

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC SP

LARISSA CAROLINA DE ALMEIDA MARCO

RECEITA MUNICIPAL:

Como a estrutura federativa brasileira afeta a capacidade de arrecadação e determina o grau de dependência dos municípios.

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

São Paulo
2022

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC SP
MESTRADO EM ECONOMIA

LARISSA CAROLINA DE ALMEIDA MARCO

RECEITA MUNICIPAL:

Como a estrutura federativa brasileira afeta a capacidade de arrecadação e determina o grau de dependência dos municípios.

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Economia: Economia Política, sob a orientação da Profa. Dra. Mariana Ribeiro Jansen Ferreira.

São Paulo
2022

LARISSA CAROLINA DE ALMEIDA MARCO

RECEITA MUNICIPAL:

Como a estrutura federativa brasileira afeta a capacidade de arrecadação e determina o grau de dependência dos municípios.

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Economia: Economia Política.

São Paulo, 05 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Jansen Ferreira (Presidente da Banca/Orientadora).

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. Júlio Manuel Pires.

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dra. Ursula Dias Peres.

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Para aqueles que acreditam no poder dos municípios.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Ivan de Andrade Paixão, por me incentivar a ingressar no mestrado em Economia. Ao meu cachorro Fiódor, pelo tempo que ficou sozinho. Aos meus afilhados Lucas e Felipe. À minha mãe e minha tia Fátima que sempre me apoiaram.

Às minhas amigas que mesmo distante me aguentaram: Julia Moreno Rosin, Naara Normande, Silvia Gonçalves, Rebecca Bonaldi, Nayara Lima, Estela Damato e Isabela Tramansoli. Às minhas parceiras Camila Coelho e Patrícia Vieira Ferreira por me ajudarem tanto nesse processo.

Ao meu chefe e amigo Lucas Nóbrega Porto e toda minha equipe da SEPLAG de Mogi das Cruzes, em especial, Alcione Guilherme, Flávia Batista Moreira, Jéssica Cristina da Silva, e Jéssica Kranz Barcelos por segurarem as pontas. Marcelo Benedito, Lucas Almendra e Mayara Madalena Santos pelos pitacos. Sem esquecer do grande economista Kleber Yuiti Ansai da Secretaria de Finanças.

Aos meus colegas de turma: Gracielle Maria da Silva, Luis Carlos de Sousa Pereira, Leonardo Ribeiro, André Luiz Naves Silva Ferraz e Daniel Fachin Soares pelos trabalhos em grupo e dedicação no período do curso.

Aos professores que participaram da banca de qualificação e defesa, Júlio Manuel Pires e Ursula Dias Peres, que fizeram apontamentos importantes para construção do texto da dissertação. Todos os professores do programa. À minha querida orientadora Mariana Ribeiro Jansen Ferreira pela didática, acolhimento e paciência.

E claro, ao Antônio Carlos Camilotti Júnior pelo amor e suporte às minhas escolhas.

MARCO, Larissa Carolina de Almeida. Receita Municipal: Como a estrutura federativa brasileira afeta a capacidade de arrecadação e determina o grau de dependência dos municípios. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP, [2022] 105p.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo contribuir para o debate da arrecadação pública municipal frente ao desenho federativo brasileiro. Para a pesquisa, foi feito o levantamento bibliográfico sobre federalismo e sua evolução na organização do Estado brasileiro e estrutura tributária considerando os marcos legais relevantes até 2020. Para o diagnóstico da receita foi feito o recorte temporal de 2000 a 2020, analisando o banco de dados Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (SICONFI), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia.

Palavras-chave: Federalismo. Municípios. Política Fiscal. Receita Pública.

MARCO, Larissa Carolina de Almeida. Municipal Revenue: How the Brazilian federative structure affects collection capacity and determines the degree of dependence of municipalities. São Paulo: Pontifical Catholic University of São Paulo - PUC SP, [2022]. 105p.

ABSTRACT

This master's thesis aims to contribute to the debate on municipal public collection in view of our federative design. For the research, a bibliographic survey was carried out on federalism and its evolution in the organization of the Brazilian State and tax structure considering the relevant legal frameworks until 2020. For the diagnosis of revenue, the period from 2000 to 2020 was made, analyzing the Finances of Brazil database: Accounting Data of the Municipalities (SICONFI), under the responsibility of the National Treasury Secretariat (STN) of the Ministry of Economy.

Key words: Federalism. Fiscal Policy. Municipalities. Public Revenue.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução Carga Tributária Bruta (%PIB)	41
Gráfico 2 Tributos por Base de Incidência - Total: R\$ 2.291 bilhões. Carga Tributária em 2018: 33,36% do PIB. Inclui esferas Federal, Estadual e Municipal	42
Gráfico 3 Evolução do Fundo de Participação dos Estados entre 2000 e 2020 em milhões de reais (IPCA acumulado de 2021)	54
Gráfico 4 Evolução das transferências aos municípios pelos fundos de manutenção da educação FUNDEF (2000-2007) e FUNDEB (2007-2020)	59
Gráfico 5 Evolução da receita total dos municípios e variação em relação ao exercício anterior entre 2000 e 2020, valores atualizados pelo acumulado IPCA 2021.	65
Gráfico 6 Distribuição da receita corrente total em milhões de reais, por porte do município, entre 2000 e 2020	66
Gráfico 7 Distribuição da receita de capital total, por porte dos municípios, entre 2000 e 2020 (em milhões de reais).....	66
Gráfico 8 Distribuição da receita de IPTU dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais	72
Gráfico 9 Distribuição da receita de ISS dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais.....	75
Gráfico 10 Distribuição da receita de ITBI dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais	78
Gráfico 11 Distribuição das transferências correntes aos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais	82
Gráfico 12 Distribuição das transferências SUS União aos municípios por porte entre 2018 e 2020 em milhões de reais	86
Gráfico 13 Distribuição das transferências de capital aos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais	93

QUADROS

Quadro 1 Resumo das Características do Federalismo Brasileiro.....	25
--	----

Quadro 2 Princípios dos tributos	43
Quadro 3 Tipos de tributos	44
Quadro 4 Divisão de tributos por esfera administrativa	45
Quadro 5 Quadro-resumo - principais mudanças históricas do FPM.....	50

TABELAS

Tabela 1 Quantidade de Municípios no Brasil - 1940/2000.....	26
Tabela 3 Carga Tributária em 2019.....	46
Tabela 4 Mudanças nos percentuais do FPM e FPE (em %).....	52
Tabela 5 Índice de Preços ao Consumidor por Ano	60
Tabela 6 Número de habitantes por município.....	61
Tabela 7 Número total de municípios brasileiros, número de municípios declarados no SICONFI.....	62
Tabela 8 Evolução e variação das receitas totais dos municípios em milhões de reais e o IPCA acumulado no exercício	64
Tabela 9 Dez municípios com maior proporção da receita tributaria sobre a receita corrente em milhões de reais em 2020	69
Tabela 10 Proporção da receita tributaria sobre a receita corrente na Capitais, em milhões de reais (2020).....	70
Tabela 11 Média da receita tributária sobre a receita corrente dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	71
Tabela 12 Média da proporção do IPTU sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020.....	73
Tabela 13 Média da proporção da receita de IPTU sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	73
Tabela 14 Média da receita de IPTU sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	73
Tabela 15 Média da proporção do ISS sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020.....	76
Tabela 16 Média da receita de ISS sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	76

Tabela 17 Média da receita de ISS sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	76
Tabela 18 Média da proporção do ITBI sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020.....	79
Tabela 19 Média da receita de ITBI sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	79
Tabela 20 Média da receita de ITBI sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	80
Tabela 21 Média da receita de IPTU, ISS e ITBI sobre a receita total e tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020.....	81
Tabela 22 Média da proporção das transferências correntes sobre a receita total e receita corrente dos municípios por porte entre 2000 e 2020	84
Tabela 23 Média das transferências correntes sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	84
Tabela 24 Dez municípios com menor proporção de transferência correntes entre 2000 e 2020	85
Tabela 25 Média da proporção das transferências SUS União sobre a receita total e transferências corrente dos municípios por porte entre 2000 e 2020	87
Tabela 26 Média das transferências SUS União sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	88
Tabela 27 Média das transferências SUS União sobre a receita total dos municípios por porte e por região em 2020 – Período pandêmico	89
Tabela 28 Proporção da Cota-parte do ICMS sobre a receita total e transferências correntes dos municípios por porte entre 2000 e 2020	90
Tabela 29 Média de participação da Cota-parte do ICMS aos municípios por região e Estado	91
Tabela 30 Proporção das Transferências de Capital sobre a receita total e receitas de capital dos municípios por porte entre 2000 e 2020	92
Tabela 31 Média das transferências de capital sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020	93
Tabela 32 Resumo da composição das transferências por porte de município entre 2000 e 2020	95

FIGURAS

Figura 1 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPE entre 2000 e 2020 (IPCA acumulado de 2021)	53
Figura 2 Evolução do Fundo de Participação dos Municípios entre 2000 e 2020 em milhões de reais (IPCA acumulado de 2021)	55
Figura 3 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPM entre 2000 e 2022 (IPCA acumulado de 2021)	56
Figura 4 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPM por regiões, entre 2000 e 2022 (IPCA acumulado de 2021)	57
Figura 5 Mapas do Brasil: intensidade de recursos do FUNDEF (2000 e 2007) e FUNDEB (2007-2020) - IPCA acumulado de 2021	58
Figura 6 Intensidade da participação do IPTU sob a receita total dos municípios por Estado e por região	74
Figura 7 Intensidade da participação do ISS sob a receita total dos municípios por Estado e por região	77
Figura 8 Intensidade da participação do ITBI sob a receita total dos municípios por Estado e por região	80
Figura 9 Intensidade da participação do IPTU, ISS e ITBI sob a receita total dos municípios por Estado e por região	81
Figura 10 Intensidade de transferências correntes aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região	83
Figura 11 Intensidade transferência SUS União aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região	88
Figura 12 Distribuição da Cota-parte do ICMS dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais	90
Figura 13 Intensidade da Cota-parte do ICMS aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região	92
Figura 14 Intensidade Transferências de Capital aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região	94

Sumário

INTRODUÇÃO.....	14
1. BREVE INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO	17
1.1. HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	19
1.1.1. PRIMEIRA FASE DO FEDERALISMO NO BRASIL (1891 a 1964)	20
1.1.2. O FEDERALISMO DURANTE O REGIME MILITAR (1964-1988)	22
1.2. O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	24
1.3. SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA GERAÇÃO DE RECEITA.....	26
2. MARCOS LEGAIS FISCAIS	28
2.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (Lei Complementar nº 101/2000)	29
2.2. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 – “Limite dos gastos públicos”	34
2.3. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021	37
3. ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA	41
3.1. COMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAIS, MUNICIPAIS E TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	42
4. EQUALIZANDO AS DIFERENÇAS.....	47
4.1. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE).....	48
4.2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)	54
4.3. FUNDOS PARA EDUCAÇÃO	57
5. ANÁLISE DA RECEITA MUNICIPAL	60
5.1. RECEITA PRÓPRIA.....	67
5.1.1. IPTU	71
5.1.2. ISS	74
5.1.3. ITBI.....	77
5.2. TRANSFERÊNCIAS	81
5.2.1. Setor saúde – transferência para o SUS da União	85

5.2.2. Cota-parte do ICMS.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	102

INTRODUÇÃO

O debate sobre o papel do Estado frente à economia é tema que está sempre em discussão e permeia a escola clássica político-econômica, principalmente no que tange os dois eixos centrais entre a necessidade da intervenção estatal e a capacidade do próprio mercado de se autorregular.

Desde sua concepção como Estado, o Brasil passa por processo de reestruturação administrativa que impacta diretamente no modo como arrecada recursos e prioriza sua distribuição para realização das políticas públicas e, com isso, seu retorno para a sociedade. Ao longo de sua história, os entes subnacionais tiveram papel de “recolhedor de impostos” para o poder central, mas também possuíam autonomia sobre a organização política local.

Segundo Affonso (2003), as últimas décadas do século XX foram marcadas por um acelerado processo de reorganização dos Estados nacionais, com o levantamento das discussões sobre o federalismo, baseado em uma maior autonomia política, administrativa, tributária e financeira dos Estados e municípios.

Esse fenômeno foi impulsionado pela crise do modelo de Bretton Woods na década de 1970 e a ascensão do neoliberalismo, a partir dos anos 1980, que gerou um enfraquecimento do poder regulatório do Estado e a criação de espaços econômicos que se conectavam diretamente com a economia internacional, sem a participação do poder central nas negociações.

O Brasil se caracteriza, durante o período entre as décadas de 1950 a 1980, por um governo federal extremamente centralizador nas tomadas de decisões e alocação de investimento público, potencializado este poder após a instauração do regime militar em 1964.

Esse modelo de estrutura federalista centralizada se manteve até o início da década de 1980, período em que o regime militar perde força política e econômica, em decorrência de diversos fatores como o padrão de financiamento adotado, que sustentava toda a base do projeto desenvolvimentista nacional.

Dessa maneira, todo esse poder passa a ser substituído por uma estrutura mais descentralizada, tornando os interesses regionais conflitantes entre si, e as diversas diretrizes de investimento intrarregionais ressurgem após a maior autonomia diante do poder central. O processo de redemocratização trouxe um fortalecimento das ideias federalistas por parte das elites locais, que souberam se aproveitar da formação da Constituinte, a partir de 1986, para reafirmar sua força política.

Para Affonso (2016), este foi o fato que definiu a descentralização e a redistribuição dos recursos arrecadados pela União. No entanto, essa redistribuição possibilitou maior autonomia aos Estados e municípios para desenvolverem suas políticas públicas.

Contrariando a ideia de maior autonomia, a descentralização fiscal, ao invés de fortalecer o federalismo nacional, gerou sérios problemas na estrutura política nacional, uma vez que sem a devida condição estrutural, acabou por enfraquecer a capacidade de coordenação de ações com o Governo Federal. Isso, somado a toda crise da dívida e a inflação que afetava o Brasil naquele momento, propiciou a implementação de reformas de cunho liberal, o que também influenciou diretamente a estrutura federalista brasileira.

Junto com a autonomia conquistada pelos entes subnacionais, decorrente da nova Constituição, houve também uma maior participação nas receitas fiscais livres de vinculação, assim como maiores responsabilidades na prestação de vários serviços públicos que passaram a ser de sua competência. Isso é perceptível quando, a partir de janeiro de 1989, foi possível identificar um aumento relevante da participação das unidades municipais e estaduais no produto interno bruto nacional. No entanto, o aumento de atribuições não foi acompanhado de um acréscimo de repasses da União, visto que estes permanecem estagnados. Segundo Prado (2000), este é o principal resultado do movimento de descentralização realizado no pós-constituição de 1988, cuja arrecadação das unidades municipais atingem 36% (trinta e seis por cento) do total de todas as esferas federativas, níveis que não se comparam a nenhum país em desenvolvimento no período.

Na década de 1990, destaca-se a fragilidade da federação brasileira, primeiramente, na disputa entre a União e as unidades da federação com relação às competências dos gastos públicos, a geração de receita provida da tributação e principalmente devido aos elevados déficits que, tanto Estados e municípios quanto União compreendiam.

A União passou a delegar obrigações federais para os Estados (caso do sistema educacional de base, que foi transferido em grande parte para a responsabilidade dos Estados e municípios). Essa medida, acompanhada de um baixo crescimento econômico do país durante os anos 1990, levou os Estados e municípios a criarem acentuados déficits fiscais, que eliminaram totalmente as possibilidades de investimento público por parte das esferas regionais.

O fenômeno mais característico dessa crise é evidenciado por meio da ampliação consubstanciada na chamada guerra fiscal. Com ela, o que se viu foi uma intensa busca de investimentos pelos Estados e municípios, que sacrificaram ainda mais suas finanças, sem que houvesse o retorno esperado em geração de renda e desenvolvimento das regiões.

Neste contexto e diante da estrutura federativa brasileira e da constante necessidade de analisarmos as fontes de receita pública, esta dissertação pretende verificar qual a compatibilidade entre a estrutura de arrecadação e sua autonomia na geração de receita. Algumas perguntas mais específicas norteiam essa discussão: qual a capacidade dos municípios determinarem sua arrecadação? Quais receitas contribuem mais para cada tipo de município? Qual o grau de dependência dos municípios de transferências da União e Estados? Quais os principais municípios com maior autonomia? O que eles têm em comum?

A fim de atingir tal objetivo, foi realizado o levantamento bibliográfico sobre a história do federalismo para entendermos a organização do Estado Brasileiro, sua estrutura tributária e marcos legais relevantes para compreensão dos dados de arrecadação municipal para o período de 2000 a 2020. Esse recorte temporal foi dado pelas mudanças de cenário econômico brasileiro recente.

O Brasil conta com três fontes oficiais para a prestação de contas da arrecadação municipal: o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), de responsabilidade do Ministério da Saúde; o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), de responsabilidade do Ministério da Educação; e o banco de dados Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA) de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia, a partir do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Para a realização deste trabalho, adotamos o último, SICONFI. Essa escolha se deu pela maior facilidade de extração e concentração dos dados.

Este trabalho está organizado em mais cinco sessões para além desta introdução: ii) breve introdução ao federalismo; iii) marcos legais fiscais; iv) estrutura tributária brasileira; v) análise da receita municipal; e vi) considerações finais.

1. BREVE INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO

A concepção de Estado e de suas características básicas, em que pese seus elementos materiais (soberania e territorialidade), formais (quanto ordenamento jurídico) e finalísticos (em relação aos seus objetivos políticos), têm influência direta na oferta de serviços à população. Abrucio e Franzese (2007) defendem que a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país. Dentre as diversas possíveis estruturas institucionais, destaca-se o federalismo, que se opõe ao Estado Unitário (que realiza a concentração exclusiva do poder soberano no governo central) e aos Estados Confederados (soberania nas unidades territoriais e direito de secessão).

A partir da definição de *federalismo* por Robert A. Dahl (1986), este sistema político é aquele que reconhece algumas matérias como de exclusiva competência das unidades locais. Stepan (1992), em seu artigo “*Identidades Políticas e Sequências Eleitorais: Espanha, União Soviética e Iugoslávia*”, discute a relação entre democracia, nacionalismo e federalismo. Segundo o autor, a consolidação democrática é alcançada quando se dedica a três valores: liberdade, igualdade e eficácia, garantindo as minorias contra violações de direitos individuais, reconhecendo a igualdade no direito de voto e na garantia a todos de direitos básicos e condições de bem-estar.

Neste sentido, é possível afirmar que o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à descentralização de poder e competências (MACHADO; SOARES, 2018). Ademais, no federalismo pressupõe-se a existência de relações pactuadas entre os níveis de governo e a representação dos governos subnacionais junto ao centro.

Em outro aspecto, o federalismo é caracterizado por uma organização político territorial, no qual os entes compartilham as tomadas de decisões em mais níveis de governo. Este processo de descentralização é definido por Abrucio (2004, p. 3) como:

Um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

Souza (2005) acrescenta o entendimento sobre federalismo ao observar as principais características deste sistema que possui um consenso de duas dimensões: o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. Por sua vez, Soares (2003, p. 3)

destaca um ponto que seria consensual entre diferentes autores: o federalismo é um campo pactuado de competências, que terá semelhança nos diferentes países com um governo central (nacional) responsável pelo território nacional e outro descentralizado (subnacionais), incumbido de governar uma parte específica do território.

Abrucio (2005) contextualiza a existência da federação atrelada a dois grandes fatores. Primeiro, as heterogeneidades territoriais, sociais, econômicas e políticas. Aqui, a estrutura federativa é introduzida para dar conta das diferenças constituintes do país, a fim de manter a estabilidade social. O segundo fator decorre da diversidade, de forma que existe uma pressão por resguardar a autonomia local. A União desses fatores permite um arranjo federal, consubstanciado em um pacto de divisão de poder.

No Brasil, o federalismo tem a especificidade de contar com três esferas de poder: federal, estadual e municipal - sendo que as três possuem, ainda que em graus distintos, autonomia financeira, administrativa e política. A partir das perspectivas apresentadas, o federalismo neste estudo é entendido como a União entre unidades subnacionais subordinadas a um centro de poder, tendo como base a divisão de responsabilidades entre os entes (GARCIA; SANTOS, 2018).

1.1. HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Historicamente, por ser um território colonizado, de início o Brasil não se constituiu como uma nação federalista; entretanto, é interessante analisar a Constituição Política do Império do país de 1824:

Art. 1.º - O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma Nação livre e Independente que não admite com qualquer outro laço algum de União ou federação, que se oponha à sua Independência.

Art. 2.º O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado.

Para Torres (2017), é possível discutir as nuances da Constituição, uma vez que as províncias pré-existentes constituíam entidades definitivas, ao passo que a “independência” tenha sido conquistada província a província. O autor reitera que a Constituição remetia a afirmação de que as províncias apresentavam realidades singulares e exerciam autonomia de categorias administrativas e fundo histórico-social.

Durante quase todo o século XIX, vigorou uma forma de Estado fortemente unitária, principalmente no Segundo Reinado, em que o Imperador tinha forte domínio sobre as províncias (ABRUCIO, 1998). A origem do federalismo no Brasil teve como parâmetro o modelo norte-americano, porém, diferentemente das colônias dos Estados Unidos, as províncias daqui não possuíam autonomia política e financeira. Ou seja, a mudança de atribuição fora realizada de modo impositivo a partir da Proclamação da República, caracterizando o chamado “federalismo centrífugo” (ABRUCIO, 1998).

Apesar de seu “*unitarismo*”, a Revolução Francesa que apresentava estrutura rígida e departamentos precisos, não fora objeto de inspiração do Imperador para o caso brasileiro. Para Torres (2017), o fato do reconhecimento legal das províncias pela Constituição não era, nas palavras do jurista Pimenta Bueno, a caracterização de “federação” pelo Império naquele período: “Não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais ou parciais de uma só e mesma unidade geral” (BUENO, 1957, apud TORRES, 2017, p. 85).

A estrutura federalista de divisão territorial no Brasil foi, assim, forjada a partir da Constituição de 1891. Ao longo do século XX, o país teve uma variação de regimes democráticos e autoritários, no qual o arranjo federativo era papel de fundo com suas particularidades a depender do momento, embora seja na década de 1980 que se estabeleceu o

modelo experimentado até hoje: a Constituição de 1988, que fortaleceu a federação, trazendo avanços importantes no processo de descentralização política administrativa, no qual Estados e municípios ganharam considerável autonomia.

Para Lopreato (2020), a evolução do federalismo brasileiro pode ser dividida em três grandes marcos: a primeira de 1891 a 1964, a segunda de 1964 a 1988 e, por fim, de 1988 até os dias atuais. É interessante observar que o federalismo no país, apesar de instaurado em um período considerável da história, não teve sua função permanentemente linear, apresentando variações entre avanços e recuos quanto ao papel do governo federal.

1.1.1. PRIMEIRA FASE DO FEDERALISMO NO BRASIL (1891 a 1964)

Conforme contextualização realizada no item 2.1, o Brasil durante o período colonial (1530 a 1822) fora dividido administrativamente em capitanias hereditárias, as quais ao longo do tempo, mais especificamente em 1821, foram designadas em províncias.

Segundo Souza (2010), a partir da independência, na promulgação da Constituição de 1824, manteve-se as divisas entre as províncias, não alterando seus poderes, prevendo que os governos das Províncias seriam administrados por meio de nomeações do Imperador. A carta previa que todo cidadão tinha o direito de intervir nos negócios da sua localidade, nas Câmaras dos Distritos e no Conselho Geral da Província.

Em 1834, mediante o Ato Adicional, fora aprovada a Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, que modificou a Constituição do Império a fim de criar uma “Monarquia representativa”. É possível identificar a partir disso, preceitos federalistas, substituindo os Conselhos Gerais por Assembleias Legislativas. A Lei proporcionou a descentralização do Estado, garantindo funções que hoje podemos considerar executivas e legislativas. (SOUZA, 2010).

Seguindo os marcos temporais, a partir da Proclamação da República (1889), o Governo Provisório diligenciou o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, como parâmetro o modelo norte-americano, instituindo a federação dos “Estados Unidos do Brasil”, modificando as antigas Províncias em “Estados-membros”.

