

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO**

ARNALDO OLIVEIRA DA SILVA NÉTO

**UM ESTUDO SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS
PARAIBANOS**

**JOÃO PESSOA
2022**

ARNALDO OLIVEIRA DA SILVA NÉTO

**UM ESTUDO SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS
PARAIBANOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – PPGCJ, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico.
Linha 2 – Estado, mercado e sujeitos sociais: juridicidade e economicidade.

Orientadora: Prof^a. Dra. Ana Paula Basso.

JOÃO PESSOA
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

N469e Silva Neto, Arnaldo Oliveira da.
Um estudo sobre a autonomia financeira dos
Municípios paraibanos / Arnaldo Oliveira da Silva Neto.
- João Pessoa, 2022.
98 f. : il.

Orientação: Ana Paula Basso.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Federalismo Fiscal. 2. Municípios. 3. Autonomia
Financeira. 4. Receitas Públicas. I. Basso, Ana Paula.
II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, minha fonte primária de sabedoria, discernimento e força espiritual. A Igreja Católica, por contribuir com a minha formação ética e moral cristã, seguindo os ensinamentos de Jesus Cristo.

A minha família, em especial a meus pais Lineide Rosa da Silva e Eliomar Lopes de Moura, a meus irmãos Gislayne Soraya e John Ewerton, a minha avó Geni Rosa e a minha tia Maria do Livramento, pelo apreço ao dom da vida, pelo zelo com a minha formação moral e intelectual, e pelo incentivo à busca do conhecimento e da formação acadêmica.

A todos os professores que contribuíram com a minha formação educacional, desde os anos iniciais do ensino infantil à pós-graduação em Direito, especialmente a Professora orientadora Dra. Ana Paula Basso, e aos professores membros da banca Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira e Dr. Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto, pelas inestimáveis contribuições e sugestões para a construção desta dissertação e pelo constante incentivo à ciência, em um país avesso à razão.

A meus amigos, pela parceria inesgotável, fruto de uma amizade sincera, nos momentos de riso ou desespero, pela ajuda mútua e pela transmissão de confiança.

Por fim, as instituições Universidade Federal da Paraíba e Universidade Estadual da Paraíba, a seus funcionários, e principalmente ao contribuinte brasileiro, que com muito esforço, financiou minha formação acadêmica na graduação e na pós-graduação em instituições públicas de qualidade.

RESUMO

Um sistema de repartição de receitas públicas eficaz é essencial para a garantia da autonomia financeira dos entes federados, considerando as bases teóricas do Federalismo Fiscal. Entretanto, a formação da Federação brasileira foi marcada pelo coronelismo e clientelismo, fenômenos danosos à garantia de autonomia dos entes federados locais. No mesmo sentido, a diversidade existente entre os Municípios do Estado da Paraíba, em termos demográfico e econômico, pode influenciar na maneira em que estes entes obtêm suas receitas públicas, sendo mais ou menos dependentes das receitas transferidas. Baseando-se nestas considerações, esta pesquisa objetivou analisar e responder o seguinte questionamento: qual o comportamento da autonomia financeira dos Municípios paraibanos, considerando seus perfis demográficos e econômicos? Seguindo estes dois critérios, os Municípios foram subdivididos em cinco grupos, e passaram por um processo metodológico para que fossem selecionados cinco Municípios em cada grupo, tornando esta pesquisa executável. O lapso temporal pesquisado constituiu-se nos exercícios financeiros de 2016 a 2019. Em relação à metodologia, adotou-se o método dedutivo, na abordagem da pesquisa, quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva, quanto à natureza, classifica-se como aplicada, quanto aos procedimentos, pode ser classificada como histórica, bibliográfica, documental e *ex-post fact*, por fim, quanto à abordagem do problema, considera-se uma pesquisa qualitativa. Os resultados obtidos corresponderam aos dois pressupostos de partida desenvolvidos, indicando uma tendência dos Municípios menos populosos e mais pobres serem menos financeiramente autônomos que aqueles mais populosos e ricos. Por fim, concluiu-se que o modelo federativo brasileiro não favorece a autonomia financeira dos Municípios menos favorecidos, tornando-os demasiadamente dependentes das transferências intergovernamentais da União e do Estado.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Municípios; Autonomia Financeira; Receitas Públicas.

ABSTRACT

An effective public revenue sharing system is essential to guarantee the financial autonomy of federal entities, considering the theoretical bases of Fiscal Federalism. However, the formation of the Brazilian Federation was marked by coronelismo and clientelism, phenomena harmful to the guarantee of autonomy of local federated entities. In the same sense, the diversity existing among the Municipalities of the State of Paraíba, in demographic and economic terms, can influence the way in which these entities obtain their public revenues, being more or less dependent on the transferred revenues. Based on these considerations, this research aimed to analyze and answer the following question: what is the behavior of the financial autonomy of municipalities in Paraíba, considering their demographic and economic profiles? Following these two criteria, the Municipalities were subdivided into five groups, and went through a methodological process so that five Municipalities were selected in each group, making this research executable. The time lapse researched consisted of the financial years from 2016 to 2019. Regarding the methodology, the deductive method was adopted, in the research approach, regarding the objectives, it is characterized as descriptive, regarding the nature, it is classified as applied, regarding the procedures, it can be classified as historical, bibliographical, documentary and *ex-post fact*, finally, regarding the approach to the problem, it's considered a qualitative research. The results obtained corresponded to the two initial assumptions developed, indicating a tendency for the less populous and poorer Municipalities to be less financially autonomous than the more populous and rich ones. Finally, it was concluded that the Brazilian federative model doesn't favor the financial autonomy of less favored municipalities, making them overly dependent on intergovernmental transfers from the Union and the State.

Keywords: Fiscal Federalism; Municipalities; Financial autonomy; Public revenues.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART:	Artigo
CTN:	Código Tributário Nacional
DF:	Distrito Federal
EC:	Emenda constitucional
FNS:	Fundo Nacional de Saúde
FPE:	Fundo de Participação dos Estados
FPM:	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GC:	Governo central
GSN:	Governo subnacional
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS:	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IDHM:	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE:	Imposto de exportação
II:	Imposto de importação
IOF:	Imposto sobre operações financeiras
IPI:	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU:	Imposto predial e territorial urbano
IPVA:	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR:	Imposto de renda
ISS:	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI:	Imposto sobre transmissão de imóveis “ <i>inter vivos</i> ”
ITCMD:	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação
ITR:	Imposto sobre a propriedade territorial rural
LC:	Lei complementar
PIB:	Produto interno bruto
SUS:	Sistema Único de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Criação de Municípios no Brasil	25
Quadro 2 – Classificação das receitas por fonte, de acordo com a Lei nº 4.320/64 .	38
Quadro 3 – Detalhamento da classificação das receitas orçamentárias estabelecida pela contabilidade aplicada ao setor público	39
Quadro 4 – Espécies de tributos e suas definições legais	41
Quadro 5 – Competências tributárias definidas na Constituição Federal	43
Quadro 6 – Divisão dos Municípios paraibanos a partir do critério demográfico.....	64
Quadro 7 – Valor do PIB per capita médio dos grupos de Municípios pesquisados .	66
Quadro 8 – Municípios selecionados a partir dos critérios demográfico e econômico	67
Quadro 9 – Classificação das receitas próprias dos Municípios, a partir do portal SAGRES	70
Quadro 10 – Classificação das receitas transferidas dos Municípios, a partir do portal SAGRES	71
Quadro11 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2016	72
Quadro 12 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2017	72
Quadro 13 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2018	73
Quadro 14 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2019	73
Quadro 15 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2016	74
Quadro 16 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2017	74
Quadro 17 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2018	75
Quadro 18 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2019	75
Quadro 19 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2016	76
Quadro 20 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2017	76

Quadro 21 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2018	77
Quadro 22 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2019	77
Quadro 23 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2016	78
Quadro 24 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2017	78
Quadro 25 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2018	79
Quadro 26 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2019	79
Quadro 27 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2016	80
Quadro 28 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2017	80
Quadro 29 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2018	80
Quadro 30 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2019	81

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2016, de acordo com a origem.....	82
FIGURA 2 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2016, de acordo com a origem.....	82
FIGURA 3 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2017, de acordo com a origem.....	83
FIGURA 4 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2017, de acordo com a origem.....	83
FIGURA 5 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2018, de acordo com a origem	84
FIGURA 6 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2018, de acordo com a origem.....	85
FIGURA 7 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2019, de acordo com a origem.....	85
FIGURA 8 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2019, de acordo com a origem.....	86
FIGURA 9 – Relação entre o percentual correspondente às receitas próprias e o número de habitantes dos grupos pesquisados	88
FIGURA 10 – Relação entre o percentual correspondente às receitas próprias e o PIB per capita médio dos grupos pesquisados	88

