

NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS											
Matrícula Inicial											
Ano	E.d. Infantil		Ensino Fundamental		EJA (presencial)	Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e incluídos)					Total de alunos em todas as modalidades
	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais	Fundamental	Creche	Pré-Escola	Anos iniciais	Anos finais	EJA Fundamental	
2009	1.212	1.231	5.853	5.296	205	-	-	80	27	15	13.919
2010	1.261	1.350	5.857	5.036	383	2	3	144	39	23	14.098
2011	1.303	1.482	5.713	4.878	346	3	11	202	72	26	14.036
2012	1.406	1.460	5.755	4.376	392	2	15	274	104	35	13.819

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do Inep.

No ano de 2010, o número de alunos matriculados aumentou, passando para 14.098 alunos, dos quais, 2.616 são atendidos na educação infantil e 11.482 no ensino fundamental. Em 2011, de acordo com os dados do censo escolar, o número de alunos matriculados diminuiu, passando para 14.036 alunos, dos quais, 2.799 são atendidos na educação infantil e 11.237 no ensino fundamental. Segundo os dados do Inep, o número de alunos matriculados continuou a cair no ano de 2012, sendo que, dos 13.819 alunos, 2.866 estavam matriculados na educação infantil e 10.953, no ensino fundamental.

Esse cenário chama a atenção para um problema que o município poderá ter no futuro, quanto aos gastos por aluno, pois, dos quatro anos analisados, o número de alunos matriculados não oscilou muito, permanecendo em uma constante. Isso quer dizer que a rede pública de educação básica atendeu, em média, 13.968 alunos matriculados por ano, tomando por base os exercícios analisados de 2009 a 2012.

4.4.1 Dos gastos totais da Secretaria da Educação *versus* alunos atendidos

Percebe-se que, dos quatro anos analisados (2009, 2010, 2011 e 2012), o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental varia muito pouco de um ano para o outro, visto que se forem somados os quatro anos, chegar-se-á a um total de alunos matriculados de 55.872, e, ao se dividir por quatro anos, tem-se uma média anual de 13.968 alunos.

Paralelamente a esse ponto de vista, se a quantidade de alunos matriculados na educação básica está se mantendo na mesma proporção ao longo dos anos, a despesa por alunos atendidos pela rede deveria se manter na mesma proporção. No

entanto, de acordo com os dados apresentados na Tabela 10, os gastos totais com a Secretaria da Educação estão aumentando consideravelmente a cada ano.

Tabela 10 – Gasto com educação por aluno, anual e mensalmente, da rede pública de educação de Passo Fundo (valores deflacionados para o ano-base 2011 – índices utilizados IGP-DI FGV)

ASo	Gasto total liquidado na Sec. Educação	Gasto financeiro destinado ao pagamento dos professores inativos	Gasto total da SME - sem inativos	Gasto total da SME - com inativos	Total de alunos atendidos pela rede nas diversas modalidades	Gasto bruto anual da SME com aluno - com inativos	Gasto Líquido anual da SME com aluno - sem inativos
2009	63.567.119,67	9.046.390,95	63.567.119,67	72.613.510,62	13.919	5.216,86	4.566,93
2010	65.752.801,12	10.041.721,27	65.752.801,12	75.794.522,39	14.098	5.376,26	4.663,98
2011	71.444.923,52	11.974.291,42	71.444.923,52	83.419.214,94	14.036	5.943,23	5.090,12
2012	76.147.166,73	13.374.300,72	76.147.166,73	89.521.467,45	13.819	6.478,14	5.510,32

Fonte: elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

Salienta-se que, antes da interpretação e análise da Tabela 10, foi necessário realizar a deflação dos valores nominais para o ano-base de 2011. O município de Passo Fundo registra crescimento constante na arrecadação dos tributos, o que vale dizer que é bastante salutar para a educação básica, pois quanto mais impostos entram para os cofres públicos, mais a sociedade educacional tem a ganhar devido à vinculação direta dos impostos com a educação. O que se observa é que os gastos com o órgão estão aumentando na mesma proporção e o número de alunos tem se mantido no mesmo patamar ao longo dos anos.

No ano de 2009, de acordo com dados do Inep, Passo Fundo tinha, aproximadamente, 13.919 alunos matriculados na rede pública. Para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica, o órgão de educação dispendeu, sem considerar o pagamento dos inativos, R\$ 63.567.119,67, significando um gasto por aluno anual em torno de R\$ 4.566,93.

Já para os anos de 2010, 2011 e 2012, o número de alunos matriculados e atendidos se manteve constante, com média de 13.984/ano, no entanto, os gastos por aluno aumentaram, proporcionalmente, em torno de 2,5% ao ano.