O federalismo foi, de fato, instituído no país em 1891 e tem como origem o período anterior à República Velha. Ainda no Império, houve um pacto promulgado entre centro e províncias que previa a divisão de competências entre as esferas de poder:

O pacto imperial definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas, aceitas em toda a nação. Por sua vez, os governos provinciais teriam a responsabilidade

de conduzir a política local e, simultaneamente, as respectivas elites ocupariam espaços na Câmara, com a defesa de seus interesses por meio de negociações com os pares e o poder central. (LOPREATO, 2020, p.5)

Neste arranjo, as províncias possuíam autonomia financeira por meio do desenho do orçamento, arrecadação de impostos e capacidade de investimento, além das tomadas de decisões políticas no âmbito das assembleias, de modo a fazer manutenção das demandas das burguesias regionais, como a paulista e necessidade de acumulação cafeeira. Em outras palavras, os governos estaduais, mesmo nos momentos de avanço do poder central, como na era Vargas, mantiveram a capacidade de ditar o caráter regional da dinâmica do arranjo federativo, baseada no potencial tributário e de gasto público e no controle do modelo de articulação com os governos locais (LOPREATO, 2020).

As relações do arranjo federativo neste período ocorrem entre centro - província - municípios. O centro tem como destaque a figura do presidente como articulador de interesses da União, da província e, se fosse necessário, a própria negociação com a elite local. No caso das províncias, a autonomia variava conforme a capacidade econômica de cada uma, enquanto as elites permaneciam com o acesso ao orçamento do centro e, por isso, mantinham a dominação local. Na relação entre províncias e municípios, há uma maior centralização do poder, uma vez que as assembleias dominavam o processo administrativo e político como a aprovação do orçamento e contratação de funcionários. Apesar de Lopreato (2020) não esmiuçar quais seriam especificamente os municípios, o autor apresenta um contexto geral de grande dependência das províncias, o que permitiu o fortalecimento das oligarquias regionais. Tal dependência se mantinha principalmente pelo poder estadual possuir a capacidade de legislar sobre os recursos financeiros.

A partir de 1930, o federalismo no governo Vargas (1930-1945) tem como característica central a ampliação do poder do governo central e a manutenção de aspectos oriundos da República Velha. No âmbito das mudanças, destaca-se o papel e a presença do governo federal no atendimento às demandas da crise cafeeira, a modernização do aparelho estatal e as relações para garantir o projeto de industrialização. Portanto, nesse arranjo se destaca o chefe do executivo como grande conciliador de conflitos, enquanto mantém a estrutura das burguesias regionais – dado que, apesar das mudanças propostas de modernização, estas não afetaram de forma imediata os interesses das elites locais. No caso dos municípios, poucas mudanças ocorreram. As Constituições de 1934 e 1937 permitiram a implementação de impostos de competência municipal; contudo, os governos estaduais continuaram a coordenar as atividades que envolviam o orçamento. Este período tem como destaque o papel do poder do setor

executivo federal, na figura do presidente da República, a força do poder das províncias, a manutenção das elites políticas locais. A tese proposta é a de que as alterações, embora significativas, não romperam com a configuração de elementos centrais do arranjo federativo e as alterações da era Vargas alcançaram profundidade menor do que sinalizava a aparência do momento (LOPREATO, 2020).

Com a queda de Vargas, o período de 1946 a 1964 é tido como um avanço do poder estadual. Nesse tempo, ocorre o retorno aos processos eleitorais de governadores e do Congresso Nacional (interrompidos em 1937, no período autoritário de Vargas). Assim, mesmo com a diminuição do papel da União, esta manteve a responsabilidade de estratégias de gestão, sem ferir a autonomia e capacidade dos Estados manipularem livremente os recursos fiscais, bem como orientar os gastos de acordo com os interesses próprios. Lopreato (2020) destaca que os Estados fortes, impelidos pela autonomia financeira e liberdade política, ocuparam lugar de destaque no centro das decisões sobre a dinâmica do processo de desenvolvimento, associados à União. Os municípios, por sua vez, sustentaram posições próximas à do período anterior até o final da década de 1950, quando, beneficiados por nova legislação, ampliaram a arrecadação.

A dependência de acesso a verbas e financiamentos, além de espaços em cargos de nomeação política, continuou a ditar as vinculações dos governadores e dos grupos locais, centrais na composição do arranjo político e no domínio do poder local.

1.1.2. O FEDERALISMO DURANTE O REGIME MILITAR (1964-1988)

A partir do retrocesso democrático decorrente da implantação da ditadura militar, o pacto federativo também passou por redefinições, com o papel de destaque do governo central. Neste sentido, os governos estaduais perderam força na distribuição do orçamento e tornaram-se mais dependentes do poder federal, o que permitiu que a União lograsse maior capacidade de atuação no pacto federativo por meio de investimentos e negociações a favor dos interesses regionais. Este período é caracterizado pelo lugar privilegiado de ocupação do centro, principalmente no acúmulo da receita tributária.

Neste período, foram instituídos um sistema de partilha dos recursos financeiros e maior controle federal dos gastos públicos. Como afirma Lopreato (2020, p. 19):

A centralização de recursos fiscais e financeiros, somada ao controle da intermediação financeira e ao papel das empresas estatais, redefiniu o espaço do governo central na federação brasileira: acumulou parcela expressiva dos gastos e criou meios de intervir na alocação das despesas das outras esferas de governo. A União pode, assim, elevar e direcionar os investimentos a áreas consideradas estratégicas, bem como atuar na

costura do pacto federativo a partir da negociação de verbas a favor dos interesses regionais.

O “*modelo unionista*” estabelecido pelo regime militar, segundo Abrucio (1994), pretendia centralizar ao máximo, no Governo Federal, o poder político e as decisões econômicas. O seu objetivo era único e exclusivamente cercear a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo, visto que a existência de “[...] Estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário” (ABRUCIO, 1994, p. 166).

Com o fim do regime militar, o governo central não possuía condições de enfrentar a crise fiscal e propor um novo pacto federativo - cenário que favoreceu o avanço do papel dos Estados na interlocução política. Até a democratização, a história da federação brasileira é marcada por avanços e retrocessos dos entes federativos, com uma evolução não linear. Conforme resume Abrucio (2005):

No período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, com Estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998), com grande centralização política, administrativa e financeira (p.6).

1.2. O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A partir da Constituição de 1988, os municípios tornaram-se entes federativos com maior autonomia política, administrativa e financeira ao lado dos Estados e da União. Neste arranjo, o governo federal assumiu a responsabilidade de coordenação federativa, enquanto a implementação das políticas públicas como saúde, educação, assistência social, entre outras áreas, ficaram sob a responsabilidade dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005). Para Vergolino (2013), os principais destaques da Carta Magna envolvem: a i) descentralização fiscal, ii) a redistribuição e repartição dos recursos públicos e iii) a nova estrutura de tributação dos governos subnacionais, em meio a um cenário de reduzido grau de coordenação do governo central. Abrucio, Franzese e Sano (2013) também comentam o processo de descentralização e coordenação no período:

Outro problema importante foi que a nova situação autonomista veio sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos no acesso aos bens e serviços públicos. Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira (p. 38).

Em relação à cooperação entre os entes federativos, ao longo dos anos 1990, os governos estaduais intensificaram conflitos, competindo entre si pela atração de investimentos privados e pelas formas de reter essas empresas em seus territórios por meio do uso de instrumentos fiscais. Esse fenômeno ficou conhecido como ‘guerra fiscal’ e se estendeu também por municípios pelo país (DULCI, 2002). Esse processo foi resultado de uma conjuntura econômica, política e institucional, na qual destaca-se o Plano Real, que gerou acentuada queda da inflação, o que tornou possível vislumbrar o alto desequilíbrio fiscal dos Estados e municípios, principalmente dos governos estaduais que se mantinham do imposto inflacionário¹. Ao mesmo tempo, a descentralização política e institucional proporcionou maior poder aos governos subnacionais, conferindo maior autonomia na fixação de tributos, como as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - base da receita estadual. Tal cenário de disputa gerou tensões às relações federativas, bem como as renúncias fiscais agravaram as desigualdades locais por não se tratar de uma competição horizontal e sadia (LOPREATO, 2020).

¹ Imposto inflacionário é o nome dado ao ganho do Governo ao emitir mais dinheiro para se financiar.

Para Souza (2005), a essência de cooperação do federalismo é distante da prática no país por dois motivos principais. Primeiro, as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. Segundo motivo, a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Souza (2005) ainda destaca que os desafios atuais do federalismo apontam para a desigualdade regional e a distância econômica entre as unidades federativas, por conta do tratamento uniforme das esferas subnacionais e a ausência dos mecanismos de cooperação intergovernamental.

Quadro 1 Resumo das Características do Federalismo Brasileiro

1ª Fase (1891-1964)	Implantação do Federalismo na República Velha; Forte presença das elites regionais; Províncias com autonomia financeira; Municípios com grande dependência das províncias; Era Vargas com centralização do poder; Período pós Vargas com avanço do protagonismo dos Estados.
2ª Fase (1964-1988)	Destaque do papel do governo federal na centralização política, administrativa e financeira; Diminuição da força dos governos estaduais na distribuição do orçamento; Sistema de partilha dos recursos financeiros; Modelo unionista autoritário.
3ª Fase (1988-atualmente)	Sistema de três níveis (triplo federalismo); Presença do centro como formulador de políticas públicas; Municípios como principais provedores de políticas públicas (saúde, educação, assistência social etc.); Complexa estrutura de distribuição de competências.

Fonte: LOPREATO, Elaboração própria (2022)

1.3. SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA GERAÇÃO DE RECEITA

Como já mencionado, os municípios tiveram papel fundamental na Constituição de 1988. Para além de adquirirem novas atribuições, a descentralização de recursos teve início na década de 1980 por meio do aumento de transferências do fundo de participação. Essa descentralização de poder local não representou uma autossuficiência dos municípios, nem gerou necessariamente um ganho de qualidade nas políticas públicas, principalmente por conta do baixo controle da sociedade, da burocracia municipal com poder reduzido e da autonomia limitada. Na terceira década do século XXI, em grande parte, os municípios ainda dependem de transferências do governo federal e estadual para estruturar sua gestão.

Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7%, para 16,6% do total arrecadado na federação. Esse cenário fez com que aumentasse substancialmente a quantidade de municípios pelo país que passaram a disputar atividades econômicas e conceder benefícios fiscais a grandes empresas, ocasionando uma espécie de guerra fiscal, intitulado ‘*hobbesianismo municipal*’ por Marcus Melo (1996).

Conforme a tabela 1, podemos observar o crescimento de mais de 250% na quantidade de municípios em um período de 60 anos, com a criação de 3.986 (três mil, novecentos e oitenta e seis) cidades. A região nordeste, a mais expressiva deste crescimento, salta de 584 (quinhentos e oitenta e quatro) para 1.791 (mil setecentos e noventa e um) municípios, seguidos pela Região Sudeste, Sul, Centro-Oeste e, por fim, a região Norte, totalizando 5.560 (cinco mil, quinhentos e sessenta) municípios no Brasil:

Tabela 1 Quantidade de Municípios no Brasil - 1940/2000

Regiões	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
Total (Brasil)	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte: Tomio (2002, p. 3).

Já a municipalização de políticas públicas só se efetiva na década de 1990, em um processo conturbado de entendimento de atribuições e capacidade financeira e estatal para a implementação dos serviços. Grande parcela dos encargos foram assumidos de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, em outras com um aumento da competição entre os próprios governos municipais.

Na política fiscal das cidades, o orçamento é composto por receita própria e transferências intergovernamentais – sendo que esta última tem sua distribuição, muitas vezes, não compatível com as reais necessidades locais. Ademais, a criação de pequenos municípios pouco contribui para a autonomia destes, uma vez que receita própria representa um baixo percentual na composição do orçamento municipal, em regra.

Isto posto, quanto maiores forem as desigualdades regionais presentes no país, mais desafiado é o arranjo do federalismo fiscal em termos de garantir direitos sociais em perspectiva nacional.

Em linhas gerais, o federalismo pressupõe a pluralidade territorial e a autonomia de organização dos entes federativos, que repartem as competências entre si com maior e menor nível de descentralização de funções. No Brasil, o federalismo está apoiado na Constituição de 1988, na qual a União detém o maior leque de competências exclusivas. Após 1988, observa-se que as políticas públicas federais se impõem às instâncias subnacionais, embora tal fator seja validado pelo Congresso. Ao mesmo tempo, são poucas as competências exclusivamente alocadas às esferas subnacionais, mantendo o papel indutor do Executivo federal nas políticas públicas. Paralelamente, os Estados e municípios possuem autonomia administrativa e recursos disponíveis poucas vezes concedidos pelas constituições anteriores e superior a outros países em desenvolvimento, principalmente os entes municipais (SOUZA, 2012). Essas características tornam o federalismo brasileiro um sistema complexo com destaque para o poder decisório da esfera federal.

A vista deste poder decisório da esfera federal, bem como das implicações políticas nos arranjos e modificações da constituição do Estado, apresentamos no capítulo 2 o histórico acerca dos marcos legais fiscais determinantes para análise e estudo do recorte temporal da estrutura tributária brasileira que veremos no capítulo 3.

2. MARCOS LEGAIS FISCAIS

Na conjuntura brasileira, tratando-se do comprometimento em desempenhar a fiscalização e as obrigações orçamentário-financeiras, foi na década de 1930, mediante a implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista da “Era Vargas” (VAITSMAN; RIBEIRO e LOBATO, 2013), apresentaram-se as primeiras atividades com base científica para reestruturar o Estado por meio do modelo burocrático weberiano (LEITE JÚNIOR, 2009), dotando de “*uma estratégia deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico através do impulso à indústria nacional.*” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 106).

Segundo Bresser Pereira (2015), para atingir estes objetivos, utilizava-se do nacionalismo para popularizar as demandas sociais e a industrialização frente aos produtos importados. Com o fim do acordo de *Bretton Woods*, a elevação da taxa de juros e a “estrangulação” do *Welfare State*, o Brasil se vê novamente em uma crise econômica expressiva, e assim, a especulação sobre a intervenção do Estado recomeça nas teorias contemporâneas, sobretudo à estatização e a indisciplina fiscal (MATIAS; CAMPELLO, 2000).

Neste ínterim, o pensamento neoclássico econômico retoma, por meio de reformas basilares, a redução do Estado e impele a liberalização e desregulamentação econômica. No caso dos países latino-americanos, tais concepções vem moldadas no chamado “Consenso de Washington”, que propôs dez reformas econômicas, a fim de estabelecer o ajuste macroeconômico. Apoiado nestas prerrogativas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) condiciona as solicitações de empréstimos mediante ao cumprimento destas ações (MENINI, 2003).

Essa perspectiva marcou notadamente o tratamento das questões fiscais, visto que as condicionalidades exigidas nos programas de assistência financeira e controle das instituições se sobrepunham ao desenvolvimento das políticas econômicas internas (LOPREATO, 2004). Este movimento foi determinante para o Brasil repensar e adotar boas práticas de gestão fiscal, a fim de estabelecer condições de sustentabilidade da dívida pública, visto o acordo realizado com o FMI em 1998, comprometendo-se atender e desenvolver uma lei que tratasse das responsabilidades fiscais (GERIGK et. al., 2011).

Contudo, é importante ressaltar que, precedente à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50), o Decreto-Lei 201/67, que trata das responsabilidades dos Prefeitos e Vereadores, o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei

2.848/40), bem como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), já atuavam sobre as responsabilidades e atribuições das fiscalizações das contas públicas, incumbido o Tribunal de Contas como órgão regulador nos esclarecimentos processuais.

Sendo assim, visando o marco temporal desta pesquisa, apresentaremos as principais regulamentações fiscais da administração pública brasileira, sendo estas: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Emenda Constitucional nº 109/2021 originária da promulgação PEC Emergencial (PEC nº 186/2019).

2.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (Lei Complementar nº 101/2000)

Promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu para, além do contexto histórico mencionado no item 3, atender as urgências no tratamento e gestão dos recursos públicos, objetivando proporcionar transparência, racionalidade, planejamento e, conseqüentemente, a diminuição de fraudes e desvios de recursos da administração pública como um todo em seus dez capítulos.

Conceituando aspectos de uma gestão fiscal responsável, na prevenção de riscos, equilíbrio das contas públicas e no cumprimento de metas e realização de relatórios de acompanhamento e resultados, delimitando os gastos com pessoal e o montante do endividamento (GERIGK et al., 2011).

Leite (2015) descreve que a necessidade de uma disciplina fiscal para a economia brasileira sempre se fez presente e que as justificativas apresentadas nos discursos da sanção da Lei se basearam em dois propósitos fundamentais: primeiro, controlar os gastos frente a um orçamento limitado e, segundo, demonstrar aos investidores o compromisso da economia brasileira com o equilíbrio fiscal.

O artigo 163 da Constituição Federal de 1988, já previa a elaboração de uma lei complementar que visasse esmiuçar as proposições relativas às finanças públicas; e compreendendo um período prolongado de déficit e endividamento “permanente”, também corroborou na necessidade de reconduzir a estrutura administrativa da economia pública (LUQUE, 2004).

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das

funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 1988).

Neste contexto, outros países que se enquadravam na mesma situação de necessidade de programas de assistência financeira também assumiram o compromisso de revisitar e reverter quadros de ineficiência administrativa. Tal esforço, segundo Nascimento e Debus (2002), gerou iniciativas importantes com resultados relevantes para estrutura regulatória fiscal dos países.

Continuando a lógica apresentada por Nascimento e Debus (2002), Toledo Jr e Rossi (2005) e Nascimento (2006) também exploram em seus estudos a relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios aplicados em demais órgãos internacionais que realizaram correções semelhantes por meio de suas legislações e políticas internas, tais como a Nova Zelândia (Fiscal Responsibility Act); Fundo Monetário Internacional (Transparency); Estados Unidos da América (Budget / Enforcement Act) e Comunidade Econômica Europeia (Tratado de Maastricht) (GERIGK et. al., 2011).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi de extrema relevância para a o setor público, tendo em vista o enquadramento de todos os entes numa atuação apropriada e coerente na administração das finanças (LUQUE, 2004). Também aproxima e regulamenta a concepção de equilíbrio das contas primárias, a partir do “resultado primário equilibrado”. Isto é, que o equilíbrio seja autossustentável, para que não haja aumento da dívida pública.

No caso dos municípios menores, a LRF tem um papel especial tendo em vista as dificuldades técnicas para atender os menores níveis de despesa por munícipe que resulta também em um nível de renda inferior (GERIGK et al., 2011).

A comunidade epistêmica tratou da LRF como um mecanismo qualificado para lidar com o recorrente desequilíbrio fiscal brasileiro, e para além dos princípios elencados no início do capítulo, conforme o art. 4 da Lei em epígrafe, as principais metas propostas são: prevenir déficits imoderados e reiterados, limitar o gasto público de caráter continuado; limitar a dívida pública a níveis prudentes; preservar o patrimônio público líquido; administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas) e amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas. (MENDES, 1999; KOBAYASHI, 2005).

No que tange os aspectos de ordenamento fiscal, os avanços propostos pela LRF fizeram com que os processos de elaboração do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) fossem modificados. O PPA passou a ser obrigatório em todos os entes, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tornou-se um instrumento

de metas fiscais e acompanhamento entre a LOA e o PPA, visando aumentar o tempo de discussão sobre o orçamento (CHIEZA, 2008). De forma específica em cada um dos processos, a LRF apresentou as seguintes condições:

i) dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas; ii) definir critérios para a limitação de empenho, caso ao final de um bimestre, a receita realizada não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal definidas no Anexo de Metas Fiscais e também no caso, da dívida consolidada do Ente da Federação, no final de um quadrimestre, ultrapassar o limite estabelecido, o mesmo deverá ser a ele reconduzido nos três quadrimestres subsequentes, sendo que no primeiro, deverá reduzir em pelo menos 25%; iii) apresentar normas pertinentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários bem como requisitos para transferências de recurso a entidades públicas e privadas; iv) integrar o Anexo de Metas Fiscais. O mesmo deverá apresentar as metas fiscais para o exercício e para os dois seguintes; avaliação das metas relativas ao ano anterior; demonstrativos das metas anuais comparando-as com três anos anteriores; evolução do patrimônio líquido; avaliação da situação financeira atuarial, demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia da receita e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; v) Finalmente, a LDO deverá conter também o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, informando quais as providências que serão tomadas caso as contingências e riscos se efetivem (BRASIL, 2000).

Evidentemente que os processos se reapresentam com características pouco flexíveis, porém necessárias frente ao cenário econômico, em que os procedimentos para o planejamento e controle dos custos para avaliação dos resultados dos programas estatais são fundamentais para melhoria contínua, alocação e a racionalização dos gastos. Na LRF, o princípio do planejamento está amplamente disseminado nos dispositivos que tratam da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º e 5º), dos objetivos das políticas públicas (art. 4º, § 4º), da reserva de contingência (art. 5º, 111) e da programação financeira (art. 8º).

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja orientações são realizadas por meio da LDO, também tiveram pela LRF a ampliação de exigências, conforme o art. 5º, no qual o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias constam:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; II - será acompanhado do documento a que se refere o §6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: (...) b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. §1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. §2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional. §3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária

refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica. §4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. §5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no §1º do art. 167 da Constituição. §6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos (BRASIL, 2000).

Assim como ocorreu com a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) adquiriu maior relevância com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LOA passou a disciplinar todas as ações do Governo, seja na esfera Municipal, Estadual e Federal, ao exigir que a realização de qualquer gasto público esteja condicionada a sua previsão no respectivo orçamento anual. Dessa forma, cada nível de governo elabora sua própria previsão orçamentária, certo de que cada um possui suas despesas e responsabilidades (CHIEZA, 2008).

Levando as considerações dessa breve análise sobre as mudanças no planejamento orçamentário de curto, médio e longo prazo em decorrência da LRF, é importante destacar que as três leis de orçamento (PPA, LDO e LOA) regem o ciclo orçamentário brasileiro de forma compatível, sendo responsabilidade do Poder Executivo de desenvolvê-las por meio de seus órgãos de planejamento.

Tratando-se das receitas, a LRF visou aprimorar o mecanismo de arrecadação tributária, condicionando de forma estruturada, a concessão de incentivos, visando estabelecer um padrão que antes era concedido de forma discricionária, pois muitas vezes o fomento contava com sua aplicação no ano em exercício, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas.

Os artigos 11 e 12 da lei supracitada, constituem “os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” e, também, informa que as previsões de receita serão observadas de forma técnica e legal, acompanhando as alterações legislativas e consequentemente do crescimento econômico.

A título de conhecimento, os incentivos e estímulos fiscais, são normas jurídicas que permitem a partir do desenvolvimento econômico e social, excluir total ou parcialmente o crédito tributário e, de acordo com Milagres (1986), qualquer medida que implique a redução estipulada destes tributos, compreende-se neste conceito.

Na LRF, conforme ao art.14 (abaixo transcrito), o legislador tem a ação de limitar a concessão destes incentivos de natureza tributária e solicitar uma justificativa que estime o impacto orçamentário-financeiro no exercício vigente e nos dois anos seguintes, a fim de avaliar as condições necessárias para acatar a decisão consoante a lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (BRASIL, 2000).

Isto posto, o objetivo do artigo supracitado está em alcançar as metas previstas no art. 1º da lei, em que se aplica uma gestão fiscal responsável e transparente a fim de precaver situações de desequilíbrio, em que impõe limites para concessões que ensejam a renúncia de receita, entretanto, não interferem na concessão de benefícios que estão relacionados as receitas não tributárias, como é o caso dos usuários de serviços públicos concedidos.

A criação da Receita Corrente Líquida (RCL) também se deu a partir da LRF (art. 2º, IV) para ser utilizada como métrica à certos limites de gastos, como no caso de dívida pública e de pessoal. Sendo este, a soma das receitas tributárias e diversas contribuições (patrimonial, de indústrias, transferências correntes, dentre outros), e a partir destas fontes, são deduzidos alguns de seus montantes, como transferências constitucionais e contribuições definidas por lei, tornando-se a base de ganhos periódicos, pois cada ente federativo possui sua própria RCL.

Em relação a limites para gastos de pessoal (sendo o servidor ativo, aposentado e afastado), a RCL não poderá ultrapassar 60% nos Estados e Municípios e 50% na União, assim, o governo tende a não se endividar e cumprir com o pagamento da folha.

De acordo com o Tesouro Nacional, outra regra importante em relação a responsabilidade fiscal dos gestores públicos fora a delimitação do que chamamos de Regra de Ouro. Trata-se dos *“dispositivos legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida)”*, previstos pela Constituição e trabalhados

posteriormente por meio da LRF. Assim como na meta de resultado primário e no teto dos gastos, a avaliação do cumprimento da regra de ouro ocorre legalmente ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano).

No que tange aos aspectos da transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal explicita em seu artigo 48, a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos dos planos, orçamentos e leis das respectivas contas públicas, ampliando o exercício da cidadania e participação social, uma vez que as decisões e o plano de execução estão disponíveis para acesso aos usuários (DUTRA, 2009). Neste sentido, também estabelece a obrigatoriedade das audiências públicas, com o apelo para o incentivo à participação popular durante os processos de elaboração das leis de orçamento.