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ORIGENS HISTÓRICAS E NATUREZA JURÍDICA DO MUNICÍPIO	17
2.1	ORIGENS HISTÓRICAS DO MUNICÍPIO	17
2.2	O MUNICÍPIO NO CONTEXTO NACIONAL	19
3	FEDERALISMO FISCAL	28
3.1	CONCEITUAÇÃO E FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL	28
3.2	FISCALIDADE E A FEDERAÇÃO	32
4	RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	36
4.1	CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO	36
4.2	TRIBUTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS	45
4.3	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS	51
5	AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL	55
6	METODOLOGIA	61
7	DIAGNÓSTICO E RESULTADOS	71
7.1	MUNICÍPIOS DO GRUPO 01	72
7.2	MUNICÍPIOS DO GRUPO 02	74
7.3	MUNICÍPIOS DO GRUPO 03	75
7.4	MUNICÍPIOS DO GRUPO 04	77
7.5	MUNICÍPIOS DO GRUPO 05	79
7.6	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016	81
7.7	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017	83
7.8	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018	84
7.9	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019	85
7.10	RESULTADOS GERAIS	86
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988, Art. 1º). São entes federados, que compõe a República, a União, 26 Estados e o Distrito Federal e 5.570 Municípios (IBGE, 2022). Diferencia-se das demais Federações do mundo, principalmente, por classificar os Municípios como entes federados, enquanto que a tradição federativa clássica compõe apenas a União e os Estados/Províncias como entes da federação. Tal configuração da Federação Brasileira é criticada por Silva (2018), por considerar que existe apenas federação de Estados-membro, não federação de “Municípios-membro”, pois apenas os representantes daqueles entes ocupam espaço no Congresso Nacional, como deputados federais e senadores. Para Bastos (1993), a República brasileira assumiu feições próprias, ao incluir os Municípios como entes integrantes da Federação, e que isso não é uma falha, pois o modelo federativo é aberto a novas configurações.

Considerando a configuração federativa definida pela Constituição de 1988, à luz da Teoria Política e do Constitucionalismo, conclui-se que o ente federado representante da soberania nacional é a União, pois personifica a República nas relações com outras nações soberanas, bem como, exerce o poder de autodeterminação. Internamente, os entes federados não são possuidores de soberania, mas de autonomia, ou seja, a União, os Estados e os Municípios possuem prerrogativa política interna, concedida pela Constituição Federal, na qual lhes garante a capacidade de comporem seus governos e administrar os assuntos constitucionalmente atribuídos, de forma autônoma e harmônica.

Meirelles (2013) defende que a autonomia dos entes federados é demonstrada de três formas: a autonomia política; autonomia administrativa e; autonomia financeira. Estas não são excludentes ou independentes, porque necessitam umas das outras para a plena configuração da autonomia federativa, portanto, são interdependentes. Não há que se falar, por exemplo, em autonomia administrativa, se o ente federado não é dotado de autonomia financeira. Entretanto, para Temer (2016) a autonomia municipal é composta pelas autonomias política e administrativa, esta caracterizada pela capacidade no gerenciamento do aparelhamento administrativo, e aquela caracterizada pela possibilidade de auto-

organização política. O autor inclui a autonomia financeira como parte da autonomia administrativa.

Neste trabalho, estudar-se-á especificamente a autonomia financeira do ente federado incluso na Constituição de 1988, o Município. Para tanto, entende-se a autonomia financeira de um ente federado como a capacidade de financiar as despesas de sua competência, com os recursos que arrecada. No tocante às despesas, a Constituição Federal atribui aos Municípios às funções e os serviços de interesse local, a exemplo da manutenção do ensino infantil e fundamental públicos, da saúde da família, do transporte coletivo urbano, entre outros, pois este ente federado é o que está mais próximo ao cotidiano dos cidadãos. Em contrapartida, a Constituição atribuiu a competência tributária exclusiva aos Municípios apenas três impostos: Imposto predial e territorial urbano (IPTU); Imposto sobre transmissão de imóveis "*inter vivos*" (ITBI) e; Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), além das taxas e contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, que porventura instituem para uma destinação específica (BRASIL, 1988).

Prado (2007) afirma que um fato em comum a todas as Federações é a concentração da arrecadação tributária nas mãos da União, pois este ente é o que possui maior capacidade de instituir e arrecadar os tributos que incidem na renda, produção e vendas, bem como, a ele é atribuída à função de reduzir as desigualdades regionais e executar investimentos de interesse nacional. Para equacionar essa tendência concentradora de recursos nos cofres da União, as Federações desenvolveram mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais. No Brasil, existem diversos destes mecanismos, como os fundos de participação dos Estados e Municípios, Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), além da repartição financeira dos tributos de competência exclusiva da União e dos Estados (PRADO, 2007).

A Constituição Federal de 1988 parece privilegiar as transferências financeiras intergovernamentais em detrimento da arrecadação própria dos entes federados, notadamente os Municípios. A diferenciação entre a capacidade de executar as despesas com os encargos atribuídos pela Constituição aos Municípios e a sua capacidade arrecadatória é denominada de brecha vertical (PRADO, 2007). Portanto, se a maior parcela das receitas obtidas pelos Municípios é oriunda das transferências intergovernamentais, a brecha vertical enfrentada por estes entes

será elevada, o que reduz a sua autonomia financeira, princípio fundamental em uma Federação. Ainda que aos Municípios seja destinado um elevado montante de recursos frutos das transferências intergovernamentais, estes entes não terão qualquer domínio sobre a instituição, arrecadação e alíquotas dos tributos que deram origem aos recursos transferidos obtidos, ou seja, dependem da administração tributária nacional ou estadual.

Partindo de uma possível mitigação da autonomia financeira dos Municípios, diante do favorecimento constitucional das transferências fiscais intergovernamentais e da concentração de arrecadação na União, a efetivação destes entes como partes da Federação, a partir de 1988, é colocada à prova. A problemática é ainda mais relevante quando considerada às diferenças entre os Municípios. A título de exemplo deste problema, conforme estimativas do IBGE para o ano de 2021, o Estado da Paraíba possui 223 Municípios, sendo Parari o menos populoso, com aproximadamente 1.747 habitantes, enquanto o Município mais populoso do Estado é a sua capital, João Pessoa, com cerca de 825.796 habitantes, ambos considerados entes federados que, em tese, detêm autonomia financeira (IBGE, 2022).

É notável que um Município com maior atividade econômica, como a capital do Estado, tende a apresentar uma maior arrecadação própria, por meio dos impostos que a Constituição lhe atribui, pois há uma concentração da prestação de serviços em seu território, bem como, um aquecido mercado imobiliário. Como os impostos incidem sobre a manifestação de riqueza dos particulares, um Município com uma economia dinâmica é naturalmente favorecido (HARADA, 2016). No mesmo sentido, um Município pouco populoso, com baixa dinâmica econômica, possui um potencial arrecadatório menor. O que os dois perfis de municipalidades possuem em comum é a necessidade de manutenção de uma estrutura administrativa e burocrática, com a Prefeitura e suas Secretarias, Câmara de Vereadores, Fundos Municipais, etc., nos quais demandam recursos para seu custeio. Nos Municípios menos populosos e menos economicamente dinâmicos, essa estrutura administrativa pode comprometer a sua autonomia financeira, pois para que possam executar os serviços e investimentos públicos de sua atribuição, as transferências fiscais intergovernamentais tendem a assumir um protagonismo maior face à arrecadação própria que o Município dispõe.

Diante do exposto, considerando a diversidade econômica e demográfica entre as municipalidades no Estado da Paraíba, a tendência à concentração vertical da arrecadação dos tributos em um sistema federalista como o brasileiro, bem como, a perda de autonomia municipal provocada pela demasiada dependência das transferências intergovernamentais, esta pesquisa busca responder ao questionamento: qual o comportamento da autonomia financeira dos Municípios paraibanos, considerando seus perfis demográficos e econômicos?

De acordo com Prado (2007), em todas as Federações, existe uma tendência natural à concentração da arrecadação fiscal no ente nacional, do ponto de vista financeiro, pois este é o maior detentor dos recursos técnico-tributários para administrar a tributação, bem como, é o ente responsável pela redução das desigualdades regionais e pela execução de políticas e estratégias nacionais voltadas ao desenvolvimento do país. Tal constatação, a um primeiro momento, aparenta violar os princípios norteadores de uma Federação, tais como a autonomia e a isonomia entre os entes federados, pois a autonomia financeira compõe a autonomia federativa, de forma interdependente às demais (MEIRELLES, 2013).

