

**FAHOR - FACULDADE HORIZONTALINA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**MARCIÉLE KARINE PAULI**

**OS REFLEXOS DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB SOBRE O CRESCIMENTO  
ECONÔMICO DE HORIZONTALINA E O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA  
ESTRUTURA PRODUTIVA DO MUNICÍPIO**

**HORIZONTALINA, DEZEMBRO DE 2013.**

**MARCIÉLE KARINE PAULI**

**OS REFLEXOS DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB SOBRE O CRESCIMENTO  
ECONÔMICO DE HORIZONTINA E O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA  
ESTRUTURA PRODUTIVA DO MUNICÍPIO**

Trabalho de conclusão apresentado como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas na Faculdade Horizontina.

Orientador: Esp. Tiago Neu Jardim

**HORIZONTINA, DEZEMBRO DE 2013.**

**FAHOR - FACULDADE HORIZONTALINA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia:**

**“OS REFLEXOS DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB SOBRE O  
CRESCIMENTO ECONÔMICO DE HORIZONTALINA E O PAPEL DA POLÍTICA  
FISCAL NA ESTRUTURA PRODUTIVA DO MUNICÍPIO”**

**Elaborada por:**

**Marciéle Karine Pauli**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências  
Econômicas

**Aprovado em: 05/12/2013**

**Pela Comissão Examinadora**

---

**Especialista Tiago Neu Jardim**

**Presidente da Comissão Examinadora Orientadora**

---

**Me. Vonja Engel**

**FAHOR – Faculdade Horizontalina**

---

**Me. Stephan Sawitzki**

**FAHOR – Faculdade Horizontalina**

**Horizontalina  
2013**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a meu pai Atair Pauli, minha mãe Ivete H. Pauli, minha irmã Micheli T. Pauli, a minha vó Ilga e a todos demais familiares e amigos que sempre acreditaram em meu potencial, me acompanharam e me apoiaram nesta caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, razão de minha existência, bem como por ter me iluminado durante esta caminhada.

A meus pais Atair e Ivete Pauli pelo amor incondicional, pelo apoio financeiro, e principalmente pelos valores morais e éticos que construíram meu caráter. A minha irmã Micheli, por estar sempre ao meu lado e acreditando em meu potencial.

A minha vó Ilga, pela receptividade, pelo carinho, pelo amor, enfim por tudo que fez por mim nestes cinco anos que resido em sua casa, bem como ao meu avô Hilário que procurava me distrair nos momentos mais tensos de estudos e que resolveu nos deixar de forma repentina, mas deixou conosco muitos valores e uma vontade enorme de viver.

Agradeço também a meu professor orientador Tiago Neu Jardim pelos conhecimentos transpassados, ideias, dicas e toda sua presteza.

Bem como, agradeço a todos os professores da Faculdade Horizontina que de uma ou outra forma contribuíram para a minha formação, em especial Cíntia Máisa Bender, Rodrigo Feix, Vonja Engel, Janete Stoffel, Jaqueline de Sá e Patrícia dos Santos.

Enfim agradeço a todos meus familiares, amigos e colegas de trabalho que durante esta longa jornada sempre me incentivaram a continuar lutando, que me ensinaram a recomeçar várias e várias vezes se assim fosse necessário sem perder o brilho nos olhos.

A todas estas pessoas o meu especial carinho.

***“O Senhor é justo em todos os seus caminhos e é bondoso em tudo que faz”.***

***Salmos 145:17***

## RESUMO

O papel da composição setorial do PIB sobre o crescimento econômico tem sido pouco explorado pelos economistas, principalmente no âmbito municipal. A forma como a produção está distribuída entre os setores da economia pode ter impacto bastante significativo na sua estabilidade. Nesse ponto, o governo, através da sua política fiscal, pode contribuir para o equilíbrio do mercado, controlando principalmente o nível de gastos e de tributação, que dentre inúmeras funções, tem a capacidade de incentivar de forma direta e indireta a acumulação dos agregados que resultam em crescimento. Ao contrário da União, que detém igualmente o controle das políticas monetária, cambial e creditícia, aos municípios coube apenas gerenciar seus gastos e sua arrecadação. Dessa forma, a política fiscal desponta como a principal (senão a única) ferramenta à disposição desses entes públicos para intervir na economia, proporcionar políticas públicas e buscar um efetivo incremento do seu PIB. Todas as demais variáveis, por serem exógenas, não serão objeto desse estudo, já que o principal escopo é analisar os instrumentos que estão ao alcance do governo local e procurar descobrir, de que forma, ele pode, isoladamente, alcançar bons resultados em termos de produto, emprego e renda a partir de uma distribuição mais racional e equilibrada entre os setores da economia.

Palavras chave: Política Fiscal, Produto Interno Bruto, Setores da economia, crescimento econômico.

## **ABSTRACT**

The role of the sectoral composition of GDP on economic growth has been little explored by economists, especially at the municipal level. The way the production is distributed among the sectors of the economy can have significant impact on the stability of the economy. At that point, the government, through its tax policy, can contribute towards a balanced market, mainly by controlling the level of spending and taxation. That among many functions has the ability to encourage the direct and indirect accumulation of aggregates resulting in growth. Unlike the EU, which also owns the control of monetary, exchange and credit, fit only to municipalities manage their spending and its revenues. Thus fiscal policy emerges as the main (if not the only) tool at the disposal of those public entities to intervene in the economy public policy and seek to provide an effective increase in its GDP. All other variables, being exogenous, are not subject of this study, since the main scope is to analyze the instruments that are available to local government, and how he alone can achieve good results in terms of product, employment and income from a more rational and balanced between the industries.

Keywords: Fiscal Policy, GDP, sectors of the economy, economic growth.

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Impostos arrecadados em Horizontina entre 2001 e 2010.....	26
Tabela 2 - Despesas do governo municipal diante dos setores (2002 a 2010).....	30
Tabela 3 - Valores setoriais agregados ao PIB Municipal entre 2001 a 2010 .....	39
Tabela 4 - Taxa de crescimento do município de acordo com o PIB no período de 2001 a 2010. ....	47

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadações municipais de impostos entre 2001 a 2010 .....	25
Gráfico 2 – Despesas por função no município de Horizontina 2002.....	32
Gráfico 3 – Despesas por função no município de Horizontina 2010.....	33
Gráfico 4 - Distribuição Setorial do PIB no período de 2001 a 2010 de Horizontina .	38

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 A POLÍTICA FISCAL COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO MACROECONÔMICO NA DETERMINAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>14</b>
2.1 A magnitude da arrecadação fiscal no município de Horizontina.....	22
2.2 A dimensão do gasto público municipal diante do PIB.....	28
<b>3 OS EFEITOS DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB SOBRE A PRODUÇÃO E O EMPREGO.....</b>	<b>35</b>
3.1 A composição setorial do PIB no município de Horizontina.....	36
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>41</b>
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>43</b>
5.1 O comportamento do crescimento econômico no município de Horizontina.....	43
5.2 A política Keynesiana posta à prova.....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo dos reflexos da composição setorial do Produto Interno Bruto sobre o crescimento econômico em âmbito municipal tem sido pouco explorado pelos economistas, principalmente, quando relacionada ao papel da política fiscal neste contexto. Em regra, estas variáveis são analisadas apenas em âmbito nacional, já que a União é quem tem o controle das políticas macroeconômicas, onde a distribuição entre os setores, primário, secundário e terciário revelam o perfil de mercado do mesmo, suas potencialidades, suas falhas, bem como uma ilustração para prever futuros comportamentos na economia e ainda auxiliar diante da determinação do método de atuação do poder público local.

Ainda assim é possível mencionar que a forma como ocorre a distribuição entre os setores da economia pode sofrer influência da política fiscal do município. Política esta que dentre as demais políticas econômicas tem reservada grande importância local em virtude de ser alterada via poder público municipal, o que não é possível com as políticas de renda, comercial e cambial, pois são elaboradas pela união.

Através da política fiscal são realizados investimentos nos setores da economia e através disso consegue-se detectar quanto é direcionado através desta política para cada setor e qual é o retorno que este investimento pode realizar, levando em consideração que as arrecadações desta política são realizadas através da cobrança de impostos diretos e ou indiretos da população e das empresas em geral.

E deste modo busca-se teorizar as situações e variáveis que compõe a política fiscal do município de Horizontina, abrangendo os setores da economia que formam o Produto Interno Bruto do mesmo, revelando sua solidez e ainda a austeridade para com os gastos do governo em função de suas arrecadações.

Os setores da economia que demonstram os produtos finais produzidos e os modos de produção utilizados são indústria, serviços e agropecuária. Sendo assim, a partir da identificação do volume adicionado por cada um deles na totalidade do Produto Interno Bruto do município de Horizontina no período de 2001 a 2010 torna-se possível assimilar o setor com maior proeminência na economia do mesmo e

quais as deficiências e externalidades presentes pela ausência de crescimento dos demais.

Nos últimos dez anos tem-se observado uma oscilação bastante significativa nas taxas de crescimento do Município de Horizontina, principalmente se comparadas aos seus vizinhos, Três de Maio, Giruá e Santo Cristo que possuem o mesmo porte. Preocupa, entretanto, o fato de apresentar acentuadas e significativas quedas no seu Produto, o que de certa forma, acaba anulando parte do crescimento já conquistado. Assim é fundamental procurar saber qual a origem dessa instabilidade e, de que forma, a Política Fiscal pode ser melhor conduzida para corrigir ou potencializar o produto e o emprego local.

Como se sabe, a política fiscal, dentre as demais políticas que regem a economia, é a única que é determinada de forma endógena no município e por isso sua importância diante da instabilidade da variável crescimento em voga neste estudo. Sendo assim coloca-se também a contribuição dos setores primário, secundário e terciários para com a formação do produto interno bruto do município, pois são os mesmos que formam a riqueza e também que espelham seu desempenho diante dos incentivos das políticas econômicas, e neste caso principalmente, a política fiscal.

Observam-se consideráveis taxas de arrecadação, porém também nota-se a inexpressividade na inter-relação setorial, bem como a elevada contribuição para com o produto interno bruto, advinda de um único setor, a indústria. Desta forma se estará respondendo ao seguinte problema de pesquisa: quais os reflexos da composição setorial do PIB sobre o crescimento econômico de Horizontina?

Nesse sentido justifica-se que desvendar as causas de um município com taxas consideráveis de arrecadação e de crescimento em determinados períodos, e que ao mesmo tempo apresenta oscilações constantes e índices inexpressivos de correlação entre os setores produtivos é uma questão que causa controvérsias na economia, principalmente pelo fato da detenção de grande fatia do mercado por apenas um setor. Logicamente que este setor também fortalece a economia municipal com o surgimento de mercado local e regional apenas para abastecê-lo, porém a disparidade de contribuição dos demais setores na economia acaba limitando os efeitos potencialmente positivos.

Esse estudo pretende analisar de que forma a composição setorial do PIB tem interferido na instabilidade do crescimento econômico de Horizontina entre 2001 e 2010 e qual o papel da Política Fiscal nesse contexto. Sendo assim, a presente análise é de fundamental importância já que, ao estudar e avaliar a real situação da política fiscal no município pode-se apontar alternativas e possíveis soluções para o problema de inexpressividade de alguns setores da economia e analisar as possíveis causas dos picos de crescimento e ou recessão como um todo.

Onde o perfil produtivo do município revela a densidade das arrecadações realizadas, bem como sua posterior destinação diante dos setores da economia. Investimentos estes que ilustrarão o comportamento das variáveis, crescimento, emprego e bem estar da população.

Para tanto essa pesquisa proporcionará esclarecimentos e elementos proeminentes a cerca de setores formadores do PIB municipal comparando o município com as cidades vizinhas de mesmo porte, Três de Maio, Giruá e Santo Cristo, bem como a trajetória do ciclo econômico no período ressaltado entre 2001 a 2010. A situação dos gastos públicos e da arrecadação de cada setor diante das políticas fiscais adotadas e seu respaldo sob o crescimento econômico.