Retornando aos aspectos gerais da LRF, as críticas do campo teórico em relação ao enrijecimento das normas, estavam pautadas nas limitações econômicas em períodos de crise, visto que a limitação dos gastos públicos impediria a adoção de medidas keynesianas substanciais para recuperação em períodos de recessão (KOBAYASHI, 2005). Entretanto, conforme o desenvolvimento e aplicação da lei, fora possível identificar que a solidificação comedida das regras na gestão e a padronização do sistema orçamentário, possibilitaram a estruturação para contornar os déficits e para planejamento administrativo das equipes técnicas, entretanto, os impactos macroeconômicos trouxeram instabilidade nacional posteriormente após uma década de sua aplicação e suas revisões posteriores impactaram no objetivo principal da lei.

2.2. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 – “Limite dos gastos públicos”

Segundo os estudos de Silva (2014), o Brasil já apresentava sinais de instabilidade econômico-financeira a partir de 2014, tendo em vista os dados do IBGE e Tesouro Nacional, principalmente no que tange aos índices de déficit fiscal e Produto Interno Bruto (PIB), demonstrando retrocesso econômico.

A partir deste cenário, já em 2016, o governo implementou algumas medidas na tentativa de reverter o aumento dos gastos públicos, mas a crise política instaurada pelo processo de Impeachment da então presidenta Dilma Rousseff fez com que a falta de governabilidade fosse um impasse circunstancial para a resolução das questões econômicas (Silva, 2014).

Assim, no Governo Michel Temer, a fim de determinar o teto de gastos para algumas despesas, fruiu do apoio parlamentar para propor a simplificação do sistema tributário de

PIS/Cofins, desvinculação de parte das receitas fiscais, retomada do CPMF, reforma da previdência e a proposta de emenda constitucional (PEC), que se concretizou com a EC nº 95 (COSTA; COSTA E SILVA, 2020).

A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), fora publicada em dezembro de 2016, apresentando alteração no ato das disposições constitucionais provisórias, arrazoado na indicativa de que o teto de gastos realizaria uma política de geração de superávit primário, objetivando o equilíbrio da dívida pública interna e redução de riscos no país, e assim, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) alguns dispositivos que implementaram o Novo Regime Fiscal (NRF) pelos próximos vinte exercícios financeiros (CASSI; GONÇALVES, 2020).

A EC 95 estabeleceu limites exclusivamente para despesas primárias da União, as quais podemos considerar as despesas com pagamento de pessoal, benefícios da assistência e previdência assim como investimentos. (MARIANO, 2017).

O novo regime que perdurará até 2036, dispôs do teto fixado para 2017 correspondendo ao orçamento disponível em 2016 (considerando a inflação do mesmo ano). Na pasta da saúde e educação, o ano-base considerado foi de 2017 com início da vigência em 2018, e qualquer mudança a ser realizada, só poderá se efetivar a partir do décimo ano de vigência da PEC (limitado à alteração do índice de correção anual). Em vista disso, pelo recente artigo 102 do ADCT, não é permitido o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que faz com que o caso brasileiro se diferencie das experiências estrangeiras que também adotaram o teto de gastos como manobra para controlar a instabilidade econômica, como por exemplo no Japão (MARIANO, 2017).

Os estudos apresentam preocupações em torno das limitações com investimentos, visto que a restrição orçamentária acaba não permitindo a manutenção e expansão dos serviços públicos, seja no acompanhamento das tecnologias à estrutura de remuneração e desenvolvimento de carreira no setor, portanto, o presente regime fiscal suspende, por consequência, a autonomia dos próximos governantes em relação ao orçamento e gestão de governo, em que não há espaço para desenvolver políticas públicas prioritárias ao longo das necessidades do tempo (CASSI; GONÇALVES, 2020).

Cynara Mariano (2017) reforça a percepção de que a limitação estridente dos gastos entra em conflito com os direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 numa ação antidemocrática, visto que o novo regime fiscal em seu artigo 102 do ADCT, estabelece as exceções ao teto que favorecem o desmonte das políticas públicas:

I – as transferências constitucionais relativas à: a) participação dos Estados e Municípios no produto da exploração de petróleo e gás natural; b) repartição das receitas tributárias; c) cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação; d) as despesas relativas aos serviços da polícia civil, polícia militar, bombeiros e demais serviços públicos do Distrito Federal; e) a complementação das cotas do salário-educação do DF e Estados caso o número de alunos não atinja o limite necessário; II – os créditos extraordinários abertos para atender à para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; III – despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral; IV – outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e V – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (BRASIL, 2016).

Portanto, as maiores dificuldades enfrentadas pelo novo regime encontram-se neste parágrafo § 6.º do art. 102 da ADCT, ou seja, não foram excluídos do teto o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que podem se avolumar livremente.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos – DIEESE (2021) realizou um estudo de forma prática realizando a projeção do teto de gastos aplicando como se estivesse em vigor nos anos de 2002 a 2015:

[...] em valores, a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, de R\$ 673,6 bilhões, o que corresponderia a um montante total em torno de R\$ 969,5 bilhões que, na lógica do novo regime fiscal já em vigor, seriam expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira (DIEESE, 2021, p.2).

O artigo também prevê que, nos casos de descumprimento do limite de gastos, será aplicado ao poder ou órgão, no exercício financeiro seguinte, vedações quanto:

[...] à concessão de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração, inclusive a título da revisão geral anual do inciso X do art. 37 da CF/88, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal anterior ao novo regime fiscal; b) à criação de cargo, emprego ou função que implique em aumento de despesa; c) à alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; d) à admissão ou à contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos; e e) à realização de concursos públicos. Ainda adicionalmente, ficará vedada a concessão de isenções fiscais.

Ou seja, a Emenda Constitucional nº 95/2016, ao ser desenvolvida em um cenário de extrema fragilidade democrática, e fundamentar sua necessidade para alcançar superávit primário por meio da limitação de gastos por 20 anos, realiza o aprofundamento da crise econômica para favorecer o mercado, devolvendo o país ao seu Estado de exceção permanente, com o objetivo “neocolonial” de relação econômica dependente, em que a *“razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado”* (MARIANNO, 2017, p. 278).

2.3. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021

Considerando a situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia global do COVID-19, a adoção do auxílio emergencial e a instauração da PEC Emergencial (PEC nº 186/2019), o governo brasileiro reconheceu a necessidade de repensar os aspectos fiscais e de controle público para lidar com cenário e seus impactos a médio e longo prazo, visto que segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de desempregados chegou ao seu recorde no primeiro trimestre de 2021, com a faixa de 14,8 milhões de pessoas à procura de uma posição de trabalho.

Publicada em março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109/2021 incorporou medidas permanentes e de caráter provisório, para ajustes fiscais dos entes da União que apresentaram desequilíbrio econômico, a partir de mecanismos inibidores de crescimento das despesas permanentes, oriundas da PEC Emergencial. A norma instituiu a redução de benefícios tributários, a suspensão de condicionalidades para realização de despesas, com concessão do auxílio emergencial residual e a desvinculação parcial do superávit financeiro de fundos públicos [alterando os artigos: 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os artigos 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)], bem como acrescenta a Constituição Federal os artigos. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G.

Para além das alterações no ordenamento jurídico do Direito Financeiro, a Emenda Constitucional também atribuiu novas responsabilidades aos Tribunais de Contas. Por meio da análise do TCE-CE (Pontes, 2021), o impacto maior nas mudanças das regras está nos limites trazidos por meio do art. 167-A, abaixo transcrito:

[...] Art. 167- A: Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação: [...]

Segundo Pontes (2021), o impacto das mudanças nas regras dos limites trazidos pelo artigo 167-A (95%) envolve boa parte dos Estados e municípios brasileiros, visto que no

levantamento de 2018 a 2019, revela que em 2018 – 14 (quatorze) Estados estavam acima do limite de 95%, e em 2019 houve a redução para 10 (dez) Estados.

A nota técnica do DIEESE nº 252 (2021) descreve como característica principal da emenda a limitação do gasto com serviços públicos prestados à sociedade, assim como na emenda do Teto dos Gastos (EC nº 95/2016), que impede que o governo amplie o investimento em serviços públicos para além da inflação. O critério utilizado na construção da EC nº 109, está baseado na relação entre despesas e receitas correntes, na despesa obrigatória primária e a despesa primária total. Assim, conforme o parágrafo 4º, a emenda permite a vinculação das receitas para pagamento dos débitos com a União para prestar-lhe a garantia ou contragarantia: “[...]§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.”

Os parlamentares que defenderam a construção da EC nº 109 pautaram-se no contexto pandêmico e do novo auxílio emergencial como ferramenta de pressão para aprovação da nova emenda; entretanto, o normativo torna-se mais um mecanismo que limita o investimento em políticas públicas, restringindo as capacidades estatais de manter e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Ainda segundo a nota, as observações em relação as medidas incluem a falta de discussão em relação aos valores da parcela do orçamento utilizada para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública; limitação em considerar somente o lado das despesas, enquanto poderia ser construída uma reforma que também analisasse as receitas (como por exemplo, a taxação das grandes fortunas e a ampliação da progressividade do sistema tributário, de modo a penalizar menos os contribuintes mais pobres) e realizar o vínculo das receitas públicas à determinadas despesas. Este é um tema que ainda apresenta controvérsias, pois de um lado, há o argumento de que tal vinculação é ineficiente e pouco democrática, visto que a utilização dos recursos públicos em despesas cujas taxas de retorno social podem não ser as mais satisfatórias, os custos de oportunidade sendo fixados deixam de realizar estudos para investir em alternativas melhores, visto que a economia socialmente aplicada, é um “organismo vivo” e de constante alterações de prioridades, existindo usos mais eficientes para aqueles recursos no presente (MENDES, 2021).

Dentre as mudanças relevantes, na esfera federal, está a desobrigação do financiamento no pagamento de precatórios, que em 2017 fora aprovado pela EC nº 99 (no qual obrigava a União a financiar para Estados e municípios quitarem suas dívidas judiciais), extinguindo tal obrigação, o que proporciona a diminuição do risco fiscal ao Tesouro, visto o alto risco de

inadimplência e/ou refinanciamento dessas linhas de crédito, caso fossem concedidas. De acordo com o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), ao final do exercício de 2019, a dívida estava acumulada em R\$ 138 bilhões em precatórios, portanto através da nova emenda, afasta o risco de perda financeira do tesouro ao extinguir a obrigatoriedade do financiamento.

O TCESP também elaborou um comunicado para destacar as principais alterações impostas pela nova emenda, e para além dos pontos mencionados na pesquisa, também enfatizam a inclusão de inativos e pensionistas no total de despesas do Poder Legislativo com reflexo direto nos percentuais, em especial no § 1º, do artigo 29-A, que limita a 70% de sua receita a folha de pagamento.

Tratando das informações que foram incluídas na Constituição, os novos artigos visam regularizar situações de calamidade pública em âmbito nacional, visto a regularização em caráter permanente das medidas provisórias que foram elencadas na emenda constitucional nº 106/2020, instaurando as jurisprudências tomadas para circunstâncias futuras que podem ocorrer, à exceção de tragédias naturais. Nesses casos específicos, cabe a presidência da república solicitar junto ao poder legislativo a aprovação do Estado de calamidade, conforme art. 167-D:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com **propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas**, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, **ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita. (grifo nosso)

O “regime extraordinário fiscal” fora previsto inicialmente na EC nº 106/2020 e estabelece que durante a vigência de Estado de calamidade pública nacional, o atendimento às necessidades fiscais, financeiras e de contratações temporárias dele decorrentes, poderá ocorrer somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular. A ideia era justamente a flexibilização das regras de endividamento e contratação, entretanto, pode lançar mão de medidas que compensem o aumento de gastos.

A Emenda Constitucional também suspendeu as regras dos artigos. 14 a 16 da LRF, que exigem medidas compensatórias ao aumento de despesa ou redução de receitas, mas não se aplica à criação de despesas de caráter continuado, conforme elencado no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a restrição na ampliação dos gastos públicos com políticas sociais e administrativamente no âmbito de funcionamento da máquina pública, a emenda promoveu a

ampliação de gastos discricionários, como pagamentos e juros e encargos da dívida através dos “gatilhos” que podem congelar os gastos essenciais e suspender a construção de novas políticas, e o que já estava estrito por meio da EC do Teto dos Gastos, tornam-se cada vez mais inviáveis com as novas regras.

A contextualização dos marcos fiscais são fundamentais para verificarmos e relacionarmos os impactos e análises das receitas que serão tratadas no próximo capítulo.

3. ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

O Brasil tem uma carga tributária que gira em torno de 32% do produto interno bruto (PIB) nas últimas décadas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 Evolução Carga Tributária Bruta (%PIB)



Fonte: Observatório de Política Fiscal – FGV, 2021.

Este cenário aproxima o país da média dos países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, esse dado isolado não explica a atual situação do financiamento dos serviços públicos no país via tributos.

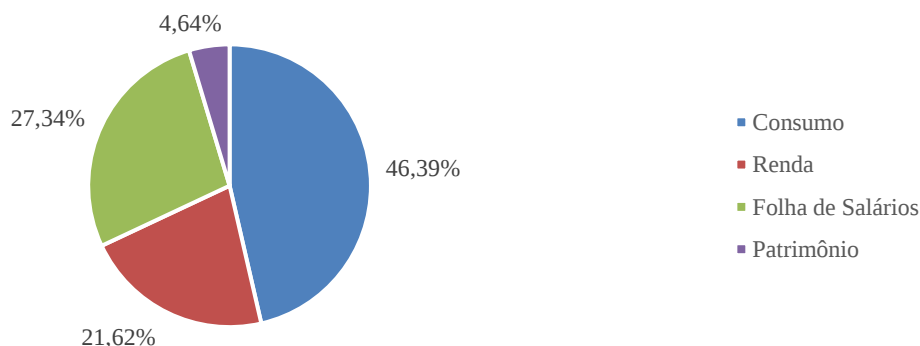
Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil em 2020 estava em 85º lugar no ranking de PIBs *per capita* globais, em termos de paridade do poder de compra (PPC). Por exemplo, o Brasil segundo o Banco Mundial (BIRD) teve em 2020 um PIB *per capita* de US\$ 6.796,84 e uma carga tributária de 31,6%; nesse mesmo período, um país como a Dinamarca teve um PIB *per capita* de US\$ 60.908,84 e uma carga tributária de 47,4%. Ou seja, a capacidade de investimento em políticas públicas do Estado brasileiro é de US\$ 2.147,80 por habitante, enquanto na Dinamarca esse valor é 13,44 vezes maior (US\$28.870,79). Isso evidencia que, diferente dos países centrais, o Estado brasileiro tem bem menos recursos para aplicar em políticas públicas.

Outra questão que deve ser levantada quando se analisa a estrutura tributária brasileira é que ela se caracteriza por ser concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos. O país é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Quando se analisa a composição da carga tributária brasileira, percebe-se que a incidência tributária recai principalmente sobre o consumo, como mostra o gráfico 2, que indica

que 46,39%, ou seja, quase a metade da carga tributária brasileira recai sobre o consumo, segundo dados de 2018 divulgados pela Receita Federal.

Gráfico 2 Tributos por Base de Incidência - Total: R\$ 2.291 bilhões. Carga Tributária em 2018: 33,36% do PIB. Inclui esferas Federal, Estadual e Municipal



Fonte: IPEA, 2018

Nesse capítulo, iremos tratar sobre a composição tributária brasileira diante do nosso federalismo, conforme vimos no item 2 da presente dissertação.

3.1. COMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAIS, MUNICIPAIS E TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

As competências de cada unidade subnacional impactam também a forma como é distribuído nossos tributos, tanto na dimensão dos impostos arrecadados, como na composição e na forma com que esses impostos são cobrados. Podemos apontar que há problemas na estrutura tributária proposta na Constituição, conforme apontado por Oliveira e Biasoto (2015):

A Constituição de 1988 foi pródiga em realizar uma redistribuição dos campos de competência e das receitas, em favor dos Estados e municípios, prejudicando a União, ao não aprovar um programa consistente de redistribuição dos encargos, deixando brechas nessa estrutura para potencializar as disputas por recursos entre os entes federativos e tornar o sistema sujeito a permanente instabilidade. Foi igualmente generosa na ampliação e universalização dos direitos sociais, em resposta à forte demanda da sociedade por essas políticas, à época, aprovando, no Capítulo da Ordem Social, a Seguridade Social, com estrutura própria e independente dos recursos fiscais tradicionais contemplados no Capítulo Tributário. Essa dualidade tributária que brotou da Constituição de 1988, com dois sistemas de impostos regulados por normas e princípios distintos, somada ao quadro de gravíssima crise fiscal do setor público nas décadas de 1980 e 1990 e de permanente ameaça de um processo hiperinflacionário, juntamente com o aumento das responsabilidades da União na oferta de políticas públicas, sem contar com um adequado mecanismo de financiamento, se encontra na raiz da crescente degenerescência que o sistema tributário conheceria a partir dessa época, que os governos têm, sistematicamente, se esquivado de enfrentar (p. 86).

O funcionamento do Sistema Tributário Nacional é pautado no recolhimento de tributos, com o objetivo de financiar as atividades do Estado, como melhorias nos serviços prEstados à população, investimentos em infraestruturas e pagamentos dos salários dos servidores. Esses tributos podem ser cobrados diretamente pelo Estado ou indiretamente, quando o cidadão adquire um produto ou utiliza algum serviço, sejam eles de empresas privadas ou públicas.

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 3º, os tributos são "toda prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." Ou seja, uma obrigação do cidadão para com o Estado. É preciso saber que os tributos são regidos por cinco princípios – baseados nos preceitos Democráticos e dos Direitos Humanos –, sendo eles:

Quadro 2 Princípios dos tributos

Princípio da igualdade	Por este princípio, institui-se que a cobrança de tributos deve respeitar a igualdade entre os cidadãos, analisando-se suas diferenças sociais e econômicas.
Princípio da legalidade	Através dele, é vedada a cobrança de tributos sem que eles estejam previstos legalmente através de Leis, Decretos, ou da Constituição.
Princípio da liberdade	Por este princípio, o Estado não pode restringir a liberdade e as garantias fundamentais dos cidadãos por conta de uma cobrança exacerbada de tributos.
Princípio da anterioridade	Vinculado ao princípio da legalidade, ele impede a instituição de tributos sem prazo para o início de sua vigência.

Fonte: elaboração própria, 2022.

Existem cinco tipos principais de tributos no Brasil, cada um destinado para diferentes áreas de utilização. Abaixo, vamos apresentá-los:

Quadro 3 Tipos de tributos

Tributo	Descrição	Exemplos
Impostos	O imposto é o principal financiador dos serviços públicos. Pode ser utilizado em qualquer área, desde que haja legislação instituindo isso.	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotores).
Contribuições sociais	As contribuições sociais possuem sua destinação definida na legislação, não podendo ser utilizada livremente. É uma das principais fontes de renda do Estado.	PIS (Programa de Integração Social) e COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).
Taxas	Compõem grande parte da arrecadação do Estado, visto que elas são pagas quando o contribuinte utiliza algum serviço público. Sua destinação assim como a contribuição também é pré-fixada.	Taxas são as que são pagas na emissão de documentos e em registro das juntas comerciais.
Contribuições de melhoria	Destinado ao custeio de obras públicas. Para ser cobrado, é necessária a existência de uma obra pública. Além disso, é indispensável, para que seja válido, que tenha havido valorização econômica do imóvel do contribuinte. Outra informação importante sobre esse tipo de tributo é que deve ser cobrado de uma vez, após a demonstração do custo da obra que gerou a valorização.	
Empréstimos compulsórios	Tributo de competência da União. Como o nome sugere, o valor pago pelo contribuinte é devolvido. É preciso que o destino do tributo seja legalmente estabelecido. Além disso, para que seja válido, é indispensável a criação de uma lei complementar.	

Fonte: elaboração própria, 2022.

Além de toda a legislação dos tributos no Brasil, as empresas ainda precisam definir a forma de tributação de sua receita com base em três tipos de regimes de tributação destinados a empresas (Simples Nacional, Lucro Presumido e Lucro Real).

Esses regimes diferem a forma cálculo e recolhimento dos tributos e cada um possui sua particularidade, como exigências para enquadramento.

Simples Nacional: pequenas e médias empresas que tenham faturamentos até R\$ 4.800.000,00 por ano e se enquadrem na lista de atividades previstas no Simples Nacional podem ingressar neste regime. A tributação neste regime é, em tese, mais simples e branda se comparada aos outros regimes, mas, mesmo para quem se enquadre, é necessária a análise de diversos fatores antes de efetivamente decidir por sua opção.

Lucro Presumido: Regime indicado para empresas que faturem até R\$ 78 milhões ao ano e que não se enquadrem nas atividades do Simples Nacional. A forma de tributação não é unificada e sua principal característica é o cálculo do IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) com base em um lucro estimado. Além disso, o regime de apuração do PIS e da COFINS deve se dar pela sistemática da cumulatividade, sem possibilidade de apuração de créditos.

Lucro Real: no Lucro Real, enquadram-se somente empresas com atividades específicas. A tributação do IRPJ e da CSLL aqui é fixa, com base no lucro efetivo, possibilitando-se a dedução de despesas operacionais. PIS e COFINS são calculados pelo regime da não-cumulatividade, permitindo-se a apuração de créditos. Quem possui faturamento acima de R\$ 78 milhões anuais também é obrigado a se enquadrar nesse regime.

Na tabela a seguir temos a divisão dos tributos por ente da Federação:

Quadro 4 Divisão de tributos por esfera administrativa

Esfera administrativa	Tributo
UNIÃO	1. Renda (IR) 2. Contribuição Previdenciária 3. Contribuição ao Seguro de Acidente do Trabalho 4. Contribuição ao Salário Educação 5. Contribuição ao Sistema S 6. Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) 7. Imposto sobre Grandes Fortunas 8. Contribuição de Melhoria 9. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) 10. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) 11. Imposto de Importação (II) 12. Imposto de Exportação (IE) 13. Contribuição Social da Seguridade Social (COFINS) 14. Programa de Integração Social (PIS) 15. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) 16. Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)
ESTADOS	1. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Natureza (ITCMD) 2. Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) 3. Contribuição de Melhoria 4. Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS)
MUNICÍPIOS	1. Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) 2. Imposto sobre Transmissão de bens Imóveis (ITBI) 3. Contribuição de Melhoria 4. Imposto sobre Serviços de Quaisquer Natureza (ISS)

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Na tabela 3, é apresentada a distribuição da Carga Tributária entre os três níveis da Federação no ano de 2019, especificamente para evidenciar o sub financiamento dos municípios, que são responsáveis pelo Ensino Básico e a Saúde Básica:

Tabela 2 Carga Tributária em 2019

Entidade Federativa	2019		
	Arrecadação (R\$ milhões)	% do PIB	% da Arrecadação
União	1.614.740,49	22,25	67,05
Estados	629.125,48	8,67	26,12
Municípios	164.530,53	2,27	6,83
Total	2.408.396,50	33,19	100

Fonte: Receita Federal, 2020.

A complexidade do funcionamento tributário brasileiro é associada à sua regressividade, sendo um dos principais problemas do sistema, é fruto principalmente da não unificação das leis tributárias. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), por exemplo, que é de competência estadual, tem sua própria legislação em cada ente da federação. Isso gera 27 legislações distintas, cada uma tratando especificamente de um dos mais complexos impostos no país. Já para o ISS (Imposto Sobre Serviços), que é municipal, a lógica é a mesma e o Brasil possui cerca de 5600 municípios e cada um com sua legislação específica sobre o tributo.

4. EQUALIZANDO AS DIFERENÇAS

No federalismo, a distribuição de competências ocorreu de forma paralela com a elaboração ou remodelação de mecanismos focados nas transferências de recursos intergovernamentais, visando a garantia que Estados e municípios pudessem colocar em prática seu arcabouço de responsabilidades. Dentro desses mecanismos, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que têm como objetivos aumentar a capacidade orçamentária municipal e estadual, ao reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos nas diferentes regiões do país (De Paiva Ribeiro et al, 2019). Ou seja, tanto o FPM quanto o FPE buscam promover o equilíbrio socioeconômico local. Para isso, ambos os fundos são compostos pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI).