Para equalizar e redistribuir as receitas concentradas na União, a Constituição Federal de 1988 e normas infraconstitucionais apresentam mecanismos de transferências intergovernamentais, privilegiando aos Estados e Municípios esta modalidade de receita em detrimento das receitas tributárias próprias. Esta decisão dos legisladores constituintes gera impacto na garantia constitucional a autonomia municipal, reduzindo-a, pois os Municípios não dispõem de meios administrativos e regulamentares sob os tributos de competência exclusiva da União e Estados, ficando dependentes do poder tributário destes entes para obter as suas receitas.

No contexto estadual, as fortes distinções econômicas e demográficas entre os 223 Municípios podem causar repercussões de ordem fiscal na autonomia financeira destes entes federados, tornando-os mais ou menos autônomos em relação ao Estado da Paraíba e à União. Diante desta constatação, construíram-se os seguintes pressupostos de partida desta pesquisa:

P¹: Os Municípios menos populosos possuem menor autonomia financeira que os mais populosos.

P²: Os Municípios economicamente mais pobres, considerando o respectivo produto interno bruto *per capita*, possuem menor autonomia financeira que os mais ricos.

A partir do problema de pesquisa e dos pressupostos, apresentados nos itens anteriores, este trabalho tem como objetivo geral analisar o comportamento da autonomia financeira dos Municípios paraibanos, sob a ótica das receitas públicas, considerando suas particularidades demográficas e econômicas.

Para que o objetivo geral da pesquisa seja atingido, torna-se necessário alcançar os seguintes objetivos específicos:

- (i) estabelecer os critérios demográfico e econômico para dividir os Municípios paraibanos em cinco grupos;
- (ii) selecionar cinco Municípios de cada um dos grupos pesquisados, a partir da variável econômica PIB *per capita*, por meio de amostra estatística arbitrária;
- (iii) calcular a proporção das receitas tributárias próprias em relação ao total de receitas dos Municípios estudados;
- (iv) calcular a proporção das receitas transferidas em relação ao total de receitas dos Municípios estudados;
- (v) estimar o nível da “brecha vertical” apresentada pelos grupos dos Municípios estudados, avaliando o grau de sua autonomia financeira de forma correlacionada.

Para alcançar os objetivos acima descritos, tornou-se necessário desenvolver critérios metodológicos para selecionar um menor número de Municípios a ser pesquisado, considerando que o Estado da Paraíba possui 223 Municípios (IBGE, 2022), quantidade numerosa para o alcance de uma dissertação de mestrado, bem como, selecionar um lapso temporal recente a ser adotado na pesquisa.

Tratando-se da abordagem da pesquisa, adotou-se o método dedutivo, pois a construção desta dissertação partiu de premissas gerais, baseadas em estudos anteriormente realizados e na teoria do federalismo fiscal, para atingir conclusões singulares no contexto municipal paraibano.

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, por partir de um aprofundamento do estudo teórico do federalismo fiscal seguido da elaboração de uma pesquisa descritiva, baseada em coleta de dados; quanto à natureza, classifica-se como aplicada, pois visa à aplicação prática da ciência no

contexto local, buscando possíveis soluções para o problema apontado; quanto aos procedimentos é classificada como histórica, ao fazer um breve resgate das origens e evolução do Município e da Federação; bibliográfica, por adotar como referências deste estudo uma bibliografia pública, como livros, artigos científicos, dissertações e teses; é documental, pois utilizam como fontes primárias documentos oficiais, portais públicos de dados e estatísticas, como o IBGE e SAGRES; é *ex-post fact*, pois investiga possíveis relações de causa e efeito a partir do acúmulo da experiência federativa no contexto paraibano face a realidade fiscal dos Municípios e; quanto à abordagem do problema, considera-se uma pesquisa qualitativa, por investigar um fenômeno abstrato apontado na teoria do federalismo fiscal, a partir da coleta e tratamento de dados.

Em relação ao lapso temporal pesquisado, foram adotados os quatro anos mais recentes como referência (2016-2019), excluindo os anos de 2020 e 2021, que foram excepcionais para as receitas públicas, devido à pandemia de Covid-19. Foi selecionado este lapso temporal para retratar da forma mais atualizada possível a realidade em volta da autonomia financeira dos Municípios pesquisados, bem como, de maneira exequível aos prazos estipulados no cronograma de pesquisa, pois um lapso temporal acima de quatro anos poderia inviabilizar a concretização desta pesquisa, devido ao elevado volume de dados das receitas públicas a serem coletados.

Privilegiando uma análise didática e comparativa, foram selecionados vinte e quatro Municípios a serem pesquisados, sendo divididos em cinco grupos, de acordo com os critérios demográfico e econômico, de forma a facilitar a compreensão dos dados e resultados obtidos. A seleção dos objetos de estudo e o agrupamento dos mesmos foram feitos de maneira a manter o mesmo número de Municípios em cada grupo, ou seja, cinco Municípios em cinco grupos. Entretanto, devido ao atraso na realização do Censo 2020, o grupo de Municípios com mais de cem mil habitantes ficou desfalcado, pois de acordo com as estimativas do IBGE, o Município de Bayeux não atingiria os cem mil habitantes até o ano de 2020. Por esta razão, os quatro primeiros grupos mantiveram os cinco Municípios previstos, e o grupo 05 manteve os quatro Municípios com mais de cem mil habitantes do Estado da Paraíba, totalizando vinte e quatro Municípios pesquisados. Esta seleção foi estabelecida de forma que a pesquisa fosse concluída dentro do cronograma desenvolvido.

Em relação à estrutura adotada e apresentada, o trabalho foi dividido em oito capítulos, sendo os cinco primeiros a parte exploratória desta pesquisa, por buscar um aprofundamento teórico em relação ao Município no contexto do federalismo fiscal. O capítulo 7 dedicou-se à pesquisa descritiva, através da coleta e tratamento de dados, que foi relacionada com a pesquisa teórica apresentada nos capítulos que antecederam. O capítulo dedicado à metodologia foi desenvolvido após a pesquisa exploratória, pois alguns conceitos essenciais para a compreensão da construção metodológica foram abordados na pesquisa teórica. Por fim, foram apresentadas as conclusões desta pesquisa, com uma perspectiva de solução para a problemática apresentada, e sequencialmente, as referências bibliográficas.

2 ORIGENS HISTÓRICAS E NATUREZA JURÍDICA DO MUNICÍPIO

2.1 ORIGENS HISTÓRICAS DO MUNICÍPIO

A perspectiva moderna de Município, como uma unidade político-administrativa, teve sua origem na Roma Antiga, especificamente no período da *Res Pvblica Romana* (509 a.C. – 27 a.C.). Seu surgimento se deu como uma forma de concessão de uma relativa autonomia a localidades conquistadas pelo exército romano, e que passaram a fazer parte do território romano. Dentre as autonomias oferecidas pelos romanos aos *Municipium* de seu território, observam-se as concessões no tocante a direitos privados, como os de propriedade e de comércio, até a concessão de autonomia administrativa, quando as comunidades dominadas poderiam eleger seus próprios governantes (MEIRELLES, 2013).

Nos *Municipium* romanos já se faziam presentes instituições com características dos três poderes da República moderna, bem como, funcionários públicos encarregados do recolhimento de impostos, fiscalização municipal, notários e escribas. Toda essa estrutura foi expandida pelo mundo mediterrânico, atingindo as províncias romanas de *Hispania Terraconensis* (atual Espanha), *Lusitania* (atual Portugal) e *Gallia Narbonensis* (atual França) (MEIRELLES, 2013).

O ente político-administrativo romano *Municipium* foi gradativamente sendo desconfigurado e sincretizado com noções tribais dos invasores germânicos do Império Romano. O sincretismo político-administrativo entre os povos romanos e germânicos deu origem à sociedade medieval, profundamente guiada pelos dogmas religiosos. Devido à ruralização e a dispersão populacional neste período, o

Municipium enfraqueceu-se e entrou em declínio, dando lugar a feudos dominados por nobres e membros do clero, como observa Costa (2014, p. 22):

O enfraquecimento da vida urbana, durante o período feudal (séc. VI ao séc. XV), resultou na decadência do Município como instituição política local, porque a sede do poder político foi transportada para o castelo do barão e a dinâmica da economia, para a agricultura. Não obstante o longo tempo de declínio, o desenvolvimento do comércio, no início do segundo milênio, levou à expansão das cidades na Europa, chegando algumas a se constituírem em cidades-Estado, com apenas a vassalagem nominal ao Sacro Império Romano-Germânico, mas com ampla autonomia política, como aquelas vinculadas à Liga Hanseática.