Para dar conta desta perquirição, este trabalho compõe-se, basicamente, de três capítulos divididos em breves subseções, além desta introdução, da metodologia e das considerações finais. O primeiro consistirá em uma contextualização referente à atuação da política fiscal diante do crescimento econômico do município de Horizontina, verificando as arrecadações e os gastos, o segundo capítulo por sua vez abrange a composição setorial, balizando qual o setor com maior índice de contribuição para com a formação do Produto Interno Bruto do município no período. E o último capítulo diante dos resultados e discussões, tratar-se-á sobre a questão da efetividade da política fiscal, identificando os maiores dispêndios e investimentos, bem como o retorno de cada setor da economia municipal diante da política adotada nos 10 anos de estudo apreciados.

## **2 A POLÍTICA FISCAL COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO MACROECONÔMICO NA DETERMINAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS**

Até o início do século XIX, mais precisamente até a crise econômica de 1929, acreditava-se que a economia caminharia para o pleno equilíbrio ajustando-se constantemente através das forças do mercado, sem a necessidade de interferência do governo. A economia clássica tradicional ditava que ocorria um perfeito funcionamento no mercado quando da formação de produto nacional e renda nacional na mesma medida, ou então quando o montante destinado à poupança se igualava aos investimentos.

A taxa de juros neste período já era proeminentemente importante para que derivasse o equilíbrio no mercado. Porém com o passar do tempo, o ambiente das políticas econômicas passou a sofrer modificações, principalmente devido a maior dinamização dos setores da economia e da maior preocupação para com o crescimento econômico.

Mais precisamente após a depressão da década de 30, verificou-se então a necessidade de intervenção do governo na economia, para que o equilíbrio fosse mantido e não incorresse na geração de desemprego e inflação. A partir de então as políticas econômicas exercidas pelo setor público passaram a ser de fundamental importância diante da garantia de um bom desempenho e de crescimento de uma economia diante do cenário no qual a mesma se encontrava.

Assim, a economia política passou a prevalecer, ou seja, as decisões econômicas seriam resolvidas no meio político, e os seus efeitos se tornariam perceptíveis no meio econômico.

Segundo Gastaldi (1995) apud Pereira (2006), essa nova teoria referente às finanças públicas seria representada por meio de leis que governam a produção, a circulação e o consumo das riquezas. Onde economia e política passam a interagir de forma eficiente nas decisões de interesse da sociedade.

Nesse sentido destacou-se a contribuição de John Maynard Keynes (1936) apud Hermann (2006), que publicou o livro intitulado Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, propugnando o uso dos gastos e das receitas do governo como

forma de influenciar de forma positiva no nível das atividades econômicas como um todo.

Constituindo um marco importante a obra de Keynes surgiu principalmente para contrastar as ideias clássicas, determinando os níveis de produção e emprego, bem como introduzindo inovações que sob seu entendimento iriam influenciar de forma positiva a economia política, sendo estas, a natureza do equilíbrio, a eficiência do mercado, o papel do economista, as funções do governo e o processo dinâmico de ajuste de quantidade e preços (PEREIRA, 2006).

A partir da percepção de Keynes, diante da intervenção estatal na economia, a aplicação dos recursos públicos passou a se expandir significativamente tanto no ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Segundo Hermann (2006), esta teoria foi aplicada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, do pós-guerra até fins dos anos 1960, como no Brasil. E ao longo desse período, a administração da política fiscal versava principalmente em aumentar os gastos do governo em períodos de recessão e reduzi-lo em períodos de maior crescimento. A partir deste momento em diante a maior preocupação passou a nortear-se na definição das diretrizes da política fiscal, o financiamento do déficit do setor público, bem como o volume de receitas e de gastos proferidos em determinado período.

Ainda assim, Pereira (2006) afirma que Keynes julgava importante preocupar-se mais com o desemprego do que com o equilíbrio fiscal, considerando que um déficit, proveniente da elevação em gastos públicos, seria propício para tirar a economia de um período com recessão.

Por conseguinte, o governo por sua vez passou a ter o controle sobre as tributações e os gastos públicos, regulando as atividades econômicas, diferentemente de como vinha ocorrendo, quando o governo apenas assegurava à efetividade de alguns serviços essenciais à coletividade, tais como, segurança e justiça.

A partir de então os poderes públicos federal, estadual e municipal tem importante papel na economia de uma nação, pois os mesmos regulam, são provedores de bens e serviços, redistribuem e estabilizam a economia através de seus instrumentos, levando em consideração os agregados macroeconômicos taxa

de juros, crescimento econômico, nível de preços e o desemprego (CLETO; DEZORDI, 2003).

Segundo Keynes, esta intervenção do estado na economia era vista como indispensável, pois direcionaria maior sustentação a economia como um todo e ainda suplementaria a insuficiência de demanda do setor privado, bem como criaria condições necessárias ao pleno emprego (PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, com a importância da intervenção do estado na economia já entendida como indispensável, em 1988 ocorre a promulgação da Constituição, onde os municípios em si, foram considerados entes federativos da União, arrastando-os à autonomia municipal, em termos políticos, administrativos, legislativos e também financeiros (BIDERMAN; OZAKI, 2004).

A partir deste momento, os municípios receberam oficialmente a incumbência da competência tributária para instituir, fiscalizar, arrecadar e administrar tributos de sua própria jurisdição. Recebendo ainda uma transferência proveniente da União e dos estados, diante dos impostos federais e ou estaduais que angariarem.

O papel da Secretaria do Tesouro Nacional, como executora da Política Fiscal, passa a figurar como importante política econômica e com instrumentos capazes de intervir nas finanças governamentais. Ajustando as receitas e os gastos públicos efetivados, para a partir disto garantir a viabilização de serviços públicos indispensáveis e demandados pela sociedade.

A política fiscal é determinada de forma endógena, ou seja, através do governo municipal, de acordo com a gestão no poder público em exercício. Sendo a única que permite tal domínio, pois as demais políticas econômicas, tais como, monetária, de renda e cambial são pré-determinadas exogeneamente.

Segundo Pereira (2006), a política fiscal busca envolver a geração de receitas e o cumprimento das metas governamentais, sendo que a partir de sua determinação ocorrem reflexos significativos na economia, pois busca organizar o regime tributário, onde são definidas as fontes de arrecadação e os gastos públicos para determinado período, influenciando nas atividades econômicas e neutralizando as tendências à depressão e à inflação.

Sendo assim, com a função de planejar as políticas fiscais, o governo estimula o desenvolvimento econômico e viabiliza o funcionamento dos serviços públicos demandados pela coletividade. Portanto, o tipo de política fiscal adotada pelo governo e a frequência de seu uso vão influenciar no tamanho dos gastos governamentais e, conseqüentemente, gerar diferentes repercussões sobre o setor produtivo da economia (BOGONI; HEIN; BEUREN, 2011, p. 177).

Nesse sentido segundo Riani (1990), a política fiscal decorre do controle direto do governo sobre o nível de tributação e dos gastos públicos regulando as atividades econômicas para que o equilíbrio de mercado perdure, levando em consideração a distribuição de renda e o emprego.

Portanto, segundo Costa e Lima (2008), a arrecadação do governo procura auferir as receitas necessárias para a realização de seus empreendimentos na economia, ou seja, ela capta os recursos, mas também os reinveste nos setores da economia, buscando acelerar a produtividade.

Bem como diante de Alverga (2010 p. 2), que considera a política fiscal como um componente da política econômica que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e o consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão explicitados no orçamento público.

O governo desde sua inserção no meio econômico tem seu papel e sua importância aumentados, pois, o mercado num todo se modifica constantemente, a nação se multiplica rapidamente e assim o setor público dentre suas atribuições deve garantir a funcionalidade e o acesso da humanidade a estes serviços, levando em consideração as condições fiscais e ou financeiras do país, estado e ou município na viabilização destas políticas.

Desta maneira o Tesouro Nacional (2013), diz que dentre as políticas econômicas de poder do governo, a política fiscal é aquela que reflete o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas. Levando em consideração principalmente as funções, de manter estável a área macroeconômica, a redistribuição de renda e a alocação dos recursos escassos.

A função estabilizadora correlaciona a promoção do crescimento econômico sustentado com baixo nível de desemprego e estabilidade nos preços da economia. Através de um controle rígido do nível agregado de demanda que intervém no

aumento das despesas privadas e governamentais de consumo ou de investimento (TESOURO NACIONAL, 2013).

Já a função redistributiva tem o objetivo de assegurar à repartição justa da renda, considerando que a distribuição do produto nacional entre os habitantes está diretamente ligada a disponibilidade de fatores de produção (TESOURO NACIONAL, 2013).

E a função alocativa por sua vez visa o fornecimento eficiente de bens e serviços públicos a fim de compensar as falhas geradas pelo mercado, diante da infraestrutura econômica, por exemplo, através da criação de estradas que permitem maior expansão econômica da região afetada (TESOURO NACIONAL, 2013).

Segundo Silva (2007), estas atribuições do governo interferem principalmente quando ocorre a possibilidade de existência de economias externas ou então de problemas inerentes a satisfação dos interesses e necessidades da coletividade. Sendo assim, sua atuação inicia no mecanismo de determinação de preços no mercado.

A interferência do estado na economia, portanto representa a atuação de um agente econômico preponderante ao atendimento das necessidades coletivas da população, desempenhando papel fundamental diante da formulação de políticas econômicas, regulador da competitividade, e na promoção do bem comum da sociedade (PEREIRA, 2006).

O BACEN (2013) reforça que o governo municipal através de uma política fiscal, pode alcançar seus primordiais objetivos econômicos, como a estabilidade e o crescimento. Entretanto, indaga que antes da adoção de qualquer medida econômica, as autoridades competentes devem realizar um diagnóstico do cenário macroeconômico do município para posteriormente esboçar as metas, através dos indicadores captados.

Para tanto, um planejamento fiscal é fundamental para que o governo de forma transparente apresente a sua situação fiscal corrente, constitua suas táticas, identifique os riscos existentes e adote as melhores práticas de acompanhamento e execução das políticas públicas.

Sendo assim, segundo o Tesouro Nacional (2013), no Brasil trabalha-se basicamente com três instrumentos de planejamento prognosticados no texto constitucional e na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo estes, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual versa como um planejamento mais amplo no estabelecimento das prioridades governamentais. Sendo estabelecidas para um período de quatro anos, de forma regionalizada as diretrizes que norteiam a aplicação de recursos públicos e privados para as despesas de capital. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, se caracteriza com um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, estabelecendo, dentre os programas inseridos no Plano Plurianual, aqueles que terão prioridade na programação e execução do orçamento do ano seguinte. E na Lei Orçamentária Anual, por sua vez, são estimadas as receitas e fixadas as despesas que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro (TESOURO NACIONAL, 2013).

Através destes instrumentos de planejamento tem-se, portanto o estabelecimento das prioridades dos gastos governamentais e a estimação das receitas para um melhor funcionamento dos projetos governamentais diante das metas fiscais.

O volume de receitas do governo passa por modificações através de alteração na cobrança de impostos diretos e indiretos sobre a população. Sendo os impostos diretos incidentes sobre a renda das famílias e das empresas. Os impostos indiretos por sua vez estão incorporados no processo produtivo em produtos intermediários e finais incidindo sob o contribuinte.

Dentre isso, os gastos do governo se caracterizam como investimentos auferidos em prol da economia. Para através disto criar a possibilidade de oferta de bens e serviços indispensáveis à sociedade em geral. Sendo os mesmos divididos entre os setores da economia (COSTA; LIMA, 2008).

Considerada uma das principais políticas exercidas pelo governo, as implicações dos gastos públicos, bem como da tributação dependem principalmente de quanto é injetado ou extraído do mercado, ou seja, o nível de renda depende da demanda agregada e o governo pode aumentar ou diminuir o nível de renda através da efetividade de sua política fiscal (RIANI, 1990).

Para tanto, os resultados da política fiscal por sua vez, são avaliados através da mensuração da qualidade dos gastos públicos efetivados em determinado período, bem como por meio dos impactos da política fiscal adotada diante do bem-estar geral dos cidadãos (TESOURO NACIONAL, 2013).