Segundo Gaspari e Miranda (2006), as primeiras experiências com transferências intergovernamentais no Brasil ocorreram com a Constituição de 1946. Nesta época, foram destinados 10% da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) aos municípios. Além disso, os Estados também repassaram 30% da arrecadação com Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) às prefeituras. Em 1961, houve um incremento no IR tendo sido ampliado para 15%. Contudo, foi somente com a Reforma Tributária de 1967 que foi estabelecido um sistema de transferências, de fato, por meio de um novo modelo tributário:

Na verdade, a estrutura de impostos implantada com a reforma de 1967 define ainda hoje, em larga medida, a estrutura básica do sistema tributário nacional. Apesar da modernização promovida pela reforma de 1967 – que favoreceu a racionalização do sistema tributário, bem como a divisão de responsabilidades tributárias entre União, Estados e municípios –, a centralização resultante provocou acentuado desequilíbrio vertical. Foram instituídos o Fundo de Participação de Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com características redistributivas, cujas fontes de recursos eram a arrecadação federal do IPI e do IR (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p.14)

Com a Constituição de 1988, houve um aumento da participação dos Estados e dos municípios na receita tributária, tanto pelo aumento dos fundos de participação estadual e municipal, bem como a criação de novos fundos. No caso dos municípios, estes adquiriram maior autonomia para definir a progressividade do IPTU, recuperaram o ITBI-IV, tiveram sua cota-parte do ICMS ampliada para 25% e ganharam o Imposto sobre Vendas de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC).

Em 2022, o FPE e o FPM constituem uma forma de equalização das receitas no Brasil, tendo a composição respectivamente de 21,5% e 25% do IR e IPI. O FPM é uma fonte

importante de arrecadação das cidades, principalmente as de pequeno porte. Dentro do federalismo, os mecanismos de repasse fazem parte de uma estratégia de alívio das desigualdades regionais do país, que podem de fato serem fundamentais, contudo, ao mesmo tempo, também podem representar um desequilíbrio e externalidades negativas no manejo desse recurso em vistas do desenvolvimento das localidades.

Neste capítulo vamos falar sobre os fundos de participação de Estados (FPE) e municípios (FPM), e os fundos para a manutenção da educação: FUNDEF e FUNDEB.

4.1. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE)

O FPE é uma transferência federal aos Estados e ao Distrito Federal que também compartilha do objetivo de equalizar a capacidade fiscal, neste caso, das unidades federativas, no qual a União transfere 21,5% da arrecadação de IPI e IR. Em alguns Estados, como Amapá, Roraima, Acre e Tocantins, o FPE é a principal fonte de recursos. Seu cálculo é baseado em cotas fixas que foram estabelecidas com a Constituição de 1988. Antes, o que vigorava era um cálculo com base nas variações de renda per capita e do número populacional de cada Estado.

Desde 1989, o FPE é distribuído com base em cotas fixas, atualmente, o rateio do FPE entre os Estados atende à regra básica que destina 85% do Fundo para os Estados das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para os das Regiões Sudeste e Sul. Anteriormente vigia um sistema em que as cotas eram recalculadas anualmente, com base em variações da renda per capita e o número populacional, com base nas regras estabelecidas no Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966) (MENDES, 2011). O texto do artigo 159 da Constituição Federal de 1988 deu a forma geral ao fundo como estabelecido atualmente: aumentou a participação de Estados e municípios na arrecadação de IR e IPI, para 21,5%, no caso do FPE, e 22,5% para o FPM, algumas emendas posteriores aumentaram os repasses aos municípios, mas não alteraram o FPE. O regionalismo teve forte influência no desenho do sistema tributário, haja vista que o temor de perda de recursos pelos governos estaduais impediu que propostas mais inovadoras para o sistema pudessem avançar (AFONSO, 1994, apud CASTRO e DA CRUZ LIMA, 2022)

Neste ano de 2022 houve discussão quanto ao cálculo de rateio do FPM, conforme apontam os autores:

Em 2010, o STF julgou procedentes tais ações, declarando a inconstitucionalidade ao rateio do FPE previsto na LC nº 62 de 1989 e determinando que o Congresso Nacional editasse uma nova LC com critérios para o rateio do fundo. O resultado dessa exigência foi a LC nº 143 de 2013, que apresentou uma nova fórmula de rateio que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2016 (...) na prática, o que se observou foi a

manutenção do status quo na distribuição horizontal do FPE (DE CASTRO; DA CRUZ LIMA, 2022, p.6)

Bastante similar ao FPM, as exigências para o recebimento dos fundos pelos governos subnacionais foram extintas pelo artigo 160 da Constituição. No entanto, a EC nº 29 de 2000 implementou duas exceções, podendo a União reter o FPE/FPM quando o pagamento de dívida do ente com a União e por meio do não cumprimento da despesa mínima constitucional em saúde pelo ente.

Castro e Lima (2022) apontam que, após a instituição dos mecanismos de transferências intergovernamentais, os governos subnacionais detinham 36% da receita tributária. Já em 2016, esse percentual passou para 45%, estimulando a participação destes entes como agentes ativos na execução de políticas públicas. Abaixo há um quadro-resumo com as principais mudanças do FPM e a evolução dos percentuais do FPM e FPE conforme os anos:

Quadro 5 Quadro-resumo - principais mudanças históricas do FPM

Ano	Dispositivo legal	Mudança	Observação
1946	Constituição de 1946	Cria o Imposto de Renda (IR).	IR será parte fundamental do FPM.
1965	Emenda Constitucional 18/1965	Criação do IPI; Criação do FPM.	Composição de 20% da arrecadação do IR + IPI para o FPE (10%) e ao FPM (10%).
1966	Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional)	Regulamentação do Fundo.	Estabelece critério de distribuição de recurso conforme faixa populacional.
1967	Constituição Federal de 1967	Ratifica as disposições.	FPM e FPE passam a ser distribuído.
1967	Ato Complementar nº 35/1967	Estabelece regramento para a divisão de recursos. Categorizou os Municípios em “Capitais” e “Interior”.	10% para os municípios das capitais dos Estados e 90% aos demais municípios.
1975	Emenda Constitucional nº 5/1975	Estabeleceu-se que o FPE e o FPM passariam a receber, cada um, 9% da arrecadação de IR e IPI.	A regra de transição em três anos: 6% em 1976, 7% em 1977 e 8% em 1978. Apenas em 1979 os entes passaram a contar com os 9% previstos na mudança.
1981	Decreto Lei nº 1.881/1981	Inseriu a categoria de municípios chamada de “Reserva” - aqueles que tivessem população superior a 156.217 habitantes.	10% do total dos recursos para as capitais, 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior.
1988	Constituição Federal de 1988	Ratifica o FPM, mudando o percentual do fundo, mas mantém critério do CTN.	Definiu o percentual de 22,5% do produto da arrecadação do IR e IPI.
1988	Lei Complementar nº 59/1988/	Previsões para a elaboração do coeficiente passam a ser anuais.	Base nos dados produzidos pelo IBGE.
1989	Lei nº 62/1989	Alterou a revisão dos coeficientes individuais. Em caso de novos municípios, a repercussão seria apenas no próprio Estado.	Manteve o critério de repartição do CTN até 1991.
1992	Lei Complementar nº 71/1992	Prorrogou o critério do CTN, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pelo IBGE.	

Ano	Dispositivo legal	Mudança	Observação
1996	Emenda Constitucional nº 14/ 1996	Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).	Ao menos 15% dos recursos do FPM seriam destinados à composição do FUNDEF, o que provocou redução nos recursos a serem repassados. Até 2006 estes mesmos percentuais foram mantidos para o FUNDEB.
1997	Lei Complementar nº 91/ 1997	Definiu novos coeficientes individuais (exceto capitais); manutenção de coeficientes e mudanças na redistribuição a partir de 1999.	
2001	Lei Complementar nº 106/2001	Regularização ocorre de fato em 2008 por conta desta lei.	
2006	Emenda Constitucional nº 53/ 2006	Substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB cuja fonte de recursos incorporou novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPM.	Transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse.
2007	Emenda Constitucional nº 55/2007	Adicionou 1% ao percentual do FPM.	Valor de composição de 23,5%.
2014	Emenda Constitucional nº 84/2014	Aumentou em 0,5% pontos percentuais a transferência de recursos do FPM para o ano de 2015, resultando em 24% no total.	A partir de 2016 o FPM responde por 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A partir do contexto histórico, podemos observar essas mudanças também em perspectivas percentuais. Conforme exposto na Tabela 4, o FPM e FPE possuíam percentuais equivalentes até 1983. A partir de 1984, com a Emenda Constitucional nº 23/86, o FPM inclui uma nova categoria de municípios chamada de “Reserva” - aqueles que tivessem população superior a 156.217 habitantes. Essa mudança acabou impactando e abrindo maiores pontuações frente ao FPE, até 1993 (posteriormente, nas alterações de 2007 e 2014, os percentuais de FPE voltam a ser mais elevados do que do FPM):

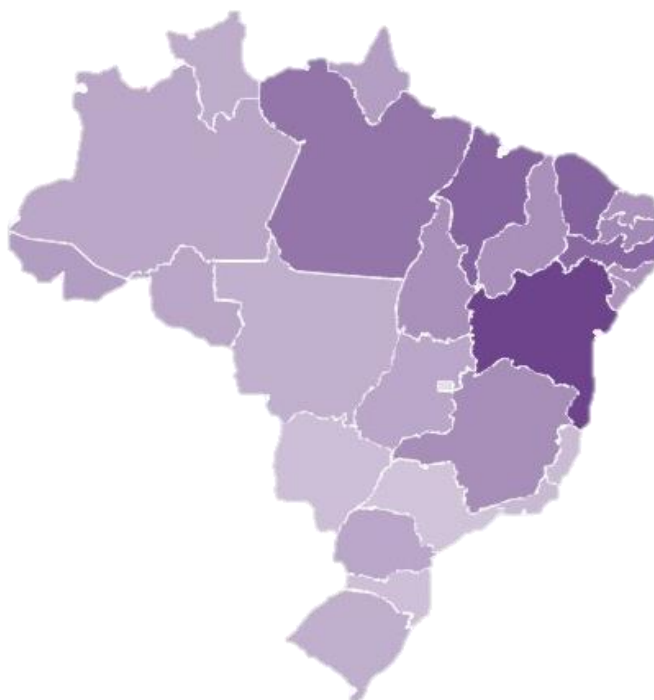
Tabela 3 Mudanças nos percentuais do FPM e FPE (em %)

Ano	Dispositivo	FPM	FPE
1967/1968	EC 18/65	10,0	10,0
1969/1975	AC 40/68	5,0	5,0
1976	EC 5/75	6,0	6,0
1977	EC 5/75	7,0	7,0
1978	EC 5/75	8,0	8,0
1979/1980	EC 5/75	9,0	9,0
1981	EC 17/80	10,0	10,0
1982/1983	EC 17/80	10,5	10,5
1984	EC 23/83	13,5	12,5
1985	EC 23/83	16,0	14,0
1985/1988	EC 27/85	17,0	14,0
1988	CF 1988	20,0	18,0
1989	CF 1988	20,5	19,0
1990	CF 1988	21,0	19,5
1991	CF 1988	21,5	20,0
1992	CF 1988	22,0	20,5
1993	CF 1988	21,5	21,0
1993	CF 1988	21,5	22,5
2007	EC 55/2007	21,5	23,5
2014	EC 84/2014	21,5	24,5

Fonte: Tesouro Nacional, 2018

O valor repassado aos Estados é maior para as regiões Norte e Nordeste, sendo os Estados da Bahia, Maranhão, Ceará, Pernambuco e Pará, os maiores recebedores de recursos entre os anos de 2000 e 2020, como podemos ver no mapa a seguir (figura 1), quanto maior a intensidade da cor no gráfico, maior a representatividade no repasse financeiro aos Estados:

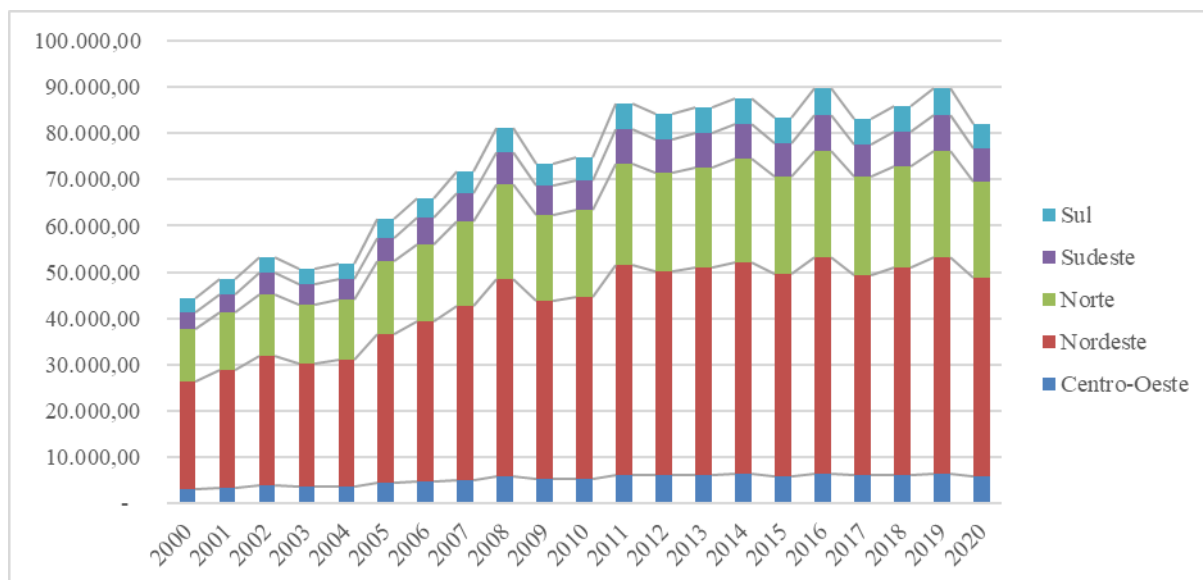
Figura 1 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPE entre 2000 e 2020 (IPCA acumulado de 2021)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

No gráfico abaixo é possível notar uma queda em 2009, o que indica uma retração econômica - reflexo da crise do *subprime* - diminuindo a capacidade de arrecadação do Estado, e consequentemente reduzindo as transferências aos Estados. O mesmo acontece em 2015, pela retração econômica brasileira, de crescimento negativo do PIB e em 2017, com a nova política de econômica adotada pelo governo Temer:

Gráfico 3 Evolução do Fundo de Participação dos Estados entre 2000 e 2020 em milhões de reais (IPCA acumulado de 2021)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

4.2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

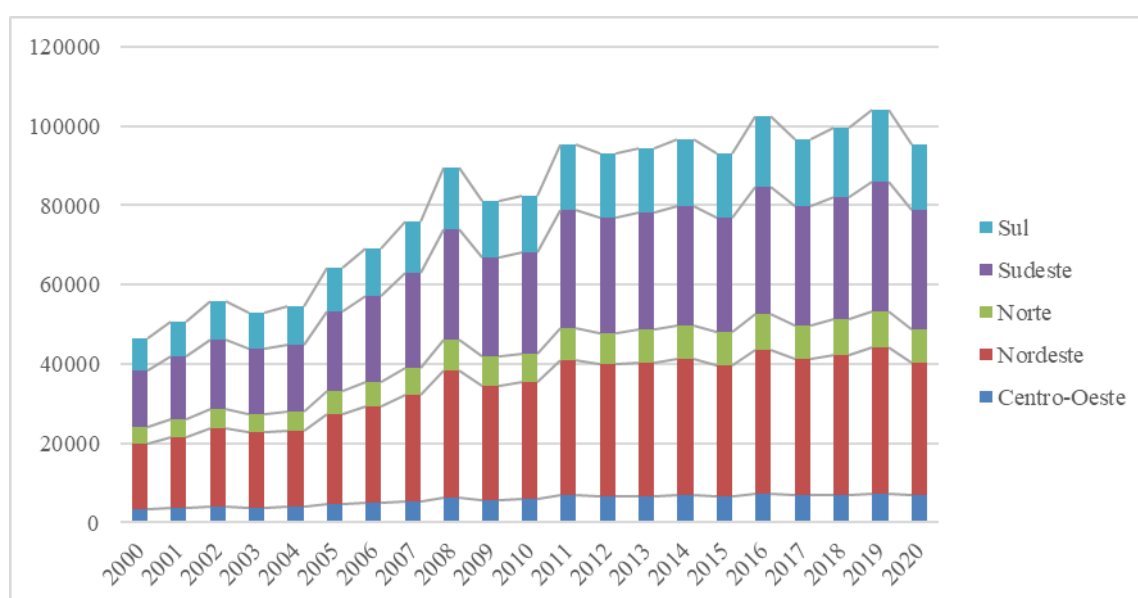
Como já mencionado, o FPM é uma transferência constitucional que prevê a partilha das receitas federais arrecadadas pela União. Representa o segundo maior fundo de transferência, sendo menor apenas que o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) dos Estados para os municípios. Foi criado em 1965 por meio da Emenda Constitucional N°18, que alterou a Constituição vigente da época, de 1946. Para isso, o fundo passou a ser composto pelos repasses de recursos da União, tendo como origem 10% da arrecadação com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e com o Imposto de Renda (IR). Esses valores só foram alterados na Constituição de 1988, por meio do Artigo 159, no qual passou a ser composto por 22,5% do IPI e do IR. Em 2007, a Emenda Constitucional N°55 aumentou a composição do FPM em 1%. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 84/2014 trouxe um acréscimo de 1% nos impostos, o que resultou em um valor de 25% das arrecadações do IPI e do IR (MASSARDI; ABRANTES, 2015 apud PAIVA RIBEIRO et al., 2019).

Na prática, a divisão desses recursos é orientada por critérios definidos pelos seguintes instrumentos normativos: a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881/1981 e a Lei Complementar nº 91/1997. Conforme o passar dos anos, os critérios de distribuição do fundo foram sendo alterados. Em um primeiro momento, levava-se em conta exclusivamente o tamanho do município, ou seja, o número de habitantes, no qual o valor da

cota individual era maior conforme a população local, com exceção das capitais que seguiam um cálculo que levava em conta o inverso da renda per capita (FAZENDA, 2008). Hoje, os percentuais de participação das prefeituras são calculados com base na população da cidade e na renda per capita do Estado, no qual são divididas em três classes: Capitais (Distrito Federal e as capitais estaduais); Reserva (municípios com população a partir de 142.633 habitantes); e Interior (demais cidades). Neste sentido, o FPM distribui com as seguintes porcentagens: 10% para as Capitais; 3,6% para os que pertencem à Reserva; e 86,4% para os do Interior (COSTA, 2019, p. 30).

Um mecanismo importante do FPM reside no fato do repasse de recursos estar atrelado à regularização dos débitos municipais junto ao Governo Federal e autarquias. Assim, em caso de irregularidades e inadimplência, os recursos destinados ao município ficam bloqueados até a regularização da situação. Além disso, o FPM possui algumas condicionalidades, entre elas, 20% do total bruto das transferências é destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 15% para o Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% para o Programa de Formação do Patrimônio de Servidor Público (PASEP). Com isso, 64% dos repasses não possuem condicionalidades impostas à destinação dos recursos, e para os demais 36%, há vinculação definida. Grande maioria dos municípios brasileiros (2.488) se encontram na primeira faixa, até 10.188 habitantes.

Figura 2 Evolução do Fundo de Participação dos Municípios entre 2000 e 2020 em milhões de reais (IPCA acumulado de 2021)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

Notem que há uma mudança regional do volume de recursos destinados, isso acontece justamente pelo perfil dos municípios das regiões, deixando Nordeste, Sudeste e Sul com a maior parcela das transferências.

A partir dos dados do Tesouro Nacional, podemos observar no panorama federativo (na figura 3), que quanto maior a intensidade da cor no gráfico, maior a concentração no repasse financeiro dos recursos do FPM entre 2000 e 2022. Essa distribuição é concentrada na região Sudeste em comparação aos Estados da Região Norte e Centro-Oeste:

Figura 3 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPM entre 2000 e 2022 (IPCA acumulado de 2021)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

A partir dos dados do Tesouro Nacional, sobre outra perspectiva, podemos observar a distribuição por regiões. Norte (roxo), Nordeste (laranja), Centro Oeste (azul), Sudeste (vermelho) e Sul (verde) (na figura 4), como essa distribuição é concentrada, sendo a intensidade da cor no gráfico a referência para maior concentração no repasse financeiro dos recursos do FPM entre 2000 e 2022, portanto, temos dentro deste recorte o Rio Grande do Sul e Paraná na região sul, São Paulo e Minas na região sudeste, Bahia no Nordeste, Goiás no Centro-Oeste e Pará na região Norte:

Figura 4 Mapa do Brasil: intensidade de recursos do FPM por regiões, entre 2000 e 2022 (IPCA acumulado de 2021)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

4.3.FUNDOS PARA EDUCAÇÃO

O financiamento da educação no Brasil também é determinado por regras constitucionais e é induzido pelo federalismo. De acordo com a nossa Constituição (1988) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei 9.394/1996), cabe aos municípios, prioritariamente, a responsabilidade sobre o provimento da educação infantil e do ensino fundamental em conjunto com o Estado, este responsável também pelo ensino de nível médio. Já a União, compete a educação de nível superior e à redistribuição dos recursos entre municípios e Estados.

A LDB determinou um mínimo de aplicação de recursos para educação, evitando com que os governantes priorizassem outras despesas: 18% dos impostos federais e 25% dos impostos e transferências para Estados e municípios.

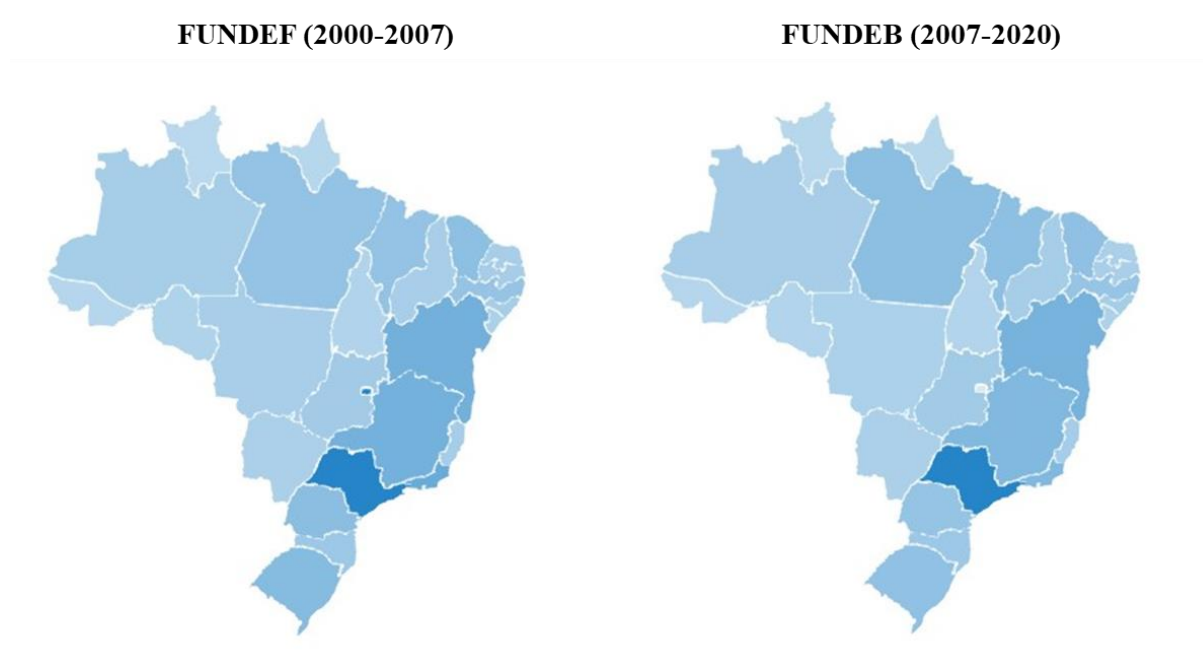
Com a Emenda Constitucional 14/1996, é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com vigência até 2006, mudando a estrutura de financiamento da educação fundamental. Caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a

automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente (MEC, 2022): recolhia parte dos impostos dos entes subnacionais e dividia o recurso de acordo com o número de matrículas computadas no ano anterior. O objetivo era justamente potencializar o número de matrículas e universalizar o ensino.

Substituído em 2007 pelo FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, este com vigência até 31 de dezembro de 2020, passou a incluir as matrículas na educação infantil (de competência municipal) e no ensino médio (estadual).