Economicamente, está havendo um descompasso entre os gastos realizados pelo órgão da Secretaria da Educação em relação ao número de alunos atendidos pela rede, pois, enquanto a quantidade de alunos matriculados mantém-se a mesma, os gastos totais do órgão estão aumentando. Na Figura 1, percebe-se claramente essa curva durante o período analisado.

Figura 1 – Gráfico com a evolução dos gastos anuais, por aluno, da Secretaria da Educação



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da pesquisa.

Analisando-se a Figura 1, do ponto de vista de um gestor público municipal, essa curva acentuada dos gastos do órgão da Secretaria da Educação representaria uma preocupação mais adiante, pois se percebe que os gastos com os inativos estão aumentando verticalmente e, em um futuro próximo, esses valores poderiam chegar a patamares desproporcionais em relação ao serviço público fornecido na área educacional.

Está cristalino que os gastos estão aumentando ao longo dos anos e, ao contrário disso, os alunos atendidos pela rede mantêm-se na mesma proporção. Espera-se que esse aumento dos gastos seja revertido em pagamento de bons salários para os professores da rede municipal, melhor infraestrutura e acesso garantido a todos, pois assim teremos uma educação de excelência.

5 Considerações finais

A temática do financiamento da educação sempre foi muito debatida nas diversas esferas políticas e nas Constituições da República Federativa do Brasil. A educação é garantia constitucional de todo cidadão brasileiro, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. O tema financiamento da educação é discutido em âmbito constitucional há vários anos por lideranças, governos, sociedade

e estudiosos, com o intuito de elevar os valores destinados a custear a educação pública no Brasil.

Conforme ficou demonstrado, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, por determinação constitucional, deverão destinar para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais com a educação.

O município de Passo Fundo, situado no norte do estado do Rio Grande, objeto deste estudo, inovou de forma louvável, indo além do percentual previsto no artigo 212 da Constituição federal, pois fez consignar, em sua Lei Orgânica, que destinaria não menos que 35% de sua receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências, para a manutenção e o desenvolvimento da educação pública municipal. Uma diferença notável e meritória de 10% a mais do que o percentual determinado pela Constituição de 1988.

Ficou evidenciado que o município de Passo Fundo, no ano de 2011, cumpriu com o dispositivo previsto no artigo 215 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a aplicação anual de, no mínimo, 35% das receitas oriundas dos impostos de competência do município, compreendendo também as provenientes das transferências correntes na manutenção e no desenvolvimento da educação básica municipal. Isso porque, do total de recursos financeiros de impostos e transferências apuradas, no valor de R\$ 194.479.939,92, aplicando-se um percentual de 35%, tem-se o valor de R\$ 68.067.956,14. Insta salientar que, desse valor, R\$ 43.306.946,66 foram destinados diretamente ao financiamento da educação básica e outra parte, correspondente às transferências, no valor de R\$ 24.760.982,51, foi destinada ao Fundeb.

Um contraponto interessante gerado pelo cruzamento do valor total das receitas públicas municipais, equivalentes a R\$ 249.521.705,32 no ano de 2009, R\$ 265.121.865,25 no ano de 2010, R\$ 300.100.942,85 no ano de 2011 e R\$ 333.365.608,29 no ano de 2012, se confrontadas com o valor total liquidado na Secretaria da Educação, tem-se que no ano de 2009 o valor despendido foi de R\$ 63.567.119,67, no ano de 2010 o valor foi de R\$ 65.752.801,12, no ano de 2011 o valor foi de R\$ 71.444.923,52 e no ano de 2012 o valor foi de R\$ 76.147.166,73. Assim, o financiamento/custeio destinado à Secretaria da Educação comprometeu, respectivamente, nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012, os percentuais de 25,48%, 24,80%, 23,81% e 22,84% do total das receitas públicas do município.

Frisa-se que esses percentuais são menores que 35%, pois são resultados extraídos do confronto da receita total x despesa total do órgão da Secretaria da Educação. Ainda assim, é conveniente ressaltar que, mesmo após o confronto sobre o total da receita líquida arrecadada, o município de Passo Fundo mantém

percentual acima do previsto no artigo 212 da Constituição federal, mesmo sabendo que aquele artigo determina que somente os impostos têm vinculação direta com a área da educação, e não com o todo do grupo de receitas.

O município demonstra, contabilmente, que está cumprindo com os aportes legais e sociais, na medida em que destina boa parte de seus recursos para financiar a educação básica, que, sem dúvida, é uma das áreas mais importantes e necessárias para toda a sociedade.

Ficou evidente que os gastos totais com os alunos matriculados na rede pública de educação básica aumentou consideravelmente ao longo dos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012, em que pese o número de alunos manter-se constante uma média de 13.968 alunos/ano. Diante dos dados apresentados, resta claro que o município tem desembolso financeiro considerável por aluno, anualmente. Almeja-se que esse valor reflita em satisfação da população quanto à qualidade na prestação do serviço público na área da educação básica municipal.