A qualidade dos gastos públicos reflete a quantidade destinada ao consumo, ou seja, com salários, administração pública e o funcionalismo civil e militar. Alienando também as transferências que englobam os benefícios pagos pelos

institutos de previdência social, as aposentadorias, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, assim como os subsídios que conglomeram os pagamentos efetivados a empresas privadas e ou públicas. E por fim os investimentos que indicam a aquisição de capital constante (máquinas e equipamentos), construção de estradas, e a infraestrutura em geral.

Segundo Rezende (2012), a qualidade dos gastos no setor público deve estar alinhada com uma visão estratégica e integrada do orçamento disponível, harmonia para com os poderes executivo e legislativo, a estabilidade e previsibilidade na execução orçamentária, além de possuir um processo contínuo de avaliação, transparência e *accountability*<sup>1</sup> e não dispersar o foco dos resultados.

Os Impactos da política fiscal diante do bem-estar geral dos cidadãos por sua vez, são verificados principalmente através da alocação de maneira eficiente dos recursos, ou seja, promovendo aumento na qualidade de vida, desenvolvimento de novas tecnologias, infraestrutura para criação de novos investidores e aumento do nível de emprego.

Sendo assim salienta-se que o setor público se depara ao longo do tempo e de sua corrida diante do cumprimento de suas metas fiscais, com uma restrição orçamentária. A ponderação sob os resultados desta política tornam-se perceptíveis por meio do orçamento, ou seja, o efeito das operações de receitas menos os gastos do setor público. Sendo que este saldo pode ser equilibrado, superavitário ou deficitário.

Um saldo equilibrado representa em valores monetários, a geração de receitas na mesma proporção de gastos efetivados no período. E um orçamento superavitário é possível quando as receitas são superiores aos gastos. E por fim um orçamento deficitário ocorre quando as receitas são inferiores aos gastos proferidos no mesmo exercício independente dos juros e da correção da dívida passada.

Destarte, o limite dos gastos de um município são indicados através de sua receita e sendo assim, o recomendável para um gestor local é manter um orçamento equilibrado, pois, caso a arrecadação ficar abaixo do que foi inicialmente previsto e aprovado, deverá reduzir os gastos. Deste modo, segundo o BACEN (2013), quando o Tesouro Nacional responsável pelas contas públicas registra um déficit em

---

<sup>1</sup> Se traduz pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação e pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões.

determinado exercício exige que o governo examine como ocorrerá o financiamento ou liquidação desse excesso de gastos.

E dentre estas possibilidades encontram-se o financiamento através da emissão de moeda pelo BACEN e ou então via empréstimos que ocorre a partir da venda de títulos da dívida pública para o setor privado. O poder público durante a execução de determinada política fiscal pode optar diante da situação do mercado dentre uma política fiscal expansionista e ou uma política fiscal restritiva alterando os agregados macroeconômicos.

A política fiscal expansionista prevê estimular a demanda agregada notadamente quando a economia está abarcando um período de recessão e necessita se expandir, principalmente através de aumento dos gastos públicos e redução de impostos, para com isso acelerar a produção, intervir para com a redução do desemprego e aumentar o rendimento das famílias, ocorrendo assim um aumento no consumo e no investimento.

Já a política fiscal restritiva tem o objetivo de conter a demanda agregada, ou seja, quando a economia está passando por um período de expansão excessiva e conseqüentemente os preços estão consideravelmente elevados, então se faz necessário controlá-los através da redução de gastos públicos e aumento da tributação, para que os indivíduos passem a gastar menos e as empresas a investir menos.

O recolhimento de tributos ocorre principalmente para enrijecer a correção sob os desequilíbrios conjunturais e a cima de tudo para alcançar taxas satisfatórias de crescimento. Evidenciando neste sentido alguns princípios que devem ser ponderados, equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade que caminharão ao encontro de um sistema tributário ideal.

O princípio da equidade prevê que cada indivíduo deve contribuir com um valor justo, ou seja, de acordo com a sua renda, bem como de forma progressiva, pois, assim que tiver um aumento em sua renda, deverá contribuir de forma equivalente, ou seja, com uma alíquota maior.

Já o princípio da neutralidade diz que esta contribuição a partir da renda auferida, não poderá desestimular o consumo, a produção e o investimento. E por fim a simplicidade, que objetiva minimizar os custos administrativos, diante do cálculo, da cobrança e da fiscalização.

## 2.1 A magnitude da arrecadação fiscal no município de Horizontina

As arrecadações de receitas fiscais são obtidas através da carga tributária do município em relação ao seu Produto Interno Bruto. De forma direta, os tributos representam para a sociedade um retorno em forma de bens e serviços públicos, tais como, segurança, saúde, educação, justiça, dentre outros. E de forma indireta seu retorno está intrínseco nos efeitos da distribuição de renda, no incentivo ao desenvolvimento regional e na regulação do comércio interno e externo (PEREIRA, 2006).

Para tanto, os tributos são imperfeições legais e compulsórias sobre os administradores. Compõe-se basicamente pelos impostos, taxas e contribuições. Nesse sentido, os impostos definem-se como tributos cobrados em virtude de fatos econômicos da vida, a circulação e o consumo de bens, já as taxas dizem respeito à prestação de um serviço específico e divisível (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2008).

Ainda, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2008) as contribuições podem ser cobradas pelos municípios quando da realização de uma obra que venha a valorizar o imóvel do contribuinte ou então a contribuição para a iluminação pública, sendo que em ambos os casos, essa contribuição não pode superar o custo total da obra e ou da iluminação.

Segundo Costa e Lima (2008), a tributação é utilizada pelo governo para gerar as receitas necessárias para a realização de seus empreendimentos na economia. E normalmente é realizada por meio da cobrança de uma taxa sobre a renda ou sobre a quantidade de produtos comercializados na economia.

Os impostos diretos são aqueles nos quais a mesma pessoa reúne as condições de contribuinte de fato e de direito, incidentes principalmente sobre a renda das famílias, por exemplo, o Imposto de Renda de Pessoa Física e ou Jurídica (IRPJ), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Os impostos indiretos por sua vez estão incorporados no processo produtivo em produtos intermediários e finais incidindo sob o contribuinte, como por exemplo, o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Serviços (ISS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Sendo que destes impostos diretos e ou indiretos competem ao município, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter vivos (ITBI).

O IPTU consiste sob a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. O contribuinte deste tributo é o proprietário do imóvel, e a base de cálculo ocorre a partir do valor venal do imóvel apurado anualmente por meio de avaliação administrativa. Considerando que este imposto pode ser progressivo em função do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas em detrimento da sua localização e utilização (Departamento Econômico BACEN, 2008).

O ISS por sua vez é cobrado sobre empresas e ou autônomos, sendo a sua base de cálculo, o preço do serviço prestado, afastando a possibilidade de lançamento sobre atividades em potencial, sendo o mesmo obtido pela receita mensal do contribuinte de caráter permanente ou pelo valor cobrado na prestação de serviço eventual (Confederação Nacional dos Municípios, 2008).

Já o ITBI é gerado através da transmissão Inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou domínio útil de bens imóveis por natureza ou cessão física ou então a transmissão Inter vivos a qualquer título, por ato oneroso, de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia (Departamento Econômico BACEN, 2008).

Contudo, na cidade de Horizontina a partir do próprio perfil produtivo do município diante da produção dos setores da economia, é possível mencionar que dentre os demais tributos, o ICMS é um dos tributos que mais detém retorno para o mesmo, pois é de lá que parte a maior fatia de contribuição advinda do setor secundário, indústria.

Porém essa contribuição relevante do ICMS também reduz seu efeito, pois é um imposto tributado a nível estadual e apenas parte dele é repassado ao município. Além de que os demais setores constituem uma base menor de arrecadação e não sustentam um nível considerável no município, apenas com os setores de serviço e agricultura.

O ICMS é relativo à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, bem como de comunicações e ao fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na

competência tributária dos municípios, onde são considerados contribuintes, quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que realizem com habitualidade operações de circulação de mercadoria ou prestação de serviços, além de que também é contribuinte a pessoa física ou jurídica que mesmo sem habitualidade, importe mercadorias do exterior, ainda que as destine a consumo ou ao ativo permanente do estabelecimento (BACEN, 2008).

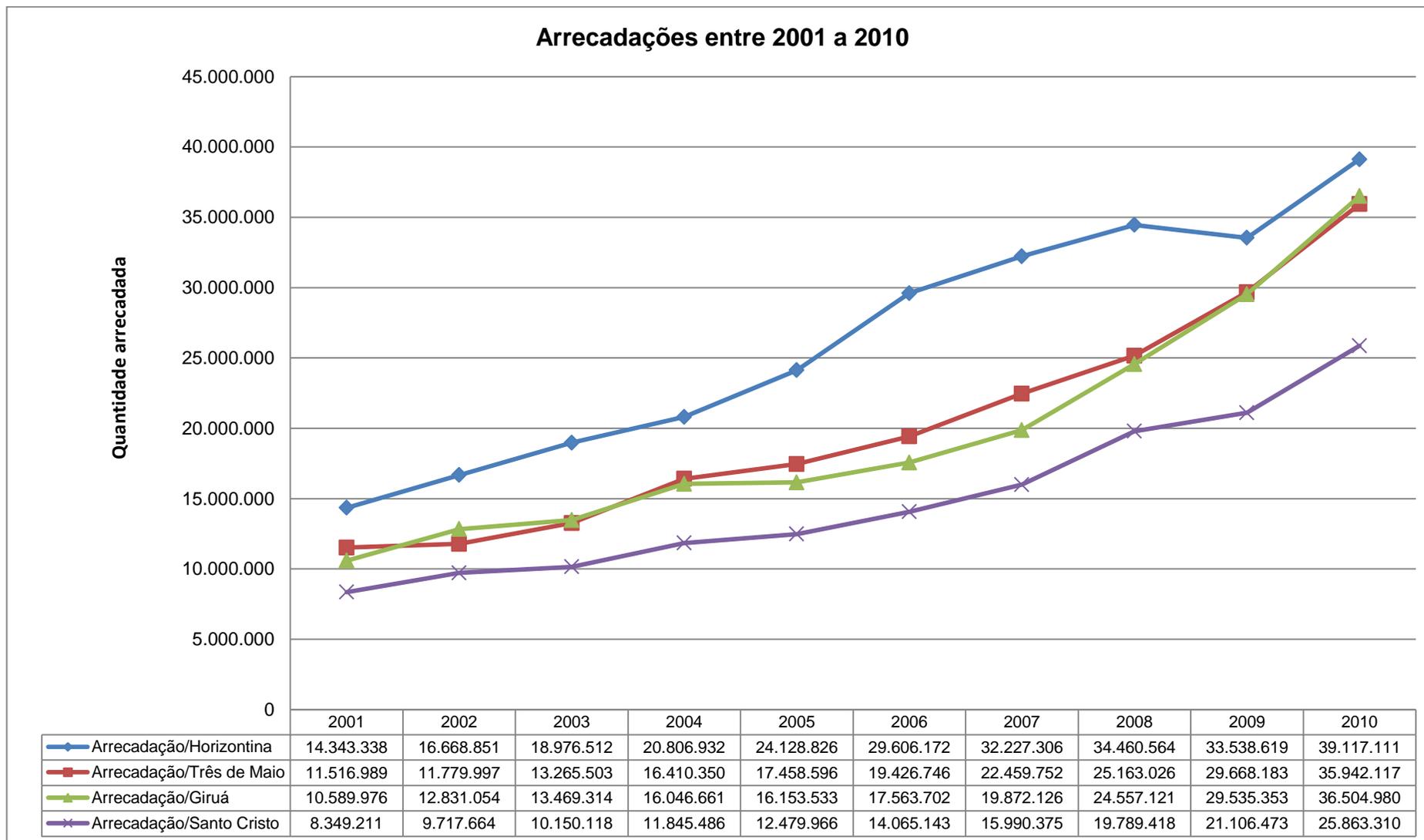
Portanto, o que mantém as finanças municipais são os recursos advindos da arrecadação interna, tornando os municípios de certa forma com menor vulnerabilidade a situações adversas da economia. Sendo que dos impostos estaduais e federais, são destinados aos municípios pequenos repasses através de fundos de participação.