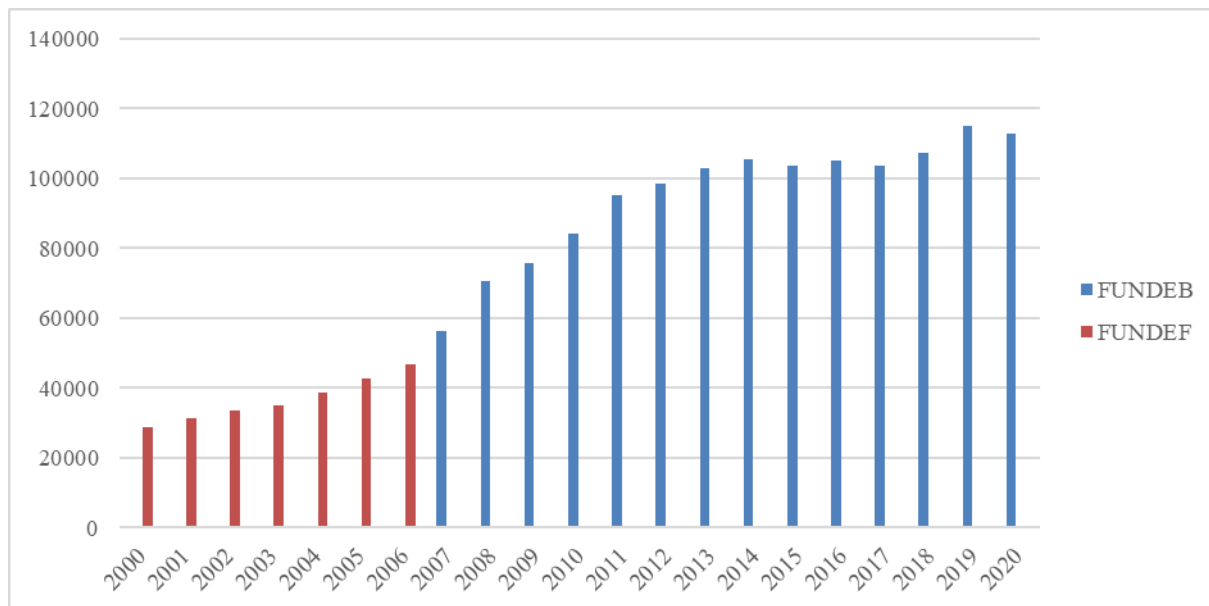
Sem o mesmo protagonismo dado pelos governos anteriores, o governo Bolsonaro não apresentou nenhuma proposta, no qual o Novo FUNDEB (PEC 15/2015) passou a ser permanente, ampliando a contribuição federal para 23%, favorecendo Estados e municípios, conforme a EC 108/2020 (VASQUEZ, 2022).

Figura 5 Mapas do Brasil: intensidade de recursos do FUNDEF (2000 e 2007) e FUNDEB (2007-2020) - IPCA acumulado de 2021



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

Gráfico 4 Evolução das transferências aos municípios pelos fundos de manutenção da educação FUNDEF (2000-2007) e FUNDEB (2007-2020)



Fonte: dados do Tesouro Nacional, 2022, elaboração própria.

Conforme a figura 5 e o gráfico 4, o comparativo entre os fundos e seu período de vigência demonstra que, apesar do aumento expressivo nas transferências entre a vigência de um fundo e outro, não há impacto em relação a ampliação da distribuição estadual, pois o acúmulo destes recursos permanece alocada nos mesmos Estados, entretanto, com a EC 108/2022 que amplia a contribuição federal para 23%, será possível identificar futuramente como essas mudanças impactarão os entes federativos.

5. ANÁLISE DA RECEITA MUNICIPAL

Para entendermos a capacidade dos municípios na sustentação de suas políticas públicas, este capítulo trará uma análise das fontes de receitas divididas entre receita própria e receita de transferências.

Partimos dessa divisão pela seguinte hipótese: quanto maior for a parcela de receita própria, maior será a autonomia do município na geração dos seus recursos; já os municípios que dependem de recurso de transferências estão mais suscetíveis às mudanças dos governos federal e estadual.

Antes da análise em si, é preciso explicitar a metodologia usada para garantir a comparação temporal justa. Assim, foi usado o acumulado do Índice de Preços ao Consumidor, IPCA, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 Índice de Preços ao Consumidor por Ano

Ano	IPCA
2000	5,97%
2001	7,67%
2002	12,53%
2003	9,30%
2004	7,60%
2005	5,69%
2006	3,14%
2007	4,46%
2008	5,90%
2009	4,31%
2010	5,91%
2011	6,50%
2012	5,84%
2013	5,91%
2014	6,41%
2015	10,67%
2016	6,29%
2017	2,95%
2018	3,75%
2019	4,31%
2020	4,52%
2021	10,06%

Fonte: IBGE, 2022.

Já para critérios de análise de capacidade de arrecadação, os municípios foram divididos em grupos de acordo com a estimativa populacional dada pelo IBGE em 2021.

Tabela 5 Número de habitantes por município

Número de Habitantes	Número de Municípios	População Estimada
Até 5.000	1250	4.184.620
De 5.001 a 20.000	2520	27.438.712
De 20.001 a 100.000	1474	58.671.795
De 100.001 a 500.000	277	54.999.084
Mais de 500.000	49	68.023.428
Total	5570	213.317.639

Fonte: IBGE, 2021.

Para a análise da receita, foi utilizado o banco de dados Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (SICONFI), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: (Vide Lei Complementar nº 178, de 2021) (Vigência)

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Vigência)

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Poder ou órgão referido no art. 20 receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Vigência)

Cabe ressaltar que de acordo com a página oficial do Tesouro Nacional:

As informações do balanço anual são igualmente declaradas pelos representantes legais dos entes no formato da Declaração das Contas Anuais – DCA, ou do Quadro de Detalhamento das Contas Contábeis (QDCC), ambos conforme aprovados pela STN. Vale registrar que o grau de acuidade da consolidação vai-se elevando até o fechamento do exercício, vez que grande parte dos municípios enviam seus dados contábeis ao Tesouro após o encerramento do prazo previsto em lei.

No recorte temporal escolhido temos o seguinte cenário de declarações:

Tabela 6 Número total de municípios brasileiros, número de municípios declarados no SICONFI

Exercício fiscal	Total de municípios	Total de declarados	Total de faltantes
2000	5507	5304	203
2001	5560	5190	370
2002	5560	5135	425
2003	5560	5140	420
2004	5560	5071	489
2005	5564	5001	563
2006	5564	5266	298
2007	5564	5253	311
2008	5565	5216	349
2009	5565	5250	315
2010	5565	5495	70
2011	5565	5175	390
2012	5565	5175	390
2013	5570	5473	97
2014	5570	5179	391
2015	5570	5441	129
2016	5570	5439	131
2017	5570	5552	18
2018	5570	5531	39
2019	5570	5550	20
2020	5570	5543	27

Fonte: IBGE, elaboração própria, 2022.

Com isso, temos uma distorção na avaliação do desempenho das receitas municipais total ao longo dos anos. No entanto, para o foco desta pesquisa é mais relevante saber a composição da receita e o comportamento dos seus elementos no mesmo exercício.

Importante destacar que a queda dos números de municípios não declarados se deu pela Normativa do STN nº 1/2007, que disciplinou sobre a coleta e o fornecimento de informações fiscais dos Estados e municípios para a realização de transferências voluntárias, ou seja, aqueles que estiverem inadimplentes no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (CAUC), ficam impossibilitados de receber recursos do Governo Federal.

Outro destaque relevante para a exposição dos dados é o de que as capitais Belém, Boa Vista, Campo Grande e Rio Branco informam suas contas somente em 2011; Natal não declara em 2002, 2003, 2004 e 2013; e Porto Velho, em 2000 e 2002.

Nesta seção, vamos analisar o comportamento das receitas municipais. Com esse intuito, é fundamental retomarmos alguns conceitos, tal como descrito no Quadro 5, no qual temos a

descrição das categorias econômicas das receitas públicas, a distinção entre os tipos de receita é importante para distinguirmos quais aplicações do recurso na despesa, e analisaremos nos gráficos subsequentes a evolução destas receitas ao longo dos 20 anos.

Quadro 5 Categoria econômica das receitas públicas

Receita: recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobrados nas categorias econômicas de correntes e de capital.	
Receitas Correntes Receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas anualmente. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes. As receitas correntes são classificadas em: • Receita Tributária • Receita Patrimonial • Receita Agropecuária • Receita Industrial • Receita de Serviços • Transferências Correntes • Outras Receitas Correntes	Receitas de Capital Receitas que alteram o patrimônio duradouro do Estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo Estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferências de capital. As receitas de capital são classificadas em: • Operações de Crédito • Alienação de Bens • Amortização de Empréstimos • Transferências de Capital • Outras Receitas de Capital

Fonte: São Paulo. Glossário de Termos, acesso em 2022. Elaboração própria.

Conforme exposto na tabela 8, é possível notar que a variação do crescimento das receitas municipais não está relacionada ao IPCA acumulado no momento ou no ano anterior. Por outro lado, é possível perceber que o seu crescimento ou retração está diretamente atrelado ao desempenho da economia e ao comportamento das transferências correntes.

Tabela 7 Evolução e variação das receitas totais dos municípios em milhões de reais e o IPCA acumulado no exercício

Ano	Receita Total	Variação	IPCA Acumulado
2000	311.287,25		5,97%
2001	319.376,07	2,60%	7,67%
2002	327.640,01	2,59%	12,53%
2003	328.852,07	0,37%	9,30%
2004	359.792,49	9,41%	7,60%
2005	387.027,91	7,57%	5,69%
2006	439.364,00	13,52%	3,14%
2007	485.782,32	10,56%	4,46%
2008	558.755,19	15,02%	5,90%
2009	555.236,83	-0,63%	4,31%
2010	611.818,71	10,19%	5,91%
2011	730.494,40	19,40%	6,50%
2012	690.187,45	-5,52%	5,84%
2013	768.518,21	11,35%	5,91%
2014	770.885,01	0,31%	6,41%
2015	765.140,96	-0,75%	10,67%
2016	784.407,09	2,52%	6,29%
2017	787.582,26	0,40%	2,95%
2018	826.318,84	4,92%	3,75%
2019	877.233,25	6,16%	4,31%
2020	915.529,24	4,37%	4,52%

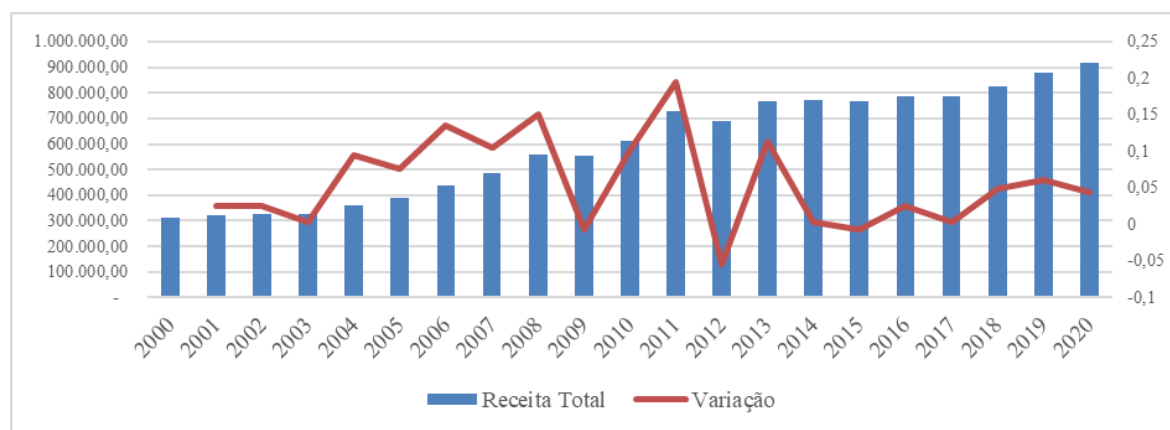
Fonte: IBGE, elaboração própria, 2022.

Essa influência do cenário macroeconômico fica evidente com a crise financeira de 2008 – que se originou nos EUA por conta de uma bolha imobiliária, resultando na falência de bancos e queda das bolsas mundiais. Embora a economia brasileira, em um primeiro momento, tenha sido menos afetada, observa-se uma desaceleração do crescimento econômico no ano de 2009, e consequente diminuição da arrecadação dos entes federativos. O ano de 2012 foi igualmente afetado pelos desdobramentos da crise internacional, a exemplo do que aconteceu em 2009. Desta vez, o foco da crise foi a zona do euro, impactada pela contração econômica de países como Grécia e Espanha. Além da crise europeia que afetou a exportação brasileira, a agropecuária registrou baixo desempenho por conta das condições climáticas. Em 2015, novamente, as receitas municipais foram afetadas pela redução da atividade econômica, agravada pela diminuição dos preços das commodities no mercado internacional, o que obrigou

o governo federal a adotar medidas de ajuste fiscal para equilibrar as contas do Estado brasileiro. No entanto, esse arrocho econômico aprofundou os problemas, paralisando setores estratégicos, tais como construção civil e indústria petroquímica (SECCHES, 2013).

A partir dos números apresentados pela tabela 8, expomos no gráfico 5 a evolução da receita total dos municípios em valores absolutos, atualizados pelo IPCA, e sua respectiva variação relativa.

Gráfico 5 Evolução da receita total dos municípios e variação em relação ao exercício anterior entre 2000 e 2020, valores atualizados pelo acumulado IPCA 2021.

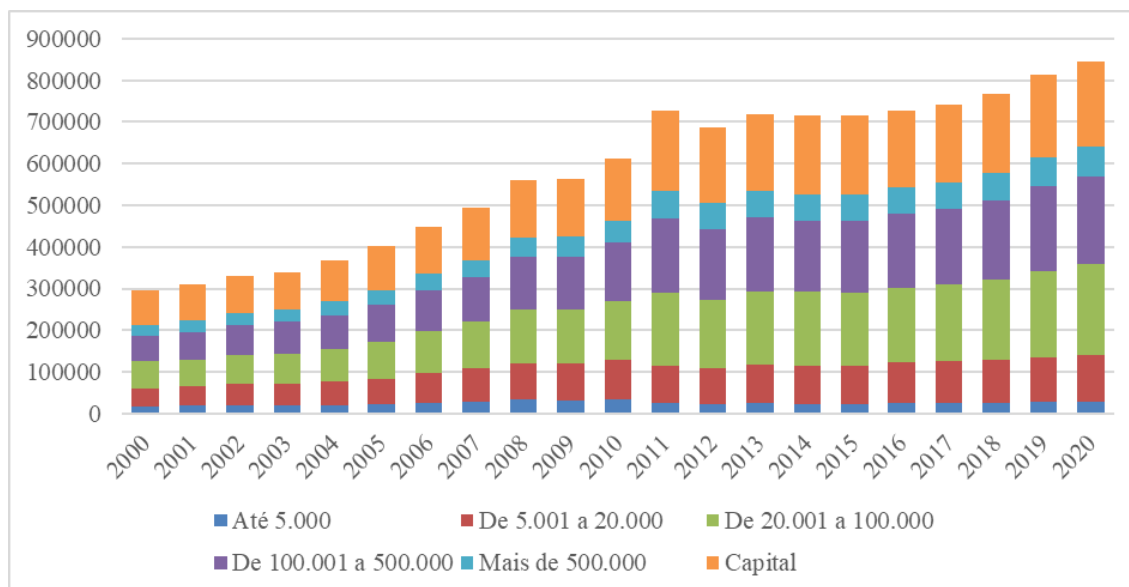


Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Paralelamente, conforme abordaremos no item 6.2. observa-se uma redução das transferências correntes (União e Estados), visto que a participação no total da receita nesses vinte anos foi de 66,5%, registrando sua menor participação em 2019 (61,2%), ganhando um pequeno incremento em 2020 devido às medidas de combate a pandemia do coronavírus.

Diante desse panorama introdutório, buscamos aprofundar a análise a partir das dispersões da receita corrente total de acordo com o porte do município, ilustrado pelo Gráfico 6, onde estas foram distinguidas em seis grupos, sendo: (i) até 5 mil; (ii) de 5.001 a 20.000; (iii) de 20.001 a 100.000; (iv) de 100.001 a 500.000; (v) mais de 500.000; e (vi) de capital. Dentre os grupos apresentados, cabe ressaltar que em todos os anos a maior parcela da receita corrente total está nos municípios com mais de cem mil habitantes.

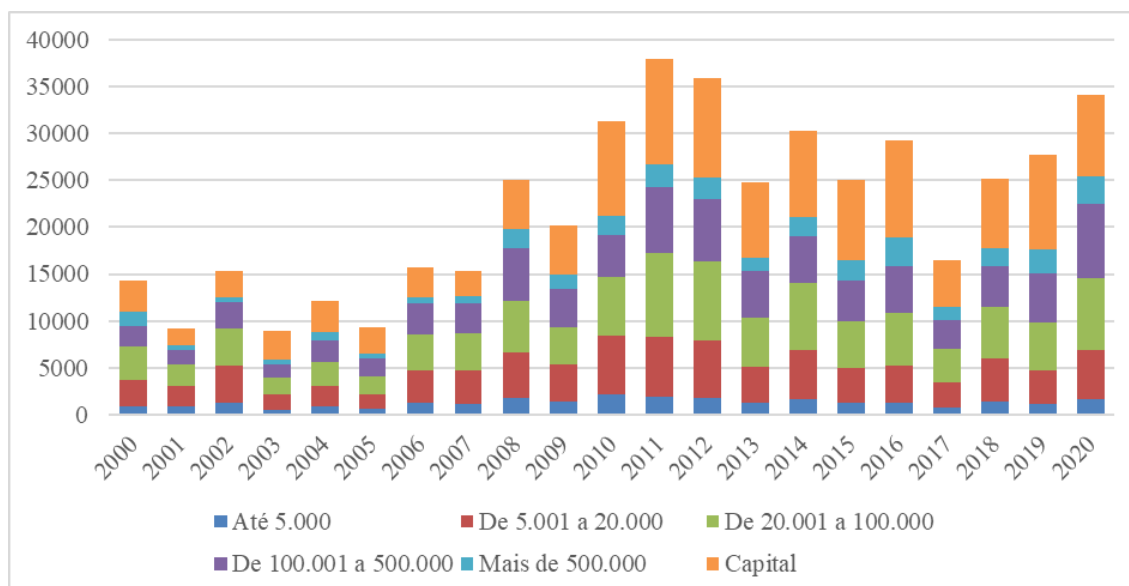
Gráfico 6 Distribuição da receita corrente total em milhões de reais, por porte do município, entre 2000 e 2020



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

A receita corrente no exercício de 2020 representou, em média, 94% da receita total dos municípios, dado que a maior parte dos orçamentos estão comprometidos com o custeio das atividades, não apresentando muito oscilação ao longo dos anos. Em média, 68% da receita corrente é composta de transferências, ou seja, de forma geral os municípios dependem dos Estados e do Governo Federal para compor sua fonte de receita.

Gráfico 7 Distribuição da receita de capital total, por porte dos municípios, entre 2000 e 2020 (em milhões de reais)



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Já a receita de capital tem uma movimentação mais visível. Isto porque seu comportamento é determinado pela capacidade de investimento público e articulação política. Ao observarmos os gráficos, podemos notar três grandes baixas em 2009, 2013 e 2017. A partir de 2008, observa-se o impulsionamento das receitas de capital, em virtude da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC:

O PAC 1 projetava investir 657.4 bilhões em quatro anos (2007-2010), com recursos provenientes de diversas esferas do governo e do setor privado. Esses investimentos foram direcionados para as áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. (PAIXÃO, 2013, p.121)

Em 2009, esse crescimento é temporariamente refreado pelo impacto da crise financeira internacional, neste sentido o Governo Federal, buscou dar uma rápida resposta (PAIXÃO, 2013), destaco aqui aqueles de maior impacto aos municípios:

- manutenção dos recursos do PAC;
- lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- preservação do volume nominal do FPM de 2008, ano este que elevou o repasse em 27%.

Apesar das respostas e do resultado positivo de 2011, há uma nova deterioração da economia global. No Brasil, há um forte aumento no índice de preços e instabilidade política que levou o país às jornadas de junho de 2013. Em adição, para o ano de 2017, com o menor de todos os desempenhos, podemos apontar o papel da Emenda Constitucional 95, que limitou os gastos conforme vimos no item 3.2. Esta emenda fez com que os municípios comprimissem ainda mais sua capacidade de investimento. Em seguida observamos mais uma subida em ano eleitoral.

Em decorrência da pandemia da Covid-19, o ano de 2020 tem o melhor desempenho tanto na receita corrente quanto na receita de capital, em decorrência das transferências feitas para investimento e custeio do SUS, o que será abordado mais adiante neste estudo no item 5.2.

5.1. RECEITA PRÓPRIA

A receita própria do município é composta por tributos e outras atividades não tributárias:

- Tributárias: impostos, taxas e contribuições;

- Não tributárias: dívida ativa, multas, correções monetárias, juros e receita financeira.

Conforme mencionado no item 3.1. Composição tributária estaduais, municipais e transferências da União, os municípios têm o direito constitucional de tributação definidos pelos artigos 145 e 156:

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

I - Impostos;

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

III - Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

(...)

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - Propriedade predial e territorial urbana;

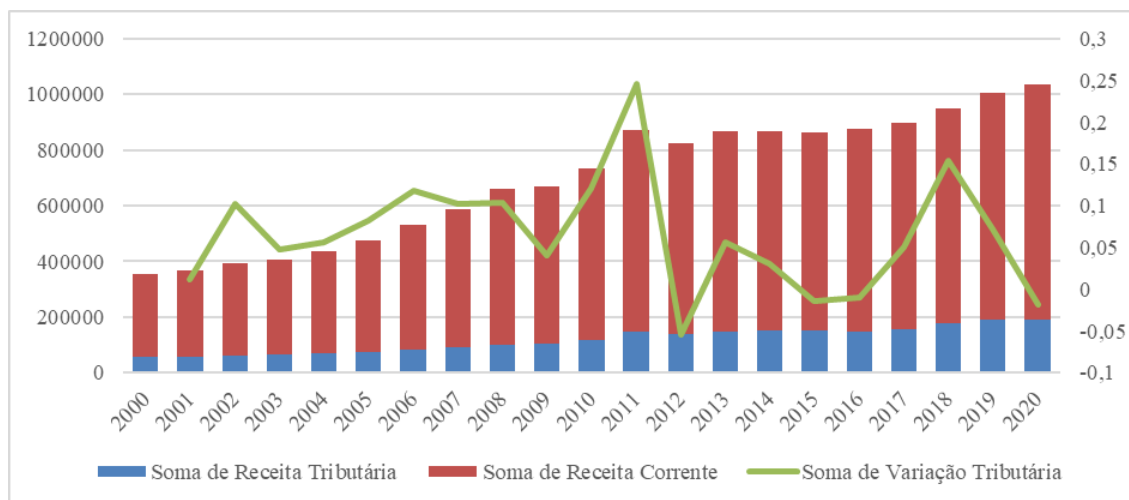
II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Para a receita tributária municipal temos os principais elementos:

1. Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU;
2. Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" - ITBI;
3. Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS;
4. Taxas;
5. Contribuições de Melhoria;
6. Dívida Ativa Tributária (visto que se refere à tributos não arrecadados de exercícios anteriores);
7. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retidos na Fonte – IRRF.

A receita própria municipal é um indicador determinante sobre a autonomia financeira do município, sendo a tributária a maior parcela de recursos em relação as demais fontes do tesouro.

Gráfico 7 Participação da receita tributária na receita corrente dos municípios

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Quanto maior a proporção da receita própria sobre a receita corrente, maior é a autonomia do município na construção de suas políticas pública, a receita tributária é um importante elemento na composição dos recursos, garantindo uma maior estabilidade diante das mudanças dos governos federal e estadual. Respondendo o questionamento apontado na introdução deste trabalho, abaixo os dez municípios com maior proporção de receita tributária em 2020, ou seja, aqueles detém maior autonomia:

Tabela 8 Dez municípios com maior proporção da receita tributaria sobre a receita corrente em milhões de reais em 2020

Município	Região	Estado	População Estimada	Receita Corrente	Receita Tributária	Proporção
Xangri-lá	Sul	Rio Grande do Sul	17.126	167,36	103,36	62%
Bombinhas	Sul	Santa Catarina	20.889	175,02	100,12	57%
São Paulo	Sudeste	São Paulo	12.396.372	69.715,32	39.092,71	56%
Santos	Sudeste	São Paulo	433.991	3.171,85	1.708,70	54%
Barueri	Sudeste	São Paulo	279.704	3.741,63	1.955,77	52%
Florianópolis	Sul	Santa Catarina	516.524	2.325,80	1.184,10	51%
Osasco	Sudeste	São Paulo	701.428	3.098,35	1.562,37	50%
Guarujá	Sudeste	São Paulo	324.977	1.745,34	878,33	50%
Itapema	Sul	Santa Catarina	69.323	328,46	164,05	50%
Barra dos Coqueiros	Nordeste	Sergipe	31.439	164,71	81,34	49%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Os municípios elencados na tabela acima não refletem a realidade brasileira em geral. Em média, a receita tributária corresponde a 7,7% da receita corrente em 2020, nos quais 3.563

municípios estão abaixo, ou seja, a maioria dos municípios ainda que mudem a sua forma de arrecadação não terão impacto relevante.