Com a superação da sociedade medieval e o surgimento da sociedade moderna, a partir do século XVI, houve a possibilidade do retorno do ente político-administrativo em questão, o que ocorreu em um curto período de tempo. Entretanto, ainda que as cidades retomassem a força que possuíam no período clássico, a política europeia, a partir do século XVII, foi entregue nas mãos de monarcas absolutistas que não admitiam ou reconheciam autonomia a localidades de seu território. Deste modo, o Estado moderno surgiu centralizado e absolutista, opondo-se aquilo observado na Antiguidade Clássica da República Romana. Este fenômeno foi descrito por Tocqueville (1997, p. 83):

NA FRANÇA, a liberdade municipal sobreviveu ao feudalismo. Quando os senhores já não administravam mais o campo, as cidades ainda conservavam o direito de se governar. Até o fim do século dezessete ainda encontramos cidades formando espécies de pequenas repúblicas democráticas, cujos magistrados são livremente eleitos pelo povo todo e responsáveis perante ele, onde a vida municipal é pública e ativa e onde a cidade mostra-se ciosa de seus direitos e de sua independência. As eleições foram abolidas pela primeira vez em 1692. Então as funções municipais foram colocadas em ofícios, quer dizer que o rei vendeu em cada cidade, a alguns habitantes, o direito de governar à perpetuidade todos os outros.

Tocqueville (1997) compreende, portanto, que a autonomia do Município está intimamente ligada com a liberdade e a democracia. Esta teoria do filósofo francês, assim como as de seus compatriotas iluministas franceses, influenciou na formação da República moderna e na concepção do Município como a principal face da autonomia local dos Estados contemporâneos. Ademais, o Município se apresenta de forma diversa nos países existentes. Em alguns, possui autonomia político-administrativa restrita, como no México e na Rússia, em outros, o Município é caracterizado como ente federado, como no caso brasileiro (COSTA, 2014).

No mesmo sentido, Assoni Filho (2008) compreende que a democracia adquire vitalidade quando os entes subnacionais possuem, de fato, autonomia política, administrativa e financeira, tendo como resultado uma associação entre democratização e descentralização, principalmente se tratando de descentralização dos recursos públicos.

2.2 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO NACIONAL

Para compreender a introdução do conceito de Município no Brasil, é fundamental resgatar a história da nação colonizadora, Portugal. Esta nação, como ora mencionado, compôs o território do Império Romano, na forma da Província *Lusitania*. Os romanos introduziram no território português o ente político-administrativo *Municipium*, herança na qual foi reproduzida por Portugal no período da expansão marítima europeia, a partir do século XV, assim como outras instituições romanas (COSTA, 2014).

O Município foi introduzido no Brasil Colônia no mesmo formato configurado em Portugal, ignorando as particularidades das sociedades dos nativos. Esse processo foi essencial para facilitar a administração local e a ocupação do território nacional, oferecendo uma pequena autonomia aos colonos, como descreve Meirelles (2013, p. 36):

Sob a vigência das três Ordenações – Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – que regeram o Brasil até a Independência (1822), nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores.

Apesar do estabelecimento de municipalidades em seu território colonial, Portugal restringia o exercício da autonomia local por meio das Capitanias e do poder centralizado em seu monarca absolutista. Ainda assim, não se pode ignorar a importância dos Municípios para a administração das urbes e dos povoados coloniais, por meio do incentivo à ocupação territorial, realização de obras públicas, recolhimento de tributos, proteção e segurança, dentre outras atividades de interesse local que a monarquia portuguesa não alcançava (MEIRELLES, 2013). Apesar do não reconhecimento oficial da autonomia das estruturas administrativas

locais, estas “editavam normas e administravam de acordo com as necessidades locais” (TEMER, 2016, p. 12). Por esta razão, afirma Temer (2016) que a autonomia municipal existe muito antes do surgimento do Estado brasileiro independente. No mesmo sentido compreende Mendes (2016), ao entender que apesar da característica centralizadora das Capitâneas, as elites agrárias locais exerciam forte poder e influência por meio das câmaras municipais, nas quais possuíam prerrogativas administrativas cedidas pela respectiva Capitania.

Após a cessação do domínio espanhol sobre Portugal, no século XVII, os Municípios da colônia entraram em decadência, com a forte centralização do poder sob o domínio colonial. Como consequência, as municipalidades perderam sua autonomia, com perdas no poder administrativo, bem como, na capacidade de financiamento (MENDES, 2016).

Com a declaração da independência do Brasil e a promulgação da Constituição Imperial, em 1824, a estrutura de Estado do país foi constitucionalizada de acordo com a normatividade positivista desenvolvida no final do século XVIII. Apesar disso, no tocante à autonomia municipal, houve forte retrocesso no período imperial, quando comparada à autonomia que os Municípios gozavam no período colonial.

A Constituição brasileira de 1824 demonstrou a mencionada restrição à autonomia local ao instituir, no âmbito municipal, apenas as Câmaras (BRASIL, 1824, Art. 167):

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas¹.

Como se verifica, as competências das Câmaras restringiam-se ao “governo econômico” e “municipal”, termos genéricos que seriam efetivados por legislação regulamentar. Para Meirelles (2013), na prática, os Municípios, no período imperial, foram sufocados administrativamente, ao passo que o Império concentrava o poder a nível nacional e provincial, este, por sua vez, subordinado aos interesses daquele. Ainda sobre o Município no contexto imperial, Meirelles (2013, p. 37) afirma que:

¹ Mantida a grafia original.

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colônia, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades.

A primeira Constituição da República do Brasil, de 1889, introduziu o federalismo como a forma de organização e de distribuição do poder estatal entre os entes da Federação, ou seja, o poder que anteriormente estava centralizado a nível nacional, a título do imperador, foi redistribuído entre a União e os Estados².

Em relação aos Municípios a Constituição Republicana de 1889 faz uma única menção a estes: “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (BRASIL, 1889, Art. 68). Observa-se, portanto, que o Município não se torna um ente da Federação Brasileira, como as antigas Províncias, mas apenas um instrumento de organização a cargo dos Estados, devendo estes, respeitarem a autonomia de seus Municípios.

Aos Estados foi concebida a competência de regulamentação dos Municípios. Esperava-se que esses entes estabelecessem, em suas Constituições, um regramento que respeitasse o aludido dispositivo constitucional da República, garantindo aos Municípios localizados em seu território, autonomia nos assuntos locais. Entretanto, cada Estado da Federação estabeleceu regulamentações distintas, como ressaltado por Cavalcanti (1900, p. 178):

Dissemos que a maioria das constituições estadoaes conteem disposições *illusorias* ou *ineficazes* sobre a autonomia municipal. Não é difficil demonstrar a verdade desta proposição.

As constituições referidas, no intuito de guardar o preceito da Constituição federal, consagram, não ha duvida, disposições expressas, creando o *governo municipal* dentro da organização do Estado, e, em geral, o fazem, por *dizeres*, que assignalam perfeitamente a sua autonomia. Examinadas, porém, as condições ou contingências, em que o município tem de exercer os poderes, que lhe são conferidos, chega-se logo á convicção de que, na mór-parte dos Estados, a sua existência não é, de maneira alguma, a *base da organização estadoal*, como o legislador constituinte nacional teve em

² Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1889, Art. 1º)

mente, mas, uma simples *concessão precária* dos poderes do respectivo Estado³.

Em tese, os Municípios gozavam de autonomia no tocante aos seus interesses locais, em relação ao Estado e a União, apesar de não se caracterizarem como ente federado. Porém, essa autonomia é questionável, considerando que a Primeira República Brasileira era dominada por oligarquias agrárias e coronéis.

Menciona Leal (1948), que durante a República Velha, os Municípios não tinham sua autonomia respeitada pelos Estados, pois os prefeitos eram escolhidos por meio de acordos entre os presidentes estaduais e os coronéis oligarcas locais. As eleições eram fraudulentas, persistindo um ambiente de perseguição política e liberdade de expressão oprimida.