Segundo Biderman e Ozaki, (2004), investir em arrecadação tributária própria traz retornos consideráveis, principalmente se considerado for o efeito multiplicador, ou seja, as transferências advindas da União e dos Estados somando a receita própria, principalmente se forem elaboradas estratégias diferenciadas de arrecadação nos municípios.

Em decorrência disso, lista-se no gráfico 1 a seguir a partir de consultas junto a Fundação de Economia e Estatística, os valores totais arrecadados no município de Horizontina no período de 2001 a 2010 comparando-os as cidades vizinhas de Três de Maio, Giruá e Santo Cristo.

Considerando que neste gráfico estão dispostas as arrecadações totais dos impostos no município, incluindo impostos de caráter estadual e federal, por exemplo, o ICMS, um tributo de esfera estadual.

Gráfico 1 - Arrecadações de impostos entre 2001 a 2010



Fonte: Fundação de Economia e Estatística/Núcleo de Contabilidade Social (2010).

Através dos dados verificados no gráfico 1 examina-se que o município de Horizontina supera os demais municípios aqui estudados em praticamente todo período analisado, com exceção apenas do ano de 2010, quando o município de Três de Maio registra níveis de arrecadação levemente superiores.

Durante o período de domínio no nível de arrecadação, Horizontina registrou inclinação apenas no ano de 2009, sendo que neste mesmo ano, os municípios de Giruá e Santo Cristo também incidiram em queda. Apenas o município de Três de Maio que neste mesmo período manteve taxa ascendente de crescimento.

O nível de arrecadação no município de Horizontina é elevado, considerando o porte semelhante dos seus municípios vizinhos, Três de Maio, Giruá e Santo Cristo, o que se traduz possivelmente em maior disponibilização de bens públicos a sociedade e pagamento de seus gastos com efetividade.

Sendo assim, verifica-se na tabela abaixo qual a composição deste índice de arrecadação do município de Horizontina. Dentre os impostos municipais, ITBI, ISSQN e IPTU e a nível estadual em função da expressividade do setor da indústria no município, o ICMS.

Tabela 1 - Impostos arrecadados em Horizontina entre 2001 e 2010

<b>Impostos Municipais</b>				<b>Imposto Estadual</b>
<b>Ano</b>	<b>ITBI</b>	<b>ISSQN</b>	<b>IPTU</b>	<b>ICMS</b>
<b>2001</b>	R\$ 118.560,34	R\$ 182.504,48	R\$ 481.225,56	R\$ 5.972.518,03
<b>2002</b>	R\$ 179.667,53	R\$ 257.298,16	R\$ 490.178,58	R\$ 8.314.809,00
<b>2003</b>	R\$ 192.677,53	R\$ 343.876,88	R\$ 604.797,22	R\$ 4.111.078,68
<b>2004</b>	R\$ 173.523,13	R\$ 695.890,75	R\$ 730.111,94	R\$ 2.845.088,25
<b>2005</b>	R\$ 142.371,25	R\$ 746.557,25	R\$ 787.537,56	R\$ 1.855.269,03
<b>2006</b>	R\$ 185.602,14	R\$ 734.279,75	R\$ 789.670,99	R\$ 1.913.771,26
<b>2007</b>	R\$ 257.568,04	R\$ 988.327,37	R\$ 832.999,44	R\$ 1.678.359,32
<b>2008</b>	R\$ 341.140,95	R\$ 1.351.816,24	R\$ 1.052.601,73	R\$ 3.175.508,78
<b>2009</b>	R\$ 355.123,90	R\$ 1.229.301,53	R\$ 1.043.531,75	R\$ 2.885.447,45
<b>2010</b>	R\$ 358.078,46	R\$ 1.502.822,90	R\$ 1.238.758,79	R\$ 11.750.003,34

Fonte – Fundação de Economia e Estatística, 2010.

A arrecadação própria de um município está baseada na atividade econômica e no patrimônio imobiliário, proporcionando fonte de recursos públicos para fazer face ao nível de serviços exigidos pela comunidade. Assim, nas administrações municipais, as receitas próprias têm garantido maior quantidade de recursos, em

relação a períodos anteriores, mais precisamente após a autonomia municipal ser declarada na Constituição de 1988. Ocorre um dinamismo maior nas arrecadações internas e menor dependência dos repasses externos.

A repercussão da arrecadação no município de Horizontina circunda primeiramente em torno do ICMS, um imposto estadual, principalmente devido a indústria ser o setor com maior abrangência diante do PIB municipal. Na sequência encontram-se o IPTU, o ISSQN e por fim o ITBI. Sendo que esta alta arrecadação advinda do ICMS deve-se principalmente pela multinacional John Deere instalada na cidade e promover tal atividade.

Dentre os tributos municipais, o IPTU, que se refere a propriedades e ou imóveis dos contribuintes, mantém taxas crescentes praticamente em todo o período analisado. Isso remete possivelmente ao fato de que existem incentivos e fiscalizações por parte do poder público municipal a fim de manter suas receitas.

Segundo a Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (2009), faz-se muito importante revisar o cadastro imobiliário de valores venais dos imóveis em cada gestão, em função dos bons resultados que o imposto patrimonial IPTU apresenta, bem como para manter os dados atualizados para realização de planejamento estratégico, consolidando o fortalecimento de arrecadação do mesmo.

Ainda assim, segundo Pereira (2006), ressalta-se que um crescimento urbano equilibrado é facilitado quando o tributo congrega a elevação da base tributária em crescimento urbano, possibilitando a compensação diante da nova demanda. Onde, este equilíbrio acontece apenas a partir de mecanismos que distribuam autonomia fiscal municipal.

O ISSQN mantém sucessivas taxas de crescimento, com exceção apenas de 2006 e 2009, onde apresenta reduções em seu teor de arrecadação. Este imposto demonstra ter um elevado potencial de crescimento na receita própria dos municípios, isto considerando, que o mesmo possui um melhor desempenho no lastro econômico, comparado aos demais impostos de caráter municipal.

Diante do exposto acima, torna-se possível mencionar que o ISSQN a partir do ano de 2007 passou a superar o imposto patrimonial, IPTU, fato provavelmente este devido a maior importância e fiscalização direcionada a este tributo, mesmo que a tributação sob este setor ainda trabalha com dificuldades em relação ao considerável nível de informalidade que perpetua neste segmento de atuação.

O ITBI, com menor grau de arrecadação também tem suas taxas alavancadas a partir de 2007. Os contribuintes deste imposto estão envolvidos na operação de transmissão de um bem ou direito. Sendo, o cartório de registro de imóveis responsável pelo recolhimento deste tributo.

É de fundamental importância que os gestores municipais realizem uma avaliação da estrutura econômica do município. Tornam-se evidentes as características que devem ser levadas em consideração para a tomada de decisões diante do fortalecimento das receitas próprias e do equilíbrio nas finanças.

## **2.2 A dimensão do gasto público municipal diante do PIB**

A partir da Lei Orçamentária Anual mencionada anteriormente, o gestor público municipal passa a traçar as prioridades para com seus gastos, diante das receitas auferidas, considerando que seus gastos podem ser difundidos em despesas de caráter continuado, ou seja, aquelas cuja duração é superior a dois anos, relacionada à manutenção das atividades operacionais do município, como gastos de pessoal, água, luz e telefone. Ou então despesas de Investimentos, além das despesas gerais, ocorridas esporadicamente.

A interferência do estado é imprescindível em diversas áreas, e para tanto os gastos públicos tornam-se mais elevados. Mesmo que esse aumento também ocorra com os tributos para compensar os gastos, por vezes ocorrem impactos significativos no percentual da dívida sobre o PIB.

Os municípios recebem repasses de receitas arrecadadas do governo federal a fim de cumprir suas metas para com a coletividade em itens específicos, sendo que estas despesas com este quesito para o federalismo desde a década de 60 vem aumentando consideravelmente.

Segundo Silva (2007), desde a criação do Fundo de Participação de Estados e Municípios diante da arrecadação total do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados ocorreu uma nova investida nas transferências para os estados e municípios. Os recursos auferidos nesta conta são predestinados a determinados setores, a fim de abarcar áreas prioritárias.

As despesas governamentais elevadas também correlacionam-se com o desenvolvimento do município, a medida que ocorre aumento no nível de renda per capita e do padrão de vida da população, faz-se necessário investir mais em bens

públicos, tais como, museus, jardins, praias, etc, pois a população demandará os mesmos diante de seus momentos de lazer. Bem como, em áreas de preservação dos recursos naturais, controle da poluição e sustentabilidade.

Ainda assim, segundo Cândido Júnior (2002), existem algumas medidas que influenciam de forma negativa a produtividade dos gastos públicos, sendo estes, a redução de gastos com pessoal utilizando-se do instrumento de queda do salário real, onde, tal medida gera desestímulo, perda de pessoas qualificadas e corrupção. Outra medida é relativa aos subsídios e as transferências que geralmente são utilizados com objetivo redistributivo, porém se os mesmos não forem focalizados em atender a toda a população, inclusive aquela abaixo da linha da pobreza, estará implicando na perda de eficiência alocativa.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2008), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trabalha com metas de arrecadação, especificando eventuais incoerências diante do alcance das metas para evitar um processo de desequilíbrio.

Assegurando que a Lei de Responsabilidade Fiscal nada mais é do que o principal instrumento regulador das contas públicas do país, onde são estabelecidos os limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e dos poderes. Onde os prefeitos deverão admitir compromissos com metas fiscais e a cada quatro meses, expor ao Legislativo municipal e a sociedade, os demonstrativos do cumprimento ou não destas metas (KHAIR, 2000).

A efetivação da despesa pública deve seguir uma sequência que inclui, a previsão orçamentária, a programação orçamentária e financeira, processo de licitação, empenho, assinatura de contrato, entrega dos bens ou serviços, liquidação da despesa, retenção de tributos, pagamentos e prestação de contas.

A previsão orçamentária inclui todas as etapas do planejamento da ação governamental, concluindo seu processo através da publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA). A programação orçamentária por sua vez, inicia um mês após a publicação da LOA, onde uma autoridade central estipula os limites de despesa discricionária de cada órgão. Na sequência no processo de licitação, ocorre a elaboração dos projetos, a publicação de editais e a concretização da licitação (CNM, 2008).

O empenho deixa registrado que parte do orçamento estará comprometido para com a despesa específica. Neste contexto, ocorre a assinatura que alude a

concretização do compromisso entre as partes envolvidas, a entrega dos bens e serviços a liquidação das despesas, a retenção de tributo, o pagamento e a prestação de contas, que corresponde aos diversos instrumentos através dos quais o administrador informa a sociedade e aos órgãos de controle as proeminências de como foram realizadas as despesas do orçamento e como alcançaram as metas anteriormente elaboradas na LDO (CNM, 2008).

Nesse sentido, elaborou-se a tabela a seguir apresentado as despesas do governo municipal no período de 2002 a 2010 para com os setores da economia de Horizontina. Sob consulta aos dados do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul.

**Tabela 2** - Despesas do governo municipal diante dos setores (2002 a 2010)

	<b>Indústria</b>	<b>Comércio/Serviços</b>	<b>Agricultura</b>
<b>2002</b>	236.722,19	147.539,03	191.015,99
<b>2003</b>	254.642,47	151.697,04	680.054,87
<b>2004</b>	174.217,48	150.493,11	1.411.396,75
<b>2005</b>	151.663,86	75.295,36	1.767.743,84
<b>2006</b>	327.837,70	95.050,40	2.322.230,44
<b>2007</b>	185.683,16	364.420,01	2.593.266,64
<b>2008</b>	420.538,63	189.844,53	2.119.508,06
<b>2009</b>	278.059,49	252.714,65	1.543.553,85
<b>2010</b>	139.885,67	218.879,39	1.727.686,06

Fonte: Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul (2010).

De acordo com os dados apresentados na tabela 02, observa-se que o governo municipal de Horizontina dispendeu ao longo do tempo maior quantidade de gastos com o setor da agricultura, seguido pelo setor da indústria e em último lugar com o setor de serviços.