É muito bem referendado por Alves e Pinto quanto ao que se pretende avançar para um padrão de financiamento por aluno que assegure uma qualidade aceitável para as escolas públicas. “Não há justificativa plausível para a distância entre os valores gastos com os alunos que frequentam as escolas privadas de classe média e aqueles praticados pela rede pública” (2011, p. 146).

O que se espera dos gestores públicos de toda federação, seja federal, estadual ou municipal, é que não meçam esforços em continuar destinando maior parte da sua arrecadação das receitas públicas para a educação, pois é por meio dela que teremos um povo culto, educado, comprometido com a ética e com os bons costumes de uma sociedade digna e fraterna. Uma nação sem educação de excelência/qualidade é um retrocesso da dignidade humana. Portanto, pensar e destinar programas públicos para a área da educação é ter no futuro progresso e qualidade de vida para todos.

Revenues of the tax system for maintenance and development basic education: a study of financial resources allocated to finance the budget of basic education in the municipality Passo Fundo, RS

Abstract

The article aims to determine whether the municipality Passo Fundo, RS meets the legal allocation of transfers for the financing of basic; and, establish a comparison the evolution of revenue and expenditure on education associated with the number of students served. To meet the proposed objectives we used quantitative qualitative research. The case study was conducted in the municipality Passo Fundo, RS, since the Organic Law the Municipality provides for the annual application of at least 35% of revenues from the municipal jurisdiction of taxes and from current transfers. As a result it was found that: Municipality complied with the Municipal Organic Law since set up at least 35% of revenues from municipal jurisdiction of taxes and transfers in maintaining basic education. Although it was found that from 2009 to 2012, total spending with students enrolled in basic education of public, have been increasing in spite of the number of students remain constant 13,968 students / year. Therefore, it is concluded that the municipality has had a considerable financial outlay per student which may, if it is spent efficiently and effectively, reflect on quality and satisfaction the population in the provision public services in the area municipal basic education.

Keywords: Education funding. Public budget. Tax system.

Los ingresos del Sistema Tributario para el mantenimiento y desarrollo de la educación básica: un estudio de los recursos financieros para financiar el presupuesto para la educación básica Passo Fundo, RS

Resumen

En este artículo se pretende verificar si el municipio de RS escalón inferior de línea cumple con las transferencias de autoridad legal para la financiación de la educación básica; y una comparación de la evolución de los ingresos y los gastos en educación asociado con el número de estudiantes atendidos. Para cumplir con los objetivos propuestos se utilizó la investigación cualitativa cuantitativa. El estudio de caso se llevó a cabo en la ciudad de Passo Fundo, RS, ya que la Ley Orgánica del Municipio prevé la aplicación anual de al menos el 35% de los ingresos de la jurisdicción municipal de impuestos y transferencias corrientes. Como resultado, se encontró que: Municipio cumplió la Ley Orgánica Municipal, una vez creado, al menos el 35% de los ingresos de la competencia municipal de los impuestos y las transferencias en el mantenimiento de la educación básica. Aunque parecía que el 2009-2012, el gasto total en los estudiantes matriculados en la educación pública básica, han ido en aumento, aunque el número de alumnos se mantiene constante de 13.968 estudiantes / año. Por lo tanto, se concluye que el municipio ha tenido un considerable desembolso económico por alumno, que puede, si se gasta de manera eficiente y efectiva reflejar la calidad y la satisfacción de la población en la prestación de los servicios públicos en el ámbito de la educación básica municipal.

Palabras clave: Financiación de la educación. Presupuesto público. Sistema tributario.

Referências

- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J.M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p 127-150.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Institui Normas de Direito Financeiro para Elaboração e Execução Orçamentária da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: ago. 2012.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a união, estados e municípios. Brasília, DF, 1966.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília, DF: Senado, 1996.
- CASTRO, J. A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 29-49.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-94.
- DOURADO, L. F. *Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2012.
- DOURADO, L. F. et al. *O financiamento da educação básica: limites e possibilidades*. Políticas e Gestão na educação. 2006. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/fin_edu_basica.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- HAIR JR., J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA. *Censo Escolar*. 2011. Disponível em: <inep.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- KRAWCZYK, N. A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 217-227.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

PASSO FUNDO. Lei nº 4.740, de 16 de dezembro de 2010. Estima a receita e autoriza a despesa do município de Passo Fundo para o exercício financeiro de 2011 (LOA – 2011). Passo Fundo: Câmara de Vereadores, 2010.

PERGHER, C. J. *Mapeamento da capacidade de financiamento da rede municipal de ensino de Getúlio Vargas - RS: gastos, condições de oferta e trajetória do processo educativo (1993-2005)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual de 1989. Disponível em: <www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em: ago. 2012

_____. Secretaria da Fazenda. *Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público*. 2. ed. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas, 2011.