Superada a República Velha pela promulgação da Constituição Federal de 1934, os Municípios, finalmente, obtiveram maior destaque no texto constitucional, sendo parte fundamental da Federação, ainda que não fossem considerados entes federados. Pela primeira vez a Constituição dispõe acerca das fontes de renda próprias dos Municípios (BRASIL, 1934, Art. 13), a saber:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

- I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
- II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;
- III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

- I - o imposto de licenças;
- II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;
- III - o imposto sobre diversões públicas;
- IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;
- V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de

³ Mantida a grafia original.

empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

De forma inovadora, a Constituição Federal de 1934 discrimina as fontes de receitas pertencentes aos Municípios, bem como, cita que existem serviços de competência dessas subdivisões. Tais previsões se devem ao ideal de um Estado Social permeado no Brasil no período entreguerras, que objetivavam a construção de uma Constituição que não se restringisse apenas a garantir direitos fundamentais e a estrutura de estado, mas que abordasse os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão, ou seja, os direitos sociais, econômicos e culturais. Não obstante, a Constituição da República de Weimer de 1919 (*Weimarer Verfassung*) foi a principal fonte de inspiração para tanto.

Os direitos sociais e econômicos demandam recursos para seus custeios, por este motivo, a Constituição Federal de 1934 inclui em seu ordenamento bases tributárias inovadoras, garantidas, inclusive, aos Municípios, nos quais não eram considerados entes federados.

Apesar de sua vanguarda, a Constituição Federal de 1934 teve uma curta duração, apenas três anos, sendo substituída pela Constituição de 1937, na qual deu origem ao Estado Novo. No tocante a autonomia municipal, a Carta Magna outorgada em 1937, diferente da anterior, possuía uma essência corporativista, com o poder concentrado nas mãos do executivo federal. A principal mudança se deu na eletividade dos prefeitos municipais, estes não seriam mais eleitos por voto popular, mas, escolhidos por uma estrutura de subalternidade nacional. Por esta, Meirelles (2013) afirma que as municipalidades nunca tiveram sua autonomia tão estrangulada pelo poder nacional, pois o poder executivo federal nomeava os interventores dos Estados, e estes nomeavam seus interventores nos Municípios estratégicos. Desta forma, os Municípios estavam em uma situação de subalternidade ao corporativismo nacional. Assim também compreende Mendes (2016), ao considerar que o ápice da centralização administrativa em oposição à autonomia municipal foi o Estado Novo varguista.

Com o fim do Estado Novo, por meio da redemocratização do país e promulgação da Constituição Federal de 1946, a autonomia municipal retorna à tona, muito semelhante ao instituído pela Constituição de 1934, com aperfeiçoamentos na divisão de competência entre a União, Estados e Municípios. O

movimento municipalista, que influenciou fortemente à Constituição de 1946, foi liderado por Rafael Xavier, tendo como consequência o reestabelecimento da autonomia política e administrativa dos Municípios (MENDES, 2016).

No ano de 1964 o Estado brasileiro sofreu um golpe militar, no qual pôs fim a Constituição Federal vigente, de origem democrática, substituindo-a pela Constituição de 1967, de caráter autoritário. De forma imaginável, o regime militar centralizou o poder na esfera do executivo federal, comandado por militares. E Emenda Constitucional nº 1/1969 manteve uma relativa autonomia dos Municípios, possibilitando a eleição direta de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Entretanto, nas capitais estaduais, nas estâncias hidrominerais e nas cidades consideradas importantes para a segurança nacional, seus prefeitos não eram eleitos por votação direta, mas nomeados por indicação da junta militar nacional (MEIRELLES, 2013).

A regulação do sistema tributário nacional por meio do Código Tributário Nacional de 1966 contribuiu para a sistematização e uniformização da forma de arrecadação do estado brasileiro, pois até então, o sistema tributário era considerado caótico, ineficiente e com grandes distinções entre os Estados e os Municípios. Também importante mencionar que a Emenda Constitucional nº 1/1969 discriminou os impostos de competência dos Municípios, sendo eles o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS). A referida Emenda também criou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), desenvolvendo assim um sistema aperfeiçoado de redistribuição das receitas obtidas pela União e pelos Estados com destinação aos Municípios (MEIRELLES, 2013).

Passado o regime autoritário, a Constituição Federal de 1988 retomou o princípio democrático de valorização dos entes locais, por estarem mais próximas aos cidadãos (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). A mudança mais significativa, quando se compara a Constituição Cidadã com as anteriores, foi a “elevação” da natureza jurídica dos Municípios, de um ente político-administrativo para um ente federado, no mesmo patamar da União e dos Estados: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988, Art. 1º). Acerca da organização político-administrativa, a Constituição garante a autonomia dos entes federados elencados no disposto retromencionado: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988, Art. 18).

Tratando-se da criação de Municípios no contexto nacional, o debate emancipatório vem acompanhado com a própria discussão acerca da autonomia municipal, que se tornou muito forte a partir da década de 1950. No exterior, entretanto, a discussão acerca da emancipação dos entes locais gira em torno de uma análise da eficiência econômica e administrativa das subdivisões territoriais, enquanto que no Brasil esse debate foca em questões de natureza jurídica e política. Numericamente falando, o processo emancipatório de Municípios no Brasil pode ser observado por ciclos, momentos nos quais houve uma explosão na criação de novas municipalidades (FERRARI, 2016).

O primeiro ciclo, ou onda, emancipatório ocorreu entre as décadas de 1950 e 1960. Em apenas 20 anos, o número de Municípios no Brasil mais que dobrou, saltando de 1889 para 3.952, sob a vigência da Constituição Federal de 1946, na qual privilegiava a autonomia local, mas que deixou enormes brechas para a multiplicação de Municípios. Mello (1971, p. 29 *apud* FERRARI, 2016, p. 57) criticou essa onda emancipatória, afirmando: “surgiram centenas de Municípios-fantasmas, verdadeiras ficções do ponto de vista econômico, sociológico, administrativo e até geográfico, pois muitos nem divisas delimitadas possuíam”. Mello (1971, *apud* FERRARI, 2016) ainda mencionou que uma das razões para a multiplicação de Municípios no Brasil, no referido período, foi à criação do FPM, que privilegiava os Municípios mais pobres, desta forma, os Estados estimularam a criação de novos Municípios, para captar mais recursos do Governo Federal, via transferências intergovernamentais, Nota-se, portanto que a tentativa constitucional de 1946 de privilegiar a autonomia financeira municipal foi distorcida e prejudicada pelos Estados.

Quadro 1 – Criação de Municípios no Brasil

(continua)

Ano	Municípios existentes	Municípios criados	
		Valor absoluto	Variação percentual (%)
1940	1.574		
1950	1.889	315	20,01%
1960	2.766	877	46,43%

1970	3.952	1.186	42,88%
1980	3.974	22	0,56%
1991	4.491	517	13,01%
1993	4.974	483	10,75%
1997	5.507	533	10,72%
2000	5.560	53	0,96%
2009	5.565	5	0,09%

Elaborado por: Autor. Fonte: Ferrari (2016, p. 57).

Entre as décadas de 1970 e 1980 observou-se uma redução drástica na emancipação de Municípios no país, a explicação para esse freio foi à edição da Lei Complementar nº 1/1967, que estabeleceu uma série de critérios rígidos para a criação de Municípios, indo de encontro à política do regime ditatorial de reduzir a autonomia local e interferir em movimentos políticos municipais. A principal limitação para o surgimento de novos Municípios, imposta pela Lei retro mencionada, foi à exigência do território pleiteante da emancipação política de possuir mais de 10 mil habitantes, realidade pouco comum à época (FERRARI, 2016).

A partir de 1980 um curioso fenômeno surgiu juntamente com os sinais de decadência do regime militar, se trata da criação de Municípios em desconformidade com os critérios legais estabelecidos pela LC n 1/1967. Com a crise de legitimidade do regime militar, muitos movimentos municipalistas aproveitaram as circunstâncias do momento para criar Municípios sem que os critérios legais fossem atendidos, e sem que decisões judiciais revertissem às emancipações. Estima-se que 289 Municípios foram criados nesse contexto, provocando um problema de ordem jurídica (FERRARI, 2016).

O texto original da Constituição de 1988 delegava aos Estados a edição de lei complementar para a regulamentação dos critérios de criação de Municípios, não obstante, houve uma nova explosão na emancipação destes novos entes entre 1988 e 1997, como observado no quadro 1. No Estado da Paraíba, os critérios de emancipação municipal foram permissivos, quando comparados a outros Estados, como Pernambuco. No ano de 1990 o número mínimo de habitantes exigidos para um território pleiteante da emancipação era de apenas dois mil, apenas a partir de 1996 o número mínimo de habitantes exigido foi elevado para cinco mil, no Estado da Paraíba (BRASIL, 1988, art. 18; FERRARI, 2016).