Os gastos na agricultura ao longo do tempo, em sua grande maioria dizem respeito à manutenção de máquinas, equipamentos ou veículos, aquisição de combustíveis, manutenção e continuação de programas, aquisição de materiais para secretaria de agricultura e obras<sup>2</sup>. Neste caso as despesas caracterizam-se como despesas de custeio.

<sup>2</sup> Segundo dados do Tribunal de Contas.

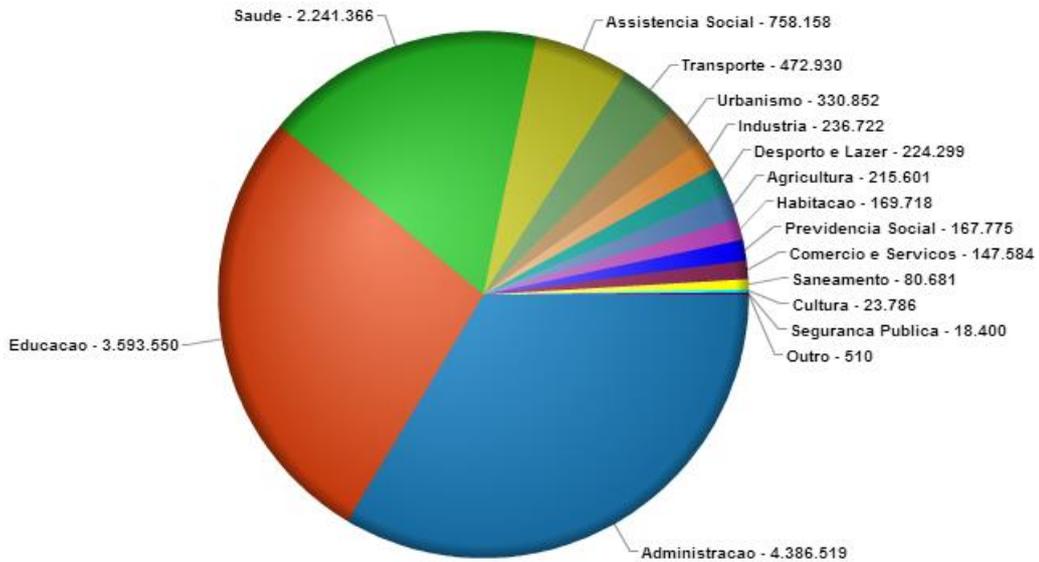
De acordo com o artigo 12 da lei 4320/64 “classificam-se como despesas de custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”. Portanto, tais despesas não representam investimentos e, logo não influenciam na estrutura produtiva do município.

As despesas diante da função Indústria referem-se principalmente a aquisição de impressos e ou outro materiais de expediente, pavimentação de ruas, bem como, manutenção de materiais e ou equipamentos, aprimoramentos em locais disponíveis para lazer da comunidade em geral, aquisição de materiais para benefício da sociedade em virtude de vendavais, melhoramentos na área industrial, aquisição de eletroeletrônicos em benefício à sociedade e pagamentos de desapropriações de famílias, principalmente no ano de 2008.

Além de encontrar despesas de custeio neste setor, também se identificam, segundo artigo 4º da 4320/64, investimentos que se definem como as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

O setor dos serviços, que demonstrou alavancagem em seus gastos em 2007 e 2009, registrando gastos diante de publicidade e propaganda, transportes, locação de equipamentos para realização de atividades específicas, serviços de mapeamento da cidade, serviços de segurança para evento do município, aquisição de eletroeletrônicos, dentre outros. Porém não tem recebido do governo municipal a mesma atenção que os demais setores, fato que poderia justificar a sua baixa expressividade produtiva. Sendo assim, neste setor também se identificam despesas de custeio e investimentos em prol da comunidade, porém em proporção relativamente menor, conforme se pode verificar no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Despesas por função no município de Horizontina 2002



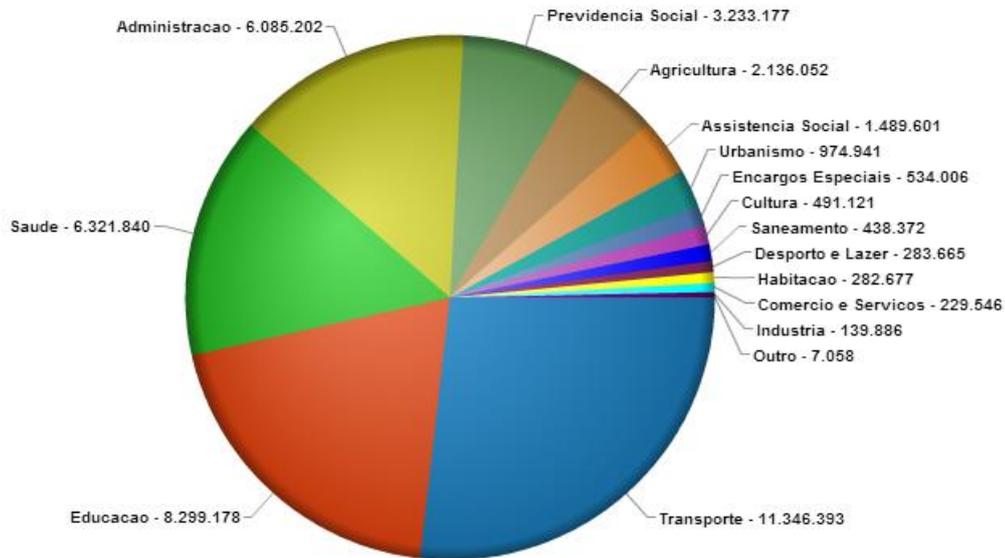
Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

É perceptível observar a partir do gráfico 2 que no ano de 2002, o município de Horizontina direcionou a maioria dos seus gastos para as funções, administração, educação e saúde, seguido pela assistência social, transportes, urbanismo, indústria, dentre outros. Sendo que o mesmo contou com uma arrecadação total de R\$ 16.668.851,00 reais.

Os setores agricultura e serviços teorizaram seus gastos em R\$ 215.601,00 e R\$ 147.584,00 respectivamente. Deste modo torna-se evidente o baixo direcionamento de investimentos para estas áreas, além de que, os gastos praticamente em sua maioria são considerados de custeio.

Na sequência aborda-se o gráfico 3 com as premissas dos gastos por função do governo municipal no ano de 2010.

Gráfico 3 – Despesas por função no município de Horizontina 2010



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2010.

Pelo gráfico 3 observa-se grande oscilação nos gastos do governo municipal neste período, elevando-se consideravelmente diante do ano de 2002 os gastos e ou investimentos para com a função administração, que envolve a folha de pagamento do funcionalismo público, bem como uma elevação das funções transportes, previdência social e agricultura, sendo que a arrecadação neste ano foi de R\$ 39.117.111,00 reais, ou seja, muito superior a registrada no ano de 2002. Isso demonstra que o município possui boa capacidade arrecadatória.

Porém com uma tendência de concentrar os seus recursos em algumas poucas áreas, em detrimento de outras, fato que talvez justifique o perfil do crescimento do seu produto.

Dessa forma, é possível inferir que Horizontina ainda tem seguido, mesmo que involuntariamente a teoria dos economistas Walt Rostow e Gunnar Myrdal, adeptos do crescimento setorial. Segundo eles, o atraso econômico somente poderia ser rompido desenvolvendo um determinado setor chave da economia, que no caso do município em questão seria a indústria. Embora muito difundidas principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, a teoria acabou sendo bastante questionada.

Contrariando tal postura, o economista Ragnar Nurske preconizou que era necessário estimular concomitantemente os múltiplos setores, buscando alcançar o que ele chamava de crescimento equilibrado. Fato que para Hirschmann, outro

economista ao subdesenvolvimento, estaria limitado a escassez de recursos. E como visto anteriormente, tal restrição não se aplica à Horizontina, dado o seu volume arrecadatório.

O crescimento equilibrado de Nurske focaliza na necessidade de um processo definido de industrialização em determinada economia, para dissolver a inércia da pobreza e ampliar o tamanho de mercado, sincronizando os investimentos em diferentes atividades e assim viabilizar um crescimento autossustentado (BAPTISTA, 2011).

### **3 OS EFEITOS DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB SOBRE A PRODUÇÃO E O EMPREGO**

As pessoas empregadas são definidas a partir do IBGE (2013), como aquelas que trabalham para um empregador, preenchendo uma jornada de trabalho e recebendo uma remuneração, sendo esta em dinheiro, mercadorias, produtos ou somente benefícios.

Sendo assim Keynes e Kalecki revelam que a circunstância que gera emprego/desemprego é determinada através do nível de gastos, ou seja, pela demanda efetiva. Ainda assim, diante do pensamento Keynesiano, o desemprego resulta da insuficiência de demanda efetiva, ou seja, da propensão a consumir e da quantidade destinada ao investimento, pois estes são determinantes do nível de salários reais (NEVES JUNIOR; PAIVA, 2008).

Já Kalecki, por sua vez, afirmava que o desemprego decorre de restrições ao crescimento a oferta de emprego dado pelo nível da demanda agregada, principalmente em virtude da variação dos gastos agregados, como das variações nos níveis de salários (NEVES JUNIOR; PAIVA, 2008).

Sendo assim constata-se, a partir da afirmação de Cleto e Dezordi (2003), que a política fiscal visa estimular o crescimento e reduzir a taxa de desemprego através da eficácia na elaboração do orçamento público.

Para tanto, o Produto Interno Bruto do município de Horizontina basicamente composto com 56,7% de participação da Indústria, 37,14% de serviços e 6,09% de agropecuária no período de 2001 a 2010 apresenta taxas de crescimento na produção relevantes, além de alguns períodos com recessão.

Dito isso verifica-se que como o setor secundário é o que possui maior fatia de mercado diante da produção, também conseqüentemente é aquele que realiza maior movimento em prol da empregabilidade, mas também por outro lado, a renda gerada não fica no município. O objetivo do emprego é justamente gerar renda para fomentar o consumo, só que como o desenvolvimento em Horizontina foi retrógrado o setor terciário (serviços) não acompanhou a indústria, porque ela veio antes. Em suma uma lei de incentivo à indústria não irá necessariamente se consubstanciar em crescimento porque haverá uma concentração ainda maior desse setor.

### **3.1 A composição setorial do PIB no município de Horizontina**

O Produto Interno Bruto é considerado o principal medidor do crescimento econômico, para tanto o mesmo é mensurado através do valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em determinada localização geográfica durante determinado período de tempo (HALL; LIEBERMAN, 2003).

Para sua mensuração são utilizados dados referentes aos três setores da economia, primário, secundário e terciário, respectivamente. Sendo este processo de contagem realizado por um órgão do governo denominado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Para tanto a mensuração do Produto Interno Bruto pode ocorrer através da ótica do gasto que leva em consideração o valor total dos bens e serviços finais produzidos em determinado período. Ou então através da ótica do produto que é medido com a soma dos valores adicionados na economia. E por fim através da ótica da renda, que é igual á soma das rendas na economia durante um determinado período, ou seja, a soma da remuneração de trabalhadores, dos impostos indiretos da economia e da renda das firmas na forma de lucro.

O Produto Interno Bruto apresenta em seu cálculo basicamente os valores correntes calculados de forma trimestral, a preços de mercado, impostos sobre produtos, valor adicionado a preços básicos, consumo pessoal, consumo do governo, formação bruta de capital fixo, variação de estoques, exportações e importações de bens e serviços (IBGE, 2013).

Através do IBGE e dos órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus a referida pesquisa ocorre desde 1988, sendo que a partir de 1998 ocorreram alterações no método de mensuração, em que os seus resultados passaram a ser integrados ao Sistema de Contas Nacionais, com periodicidade anual. Porém em continuidade, já no ano de 2007, as contas nacionais trimestrais passaram a ter como referência de cálculo o ano 2000.

Conforme Blanchard (2007) é possível a partir do resultado final do Produto Interno Bruto obter o tamanho da economia, do seu crescimento e do desenvolvimento de uma nação.

O consumo da população é um dos fatores que exerce influência sob a totalização do PIB, ou seja, quanto mais as pessoas gastam, maior a variação do PIB, estando o consumo atrelado à variação dos salários e dos juros.