Nem mesmo as capitais têm real autonomia sobre a sua receita; somente os municípios de São Paulo (SP) e Florianópolis (SC) compõem mais da metade de sua receita corrente a partir de receitas tributárias:

Tabela 9 Proporção da receita tributaria sobre a receita corrente na Capitais, em milhões de reais (2020)

Município	Região	UF	População Estimada	Receita Corrente	Receita Tributária	Proporção
São Paulo	Sudeste	SP	12.396.372	69.715,32	39.092,71	56,1%
Florianópolis	Sul	SC	516.524	2.325,80	1.184,10	50,9%
Rio de Janeiro	Sudeste	RJ	6.775.561	27.715,87	13.567,43	49,0%
Salvador	Nordeste	BA	2.900.319	7.931,16	3.039,87	38,3%
Curitiba	Sul	PR	1.963.726	9.424,01	3.507,70	37,2%
Recife	Nordeste	PE	1.661.017	5.838,07	2.172,86	37,2%
Vitória	Sudeste	ES	369.534	2.269,09	811,28	35,8%
Porto Alegre	Sul	RS	1.492.530	8.014,29	2.831,29	35,3%
Belo Horizonte	Sudeste	MG	2.530.701	13.294,74	4.688,32	35,3%
Goiânia	Centro-Oeste	GO	1.555.626	6.499,61	2.137,72	32,9%
Aracaju	Nordeste	SE	672.614	2.322,00	736,23	31,7%
Natal	Nordeste	RN	896.708	2.910,96	886,04	30,4%
Campo Grande	Centro-Oeste	MS	916.001	4.556,55	1.313,31	28,8%
Cuiabá	Centro-Oeste	MG	623.614	2.955,54	831,83	28,1%
Belém	Norte	PA	1.506.420	3.278,22	841,57	25,7%
Fortaleza	Nordeste	CE	2.703.391	8.557,44	2.136,49	25,0%
São Luís	Nordeste	MA	1.115.932	3.957,54	948,96	24,0%
Palmas	Norte	TO	313.349	1.512,64	347,30	23,0%
Manaus	Norte	AM	2.255.903	6.615,06	1.514,33	22,9%
João Pessoa	Nordeste	PB	825.796	2.803,90	632,65	22,6%
Maceió	Nordeste	AL	1.031.597	3.274,37	712,21	21,8%
Teresina	Nordeste	PI	871.126	3.580,69	626,69	17,5%
Porto Velho	Norte	RO	548.952	1.861,78	325,01	17,5%
Rio Branco	Norte	AC	419.452	1.156,86	170,25	14,7%
Macapá	Norte	AP	522.357	1.149,50	146,45	12,7%
Boa Vista	Norte	RA	436.591	1.711,43	217,64	12,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Ao segregarmos a proporção entre receita tributária e receita corrente por porte de municípios, conseguimos visualizar uma diferença drástica. A tabela 10 explicita uma importante constatação: quanto maior o porte do município, maior o percentual de receita tributária própria sobre a receita corrente.

Tabela 10 Média da receita tributária sobre a receita corrente dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte/ Região	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	5,0%	2,7%	4,2%	3,9%	4,1%	3,9%
De 5.001 a 20.000	7,8%	3,2%	5,1%	6,1%	7,6%	5,4%
De 20.001 a 100.000	10,9%	4,9%	4,9%	11,6%	14,4%	8,6%
De 100.001 a 500.000	15,4%	10,6%	9,7%	19,4%	19,9%	16,7%
Mais de 500.000	23,3%	18,4%	11,8%	24,9%	24,3%	23,8%
Capitais	28,4%	24,8%	18,0%	40,0%	36,4%	27,0%
Total Geral	8,2%	4,0%	5,3%	8,3%	8,2%	6,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Para municípios de até cinco mil habitantes, a proporção de receita tributária varia entre 2,7% e 5,0%, conforme a região do país, evidenciando a dificuldade de arrecadação desses municípios.

O baixo desempenho tributário corrobora com a tese apontada por Marconato, Parré e Coelho no artigo “Dinâmica financeira dos municípios brasileiros” (2021) de que municípios menores, onde a relação com os governantes é mais estreita é mais difícil que o gestor use o máximo potencial para cobrança de impostos e garantir por tanto maior autonomia sobre suas receitas:

Indiscutivelmente, os efeitos deletérios das pretensões políticas geram consequências ruins para as finanças, pois em cidades com baixo nível de atividades econômicas, pode haver um posicionamento pelo recolhimento mínimo, isto é, os prefeitos evitam o ônus político da cobrança tributária, definindo alíquotas menores e, em algumas circunstâncias, a concessão de perdão de dívidas. Nesses casos, ambicionam o menor atrito possível com os cidadãos, financiando as atividades locais com as transferências constitucionais (Afonso, Araujo & Nóbrega, 2010 apud Marconato, Parré e Coelho, 2021).

Outro ponto diretamente ligado a capacidade de arrecadação e, ainda, ao tipo de tributo com maior participação na receita tributária é sua dinâmica econômica e qual valor terá maior relevância, somado a estratégia de arrecadação. Como vimos na seção sobre Federalismo, uma grande crise foi a chamada “Guerra Fiscal” (vista no item 2.2) que colocou em disputa os entes federativos na busca por atrair empresas e indústrias para o seu território.

Neste sentido, analisaremos três tipos de impostos com maior relevância para composição da receita própria municipal: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); imposto sobre transmissão "intervivos" – ITBI, sobre transferências de propriedade; e impostos sobre serviços de qualquer natureza – ISS.

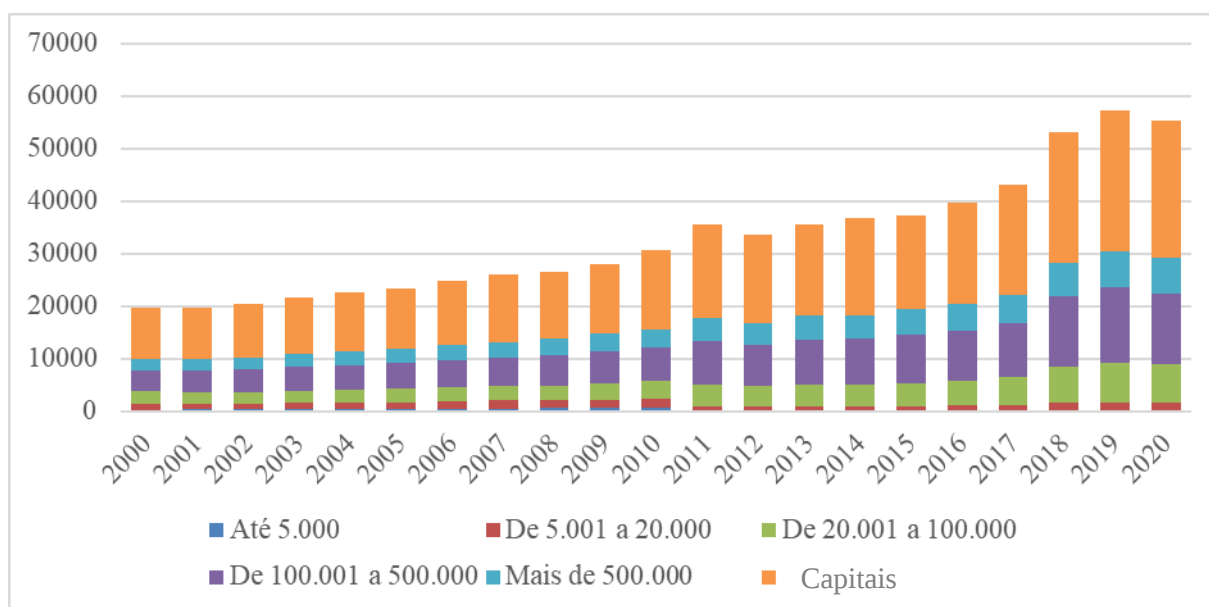
5.1.1. IPTU

A Constituição de 1934 (art.13) atribuiu aos municípios a cobrança dos impostos predial e territorial urbanos, “revelando-se de extrema importância para os orçamentos municipais, tendo em vista que, nas pequenas cidades, a receita advinda do ISS e do ITBI costuma ser pouco representativa” (FERRAGUT, 2017, n.p.).

De fato, o IPTU tem espaço expressivo composição da receita própria, mas não é a regra, ainda em municípios que tenham demonstraram como vimos no item anterior uma receita tributária superior as transferências correntes e receitas não-tributárias.

No somatório da arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana temos o seguinte desempenho:

Gráfico 8 Distribuição da receita de IPTU dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

A dimensão mais relevante para o recolhimento do IPTU em relação à receita total está concentrada nas Capitais (6%), o que pode ser associado ao adensamento urbano e ainda ao valor da terra. Já entre os municípios de até 5 mil habitantes, a relação IPTU/Receita total é de apenas 0,5% – importante lembrar que, no caso de imóveis que comprovem atividades rurais, ainda que no espaço urbano, estes passam a recolher ITR (imposto territorial rural), que é um imposto federal.

Tabela 11 Média da proporção do IPTU sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	IPTU/ Receita Total	IPTU/ Receita Tributária
Até 5.000	0,5%	11,5%
De 5.001 a 20.000	0,9%	12,0%
De 20.001 a 100.000	1,9%	16,0%
De 100.001 a 500.000	4,5%	24,7%
Mais de 500.000	6,7%	27,9%
Capitais	6,0%	21,9%
Total Geral	1,3%	13,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Ao diferenciarmos entre regiões, notamos que há uma mudança significativa na proporção do IPTU sobre as receitas, com destaque para a inversão entre as cidades com mais de 500 mil habitantes e as capitais na região Centro-Oeste, por conta da distorção provocada pelo município de Aparecida de Goiânia (GO), único município com mais de 500 mil habitantes. Por sua vez, as regiões Sul e Sudeste apresentam melhor desempenho, com média de aproximadamente 2% do IPTU sobre a receita total.

Tabela 12 Média da proporção da receita de IPTU sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Rótulos de Linha	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	0,5%	0,2%	0,2%	0,5%	0,7%	0,5%
De 5.001 a 20.000	0,8%	0,2%	0,2%	1,3%	1,8%	0,9%
De 20.001 a 100.000	2,0%	0,4%	0,4%	3,5%	4,2%	1,9%
De 100.001 a 500.000	3,7%	1,6%	0,9%	6,3%	4,9%	4,5%
Mais de 500.000	9,0%	4,8%	1,9%	7,0%	6,8%	6,7%
Capital	8,6%	5,0%	2,6%	9,7%	9,5%	6,0%
Total Geral	1,2%	0,3%	0,3%	2,1%	2,0%	1,3%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 13 Média da receita de IPTU sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte/Região	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	8,6%	4,2%	4,5%	12,3%	16,5%	11,5%
De 5.001 a 20.000	10,8%	4,5%	4,3%	17,4%	21,4%	12,0%
De 20.001 a 100.000	17,9%	6,8%	5,9%	26,7%	27,5%	16,0%
De 100.001 a 500.000	25,0%	13,9%	8,2%	31,9%	25,1%	24,7%
Mais de 500.000	41,8%	27,0%	17,2%	27,7%	29,2%	27,9%
Capitais	31,3%	20,3%	15,5%	25,7%	27,2%	21,9%
Total Geral	12,7%	5,6%	5,3%	19,8%	20,9%	13,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Figura 6 Intensidade da participação do IPTU sob a receita total dos municípios por Estado e por região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

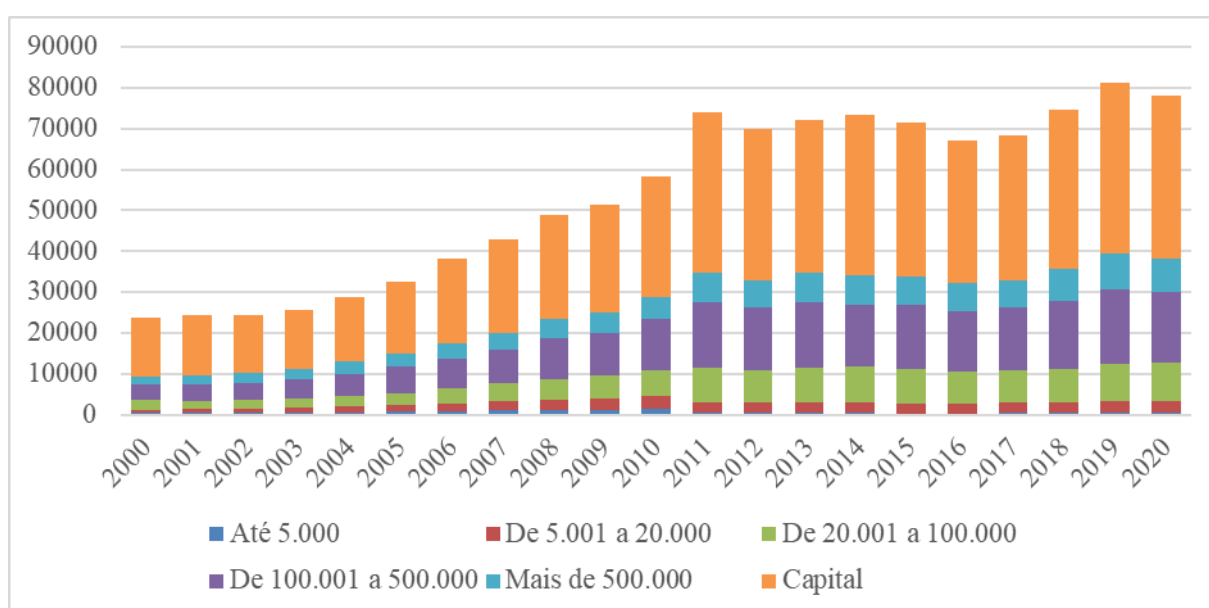
O mapa ilustrado na figura 6 demonstra a divisão (por cores) das regiões, sendo: Norte (roxo), Nordeste (laranja), Centro Oeste (azul), Sudeste (vermelho) e Sul (verde), no qual quanto maior a participação do IPTU, mais forte é sua cor no mapa: no Norte podemos destacar Rondônia que apresenta uma média de 12,2% da participação do IPTU na receita tributária, frente a média da região de 5,3%. Outros destaques em suas respectivas regiões são Mato Grosso do Sul (14%) e Goiás (13,56%), Pernambuco (8,22%) e Rio Grande do Norte (7,78%), São Paulo (28,4%) e Rio Grande do Sul (22,81%).

5.1.2. ISS

O Imposto sobre serviços de qualquer natureza, ISS ou ISSQN, como aparece nas mudanças de dados do SICONFI. É um imposto cobrado de empresas e profissionais autônomos que compete aos municípios pela Emenda Constitucional 18 de 1º de dezembro de 1965, e posteriormente regido pela Lei Complementar 116 de 31 de julho 2003. Tem como fato gerador

a prestação de serviço e a tributação varia de acordo com cada município, tendo como mínimo 2% e o máximo 5% de incidência a prestação de serviços constantes em uma lista pré-determinada, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. Por exemplo, caso um contribuinte qualquer realize uma obra no seu terreno, é necessário que ele recolha o ISS sobre o serviço realizado, caso não conste o recolhimento a prefeitura pode incluir a cobrança proporcional na folha do IPTU.

Gráfico 9 Distribuição da receita de ISS dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Por ser um imposto diretamente ligado às atividades econômicas, é esperado que seu volume esteja concentrado em grandes centros comerciais, principalmente as Capitais, conforme destacado no gráfico 9, em laranja. No entanto, a sua razão em relação ao montante total da receita não necessariamente respeita essa lógica.

O município de Barueri (SP) tem uma população estimada de 279.704 habitantes, e é uma referência em arrecadação de ISS, sendo a alíquota mais baixa da Região Metropolitana de São Paulo. O município explorou sua proximidade com a capital paulista para atrair empresas, melhorando sua capacidade de arrecadação. Hoje, o município de Barueri é referência na prestação de serviços, com ISS correspondente a 81,3% de sua receita tributária e 33,7% da sua receita total, enquanto seu IPTU corresponde a apenas 2,8% e 1,1% respectivamente.

Tabela 14 Média da proporção do ISS sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	ISS/ Receita Total	ISS/ Receita Tributária
Até 5.000	1,4%	33,6%
De 5.001 a 20.000	2,1%	39,6%
De 20.001 a 100.000	3,3%	40,7%
De 100.001 a 500.000	6,5%	40,6%
Mais de 500.000	9,5%	41,9%
Capitais	12,7%	50,5%
Total Geral	2,6%	38,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 15 Média da receita de ISS sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	1,7%	1,3%	1,9%	1,6%	1,2%	1,4%
De 5.001 a 20.000	3,1%	1,5%	2,8%	2,4%	2,3%	2,1%
De 20.001 a 100.000	3,8%	2,4%	2,5%	4,1%	4,4%	3,3%
De 100.001 a 500.000	5,4%	4,9%	5,7%	7,3%	6,9%	6,5%
Mais de 500.000	5,6%	7,9%	6,2%	10,2%	8,6%	9,5%
Capitais	11,6%	12,1%	9,4%	19,4%	13,9%	12,7%
Total Geral	3,0%	1,9%	2,8%	3,1%	2,5%	2,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 16 Média da receita de ISS sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Rótulos de Linha	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	29,9%	44,7%	42,4%	34,7%	26,7%	33,6%
De 5.001 a 20.000	37,4%	45,0%	52,4%	36,5%	30,1%	39,6%
De 20.001 a 100.000	35,5%	45,6%	46,9%	36,9%	32,8%	40,7%
De 100.001 a 500.000	35,6%	46,2%	55,8%	38,4%	35,2%	40,6%
Mais de 500.000	25,9%	44,2%	55,0%	42,3%	38,7%	41,9%
Capital	43,5%	51,4%	54,9%	52,5%	41,5%	50,5%
Total Geral	34,7%	45,2%	48,9%	36,5%	29,6%	38,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

A tabela 15 nos permite observar como a receita de ISS tem uma baixa participação na receita geral, ou seja, não é determinante nos recursos municipais. No entanto, se consideramos este imposto no montante da receita tributária, sua participação chega em média a 38,7%.

Ainda que segregando em regiões, tanto analisando a participação sobre a receita total na tabela 16, como a receita tributária na tabela 17. Vemos que de forma geral o ISS é mais relevante nas Capitais e municípios com população superior a quinhentos mil habitantes.

Ao colocarmos no mapa (figura 7), podemos ver a intensidade dessa participação na receita total e na receita tributária, comparando Estados da mesma região [Norte (roxo), Nordeste (laranja), centro Oeste (azul), Sudeste (vermelho) e Sul (verde)], com destaques para o Amapá (5,3%; 74,1%) e Roraima (3,5%; 76,7%) na região Norte; Bahia (2,4%; 47,3%), nordeste; Mato Grosso do Sul (3,6%; 37,1%), no Centro-Oeste; Espírito Santo (3,5%; 45,9%), sudeste; e Santa Catarina (3%; 33,8%) no Sul.

Figura 7 Intensidade da participação do ISS sob a receita total dos municípios por Estado e por região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

5.1.3. ITBI

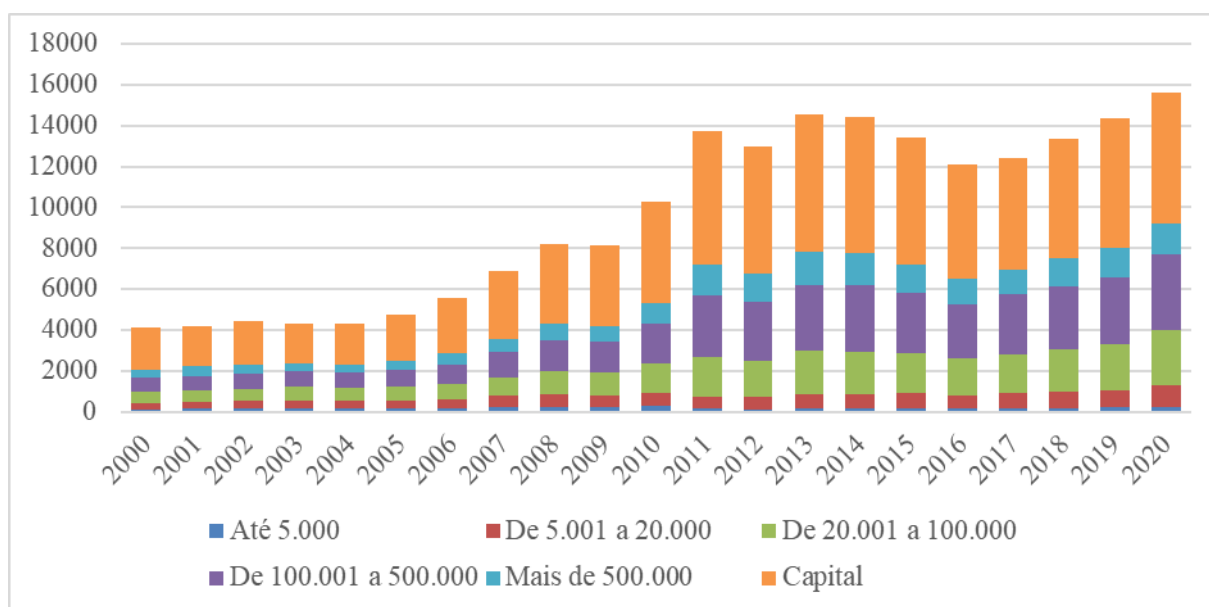
O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis é realizado intervivos, ou seja, entre pessoas vivas. No entanto, há o imposto estadual chamado ITCMD (Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e por Doação), que deve ser pago no caso das transmissões de bens imóveis por doação e por herança. Essa divisão se deu na Constituição de 1988, revogando

o regime instituído ao tributo na Constituição de 1946, sendo regulamentado pela lei 3.398/1989:

Art. 1º O Imposto sobre a Transmissão “intervivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre eles tem como fato gerador:
 I- a transmissão de bem imóvel por natureza ou por acessão física;
 II- a transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os direitos reais de garantia;
 III- a cessão de direitos relativos à aquisição de bens imóveis.

O valor do imposto é calculado com base na alíquota do ITBI e no valor venal do imóvel, estabelecidos pelo município, que podem chegar até 3% sobre a base de cálculo da transação. Por ser um imposto mais volátil, não permite ao gestor trabalhar com uma previsibilidade como no caso do IPTU, e sua flutuação está diretamente relacionada ao mercado de transações imobiliárias. No cômputo geral, sua maior parcela se concentra nas Capitais, seguido dos municípios com população entre 100.001 a 500.000 habitantes:

Gráfico 10 Distribuição da receita de ITBI dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Uma hipótese para a movimentação registrada no gráfico 10 está no protagonismo da política de provisão de habitações no orçamento federal a partir de 2007, conforme Bandeira e Reyes (2021, n.p.):

[...] apenas em 2007, a provisão de habitação de interesse social passa a receber protagonismo no orçamento federal, sendo composta, basicamente, por quatro tipos de financiamento federal. Menezes (2017 apud Bandeira e Reyes, 2021) esclarece que a primeira forma de financiamento adotada pelo programa foi realizada por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, entre 2007 e 2009. No período de 2009 a 2016, foram utilizados o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Orçamento Geral da União (OGU), por meio de três modalidades do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): o Entidades, o Empresarial (faixa 1) e o Oferta Pública de Recursos (OPR).

Importante destacar que cada município regulamentou seu regime de execução para programa federal de habitação, e ainda os respectivos parâmetros de isenção,

Tabela 17 Média da proporção do ITBI sobre a receita total e receita tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	ITBI/ Receita Total	ITBI/ Receita Tributária
Até 5.000	0,6%	14,9%
De 5.001 a 20.000	0,6%	10,4%
De 20.001 a 100.000	0,8%	7,9%
De 100.001 a 500.000	1,3%	7,9%
Mais de 500.000	1,8%	8,0%
Capital	2,1%	7,8%
Total Geral	0,7%	10,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

A tabela 18 demonstra como a participação do ITBI sobre a receita total é ainda mais baixa que o IPTU e ISS, correspondendo em média a 0,7% e 10,6% entre as receitas tributárias.