Na tentativa de frear a segunda onda de criação de Municípios no Brasil, em 1996 foi promulgada a EC nº 15, que alterou a redação do §4º, do art. 18 da Constituição Federal, modificando os critérios para a emancipação municipal. Os principais critérios notáveis do novo texto constitucional alterado pela referida Emenda foi à exigência de Lei Complementar Federal que discipline um período determinado em que o desmembramento municipal seja permitido, a consulta plebiscitária à população do Município original, alvo da proposta de desmembramento, e à exigência de Estudos de Viabilidade Municipal. As Leis Complementares exigidas pela nova redação do dispositivo constitucional ainda não foram editadas, o que congelou os processos emancipatórios a partir de 1996. Essa mudança se deve a uma resistência política federal a multiplicação de Municípios considerados inviáveis, entretanto, ainda permanece uma omissão legislativa para pôr um ponto final no tema.

No mesmo sentido, no Brasil, confunde-se autonomia local com emancipação, mas os dois conceitos não são sinônimos, pois historicamente as ondas emancipatórias foram voltadas à captação de mais recursos do FPM, não a conquista de uma maior autonomia financeira local (CIGOLONI, 2017). Em conformidade com o exposto, a respeito das ondas emancipatórias no Brasil, Assoni Filho (2008, p. 489) complementa: “a criação desenfreada de Municípios brasileiros encontrou sua principal fonte motivacional no caminho ‘fácil’ da aquisição de meios materiais sem qualquer contrapartida, ou seja, de maneira veementemente clientelista”. Assim, o ideal de autonomia local foi desvirtuado pela fragmentação territorial excessiva, que objetivava unicamente interesses financeiros, sem apresentar contrapartidas de ordem econômica e democrática.

A concessão de uma maior autonomia financeira aos Municípios se deu, principalmente, por meio de Emendas à Constituição elevando as alíquotas de transferências intergovernamentais que beneficiam esses entes (PACHECO, 2015). Para Giambiagi e Além (2011), a descentralização financeira e a onda municipalista do país se basearam nas transferências fiscais da União para os Municípios, enquanto que o sistema tributário não evoluiu no sentido de acompanhar as mudanças federativas nacionais.

Ademais, os Municípios brasileiros além de serem considerados entes federados, são entes dotados de personalidade jurídica. São categorizados como pessoa jurídica de direito público interno, prevista no art. 41 do Código Civil,

representada pelo prefeito constitucional, no qual exerce os direitos e contrai as obrigações de ordem civil. A existência da personalidade jurídica do Município decorre da lei que o instituiu (MEIRELLES, 2013).

Ao longo do texto constitucional de 1988, foram estabelecidas diversas competências aos Municípios, majoritariamente aqueles serviços de interesse local dos cidadãos, entretanto, no tocante à arrecadação de receitas tributárias, foi acrescido apenas o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ao rol de impostos municipais, composto também pelo Imposto predial e territorial urbano (IPTU) e Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Esse confronto entre atribuições e competência tributária exigiu mudanças no sistema de transferências intergovernamentais, tornando-o mais complexo e impondo dificuldades a efetiva autonomia municipal (COSTA, 2014).

O aumento na complexidade do regime de transferências intergovenamentais se deu pela promulgação de Emendas à Constituição que modificaram o regime originalmente instituído pela Constituição Federal em 1988, nas quais elevaram alíquotas e/ou criaram modalidades de transferências financeiras para os Estados e Municípios, demonstrando a inclinação do legislador derivado em privilegiar o aumento de receitas daqueles entes federados por meio de transferências em detrimento da tributação (PACHECO, 2015).

3 FEDERALISMO FISCAL

3.1 CONCEITUAÇÃO E FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL

A Federação, enquanto regime político, é considerada um modelo moderno de forma de Estado, pois carece na antiguidade, e até mesmo em tempos recentes, bases históricas para fundamentar o surgimento do Estado Federal. Até mesmo a união federativa dos cantões da Suíça, que remontam do período do Sacro Império Romano-Germânico, necessitaram de um longo amadurecimento para assumir uma forma de governo nacional federativa (CAVALCANTI, 1900).

De fato, é consenso entre os teóricos do Federalismo, que este regime surgiu nos Estados Unidos da América, não na proclamação de sua independência (1776), pois na ocasião, tornaram-se uma Confederação, mas sim com o término da guerra civil estadunidense. Apenas em 17 de setembro de 1787, estabeleceu-se a primeira

Federação do mundo, composta pelos antigos Estados-confederados e a União, como afirma Siqueira Netto (s.d., p. 46):

Somente quando a Confederação começou a se revelar incapaz de viabilizar os sonhos de paz, progresso e prosperidade, dos americanos pelos conflitos de interesses que surgiam e pelo pouco respeito internacional, é que em 1787, em Filadélfia, estabeleceu-se a Constituição que criou o Estado Federal, não sem a mais vigorosa resistência de muitos delegados que pretendiam tão-só rever os Artigos da Confederação, temendo a perda de independência e da soberania, e que de fato ocorreria, ante a adesão à nova idéia.

É possível compreender que a Federação, nos Estados Unidos, foi alcançada com o término do estágio evolutivo da Confederação, estabelecida após a independência do país, bem como, uma maneira de pacificar a nação após uma sangrenta guerra civil, sem abandonar os princípios que nortearam o processo de independência, notadamente o ideal de liberdade e autonomia entre as ex-colônias inglesas.

Pontua-se que os entes federados modernos, como os Estados, Municípios, Províncias, Cidades Federais, surgiram antes mesmo do desenvolvimento do federalismo. Como já mencionado no item 2.1.1, os Municípios e as Províncias possuem suas raízes históricas na República Romana (509 a.C. – 27 a.C.), enquanto o Estado Federal surgiu séculos após, apenas no ano de 1787, não podendo considerar que os atuais entes federados surgiram ao mesmo tempo em que o regime político da Federação se desenvolvia (COSTA, 2014).

Em termos conceituais, o jurista francês e então professor da Faculdade de Direito de Paris, Louis Le Fur (1896, p. 679), definiu o Estado Federado nos seguintes termos:

É um Estado que reúne em si o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de uma natureza particular; estas últimas participam ao mesmo tempo da natureza da província autônoma e daquela do cidadão de uma república; Elas se distinguem das outras coletividades não soberanas, ao serem chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, desta sorte, da própria substância da soberania federal⁴.

⁴ Tradução livre do texto original: “L’Etat fédéral est un Etat qui réunit en lui le double caractère d’Etat et de fédération de collectivités publiques d’une nature particulière; ces dernières tiennent à la fois de la nature de la province autonome et de celle du citoyen d’une république ; elles se distinguent des autres collectivités non souveraines en ce qu’elles sont appelées à prendre pari à la formation de la volonté de l’Etat, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale.”.

Por sua vez, Rodden (2005), conceitua o Federalismo partindo de um processo de formação histórica de um Estado Nacional, como uma espécie de contrato federal, assim definindo: “O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída (sic)” (RODDEN, 2005, p.17).

A experiência federalista estadunidense foi alvo de estudos por parte de teóricos e juristas europeus, como o Professor Le Fur (1896), ainda que a Europa não tivesse, até então, uma experiência similar àquela desenvolvida nos Estados Unidos. Após seu surgimento, outras nações se inspiraram no modelo de federação estadunidense e passaram a adotar este regime.

No tocante ao desenvolvimento das diferentes Federações existentes no mundo, Cavalcanti (1900) afirma que existem duas maneiras históricas de originá-las:

(i) A primeira maneira ocorre quando a Federação efetua-se sem que proceda algum tratado entre Estados para firmá-la. Neste caso, ainda existem duas possibilidades. A primeira seria por meio de ato pacífico de revisão constitucional ou como consequência de uma revolução, quando as províncias de um Estado unitarista transformam-se em Estados Federados, fenômeno registrado no México e no Brasil. A segunda seria como uma consequência de um movimento nacional, pacífico ou revolucionário, quando Estados soberanos existentes transformam-se em um Estado Federal, sem existir um tratado que a defina;

(ii) A segunda maneira ocorre quando há a assinatura de tratados ou convenções firmados por Estados soberanos, preexistentes à Federação, com o intuito de comporem uma. No caso dos Estados Unidos, os Estados-membros da Confederação assinaram e ratificaram um tratado que deu origem à atual Constituição estadunidense. Situação semelhante ocorreu na Argentina, aproximadamente oitenta anos após a constituição da Federação estadunidense, quando os delegados das províncias soberanas confederadas reuniram-se na Convenção de Santa-Fé de 1859, e formularam a Constituição da República Argentina, que transformou a então Confederação em uma Federação.