Os investimentos de agentes econômicos também movimentam a economia, provocando modificações no PIB. Onde, por conseguinte os gastos do governo influenciam na produção geral da economia, afetando também desta forma no produto final.

Diante disso destaca-se que os setores que contribuem para com a formação do Produto Interno Bruto são, agropecuária, indústria e serviços e ou então setores primário, secundário e terciário respectivamente.

O setor primário ou agropecuária diz respeito as atividades que utilizam o solo para a produção de plantas e a criação de animais. Já o setor secundário ou a indústria por sua vez abrange as matérias-primas que são transformadas em produtos industrializados. E o setor terciário, ou serviços são prestados a terceiros para satisfazer uma necessidade, sendo estes, de produção, de distribuição de bens, sociais ou pessoais (PORTAL BRASIL, 2010).

E segundo o Portal do Brasil (2010), o setor primário detém representação significativa nos contingentes do mercado interno e externo, para tanto são consideradas variáveis importantes diante da proliferação deste setor, o solo fértil, a disponibilidade de água em abundância, biodiversidade, mão-de-obra qualificada, bem como o preço das commodities.

Ainda segundo o Portal do Brasil (2010), inúmeros incentivos são direcionados ao setor em prol do aumento da produtividade e principalmente para o pequeno produtor para que consiga se tornar competitivo e modernize a sua unidade familiar. Assegurando ainda que constantes avanços para o setor num todo são buscados via Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

O setor secundário ou a indústria por sua vez, é aquele que transforma a matéria-prima ou os produtos produzidos no setor primário em produtos para o consumo. E o setor terciário ou de serviços representa todas as atividades econômicas que não produzem bens materiais, mas são considerados um dos principais responsáveis pela economia nacional e propulsor do desenvolvimento auxiliando de forma efetiva no aumento da competitividade interna e externa.

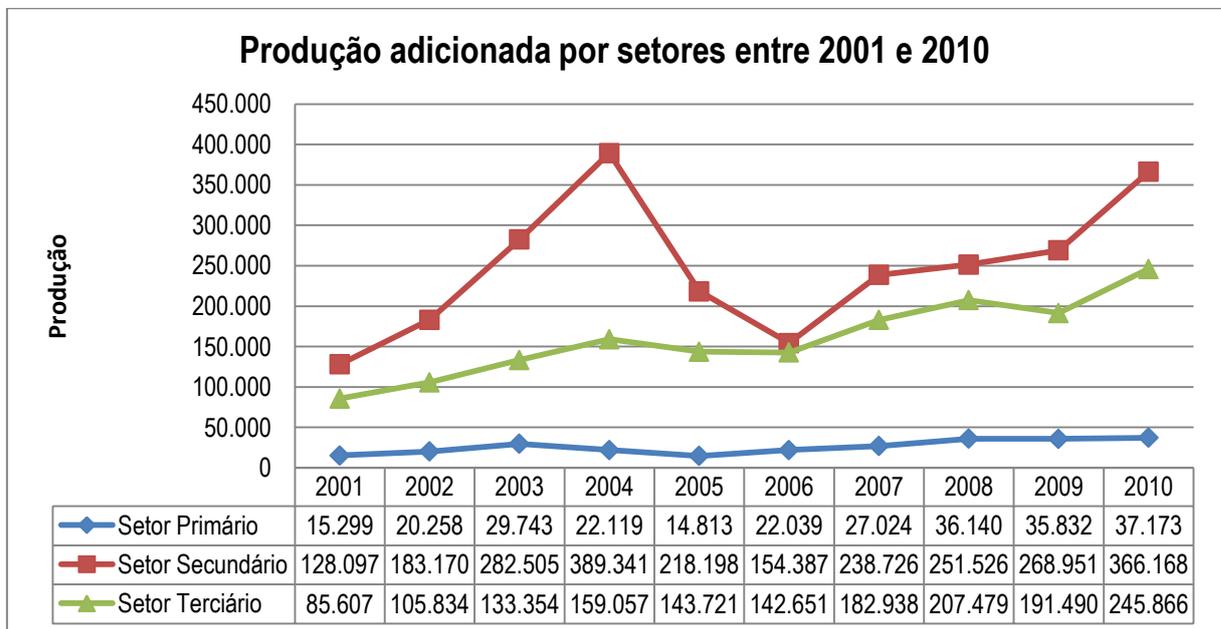
Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios adquiriram maiores encargos e autonomia, expandindo as demandas por subsídios

e ou informações de nível econômico padronizadas e passíveis de comparação a nível municipal e identificando deste modo as especificidades de cada localidade.

Dito isso, salienta-se a importância de um sistema de indicadores municipais com informações que permeiam informações econômicas e sociais auxiliando no planejamento das políticas públicas.

Neste contexto apresenta-se o gráfico 4 no qual constam dados referentes a distribuição entre os setores primário, secundário e terciário do PIB no período de 2001 a 2010 no município de Horizontina.

Gráfico 4 - Distribuição Setorial do PIB no período de 2001 a 2010 de Horizontina



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

Percebe-se a partir dos dados constantes no gráfico 04 que o setor secundário, ou seja, a indústria detém ao longo do período analisado a maior fatia de contribuição diante da totalidade de produção do município. Aparecendo em segundo plano o setor terciário, ou serviços e por último, mas não menos importante, o setor primário, a agropecuária.

O setor secundário do município de Horizontina revela grande taxa de contribuição principalmente devido a uma única empresa estabelecida nesta localidade, a multinacional John Deere. Que também fortalece este setor em virtude de outras empresas se instalarem nesta cidade para atuarem como fornecedoras da mesma.

Porém diante disso, os demais setores ficam a mercê de um único setor, bem como o mercado em geral desta localidade. Onde em termos percentuais confere-se que o setor indústria mantém taxas crescentes até o ano de 2004 no município de Horizontina, já o setor serviços vinha apresentando leves taxas de recessão, bem como o setor agropecuário que apesar de sua baixa representatividade ainda registrou queda neste período.

Consecutivamente no ano do ano de 2005 até o ano de 2008 o setor secundário registrou em sua grande maioria oscilações negativas, fato este também adverso do setor terciário que incorreu em crescimento seguido de queda, mas posterior ascensão novamente. E o setor primário neste período apresentou sua maior expansão do período analisado. Sendo assim nos dois anos seguintes o setor secundário reagiu com taxas decrescentes diante do período anterior, mas não conseguiu alavancar o mesmo crescimento de 2004. E os setores primário e terciário nestes dois últimos anos registraram decréscimo comparado aos anos anteriores.

Dados estes estão comprovados na tabela a seguir, que concentra a taxa de contribuição dos setores produtivos de Horizontina, Três de Maio, Giruá e Santo Cristo no período de 2001 a 2010.

Tabela 3 - Valores setoriais agregados ao PIB Municipal entre 2001 a 2010

	Horizontina			Três de Maio			Giruá			Santo Cristo		
	VAB Agrop.	VAB Indústria	VAB Serviços	VAB Agrop.	VAB Indústria	VAB Serviços	VAB Agrop.	VAB Indústria	VAB Serviços	VAB Agrop.	VAB Indústria	VAB Serviços
2001	6,7%	55,9%	37,4%	19,3%	14,3%	66,5%	32,4%	12,6%	55,0%	28,7%	14,0%	28,7%
2002	6,6%	59,2%	34,2%	18,3%	13,0%	68,7%	30,4%	12,2%	57,5%	26,2%	14,6%	59,2%
2003	6,7%	63,4%	29,9%	23,4%	12,4%	64,2%	39,0%	7,6%	53,4%	31,7%	12,6%	55,8%
2004	3,9%	68,2%	27,9%	15,6%	15,2%	69,2%	27,1%	12,1%	60,8%	28,0%	14,4%	57,5%
2005	3,9%	57,9%	38,1%	9,6%	15,9%	74,5%	20,1%	12,8%	67,0%	23,7%	14,8%	61,5%
2006	6,9%	48,4%	44,7%	13,5%	16,4%	70,1%	31,0%	11,5%	57,5%	28,5%	13,2%	58,3%
2007	6,0%	53,2%	40,8%	14,5%	12,4%	73,1%	38,6%	9,8%	51,5%	29,5%	13,9%	56,6%
2008	7,3%	50,8%	41,9%	15,3%	9,6%	75,1%	29,5%	18,6%	51,8%	31,3%	13,7%	55,0%
2009	7,2%	54,2%	38,6%	14,1%	12,4%	73,5%	25,7%	23,4%	50,9%	31,2%	16,0%	52,8%
2010	5,7%	56,4%	37,9%	16,6%	14,0%	69,4%	23,1%	24,6%	52,3%	32,3%	16,1%	51,6%

Fonte: FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social, 2010.

Os municípios de Três de Maio e Giruá comparados a Horizontina reservam sua principal contribuição para com a formação do Produto Interno Bruto no setor de serviços seguido pelos setores de indústria e agropecuária com taxas semelhantes. Assim como Santo Cristo, porém este apresenta o setor agropecuária com maior respaldo frente a indústria.

Sendo assim constata-se que Horizontina difere muito das cidades vizinhas aqui estudadas, pois ocorre uma concentração muito elevada no setor secundário. Nos demais municípios ocorre um equilíbrio maior e ou então apresentam maior contribuição diante do setor de serviços, que é o setor que faz a moeda circular internamente.

O setor de serviços apresenta maior heterogeneidade que os demais setores na economia de um município. Envolvendo inúmeras atividades dentro seu campo de tributação. Sendo que a maior parte dos custos intrínsecos neste setor concentra-se no pagamento de mão-de-obra.

A promoção deste setor adveio principalmente pela globalização em diversos serviços e das mudanças nos modelos de negócios estarem em sinergia com o crescimento da economia, deixando de ser apenas uma etapa ou um meio de alavancagem dos demais setores da economia.

Segundo a Central Brasileira do Setor de Serviços - Cebrasse (2008), o setor de serviços ostenta 57% do PIB nacional. Além de compreender um terço do comércio mundial, e ser responsável por 16% do total dos trabalhadores no setor privado, ou seja, um crescimento econômico em constante evolução.

Salienta-se, portanto a importância deste setor também em ambiente municipal, dada sua relevância na economia a nível nacional. Sua diversidade de atividades promove o seu crescimento de forma a proporcionar retornos equivalentes a sociedade.

#### 4 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir de relatos e informações pertinentes ao crescimento econômico municipal de Horizontina/RS. Dito isso, o mesmo será efetuado através de consultas e apreciações junto a informações constantes no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), bem como na Fundação de Economia e Estatística (FEE).

As principais declinações analisadas no processo dizem respeito a composição setorial do PIB perante a atuação da política fiscal municipal de Horizontina. Observando os gastos efetuados em cada setor, as arrecadações, bem como sua participação diante da totalidade do PIB do município.

A pesquisa desenvolvida a cerca do tema, quanto à sua finalidade tem caráter de pesquisa aplicada. Onde as informações intrínsecas ao mesmo poderão ser utilizadas posteriormente para finalidades afins, além de que este quesito objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos (VERGARA, 2004).

Em relação aos métodos de abordagem, segundo Gil (2002), este relato caracteriza-se como dedutivo, pois, o mesmo parte de princípios verdadeiros e indiscutíveis, possibilitando chegar a conclusões formais que auxiliam a explicitar os resultados alcançados em relação aos objetivos da pesquisa.

Entretanto, quanto aos níveis esta pesquisa, segundo Gil (2002), apresenta atitude exploratória, descritiva e explicativa. Onde, a exploratória é designada como a etapa inicial do estudo, propiciando a familiaridade do problema com o pesquisador e aprimora ideias e descobertas. Já a atitude descritiva, descreve, registra, analisa e interpreta dados diante das características do ambiente. E a atitude explicativa, apresenta fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos.

Logo diante do campo de ação da economia e ou dos procedimentos técnicos, este estudo expressa-se como pesquisa bibliográfica, pois obtêm dados através de contribuições de diversos autores. Bem como acerca deste quesito, este estudo ainda classifica-se como pesquisa documental, pois estará utilizando no decorrer do processo tabelas e relatórios informados pela Prefeitura Municipal junto ao Tribunal de contas do estado e ao portal da transparência.