Tabela 18 Média da receita de ITBI sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	1,3%	0,1%	0,8%	0,5%	0,7%	0,6%
De 5.001 a 20.000	1,8%	0,1%	0,5%	0,7%	1,0%	0,6%
De 20.001 a 100.000	1,8%	0,3%	0,2%	1,1%	1,6%	0,8%
De 100.001 a 500.000	1,8%	0,9%	0,4%	1,3%	1,9%	1,3%
Mais de 500.000	2,2%	1,3%	0,9%	1,9%	2,3%	1,8%
Capital	2,1%	2,0%	0,9%	2,9%	3,9%	2,1%
Total Geral	1,6%	0,2%	0,5%	0,8%	1,1%	0,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 19 Média da receita de ITBI sobre a receita tributária dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	26,2%	2,9%	17,1%	14,7%	17,5%	14,9%
De 5.001 a 20.000	23,8%	3,7%	9,6%	12,4%	15,2%	10,4%
De 20.001 a 100.000	16,8%	4,9%	3,6%	9,5%	11,4%	7,9%
De 100.001 a 500.000	12,6%	8,2%	4,2%	7,0%	10,1%	7,9%
Mais de 500.000	10,4%	7,0%	7,9%	7,6%	10,0%	8,0%
Capital	7,7%	8,6%	5,0%	8,0%	11,6%	7,8%
Total Geral	22,2%	4,1%	8,3%	11,7%	15,1%	10,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Diferentemente do IPTU e do ISS, as capitais não têm o mesmo protagonismo; em decorrência de sua volatilidade, não é possível explicar seu comportamento somente com os dados coletados o que justifica, por exemplo, a maior participação na região Centro-Oeste.

No mapa, podemos observar a intensidade da participação do ITBI sobre as receitas totais, no qual quanto mais forte a cor, maior sua participação.

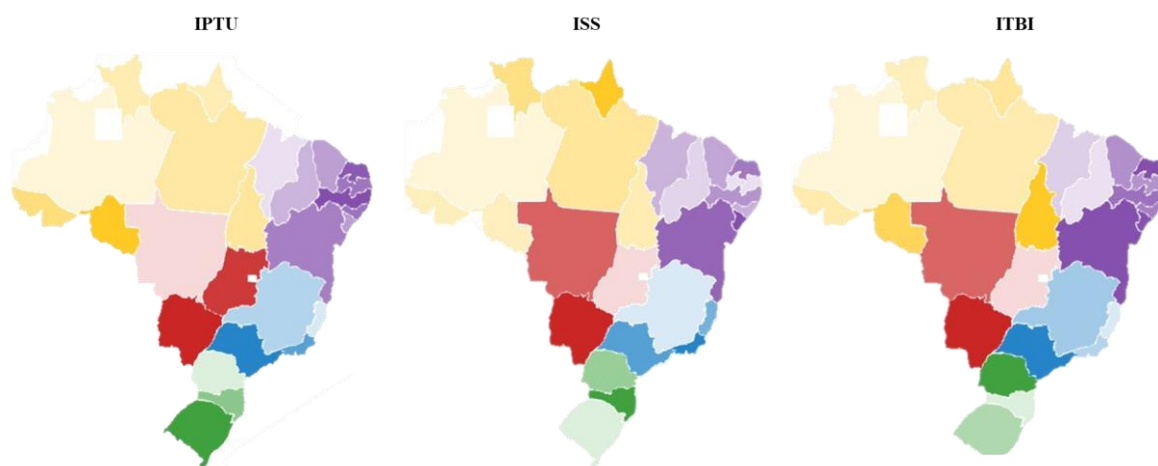
Figura 8 Intensidade da participação do ITBI sob a receita total dos municípios por Estado e por região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Ao considerarmos esses números pelo território brasileiro, cada um desses impostos tem um desempenho diferente, ainda que sobre a totalidade da receita não seja um fator transformador.

Figura 9 Intensidade da participação do IPTU, ISS e ITBI sob a receita total dos municípios por Estado e por região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 20 Média da receita de IPTU, ISS e ITBI sobre a receita total e tributária dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	Receita Total			Receita tributária		
	IPTU	ISS	ITBI	IPTU	ISS	ITBI
Até 5.000	0,50%	1,40%	0,60%	11,50%	33,60%	14,90%
De 5.001 a 20.000	0,90%	2,10%	0,60%	12,00%	39,60%	10,40%
De 20.001 a 100.000	1,90%	3,30%	0,80%	16,00%	40,70%	7,90%
De 100.001 a 500.000	4,50%	6,50%	1,30%	24,70%	40,60%	7,90%
Mais de 500.000	6,70%	9,50%	1,80%	27,90%	41,90%	8,00%
Capitais	6,00%	12,70%	2,10%	21,90%	50,50%	7,80%
Total Geral	1,30%	2,60%	0,70%	13,70%	38,70%	10,60%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

5.2. TRANSFERÊNCIAS

As transferências, como vimos no quadro 5 da categoria econômica, estão divididas entre transferências correntes e transferências de capital, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2022:

Transferências Correntes: são provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de

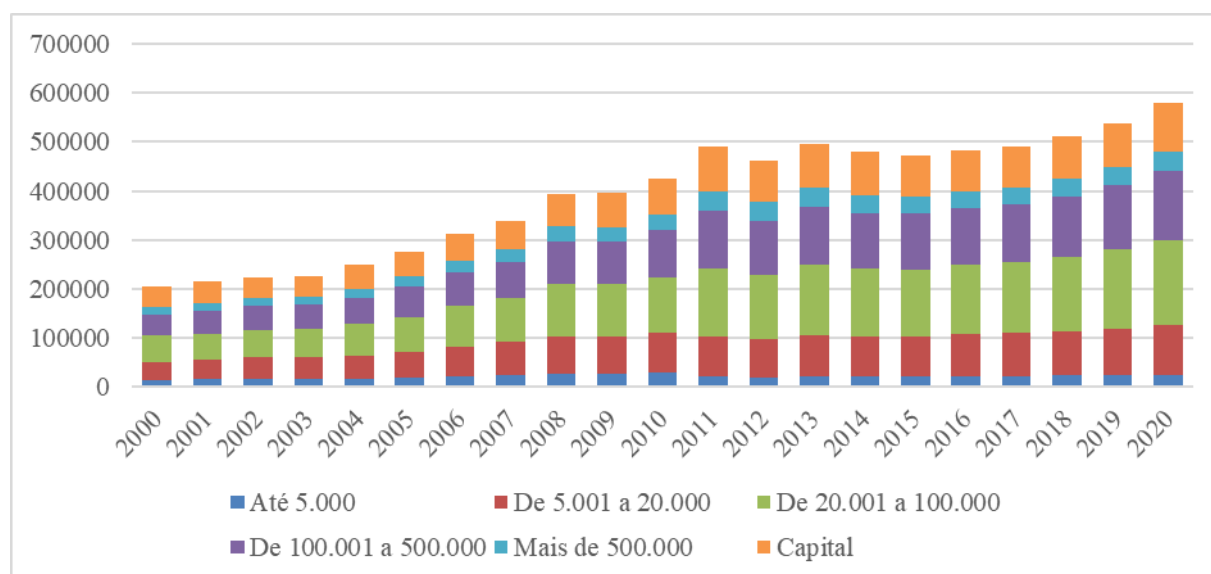
manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas.

Transferências de Capital: recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, independentemente da contraprestação direta a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas.

Estas transferências são garantidas por lei, cabendo ao Tesouro Nacional e aos Tesouros Estaduais realizá-las nos prazos estabelecidos. Podemos destacar as transferências mais relevantes:

- União: Fundo de Participação dos Municípios - FPM; IPI - Exportação; CIDE-Combustíveis; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; Royalties; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR;
- Estados: repasse de tributos como cota ICMS, cota IPVA, Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação e a Compensação Financeira sobre Exploração de Gás, Energia Elétrica, Óleo Bruto, Xisto Betuminoso.

Gráfico 11 Distribuição das transferências correntes aos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Note que o movimento do gráfico é uma constante ao longo dos anos entre o porte dos municípios; isto acontece justamente pelas transferências estarem condicionadas por parâmetros legais. Por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para sua distribuição são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último Censo Escolar (FUNDEB, 2022). Ou seja, o repasse é proporcional ao número de alunos na rede pública direta ou conveniada, como apontamos no item 4.3. Fundos para educação.

Figura 10 Intensidade de transferências correntes aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

As transferências correntes têm tamanha relevância para os municípios, que correspondem, em média, a 86,5% da receita total, tal como visto nas tabelas 21 e 22, a seguir:

Tabela 21 Média da proporção das transferências correntes sobre a receita total e receita corrente dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	Transferências Corrente/ Receita Total	Transferência Corrente / Receita Corrente
Até 5.000	91,40%	91,80%
De 5.001 a 20.000	88,80%	89,90%
De 20.001 a 100.000	82,80%	84,00%
De 100.001 a 500.000	68,90%	70,50%
Mais de 500.000	58,60%	61,10%
Capital	56,10%	59,20%
Total Geral	86,50%	87,60%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 22 Média das transferências correntes sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	91,1%	95,4%	93,2%	92,6%	88,1%	91,4%
De 5.001 a 20.000	84,8%	93,5%	89,5%	87,9%	82,6%	88,8%
De 20.001 a 100.000	77,8%	89,8%	89,5%	78,0%	70,6%	82,8%
De 100.001 a 500.000	68,3%	79,6%	82,7%	64,5%	62,3%	68,9%
Mais de 500.000	63,4%	68,8%	74,0%	57,9%	49,6%	58,6%
Capital	56,2%	60,7%	65,2%	42,7%	39,1%	56,1%
Total Geral	84,0%	91,9%	89,4%	84,3%	81,4%	86,5%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Notamos que, em relação ao porte populacional, este é inversamente proporcional à necessidade de recursos advindos de transferências. Em outras palavras, quanto menor o município, maior seu grau de dependência às transferências correntes e vice e versa. Os municípios que apresentam melhor grau de dependência estão predominantemente localizados nas regiões Sul e Sudeste. A seguir, podemos observarmos na Tabela 24, uma lista com os dez municípios com menor proporção das transferências correntes em relação à receita total.

Tabela 23 Dez municípios com menor proporção de transferência correntes entre 2000 e 2020

Município	Região	UF	População Estimada	Transferências Corrente/ Receita Total	Transferência Corrente / Receita Corrente
Balneário Camboriú	Sul	SC	149.227	28,30%	31,10%
Rio de Janeiro	Sudeste	RJ	6.775.561	34,10%	39,00%
Xangri-lá	Sul	RS	17.126	34,40%	35,40%
Bertioga	Sudeste	SP	66.154	34,60%	37,00%
São Paulo	Sudeste	SP	12.396.372	35,20%	37,10%
Bombinhas	Sul	SC	20.889	36,60%	38,70%
Santos	Sudeste	SP	433.991	36,70%	40,00%
Charqueadas	Sul	RS	41.705	37,40%	37,70%
Curitiba	Sul	PR	1.963.726	37,50%	40,30%
Guarujá	Sudeste	SP	324.977	37,50%	38,60%

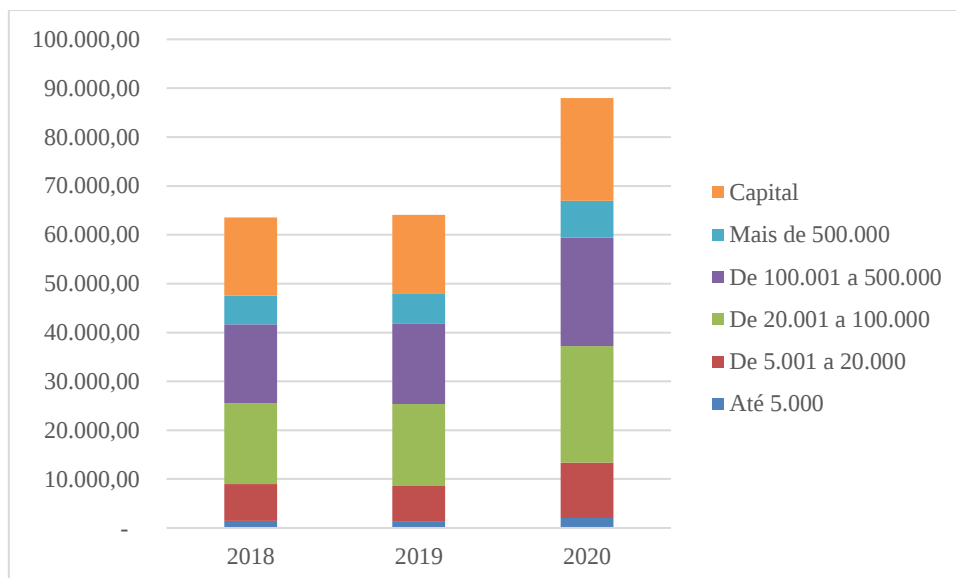
Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Como é possível perceber na tabela 24, encontramos três capitais (Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba); as demais são cidades litorâneas, com exceção de Charqueadas, município com forte extração de minérios. Ou seja, municípios com a economia local forte.

5.2.1. Setor saúde – transferência para o SUS da União

Os recursos de transferências do SUS tem como referência a prestação de serviço em volume de produção e tipo de complexidade de atendimento. Considerando os últimos 3 anos, tivemos uma variação relevante no aumento da receita SUS União. De acordo com o Gráfico 12, podemos notar que há, primeiramente, um crescimento pífio de 0,9% de 2018 para 2019, devido a Emenda Constitucional 95, conforme tratamos no item 5.2. Em seguida, no ano de 2020, percebemos um aumento expressivo de 37,3%, em decorrência da pandemia da Covid-19.

Gráfico 12 Distribuição das transferências SUS União aos municípios por porte entre 2018 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Podemos observar na tabela 25, diferente das demais fonte de receita, as transferências, seja para o montante de receita total, como das transferências correntes, é fonte relevante de recursos.

Tabela 24 Média da proporção das transferências SUS União sobre a receita total e transferências corrente dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	SUS União/ Receita Total	SUS União/ Transferência Corrente
Até 5.000	3,2%	3,5%
De 5.001 a 20.000	4,6%	5,2%
De 20.001 a 100.000	5,5%	6,6%
De 100.001 a 500.000	6,1%	8,7%
Mais de 500.000	6,7%	11,3%
Capital	6,8%	12,5%
Total Geral	4,6%	5,4%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

De forma geral, temos o mesmo comportamento das médias das transferências SUS-União. Como podemos ver na tabela 26, a transferência está diretamente ligada a produção de serviços de saúde público, no qual a tendência é que municípios com maior população, maior número de equipamentos de saúde, com maior complexidade de atendimento, receba mais recursos. Isto é demonstrado no mapa de intensidade de transferências SUS União da figura 11.

Figura 11 Intensidade transferência SUS União aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 25 Média das transferências SUS União sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	3,3%	4,7%	4,2%	2,7%	2,6%	3,2%
De 5.001 a 20.000	3,9%	6,0%	5,8%	3,7%	3,3%	4,6%
De 20.001 a 100.000	5,0%	7,1%	6,3%	4,2%	3,3%	5,5%
De 100.001 a 500.000	4,8%	9,7%	7,2%	5,1%	4,8%	6,1%
Mais de 500.000	11,8%	9,0%	10,6%	5,7%	8,0%	6,7%
Capital	9,4%	9,1%	3,8%	5,1%	6,7%	6,8%
Total Geral	4,1%	6,3%	5,8%	3,8%	3,1%	4,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

O cenário muda com a pandemia do novo coronavírus. Como podemos observar na tabela 27, há um crescimento da média da transferência de forma geral para socorrer os municípios na ampliação drástica da demanda por serviços de saúde pública. Podemos destacar

o caso dos municípios de mais de 500 mil habitantes do Centro-Oeste e Norte, chegando quase a dobrar.

Tabela 26 Média das transferências SUS União sobre a receita total dos municípios por porte e por região em 2020 – Período pandêmico

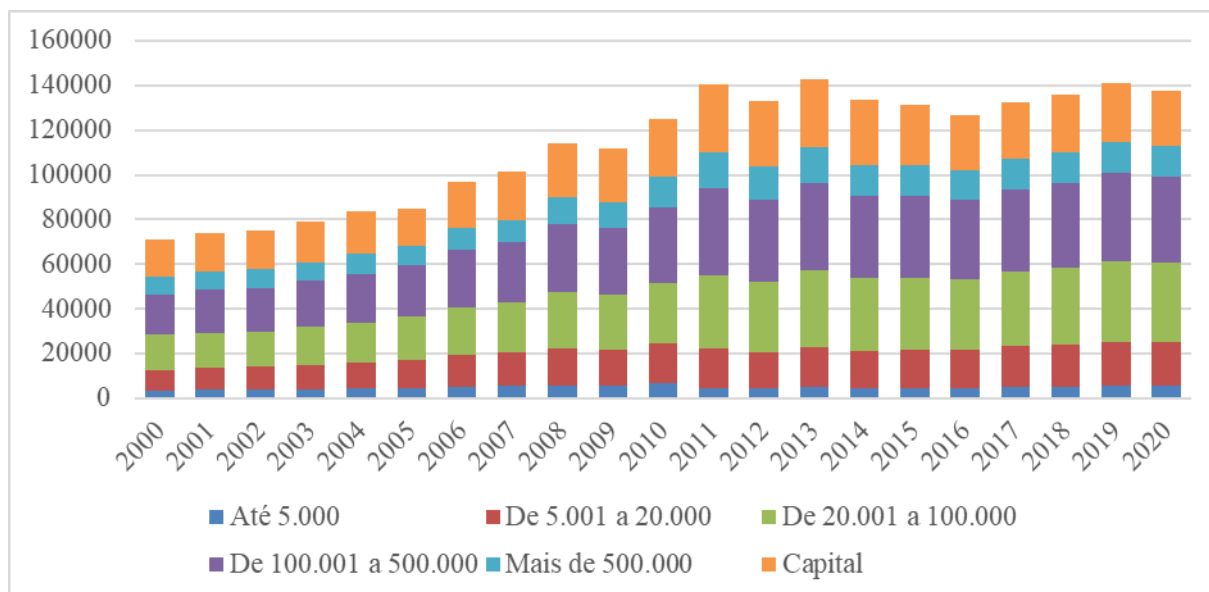
Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	6,7%	11,0%	10,2%	6,4%	4,9%	7,0%
De 5.001 a 20.000	7,3%	13,1%	12,3%	8,7%	6,3%	10,0%
De 20.001 a 100.000	9,0%	13,9%	12,4%	9,6%	6,7%	11,1%
De 100.001 a 500.000	9,6%	15,0%	13,0%	9,5%	8,5%	10,7%
Mais de 500.000	20,9%	14,4%	20,1%	9,8%	11,4%	11,2%
Capital	15,3%	13,9%	7,0%	8,1%	11,2%	11,0%
Total Geral	7,7%	13,2%	12,0%	8,5%	6,0%	9,7%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

5.2.2. Cota-parte do ICMS

O Imposto sobre as Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é regulamentado pelos próprios entes estaduais, no que tange à sua forma de recolhimento e as alíquotas a ele empregados. Por sua vez, a Cota-Parte do ICMS foi concebida como uma devolução tributária, tendo por objetivo destinar aos municípios, os recursos que os Estados arrecadavam em seu território (BREGMAN, 2011). Ou seja, diferentemente do papel distributivo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota-parte do ICMS tem uma lógica de transferência devolutiva: o município recebe de acordo com sua contribuição na arrecadação. Isso faz com que essa fonte de receita tenha um desempenho semelhante ao ISS, porém compondo o grupo das transferências correntes, sendo a transferência estadual de maior relevância em relação a receita total dos municípios.

Figura 12 Distribuição da Cota-parte do ICMS dos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

A mudança da contribuição da receita gerada pela Cota-parte do ICMS é relevante considerando cada Estado, em média corresponde a 8,9% do total da receita, sendo o Rio de Janeiro o Estado que mais contribui, com média 13,7%.

Tabela 27 Proporção da Cota-parte do ICMS sobre a receita total e transferências correntes dos municípios por porte entre 2000 e 2020

Porte	Cota-parte do ICMS/ Receita Total	Cota-parte do ICMS/ Transferências Correntes
Até 5.000	9,0%	20,0%
De 5.001 a 20.000	8,8%	20,1%
De 20.001 a 100.000	8,8%	21,2%
De 100.001 a 500.000	10,8%	30,0%
Mais de 500.000	12,2%	38,7%
Capital	8,2%	29,3%
Total Geral	8,9%	21,0%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 28 Média de participação da Cota-parte do ICMS aos municípios por região e Estado

Região/ Estado	Capital	Até 5.000	De 5.001 A 20.000	De 20.001 A 100.000	De 100.001 A 500.000	Mais De 500.000	Total Geral
Centro-Oeste	7,5%	10,0%	12,4%	11,9%	11,4%	5,9%	11,5%
Goiás	8,6%	9,3%	11,9%	10,1%	11,3%	5,9%	10,4%
Mato Grosso	10,0%	11,3%	12,3%	12,7%	10,4%		12,1%
Mato Grosso Do Sul	0,0%	16,0%	13,5%	13,6%	13,3%		13,6%
Nordeste	8,9%	4,1%	4,5%	5,1%	8,5%	14,0%	4,8%
Alagoas	6,4%	6,7%	4,9%	5,0%	3,3%		5,0%
Bahia	6,9%	6,3%	5,4%	6,5%	10,8%	10,2%	6,0%
Ceara	9,0%	7,7%	5,9%	4,9%	8,1%		5,5%
Maranhão	10,3%	3,1%	2,6%	2,1%	4,2%		2,5%
Paraíba	8,8%	4,7%	4,6%	5,6%	7,4%		4,8%
Pernambuco	12,5%	2,8%	3,8%	5,1%	10,0%	17,9%	5,0%
Piauí	9,2%	2,3%	2,6%	4,4%	7,9%		2,7%
Rio Grande Do Norte	10,5%	4,4%	4,6%	5,3%	6,2%		4,7%
Sergipe	6,5%	8,6%	7,1%	7,1%	7,4%		7,3%
Norte	7,0%	6,4%	8,3%	7,9%	9,3%	9,1%	7,8%
Acre	0,0%		6,7%	7,8%			6,9%
Amapá	7,9%		6,6%	5,8%	0,0%		6,3%
Amazonas	17,4%	13,6%	13,0%	11,2%	10,9%		11,9%
Pará	0,0%	10,4%	7,1%	5,2%	8,1%	9,1%	6,1%
Rondônia	9,2%	12,0%	11,4%	11,7%	14,9%		11,7%
Roraima	0,0%		7,9%	12,3%			8,6%
Tocantins	0,0%	5,7%	6,9%	8,5%	11,9%		6,4%
Sudeste	10,0%	9,6%	11,1%	11,9%	11,8%	12,8%	11,0%
Espírito Santo	17,5%	13,3%	14,0%	12,9%	11,8%	16,5%	13,5%
Minas Gerais	6,4%	7,7%	9,1%	10,0%	10,8%	12,7%	9,0%
Rio De Janeiro	6,2%		19,3%	13,1%	9,9%	9,8%	13,7%
São Paulo	9,9%	12,7%	13,6%	13,2%	12,8%	14,2%	13,2%
Sul	5,8%	11,1%	11,8%	11,3%	11,0%	10,1%	11,4%
Paraná	5,0%	9,2%	11,1%	10,0%	10,9%	6,4%	10,4%
Rio Grande Do Sul	6,8%	11,4%	12,1%	12,4%	11,9%	12,0%	11,8%
Santa Catarina	5,5%	12,5%	12,6%	11,0%	9,6%	12,0%	12,1%
Total Geral	8,2%	9,0%	8,8%	8,8%	10,8%	12,2%	8,9%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Na figura 13, temos a intensidade da Cota-parte do ICMS por região, no qual os Estados que apresentam maior volume de transferências têm suas cores mais fortes. Temos os Estados com maior média de participação do ICMS nas transferências correntes: Mato Grosso do Sul no Centro-Oeste, e Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo no Sudeste.

Figura 13 Intensidade da Cota-parte do ICMS aos municípios entre 2000 e 2020 por Estado e região



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

5.3. Transferências de Capital

As transferências de capital tratam da transferência com a finalidade de investimento; sendo assim, mais passível de flutuações de acordo com a política adotada pelo governo federal. Como vimos no diagnóstico das receitas de capital sua participação sobre o total da receita é relativamente baixo, média de 4%, mas ao considerarmos sua proporção sobre a receita de capital passa a ter um patamar de 86%.