Na experiência brasileira, diferente da estadunidense, o Brasil já constituía um Estado Nacional unitário, o Império do Brasil, antes de formar uma Federação. Portanto, não houve a transformação de Estados soberanos em uma Federação,

mas uma mera mudança de status jurídico constitucional, quando as Províncias herdadas do Império unitário tornaram-se Estados Federados no ano de 1889 (SOUZA, 2005). Ao modelo federativo surgido nos Estados Unidos, fruto de um sentimento de unidade, Assoni Filho (2008, p. 478) denomina-o de federalismo centrípeto, enquanto o modelo de Federação experimentado pelo Brasil dá-se o nome de centrífugo, pois seu surgimento se deu pela fragmentação do poder central, “sendo as entidades subnacionais criadas, de certa forma, artificialmente, sem que houvesse um sentimento nacional ou uma natural evolução histórica das instituições regionais e locais”.

Ainda sobre a experiência federativa brasileira, Goldschmidt (2000, p. 71, *apud* ASSONI FILHO, 2008, p. 478) considera “mais de uma experiência científica do que de uma experiência prática”, pois é frágil e incompleta desde a sua origem. Tal constatação é agravada pelo fato da heterogeneidade das antigas Províncias, que se converteram em Estados com a primeira Constituição republicana. Houve uma crise de sobrecarga, uma relação desproporcional entre as funções atribuídas e os recursos que os novos entes federados detinham, crise federativa majorada pelas fortes desigualdades econômicas regionais.

Avaliando a natureza jurídica da Federação, considera-se que ela reúne o caráter de um verdadeiro Estado soberano e o conceito federativo, ao reconhecer a existência de membros-componentes em seu território, dotados de autonomia, em menor ou maior grau, independentes entre si, com atribuições particulares ou comuns. Essa dupla característica, que coabita na Federação, foi interpretada por Cavalcanti (1900, p. 70):

A união federativa da espécie não é, em um momento — *Federação*, e em um outro — *Estado*; mas, em toda a sua existência, é ella a *unificação indissolúvel* dos caracteres essenciaes da Federação e do Estado, isto é,— Estado-federal (*Bundes-taat*)⁵.

Apesar dos entes federados serem considerados autônomos e independentes entre si, Le Fur (1896) insiste que a soberania de uma Federação é indivisível, não por ser um poder supremo, acima de todos os outros, mas porque soberania e o Estado são conceitos inseparáveis.

⁵ Mantida a grafia original.

3.2 FISCALIDADE E A FEDERAÇÃO

Com a consolidação do federalismo em algumas nações ocidentais, essa forma de Estado deparou-se com o notável desafio a partir da consolidação do estado de bem-estar social de distribuir as competências de arrecadação de tributos entre os entes federados. Não que no período de seu surgimento, ao final do século XVIII, não houvesse esse desafio, porém, a dimensão ganhou proporções maiores. O federalismo nasceu no seio de uma nação fervorosamente liberal, consequentemente a interferência do Estado na manifestação de riqueza da sociedade, seja por meio da tributação, fiscalização ou regulação era mínima. (SCHUMPETER, 1997)

As nações capitalistas, dentre elas as Federações, sucumbiram ao colapso do liberalismo clássico em 1929, e viram-se obrigadas a interferir e regular no funcionamento do mercado, bem como, estabelecer a prestação de serviços públicos e a seguridade social. Estas duas últimas conquistas obtidas foram marcantes para o estabelecimento de um estado de bem-estar social, mas obrigaram as nações a instituírem mais impostos ou elevar as alíquotas daqueles existentes.

Para Silva (2005, p. 118) a necessidade de estabelecer um forte exercício das funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora pelo governo pode ser realizada de três maneiras, a depender da forma de Estado adotada:

- a plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central;
- a absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais;
- a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas.

No sistema federalista não existe um governo unitário que concentre em si as funções fiscais do Estado, assim como, não existem governos locais completamente autônomos, que exercem as funções fiscais de forma autônoma, sem interações. Portanto, as atribuições fiscais em uma nação federal serão definidas de acordo com o grau de autonomia que os entes federados possuem entre si, sempre de forma harmônica. Importante mencionar que para Nazon (2020), um dos pontos em

comum entre os Estados Federados e os Unitários se dá na forma de financiamento dos entes subnacionais ou locais, pois em ambas as formas de Estado, aqueles entes demandam recursos oriundos do governo central por meio de partilha de receitas.

De acordo com Blairon (2017), a demanda dos entes regionais por poder fiscal é significativa e deve ser atendida, pois em um Estado solidário, a restrição do imposto e do produto obtido por seu intermédio a uma delimitação territorial, rompe o vínculo fiscal entre o governo central e os entes regionais. A autora menciona que esse fenômeno de descentralização fiscal é denominado de territorialização do imposto, descrevendo como o “direito de um território recolher o produto de um imposto cuja base provém exclusivamente deste território (municipal, provincial, regional, nacional ou mesmo europeu), correspondendo assim a um título de competência fiscal⁶” (J.-J. BIENVENU, Th. LAMBERT, 2010, p. 59 *apud* BLAIRON, 2017, p. 221).

Na experiência internacional, citando o caso da Itália, Nazon (2020) afirma que a autonomia fiscal dos entes locais está diretamente ligada ao federalismo fiscal, ainda que a Itália não seja considerada um Estado Federal, mas a partir da década de 1990, a Constituição do país ampliou as fontes de receitas públicas de competência dos entes regionais, valorizando a autonomia local.

Rodden (2005) apresenta uma perspectiva negativa em relação ao processo de descentralização fiscal de um Estado Federal, ao afirmar que quando este processo implica na criação de camadas de governo, pode existir um jogo de transferência de responsabilidades ou de créditos políticos de um ente ao outro, prejudicando a responsabilidade dos agentes com a coisa pública, ou até mesmo, em relações corrompidas entre os governantes das esferas da Federação. Ademais, o autor conclui que “a descentralização fiscal e o federalismo não se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*” (RODDEN, 2005), acrescentando que existe a possibilidade do federalismo inibir o crescimento da redistribuição e do Estado de Bem-estar Social.

Blairon (2017) considera que existem aspectos positivos e negativos no processo de descentralização fiscal: dentre os aspectos positivos, compreende que

⁶ Tradução livre do texto original: “Elle consiste dans le droit d’un territoire de percevoir le produit d’un impôt dont l’assiette provient exclusivement de ce territoire (municipal, provincial, régional, national voire européen), correspondant ainsi à un titre de compétence fiscale”.

a distribuição vertical de competências fiscais entre autoridades de diferentes níveis promove uma maior transparência da coisa pública, eficiência, pela proximidade dos entes locais com os cidadãos, e lucratividade, consagrando a assimetria do federalismo financeiro. Entretanto, o oposto à descentralização fiscal, a centralização pura e simples, pode garantir igualdade de acesso a serviços em todo território nacional, reduzindo as desigualdades regionais. Portanto, a diluição de responsabilidades e padrões complexos de fiscalidade são aspectos negativos da descentralização fiscal das federações, o que acarreta em dependência financeira da periferia em subsídios centrais (BLAIRON, 2017).

Para Assoni Filho (2008, p. 476) “a descentralização do poder político deve vir acompanhada da correspondente descentralização de recursos financeiros, em um montante compatível com o atendimento das necessidades populares externadas [...]”, acrescentando que “a inexistência deste mínimo substrato material tolhe qualquer intento participativo”. Portanto, para garantir a efetiva autonomia dos entes federados, a descentralização também deve ser financeira, não apenas política, pois um governo municipal ou estadual demanda recursos para executar a sua política financeira.

As mais diversas atribuições e competências governamentais em um regime federativo são definidas pela Constituição vigente. O dever de prestar determinados serviços públicos e a competência legislativa é atribuído na Carta Política que instituiu aquela Federação. Silva (2005, p. 119) apresenta a seguinte definição de federalismo fiscal:

A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.

A descentralização administrativa é uma característica essencial de uma Federação, entretanto, em matéria tributária é importante à construção de um sistema tributário uniforme e harmônico, de forma que as competências tributárias entre os entes federados não se choquem, o que pode levar a relações conflituosas antirrepublicanas entre os mesmos. No mesmo sentido, existem recomendações de que a distribuição das competências entre os entes federados sigam alguns critérios,

sendo eles: (i) aqueles tributos que se caracterizam por possuírem alta mobilidade na base de arrecadação, forte sensibilidade à variação de crescimento da economia nacional e função extrafiscal, recomenda-se que estejam submetidos à competência nacional/federal e; (ii) aqueles tributos que possuem baixa mobilidade da base de incidência ou as taxas e contribuições de melhoria, recomenda-se que estejam submetidos à competência subnacional de governo, ou seja, regulados pelos Estados, Províncias e Municípios (SILVA, 2005).