A pesquisa bibliográfica possibilita a obtenção de informações requeridas sob consulta a materiais já elaborados. Os aspectos materiais deste estudo integram a pesquisa documental que utiliza dados estatísticos do município analisado nesta pesquisa (GIL, 2002).

E quanto a população que é definida como o conjunto de elementos, ou seja, empresas, produtos e ou pessoas, que possuem as características e serão objetos de estudo. Neste caso, o universo a ser analisado será o município de Horizontina, e sua amostra está relacionada a composição setorial do PIB diante do papel da política fiscal do município.

A coleta dos dados será realizada através da pesquisa em sites oficiais de institutos de pesquisa. As informações a serem coletadas dizem respeito a arrecadação fiscal, a distribuição setorial do PIB e a taxa de crescimento dos municípios de Três de Maio, Giruá e Santo Cristo comparados ao município de Horizontina.

Ressalvando que os municípios de Três de Maio, Giruá e Santo Cristo são as variáveis analisadas neste estudo em virtude de possuírem contingente populacional semelhante e estarem localizados na região noroeste do estado, bem como também apresentarem níveis semelhantes de arrecadações e de despesas orçamentárias. Para de este modo analisar a composição destes gastos e receitas a fim de entender o crescimento dos mesmos, comparado ao município de Horizontina.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nesta seção serão abordadas mensurações acerca dos resultados do tema estudado. Buscando responder o problema de pesquisa e levando em consideração os objetivos do mesmo.

### **5.1 O comportamento do crescimento econômico no município de Horizontina**

O principal objetivo do governo, segundo Pereira (2006), é manter ou alcançar uma taxa de crescimento estável no longo prazo. E para isso, o mais eficaz é sustentar um ritmo de crescimento estável e sustentável ao longo dos períodos, sem que isso venha gerar fortes desajustes.

A escola clássica segundo Costa e Lima (2008), afirmava que os investimentos realizados na economia através da ação do governo não reverteriam em resultado sobre o crescimento econômico, pois, todo e qualquer investimento realizado pelo governo era resultado de uma arrecadação de impostos, ou seja, o governo extraia de um lado e recolocava noutro.

Para tanto já na escola subsequente, a Keynesiana, observa-se que a mesma defendia os gastos do governo, em que os mesmos seriam provedores do crescimento da demanda agregada que envolveria o nível de produto, desde que os impostos fossem inferiores ao nível de gastos efetivados.

Sendo assim o crescimento econômico atualmente pode ser traduzido em aumento de consumo de bens e serviços, aumento da produção, medida através do Produto Interno Bruto, considerando a aceleração dos setores primário, secundário e terciário para efetivar o aumento da produção.

O crescimento econômico segundo Paiva e Cunha (2008), normalmente está ligado a acumulação de capital físico que corresponde a máquinas, equipamentos e infraestrutura e o humano que diz respeito ao conhecimento incorporado, bem como a incorporação de tecnologia nos processos produtivos.

Silva (2007), acreditava que a medida em que cresce o nível de renda em países, estados e ou municípios industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal, forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o mesmo ritmo de crescimento do país, estado e ou município, esta formulação ficou conhecida como Lei de Wagner. Sendo as suas hipóteses pautadas ao crescimento das funções administrativas e de segurança, bem como, ao crescimento das necessidades relacionadas a promoção de bem estar social, além do desenvolvimento de condições para a criação de monopólios, em virtude de modificações tecnológicas.

A Lei de Wagner, explicando a expansão dos gastos públicos baseia-se na análise das variáveis renda per capita, a população, a densidade demográfica e o grau de urbanização, pois são quesitos determinantes do crescimento econômico.

## **5.2 A política Keynesiana posta à prova**

Como visto, o Município de Horizontina possui uma arrecadação bastante considerável se comparada aos municípios de Três de Maio, Giruá e Santo cristo com contingente populacional semelhante. Em contrapartida, tem apresentado um crescimento bastante instável, o que seria de se estranhar já que, de acordo com a teoria Keynesiana, a intervenção do governo através de aumento dos gastos públicos teria um efeito mais do que proporcional sobre a produção e o emprego.

Nesse caso, três possibilidades poderiam ser cogitadas para explicar a insustentabilidade do crescimento local: a primeira, a de que a Política Fiscal não estaria conseguindo lograr toda a potencialidade que poderia ou porque a má qualidade não o permite fazê-lo ou porque algum outro fator estaria restringindo a sua efetividade; nesse caso, apresenta-se a segunda possibilidade; a de que a composição setorial do PIB, mal distribuída ou muito concentrada estaria distorcendo o mecanismo dessa ferramenta macroeconômica; a terceira e última possibilidade, é a de que a aplicabilidade da teoria Keynesiana depende da composição setorial do PIB.

E sendo assim, com a queda nos preços, do emprego e da renda gerados em 1929, a partir do excesso de oferta e da falta de demanda, o pensamento neoclássico que postulava o equilíbrio natural das forças de mercado sem a necessidade de interferência do governo, perdeu a confiabilidade até o momento adquirida.

E assim surge Keynes, com a publicação de um livro em 1936, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda que os gastos e as receitas são considerados meios de entusiasmar a produção e o emprego diante dos mercados da economia, considerando, portanto que a interferência do governo na economia é de fundamental importância.

Ainda assim, declarou em sua teoria macroeconômica que a política fiscal sustenta-se sobre dois princípios básicos, sendo eles, o princípio da demanda efetiva, segundo o qual as decisões de gasto determinam a dinâmica da atividade econômica, sendo a decisão de investir o “motor” do crescimento, a curto e longo prazo, bem como, a condição de não neutralidade da moeda, sintetizada na teoria da preferência por liquidez, segundo a qual o comportamento do público em relação à demanda por moeda para fins não transacionais é parte integrante de suas decisões de gasto e, através de seus efeitos sobre a taxa de juros e sobre a demanda por ativos interfere na dinâmica da atividade econômica (HERMANN, 2006, p. 4).

Ainda assim, segundo Galbraith (2010) apud Alverga (2010), a economia moderna não encontraria seu equilíbrio no mercado apenas no pleno emprego, a mesma poderia deparar-se com ele também no desemprego. Onde ocorria o apelo para o governo realizar gastos sem retornos com as arrecadações suficientes para garantir o nível de demanda.

Como para Keynes o gasto público era considerado componente de extrema importância na política fiscal, o mesmo concentrou em uma linha sistematizada, os efeitos que ocorrem sobre a demanda agregada, sendo ela iniciada quando os gastos públicos representam a aquisição de bens e serviços aos agentes econômicos, empresas e famílias, e assim acabam por estimular o aumento da produção por novas empresas e desta forma a receita do governo por sua vez passa a agir no sentido oposto, onde é identificado um pagamento compulsório do setor privado ao governo, os impostos (HERMANN, 2006).

Dito isso, coloca-se que o crescimento, segundo o modo de pensar dos neoclássicos e também de Keynes era de que o crescimento é uma variável com determinação endógena e por isso destaca-se cada vez mais sua proximidade para com a política fiscal.

Sendo assim, ressalta-se o efeito multiplicador corresponde segundo Mankiw (2005), aos deslocamentos adicionais na demanda agregada que acontecem quando uma política fiscal expansionista cresce a renda e, portanto aumenta as despesas de consumo.

Para Carvalho (2008), o efeito multiplicador de Keynes, define-se a partir do gasto de um indivíduo em bens e serviços e que estará adicionando renda para o provedor destes bens e serviços, e assim inserindo-se em uma posição na qual deva verificar e reajustar seus próprios gastos de consumo, pois estará influenciando na renda de um terceiro agente e assim de forma sucessiva.

De forma sucinta relata-se que para ambos os autores o efeito multiplicador define as alterações na demanda agregada a partir de decisões sob eventos que transformem as despesas em qualquer um dos componentes do PIB, consumo, investimento, compras do governo e exportações líquidas.

O impacto do gasto público sobre a demanda agregada e sobre o nível de atividades é semelhante, na teoria keynesiana, ao do gasto com investimentos privados. Cada real gasto pelo governo se transforma em renda para o agente privado que lhe fornece bens e serviços. Com sua renda aumentada pelo valor do gasto público, o agente privado amplia os seus próprios gastos de consumo, de acordo com sua propensão marginal a consumir, aumentando, deste modo, a renda daqueles que atendem à sua demanda de consumo. Também esses últimos consumirão parte da renda que receberam, poupando o restante (CARVALHO, 2008 pág. 09).

Logo, um gasto público elevado e com baixo multiplicador, ou seja, tendência de retorno em receitas de impostos e ou variações na renda agregada reduzidos, podem levar a um déficit público considerável. Ao mesmo tempo, se o multiplicador completar a sua série de expansão das despesas de consumo e a renda for se expandindo dentre o esperado, haverá uma poupança adicional na economia de valor igual ao gasto público que iniciou este ciclo.

Carvalho (2008) acrescenta que na teoria do multiplicador, o equilíbrio fiscal é um objetivo muito importante e atingido de forma mais simplificada quando a economia apresentar expansão. Cingindo este patamar principalmente quando os gastos públicos se expandirem e a receita dos impostos se elevarem.

Onde que as receitas e ou os gastos públicos tendem a elevação, quando do aumento do consumo. Nesse sentido retrata-se que o perfil de consumo da maioria da população brasileira diante dos setores da economia direciona-se aos serviços, pois os mesmos proporcionam retornos imediatos. Dentre esses, os serviços de informação, a administração, saúde e educação pública.

Segundo Bogoni, Hein e Beuren (2011), o autor Adolf Wagner foi um dos primeiros economistas a impetrar uma relação entre gastos públicos e crescimento econômico. Defendendo que o crescimento da renda per capita necessita cada vez

mais do governo para oferta dos bens públicos. Bem como, segundo Riani (2002), uma participação crescente para que possa contribuir no desenvolvimento da economia de forma eficiente, acelerando a relação entre os gastos públicos e o PIB.

Para tanto se dispõe no quadro abaixo as taxas correspondente a produção municipal de cada um dos municípios analisados. A fim de verificar os picos de crescimento e recessão dos seus mercados.

Tabela 4 - Taxa de crescimento do município de acordo com o PIB no período de 2001 a 2010.

Período	Taxa de Crescimento/ Horizontina	Taxa de Crescimento/ Três de Maio	Taxa de Crescimento/ Girúá	Taxa de Crescimento/ Santo Cristo
2001	-7%	11%	14%	16%
2002	41%	23%	22%	14%
2003	49%	25%	38%	23%
2004	30%	-2,7%	-15%	-1%
2005	- 44%	0,9%	-19%	-2%
2006	- 16%	23%	39%	23%
2007	36%	22%	38%	18%
2008	11,8%	11%	12%	9%
2009	0,3%	-0,4%	13%	-5%
2010	31%	8%	18%	13%

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, 2010.

Verifica-se, portanto no disposto a cima que a economia de Horizontina apresentou no período de 2001 a 2010 picos relevantes, ou seja, taxas acentuadas de crescimento, bem como de recessão. E não concomitante a uma economia de crescimento constante e mediano, diferentemente de seus vizinhos que apresentaram taxas mais próximas de crescimento.

Precipitando deste modo a apreensão com os efeitos dos gastos públicos na economia e especialmente sobre o crescimento, pois os gastos públicos geram externalidades positivas até um determinado nível, porém acima deste, o acréscimo nos gastos tem repercussão negativa sobre as taxas de crescimento do produto (BARRO, 1990 APUD CÂNDIDO JUNIOR, 2002).

E assim um ponto ótimo de crescimento do governo segundo modelo de Cobb-Douglas ocorre, quando cada centavo marginal aplicado em bens públicos é igual ao

que se obtém desse bem em termos de produto marginal (CÂNDIDO JUNIOR, 2002).

Para tanto no município de Horizontina ocorrem elevações no crescimento entre o período de 2002 a 2004, prosseguindo com relevantes taxas de recessão entre 2005 e 2006 e reagindo no ano seguinte, com um crescimento considerável de 36%, sendo que entra em recesso novamente por dois anos com taxas positivas, mas menores do que a anterior. E por fim no ano de 2010 surpreende novamente com um crescimento de 31%.