Tabela 29 Proporção das Transferências de Capital sobre a receita total e receitas de capital dos municípios por porte entre 2000 e 2020

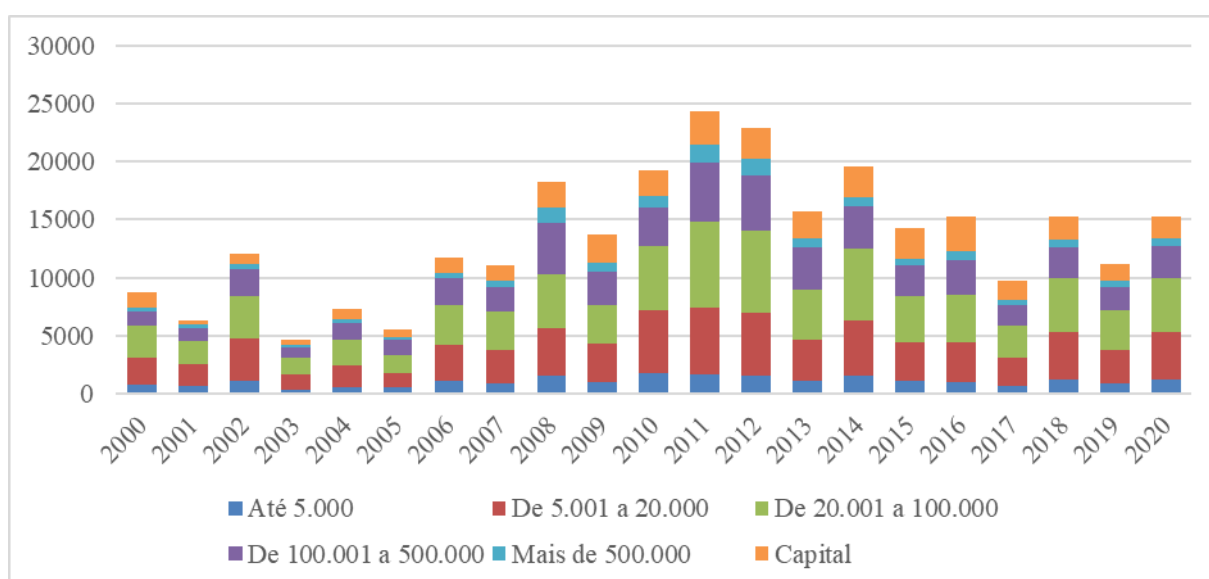
Porte	Transferências de Capital/ Receita Total	Transferências de Capital/ Receita de Capital
Até 5.000	4,4%	84,8%
De 5.001 a 20.000	4,3%	88,6%
De 20.001 a 100.000	3,1%	85,3%
De 100.001 a 500.000	2,2%	70,6%
Mais de 500.000	1,5%	48,4%
Capital	1,6%	41,1%
Total Geral	3,9%	85,6%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Cabe ressaltar que as transferências crescem em anos eleitorais, independentemente de a disputa ocorrer em âmbito nível municipal ou não – o que justifica as subidas em anos pares. Somado a isso, os programas de estímulo à economia, como o PAC e MCMV, que sustentam o nível de investimento, são abalados pela crise financeira internacional de 2008 a 2012 e pela crise político-institucional brasileira de 2015, tal como descrito no item Receita de Capital.

Ao observarmos o contexto da última década, era esperado que em 2020 houvesse um fluxo maior de investimentos. Esse comportamento foi observado nas análises do Gráfico 13, todavia essa manobra não foi suficiente para retomar o patamar de 2018.

Gráfico 13 Distribuição das transferências de capital aos municípios por porte entre 2000 e 2020 em milhões de reais



Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 30 Média das transferências de capital sobre a receita total dos municípios por porte e por região entre 2000 e 2020

Porte	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Até 5.000	3,9%	4,4%	5,7%	4,5%	4,4%	4,4%
De 5.001 a 20.000	4,1%	3,9%	6,7%	4,4%	4,3%	4,3%
De 20.001 a 100.000	3,8%	2,9%	4,6%	2,8%	2,7%	3,1%
De 100.001 a 500.000	3,0%	2,8%	3,4%	1,9%	1,5%	2,2%
Mais de 500.000	5,0%	1,3%	4,2%	1,3%	1,0%	1,5%
Capital	1,1%	1,3%	2,7%	1,1%	0,9%	1,6%
Total Geral	3,9%	3,6%	5,5%	3,8%	3,9%	3,9%

Fonte: SICONFI, elaboração própria, 2022.

Tabela 31 Resumo da composição das transferências por porte de município entre 2000 e 2020

Porte	Transferências Corrente/ Receita Total	Transferência Corrente / Receita Corrente	Transferências de Capital/ Receita Total	Transferências de Capital/ Receita de Capital
Até 5.000	91,40%	91,80%	4,40%	84,80%
De 5.001 a 20.000	88,80%	89,90%	4,30%	88,60%
De 20.001 a 100.000	82,80%	84,00%	3,10%	85,30%
De 100.001 a 500.000	68,90%	70,50%	2,20%	70,60%
Mais de 500.000	58,60%	61,10%	1,50%	48,40%
Capital	56,10%	59,20%	1,60%	41,10%
Total Geral	86,50%	87,60%	3,90%	85,60%

Fonte: elaboração própria, 2022.

A tabela 32 nos permite visualizar melhor a proporção dessas receitas: a tendência de quanto menor o município, maior sua dependência de transferências correntes. Já as transferências de capital sobre a receita total são pequenas em todos os recortes, o que demonstra a baixa capacidade de investimento do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo contribuir para o debate da arrecadação pública municipal frente ao nosso desenho federativo a fim de responder qual a autonomia dos municípios na construção das políticas públicas diante da sua capacidade de geração de recursos, através das perguntas norteadoras e metodologia de coleta de dados e levantamento bibliográfico.

Iniciamos o trabalho com histórico do federalismo brasileiro. E pudemos perceber que sempre houve uma intenção de dar certa autonomia dos municípios para tomada de decisão das políticas públicas, contudo a centralização que impede com que essa autonomia seja de fato determinante.

Desde as capitanias hereditárias que passaram a ser denominadas províncias, que possuíam autonomia financeira, aos Estados-membros por meio do desenho do orçamento, como na arrecadação de impostos e capacidade de investimento. A primeira fase do federalismo no Brasil, na República Velha, ocorre uma forte presença das elites regionais, províncias com autonomia financeira e os municípios com grandes dependências das províncias. Na Era Vargas, no entanto a uma centralização do poder, e no período pós Vargas inicia o avanço do protagonismo do Estado. As Constituições de 1934 e 1937, por sua vez, permitiram a implementação de impostos de competência municipal, ainda que sob coordenação dos Estados, que mesmo nos momentos de avanço do poder central, como na era Vargas, mantiveram a capacidade de ditar o caráter regional da dinâmica do arranjo federativo, baseada no potencial tributário e de gasto público e no controle do modelo de articulação com os governos locais (LOPREATO, 2020).

Começando a segunda fase com a Ditadura Militar (1964-1985), ocorrendo o destaque para o Governo Federal com a centralização política, administrativa e financeira, a diminuição das forças dos governos estaduais e distribuição do orçamento, o sistema de partilha de recursos financeiros e o modelo Unionista Autoritário. A terceira fase, com sistema de três níveis (triplo federalismo: União, Estados e municípios), tendo o Governo Federal como formulador de políticas públicas e os municípios como principais provedores de políticas públicas (saúde, educação, assistência social etc.) e uma complexa estrutura de distribuição de competências.

No segundo capítulo, foram levantados marcos legais fiscais relevantes para distribuição das receitas, o primeiro marco foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), retoma legislações anteriores com objetivo de controlar os gastos frente a um orçamento limitado e demonstrar aos investidores o compromisso da economia

brasileira com o equilíbrio fiscal (LEITE, 2015). O levantamento dos dados dessa dissertação corroborou, principalmente, as hipóteses elaboradas a partir da literatura institucionalista. Nos países da América, a avaliação do desempenho das instituições por meio de suas legislações e políticas internas (em que pese os princípios da LRF), como um fator-chave para o entendimento da confiança política, tanto pelo bem-estar econômico e políticas públicas que promovem, quanto pela conscientização e transparência, visto que a lógica estrutural apresentada pelos autores explora o impacto internacional dos países que se enquadravam na mesma situação de necessidade de programas de assistência financeira e que a partir disso, assumem o compromisso de revisitar e reverter quadros de ineficiência administrativa.

O segundo marco foi a emenda constitucional 95/2016, do Teto de Gasto, que buscou limitar o gasto primário da União, este marco é relevante para os municípios, uma vez que limita a transferência de recursos. E por último a emenda constitucional 109/2021, com foco no atendimento das necessidades de combate a pandemia da covid-19, que permitiu a União furar o teto de gasto, possibilitando, por exemplo, o pagamento do auxílio emergencial.

Para entendemos a distribuição da receita, no capítulo 3, falamos sobre a estrutura tributária brasileira, que nos permite entender e analisar a distribuição dos recursos e inclusive como regiões e Estados diferentes impactam também no potencial de arrecadação.

A estrutura tributária brasileira é constituída por tributos indiretos e regressivos, sendo um dos poucos países no mundo na qual dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão 100% isentos de tributação. Conforme apontado pelo observatório fiscal FGV (2018), a evolução da carga tributária em relação ao PIB temos que 46% dos tributos recaem sobre o consumo, 27% na folha de salário, 27% sob a renda e 5% a o patrimônio. A forma como arrecadamos determina a autonomia de Estados e municípios, sendo que a União fica com a maior parte dos impostos, e os Estados ficam com os outros 4 maiores impostos que determina o repasse para os municípios que o compõem.

No capítulo 4, falamos sobre três fundos de repasse para Estados e Municípios: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os fundos para educação FUNDEF e FUNDEB.

O FPE e FPM, fundos de participação dos Estados e dos Municípios, respectivamente criados em 1946 e 1965, sendo composto pelos recursos do imposto de renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI). Em 1966 ocorre a regulamentação dos fundos e estabelece os critérios de distribuições, ocorrendo transformações do fundo que passa a ter uma evolução da forma de arrecadação e em como é destinado. No período da ditadura, 10% do total dos recursos era destinado as capitais, 3,6% eram para as reservas e 86% para o interior. Com a

Constituição Cidadã (1988) há um aumento do percentual de arrecadação de imposto e do IPI passando para 22,5%, iniciando também uma previsão pela elaboração do coeficiente a partir dos dados do IBGE, recentemente sua alteração aumentou em 0,5% para fundos de participação dos municípios chegando a 24% e a partir de 2016 chegou num total de 24,5% de arrecadação líquida de IR e IPI.

Ao observarmos o crescimento de participação dos Estados, destacamos a região nordeste e Bahia, entretanto no FPM podemos destacar Minas Gerais e São Paulo. Quando analisamos por região do país a destacamos para outros estados: na região Sul, o Paraná e Rio Grande do Sul; Centro-Oeste destaca-se Goiás; Bahia na região nordeste; e Pará na região norte.

Com a lógica parecida dos fundos de participação, temos os fundos para educação que teve duas etapas: a primeira etapa o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental) com distribuição per capita aluno/ano da educação fundamental e a segunda etapa, o FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica), que investe na educação infantil, no ensino médio e na educação de jovens e adultos que também usa como forma de distribuição um valor mínimo aluno/ano, considerando o censo escolar do ano anterior.

Para o diagnóstico da receita foi feito o recorte temporal de 2000 a 2020, analisando o banco de dados de Finanças do Brasil. Após a análise do banco mencionado, constatou-se que para o caso dos Dados Contábeis dos Municípios (SICONFI), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia, a falta de padronização dos dados e dos códigos das receitas tornou coleta de dados muito trabalhosa.

Para além disso, destaca-se como agravante o fato de que um relevante número de municípios não submeteu os dados necessários para a análise ou não o fez corretamente – quando muito, não submeteram os dados por completo, sendo permitido compreender que quanto maiores forem as desigualdades regionais presentes no país, mais desafiado é o arranjo do federalismo fiscal em termos de garantir direitos sociais em perspectiva nacional.

É importante reforçar que este estudo observou apenas a receita municipal, e não a evolução da despesa ou ainda o grau de endividamento do município, sendo este um possível eixo de pesquisa que aprofundará os estudos acerca das contas públicas. Não obstante, neste aval, partimos do pressuposto que quanto maior sua receita própria, maior sua autonomia na expansão das políticas públicas.

Para analisar a receita foi levado como base de pesquisa a receita própria e de transferências, sendo que na receita própria foi usado o IPTU, ISS e ITBI e na receita de transferências, destacando das transferências estaduais a cota-parte de IPVA e ICMS; foi usado a transferência de capital. Outro destaque relevante é para o setor da Saúde (transferência SUS-

União) ocorrendo um corte menor (2018, 2019 e 2020), visto que esse tipo de transferências leva em consideração a produtividade no serviço de saúde, sendo assim se olhar para os todos os municípios como se fossem iguais ocorreria um erro metodológico. Foi adotado ainda a divisão de 5 categorias pela estimativa mais recente populacional do IBGE, mais as capitais. Cada análise foi feita dentro do mesmo ano pois o tipo de informação muda conforme o número de municípios declarados.

Quando se fala em receita própria consideramos a receita tributária, sendo assim na receita tributária os municípios e seu gestores tem a condição de mover ou fazer políticas fiscais para aumentar as arrecadações, municípios de até 5 mil habitantes independente da região em que se localiza tem em média 3,9% da participação da receita tributária sobre sua receita total.

O recorte do IPTU está atrelado ao custo da terra, sendo algumas que regiões possuem um maior destaque como São Paulo e Mato Grosso, a média geral de contribuição por porte e de 12,5% em municípios de até 5 mil habitantes, ocorrendo o aumento conforme o número de habitantes sobe, municípios que possuem mais de 500 mil habitantes se destaca a região Sul e nas capitais região sul e sudeste.

Referente ao ISS imposto que possui uma grande importância dentro da receita tributária dos municípios, chegando a corresponder a 50% ao total da sua receita e municípios de pequeno porte corresponde a 33,6%, atrelado a fiscalização a arrecadação este imposto possui uma ligação direta com a fiscalização de serviços, em contrapartida o ITBI possui uma flutuação maior pois é um imposto sob transmissão de bens intervivos, ou seja, a compra e venda de moveis, possuindo uma acentuada variação, contudo o de maior destaque e o ISS porém na receita total fica na posição de menor imposto, dentro das receitas totais o imposto sobre serviço possui um maior desempenho.

As transferências correntes seguem as obrigações legais, já a transferência capital pode ser puxada por programas adotados pela União e Estado e também por convênios e emendas. Ao analisarmos o volume de recurso SUS-União é visível a maior demanda de recurso em 2020 no SUS por conta da pandemia Covid- 19.

A Cota-parte ICMS faz a transferência dos estados para os municípios sendo uma receita que possuiu uma relevância chegando a compor em uma receita de 500 mil habitantes 12%, e em transferências correntes sua participação e de 38% nas capitais, municípios de até 500 mil habitantes com maior volume de transferência se destaca a Região Sudeste chegando a 12,8%, em municípios pequenos, no estado do Rio de Janeiro este percentual chega 19%. Na transferência de capital em relação a receita total a porcentagem e de 4%, transferências de

capital na receita de capital e de 85%, dito isso significa que a parte de transferência de capital dentro da receita total não é tão relevante.

As transferências correntes em relação a receita total dos municípios de até 5 mil habitantes chega a 91% não possuindo nenhum tipo de autonomia, diminuindo a porcentagem conforme o tamanho do município.

Verificamos ainda que os municípios brasileiros analisados têm em média apenas 6% de receita de capital, que se pode configurar enquanto o volume disponível para investimentos. Em outras palavras, vê-se que sua capacidade de expansão das políticas públicas é baixíssima. Em adição, encontrou-se que a maior parcela de sua receita corrente não é constituída por recursos próprios. Isso significa que, mesmo para a manutenção das políticas existentes, os governos municipais dependem de repasses da União e de seus respectivos Estados. Enfatiza-se ainda que essa dependência não está relacionada ao seu tamanho populacional, salvo algumas exceções que foram mencionadas no item 5.1 desta pesquisa.

Vimos ainda que a receita de capital sofre impactos mais severos no que se refere aos reflexos da Emenda Constitucional 95, e que o ato normativo em questão de fato congelou a expansão das transferências aos municípios. Caso não houvesse a pandemia do novo coronavírus, as transferências manteriam um crescimento inferior a 1%. Portanto, o debate ainda tem muito a avançar, visto que qualquer mudança a ser realizada, só poderá se efetivar a partir do décimo ano de vigência da EC (limitado à alteração do índice de correção anual) em paralelo aos impactos do período atual de instabilidade e superinflação econômica.

Podemos concluir que o município não tem capacidade de mudanças estruturais no desenho do financiamento das políticas públicas. Ainda que os municípios proponham mudanças na sua forma de arrecadação e otimizem sua receita própria, os repasses dos demais entes têm impacto determinante para a continuidade e provimento de novas políticas públicas. Os repasses, por sua vez, possuem grau de importância suficiente para as mudanças com o intuito de se alterar a estratégia adotada a nível federal sejam vistas com maior cautela, pois fora possível constatar que quanto maior o porte do município, maior o percentual de receita tributária própria haverá sobre a receita corrente. Portanto, que a prefeita ou o prefeito eleito optem por políticas públicas econômicas mais heterodoxas, esse movimento não será estruturante frente a política de arrocho adotada pelo governo federal.

Tal levantamento demonstra limitações do estudo, haja vista os múltiplos fatores de formação desta dependência municipal. Segundo Passos e Nascimento (2018), alguns exemplos que podem estar ligados a esta “inércia tributária” levam em consideração as relações políticas (campanhas de reeleição e/ou partidária entre os entes federativos e anos eleitorais) e técnicas

de gestão para geração de receita própria. Portanto, há a necessidade acadêmica em compreender e realizar mais estudos socioeconômicos comparativos neste eixo e faixa temporal.

Por fim, apesar das limitações e possibilidades de novas perspectivas de estudos e levantamentos bibliográficos, a presente dissertação se faz muito necessária para avaliarmos os impactos futuros das emendas constitucionais e ampliação dos fundos como ponto de partida, em que pese a redistribuição do FUNDEB, bem como os impactos no município frente ao aumento de arrecadação versus endividamento da população que se viu extremamente dependente das políticas públicas de saúde, educação e assistência social.

Podemos concluir que o município fica refém da política econômica central, e não é possível adotar uma política anticíclica crise federativa, tributária e fiscal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. Editora: São Paulo - CEDEC, 1994. *Lua Nova Revista de Cultura e Política* 33, p. 165-184.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013.
- AFFONSO, R. de B. Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 9, n. 1, p. 127–152, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>. Acesso em: 05/12/2021.
- AFFONSO, Rui de Britto Alvares. O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. 2003. 269 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286170>>. Acesso em: 03/12/2021.
- ARRETCHE, M.. “Federalism, bicameralism and institutional change: exploring correlations and mechanisms”, in *Brazilian Political Science Review*, 4(2): 10-31, 2020.
- ARRETCHE, M.. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BANDEIRA, Ludmila Ferreira e Reyes, Edgar. Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais. *Revista de Administração Pública* [online]. 2021, v. 55, n. 2 [Acessado 12 Julho 2022], pp. 309-330. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190341>>. Epub 05 Maio 2021. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190341>.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília: DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20/11/2021.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL Nº 1824. Rio de Janeiro: RJ. 1824. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 27/04/2022.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021. Brasília: DF. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm> Acesso em: 20/11/2021.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016. Brasília: DF. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 14/11/2021.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Brasília: DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 18/11/2021.

BREGMAN, Daniel. Reforma tributária e mudança de critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. Revista do BNDES , v. 35, p. 229-282, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

BUENO, J. A. Pimenta. Tratado de direito público e análise da Constituição do Império, Rio, 1957, p. 22.

CHIEZA, Rosa Ângela. O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS. 2008. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CONCEIÇÃO, João Santos; AVILA, Róber Iturriet. Tributação e Desigualdade de Rendimento e de Patrimônio no Brasil: Evidências nas declarações tributárias de pessoas físicas. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política nº 55, 2020.

COSTA, Petra Selau da. Análise da dependência dos municípios gaúchos ao Fundo de Participação dos Municípios. 2019.

DA SILVA SUZART, Janilson Antonio; ZUCCOLOTTO, Robson; DA ROCHA, Diones Gomes. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. Advances in Scientific and Applied Accounting, p. 127-145, 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. A Responsabilidade do Agente Político. Jus Navigandi, p.4, set. 1999. Disponível em: <<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/569>>. Acesso em: 21/11/2021.

DE CASTRO, Kleber Pacheco; DA CRUZ LIMA, Ana Carolina. A economia política do fundo de participação dos Estados: Uma visão histórico-institucional. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 27, n. 86, p. 1-18, 2022.

DE PAIVA RIBEIRO, Clarice Pereira et al. Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 16, n. 39, p. 44-65, 2019.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, p. 95-107, 2002.

FAZENDA, Ministério. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União - Fundo de Participação dos Municípios. Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 15/11/2021.

FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/291/edicao-1/imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana>. Acesso em: 20/12/2021.

GASPARINI, Carlos Eduardo et al. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios. Ipea, 2006.

GERIGK, W. (2008). O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná. 2008. 315 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Curso de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba. p. 97.

IBGE, 2022. Calculadora do IPCA. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php#:~:text=O%20IBGE%20produz%20dois%20do%20governo%20federal%2C%20e%20o%20INPC>. Acesso em: 02/03/2022.

IPEA, 2016. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada.

JESUS, Wellington Ferreira de. O Financiamento da Educação Básica no Brasil em tempos de golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017.

KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, dos juros e da moeda. 12º tiragem São Paulo: Atlas, 1992.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

KOBAYASHI, T. C. Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os municípios do Piauí. *Rev. Adm. Pública* 47 (6), Dez. 2013. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/rap/a/JxLMtchvmZ5nLYPQ57vRmjS/?lang=pt#>>. Acesso em: 14/07/2022.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite. JusPODIVM, 2019. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: 800 p. Bibliografia.

LIMA, Emanuel Marcos e Rezende, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. *Interações* (Campo Grande) [online]. 2019, v. 20, n. 1 [Acessado 11 Abril 2022] , pp. 239-255. Disponível em: <<https://doi.org/10.20435/inter.v0i0.1609>>. Epub 08 Abr 2019. ISSN 1984-042X. <https://doi.org/10.20435/inter.v0i0.1609>.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Novos Tempos: Política Fiscal e Condicionalidades Pós-80. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 8, p. 125-154, jan./jun. 2004.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Federalismo brasileiro: origem, e desafios*. Instituto de Economia, UNICAMP, 2020.

LUQUE, C. A. e Silva, V. M. (2004). A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, 24 (3), jul-set.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao Estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, jan./abr. 2017.

MATIAS, A. B. e Campello, C. A. G. B (2000). *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas. p. 40.

MENDES, Marcos. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, v. 96, 2011.

MENINI, Edmo Alves. *A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 199 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Finanças Públicas). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2437>> Acesso em 23/11/2021.

MUTH, Jonh F. (1961). “Rational Expectations and the Theory of Price Movements”. *Econometrica*, Vol.29 N°3 (Julho), pp. 315-335.

NASCIMENTO, E. R. e Debus, I. *Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: ESAF. 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR., Geraldo. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. “in” #25 da *Revista Política Social e Desenvolvimento* 2015.

PAIXÃO, Ivan de Andrade. *A economia brasileira perante a crise internacional de 2008*. 2013. 183 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

RECEITA FEDERAL, 2020. *Carga Tributária do Brasil 2019 – Análise por Tributos e Base de Incidência*. Ministério da Economia.

Santa Catarina. 2005 Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/17922221.pdf>>. Acesso em: 20/11/2021.

SÃO PAULO, Fazenda do Estado de. Glossário de termos. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Gloss%C3%A1rio-de-Termos.aspx> Acesso em 10/11/2021.

SECCHES, Daniela Vieira. Relações Brasil-União Europeia e a Crise na Zona do Euro: de descobridores a parceiros estratégicos. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 15 -26, 1o sem. 2013.

SILVA, Daniel Vasconcelos da. “Carga tributária brasileira e a curva de laffer”. *Brazilian Journal of Development*, issn: 2525-8761 - DOI:10.34117/bjdv7n10-400.

SILVA, G. Os reflexos do novo regime fiscal (EC nº 95/2016) nos direitos à saúde e à educação – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SILVA, L. M. (2004). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo* (7a ed.). São Paulo: Atlas. p. 179.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. A origem do Federalismo brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17486>. Acesso em: 01/04/2022.

SOUZA, Celina Maria. *Federalismo e Políticas Públicas*. Repositório da ENAP, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, p. 105-121, 2005.

STEPAN, Alfred. (1992), "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, Soviet Union and Yugoslavia". *Daedalus*, vol. 121, nº 2 , pp. 510-522.

TOLEDO Jr, F. C. e Rossi, S. C. (2005). *Lei de responsabilidade fiscal: comentando artigo por artigo* (3a ed.). São Paulo: NDJ.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 61-89, 2002.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF).

VAITSMAN, J; Ribeiro, JM; Lobato, L. *Policy analysis in Brazil*. 2013. University of Bristol, Bristol.

VAZQUEZ, Daniel Arias e Schlegel, Rogerio. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2022, n. 38 [Acessado 3 Julho 2022] , e255785. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>>. Epub 06 Maio 2022. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. *Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)*. Texto para Discussão, 2013.