Comparando as cidades de Três de Maio, Santo Cristo e Giruá que apresentam porte semelhante a cidade estudada constata-se que as mesmas não incorreram em índice de déficit tão elevado quanto Horizontina, bem como apresentam um crescimento em média mais próximo, sem grandes saltos.

Em resumo pode-se dizer que o município de Horizontina apresentou entre o período de 2005 e 2006 uma profunda recessão, sendo que a arrecadação foi maior entre 2005 e 2008 e a maior concentração setorial do PIB se deu em 2004. Isso nos leva a acreditar que quando a composição setorial do PIB é concentrada, o comportamento do crescimento econômico fica refém e está ao saber de um único setor e tanto a Política Fiscal quanto os outros dois setores não são suficientes para evitar uma suposta crise.

Pois, em suma para que a receita de um município prospere e cresça de maneira estável deve possuir pelo menos, renda proveniente dos indivíduos e governo, haver qualidade dos gastos públicos e por fim composição setorial equilibrada do PIB.

No município de Horizontina a renda não circula internamente da forma uniforme como propunha Keynes. Deste modo, a teoria baseada em uma política fiscal expansionista torna-se questionável para municípios, cuja composição setorial do PIB não seja bem distribuída. A consequência disso é a perda de potencial que a renda interna poderia gerar sobre o crescimento local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou apresentar e analisar os principais fatores responsáveis pela composição do PIB do município de Horizontina, comparando-os às cidades de Três de Maio, Giruá e Santo Cristo, bem como avaliar a eficiência da política fiscal nesse contexto, detectando os vieses da arrecadação e dos gastos públicos. Nesse sentido, considerando a política fiscal como a principal ferramenta disponível nas mãos do ente público municipal para intervir na economia local.

Diante da teoria Keynesiana, uma política fiscal expansionista seria desejável do ponto de vista econômico, sempre que se fizer necessária a intervenção do Estado para estabilizar o crescimento ou mesmo resgatá-lo de uma recessão. Como visto, o município de Horizontina tem apresentado grande instabilidade nas taxas de crescimento do seu PIB, fato que de certa forma contraria o esperado pelo modelo, principalmente pelo fato de que o município analisado apresenta elevados níveis arrecadatórios, se comparado com os demais municípios analisados.

Partindo dessa premissa, descobriu-se que outras variáveis que não apenas aquelas consideradas por Keynes, como o fator renda e a chamada propensão marginal a consumir possuem impacto significativo sobre a estabilidade econômica, quando o objeto de estudo deixa de ser o país como um todo. Importante destacar dessa forma, que tanto os Municípios quanto os Estados, acabam ficando refém das políticas macroeconômicas implementadas pela União, obrigando-se a adaptar sua estratégia fiscal ao sabor do mercado. Diante disso, descobriu-se que o perfil da estrutura produtiva poderia ter um impacto significativo sobre os efeitos que os gastos públicos e a renda interna poderiam ter sobre a estabilidade do crescimento. Com efeito, uma composição setorial do PIB distorcida ou hiperconcentrada pode neutralizar parte do potencial produtivo que a renda teria, do ponto de vista Keynesiano, já que a renda não circula de maneira homogênea e o consumo não ocorre como o esperado ou, ao menos não da forma como prevista por Quesnay, no seu quadro econômico e Leontief, na sua matriz insumo-produto.

Como visto, a maior concentração produtiva e, conseqüentemente o maior retorno fiscal no município de Horizontina, se dá no setor secundário, muito embora os gastos públicos foram detectados com maior ênfase no setor da agricultura o que demonstra que a política fiscal tem concentrado seus esforços no setor que menos

influência tem sobre as variáveis reais, produção e emprego, em detrimento do setor terciário, ainda bastante inexpressivo se comparado com Três de Maio.

O que se verificou no período de 2001 a 2010 foram taxas acentuadas de crescimento, bem como de recessão, diferentemente de seus vizinhos que apresentaram taxas mais estáveis de crescimento. A insustentabilidade do crescimento no município de Horizontina pode ser explicado em parte pelo fato de ocorrer uma má distribuição na composição setorial, ou seja, a maior contribuição ao longo do período analisado é da indústria, em níveis bastante superiores frente à participação da agropecuária e dos serviços. Nesse sentido, os demais setores ficam à mercê de um único setor, bem como o mercado em geral desta localidade.

O ponto chave dessa dedução lógica reside no simples fato de que, diferentemente do que preconizava Keynes, não basta que haja renda disponível ou mesmo grande propensão marginal a consumir; é necessário, antes, que a estrutura produtiva do Estado garanta um fluxo regular e constante internamente, já que, no caso analisado, grande parte do potencial dessa renda é desperdiçada principalmente pela fragilidade do setor de serviços que, por sinal é hoje o que mais emprega e o que tem sido mais negligenciado pelo poder público. Tal perspectiva é reforçada pela Teoria do Crescimento Equilibrado de Nurkse, segundo o qual a superação de um determinado estágio de recessão ou mesmo a permanência em um determinado nível de crescimento deve ser antecedido de um investimento igualmente equilibrado em todos os setores da economia e não apenas em um determinado segmento chave, como imaginavam Rostow e Myrdal. Do ponto de vista dos recursos, a preocupação de Hirschmann não se aplica ao município analisado, já que o nível arrecadatório é relativamente grande o suficiente para dar conta de superar essa distorção.

Contudo o que se conclui é que a estratégia econômica adotada pelo Poder Público está na contramão daquilo que se espera, já que tem transferido uma parcela dos vultosos recursos que arrecada boa parte de um setor altamente concentrado e capitalizado, para subsidiar a agricultura através de despesas de custeio, que pouco retorno traz para o crescimento do Município. Diante desse cenário, percebe-se que a melhor alternativa seria buscar uma maior eficiência do setor primário, melhorando a qualidade dos gastos, transformando-os em investimentos produtivos e implementando uma sólida política de fomento ao setor terciário. Dessa forma, estar-se-ia liberando uma parcela dos recursos financeiros

hoje mal alocados no campo, para ajudar a fortalecer o setor terciário, evitando-se que a renda gerada internamente migre para outros municípios de forma a compensar essa deficiência doméstica, além de fazê-la circular de maneira mais homogênea e uniforme, potencializando os efeitos do multiplicador Keynesiano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscal e monetária – Uma abordagem keynesiana.** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2714, 6 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17920>>. Acesso em jun 2013.

BACEN – Banco Central do Brasil. **Planejamento Estratégico.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?planobc>>. Acesso em junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Finanças Públicas - Impostos e contribuições federais e impostos estaduais e municipais.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/cap2p.pdf>>. Acesso em junho de 2013.

BAPTISTA, Antonio, **Estratégias de crescimento Econômico.** Disponível em: <<http://pensaeconomia.blogspot.com.br/2011/07/estrategias-de-desenvolvimento.html>>. Acesso em novembro de 2013.

BIDERMAN, Ciro; OZAKI, Marcos; **A Importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros.** *RAC*, v. 8, n. 4, Out./Dez. 2004

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia.** 4<sup>o</sup> edição – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BOGONI, Nadia Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. **Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil.** 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6987>>. Acesso em abril de 2013.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de Março de 1964. Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Congresso Nacional, Brasília, 4 de maio de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em novembro de 2013.

CÂNDIDO JR, José Oswaldo. **Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos?** 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/77/88>>. Acesso em maio de 2013.

CARVALHO, Fernando C. **Equilíbrio fiscal e política econômica Keynesiana,** 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10906>>. Acesso em setembro de 2013.

CEBRASSE - Central Brasileira do Setor de Serviços. **Anuário Brasileiro do setor de Serviços**. 2007/2008. Disponível em: <[http://www.cebrasse.org.br/downloads/anuario\\_cebrasse.pdf](http://www.cebrasse.org.br/downloads/anuario_cebrasse.pdf)>. Acesso em novembro 2013.

CLETO, Carlos Ilton; DEZORDI, Lucas. **Políticas Econômicas**. 2003. Disponível em: <<http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/economia/2.pdf>>. Acesso em março de 2013.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **Finanças Públicas: Noções Básicas para os Municípios** / Brasília : CNM, 2008.

COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da; LIMA, Francisco Soares. **O Impacto da Política Fiscal Local sobre o Crescimento Econômico: Um Estudo em Cross-Section para os municípios Portugueses**. 2008. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/o\\_impacto\\_da\\_politica.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/o_impacto_da_politica.pdf)>. Acesso em maio de 2013.

FEE – Fundação de Economia e Estatística/Núcleo de Contabilidade Social. **PIB e PIB per capita a preço de mercado**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_pib\\_municipal\\_sh\\_pib\\_nova.php?serie=1999-2010](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_sh_pib_nova.php?serie=1999-2010)>. Acesso em maio de 2013.

FENAFIM – Federação Nacional dos Auditores e Fiscais. **A importância das receitas próprias municipais**. Disponível em: <<http://www.fenafim.com.br/comunicacao/artigos/749-a-importancia-das-receitas-proprias-municipais>>. Acesso em novembro 2013.

GIL, Antonio C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4<sup>o</sup> edição – São Paulo: Atlas, 2002.

HALL, Robert E; Lieberman Marc. **Macroeconomia: Princípios e Aplicações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

HERMANN, Jennifer. Ascensão e queda da Política Fiscal: de Keynes ao Autismo Fiscal – dos anos 1990-2000. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>>. Acesso em abril de 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais Trimestrais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>>. Acesso em abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Conceitos**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresmini/conceitos.shtm>>. Acesso em junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=430960>>. Acesso em maio de 2013.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras** - Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MANKIW, Gregory N. **Princípios de Macroeconomia.** – São Paulo – Pioneira Thomson Learning, 2005.

NEVES JR, Leonardo Ferreira; PAIVA, Luis Henrique. **A relação entre crescimento econômico e emprego no Brasil: referencial teórico, evidências empíricas e recomendações de políticas.** 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/arelacaoentrecrescimentoeconomicoLeonardoLuisHenrique.pdf>>. Acesso em maio de 2013.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; CUNHA, André Moreira. **Noções de economia.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PORTAL BRASIL. **Setores da Economia/Retratos da Economia.** 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia>>. Acesso em março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Setores da Economia/Agronegócio.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia/agronegocio>>. Acesso em março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Setores da Economia/Comércio e Serviços.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia/comercio-e-servicos>>. Acesso em março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Setores da Economia/Indústria.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia/industria>>. Acesso em março de 2013.

REZENDE, Fernando. **EBAPE/FGV Economia e Qualidade do Gasto.** 2012. Disponível em: <[http://www.socialiris.org/iicongressodecustos/materialdoevento/Painel2\\_\(fernandorezende\)IICongressoCustos171012.pdf](http://www.socialiris.org/iicongressodecustos/materialdoevento/Painel2_(fernandorezende)IICongressoCustos171012.pdf)>. Acesso em abril de 2013.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público – Uma abordagem Introdutória.** 2ª Edição – São Paulo: Atlas, 1990.

\_\_\_\_\_. **Economia do Setor Público: Uma abordagem Introdutória.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, Fernando A. Rezende. **A Evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro,** 2007. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ppe.ipea.gov.br%2Findex.php%2Fppe%2Farticle%2Fdownload%2F203%2F137&ei=1kuSUvH5DNGdkQf94oCQCg&usg=AFQjCNGGQsHsJ2lyRLH08T2O8zhquLmAYQ&sig2=R31PYecusdrr8HvCZPWk4A>>. Acesso em outubro de 2013.

TESOURO NACIONAL. **Política Fiscal**. Disponível em:

<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/politica-fiscal/sobre>>. Acesso em abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e Estatísticas Fiscais**. Disponível em: <

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/politica-fiscal/planejamento-fiscal/sobre-o-planejamento-fiscal> >. Acesso em maio de 2013.

PEREIRA, Matias José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3ª edição – São Paulo: Atlas, 2006.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 5ª Edição – São Paulo: Atlas, 2004.