A distribuição da competência tributária entre os entes federados pode ocorrer de três formas, sendo elas por meio da (i) competência concorrente; (ii) competência compartilhada e; (iii) competência exclusiva. A primeira forma ocorre quando os diferentes entes federados dispõem de autonomia para instituir e administrar tributos sobre uma mesma base de incidência, o regramento para organizar a gestão fiscal nessa hipótese se dá por meio de legislação ou acordos. A segunda forma ocorre com o objetivo de dar mais eficiência à arrecadação tributária, pois os diferentes níveis de governo desenvolvem mecanismos de arrecadação e transferências compensatórias dos tributos que incidem em um mesmo fato gerador. Por último, a terceira forma se dá quando cada ente federado possui exclusividade tributária sob determinada base de arrecadação. Nesta hipótese, as possíveis desigualdades regionais causadas pelo exclusivismo fiscal podem ser corrigidas por mecanismos de transferências intergovernamentais, algo amplamente utilizado no Brasil (SILVA, 2005).

Na ótica de Silva (2005), um sistema federativo tende a apresentar falhas no tocante à equidade das bases tributárias entre os entes federados, devido às desigualdades regionais e aos diferentes níveis de autonomia fiscal dos níveis de governo. Estas imperfeições apresentadas em uma Federação podem ser sanadas por meio das transferências intergovernamentais, quando aquele ente que concentra uma maior arrecadação tributária redistribui as receitas obtidas para entes menos privilegiados. Esse mecanismo, de transferências fiscais intergovernamentais horizontais e verticais entre os entes federados, é justificado por três fatores, a saber: (i) externalidades; (ii) compensações e; (iii) redistribuição de renda (SILVA, 2005).

O fator externalidades está associado à correção dos malefícios ou benefícios que a economia de um ente federado provoca sobre outro(s). Neste sentido, são pagas indenização ou subsídios ao ente federado, com a finalidade de inibir ou

incentivar o fator gerador da externalidade, buscando uma equidade entre os entes. O fator compensação se deriva da “necessidade de mecanismos tributários, cuja arrecadação, por razões de eficiência econômica, precisa ser realizada por jurisdições com abrangência estadual ou pelo governo central” (SILVA, 2005, p. 130). O objetivo principal é obrigar o ente arrecadador a transferir uma parcela do produto arrecadado às regiões tributadas, viabilizando os gastos governamentais dos entes subnacionais. O fator redistribuição associa-se ao princípio federativo de redução das desigualdades regionais, utilizando como umas das ferramentas a redistribuição de receitas arrecadadas pelo ente tributariamente favorecido àqueles menos favorecidos (SILVA, 2005).

4 RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

4.1 CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

Com o aumento das despesas públicas em serviços e investimentos, no século XX, os Estados nacionais necessitaram desenvolver formas de majorar e sistematizar a arrecadação de recursos por parte do governo, considerando que as apropriações por meio de guerra, obtenção de renda a partir da exploração de seu patrimônio e as doações voluntárias, modalidades recorrentes até então, tornaram-se meios obsoletos de auferir receitas. Essa necessidade se derivou da pressão social para que o Estado assumisse o protagonismo na prestação de determinados serviços, como o educacional, de saúde e infraestrutura, anteriormente restrita a poucos, bem como, a construção de um sistema de seguridade social (HARADA, 2016).

Como esperado, a elevação das despesas públicas obrigou os Estados a ampliarem o rol de receitas, de forma que garantissem o custeio do novo estado de bem-estar social. Neste contexto, o Direito Financeiro contribuiu para uma melhor compreensão e aperfeiçoamento da arrecadação de recursos, as chamadas receitas públicas (TORRES, 2014).

De acordo com Silva (2011), as receitas públicas podem ser definidas como o conjunto dos recursos que são entregues ao Estado pela sociedade, por meio dos quais serão financiadas as despesas por ele realizadas. Saraiva Filho (2013, p. 6) considera as receitas públicas como “quaisquer ingressos de dinheiro nos cofres

públicos, para que o Estado [...] atenda às suas finalidades, ou seja, satisfaça as necessidades públicas [...]”. Por sua vez, Harada (2016, p. 80) apresenta conceito semelhante, definindo as receitas públicas como “os ingressos de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades mediante aplicação desses recursos pelo regime da despesa pública [...]”. Na definição de Baleeiro (2010, p. 148, *apud* SARAIVA FILHO, 2013, p. 6) receita pública “é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reserva, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer seu vulto, como elemento novo e positivo”.

Existem diversas classificações das receitas públicas, a depender da fonte referenciada. A doutrina estabeleceu classificações quanto à periodicidade e à origem das receitas, porém, também existe a classificação legal, tendo como referência a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, aplicáveis no âmbito nacional.

Este trabalho adotará, com o objetivo de facilitar a compreensão do objeto pesquisado e contextualizá-lo, a classificação doutrinária das receitas públicas quanto à sua origem. Ademais, também é importante apresentar as demais classificações de forma sucinta.

De acordo com Harada (2016) e Saraiva Filho (2013), seguindo o critério de periodicidade, as receitas públicas podem ser classificadas como extraordinárias e ordinárias. As receitas extraordinárias são auferidas de forma excepcional, diante de um fato inesperado, não possuindo caráter contínuo. Como exemplos, pode-se citar o empréstimo compulsório, instituído para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência⁷, e o imposto extraordinário, instituído apenas em caso de guerra externa ou em sua iminência⁸. Já as receitas ordinárias são provenientes do desenvolvimento da atividade financeira do Estado⁹, de forma regular e permanente, com o fim de custear as despesas públicas planejadas.

⁷ Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

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

⁸ Art. 154. A União poderá instituir:

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

⁹ As receitas extraordinárias também são provenientes da atividade financeira do Estado, entretanto, não possuem regularidade e permanência.

A classificação legal das receitas públicas é estabelecida pelo art. 11, da Lei nº 4.320/64, no qual as dividem em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. Na primeira categoria, as receitas são obtidas por meio do poder impositivo do Estado, essencialmente dos tributos, das atividades econômicas estatais e da exploração do patrimônio público. Na segunda categoria, as receitas são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente. (BRASIL, 1964, Art. 11).

Por fim, o §4º, do art. 11, da Lei nº 4.320/64 apresenta uma classificação das receitas descritas no mesmo dispositivo, de acordo com a sua respectiva fonte, a saber:

Quadro 2 - Classificação das receitas por fonte, de acordo com a Lei nº 4.320/64

Receitas correntes	Receitas de capital
Receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria); Receita de contribuições; Receita patrimonial; Receita agropecuária; Receita industrial; Receita de serviços; Transferências correntes; Outras receitas correntes.	Operações de crédito; Alienação de bens; Amortização de empréstimos; Transferências de capital; Outras receitas de capital.

Elaborado por: Autor. Fonte: Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964, Art. 11).

De outro ponto de vista, o sistema de contabilidade aplicado ao setor público, adotado pelo portal Sagres, detalha as receitas públicas em seis níveis, na forma de subdivisões. Esta estratégia é utilizada para facilitar e organizar a inclusão de dados financeiros relativos aos entes públicos, dentre outras razões, para valorizar a transparência do setor público. Os seis níveis adotados pela contabilidade aplicada ao setor público, de acordo com a nomenclatura orçamentária, são os seguintes: (i) categoria econômica (C); (ii) origem (O); (iii) espécie (E); (iv) rubrica (R); (v) alínea (AA) e; (vi) subalínea (SS). Esta classificação contém todas as informações necessárias para a alocação orçamentária (ANDRADE, 2017).

O detalhamento das receitas públicas é apresentado e sistematizado pelos procedimentos contábeis orçamentários do setor público da seguinte forma:

Quadro 3 – Detalhamento da classificação das receitas orçamentárias estabelecida pela contabilidade aplicada ao setor público.

Níveis	Código	Nomenclatura Orçamentária	Sigla	Nomenclatura Usual (exemplo)
1º Nível	1	Categoria econômica	C	Receitas correntes
2º Nível	1	Origem	O	Receitas tributárias
3º Nível	1	Espécie	E	Impostos
4º Nível	2	Rubrica	R	Impostos sobre Patrimônio e Renda
5º Nível	02	Alínea	AA	IPTU
6º Nível	00	Subalínea	SS	(detalhamento dispensado para o IPTU)

Elaborado por: Autor. Fonte: Andrade (2017, p. 62).

Considerando o objeto pesquisado, as receitas públicas dos Municípios paraibanos, e o objetivo de analisar a capacidade de autonomia destes entes, optou-se por destacar e adotar a classificação doutrinária das receitas quanto à sua origem, sendo subdivididas em receitas originárias, derivadas e transferidas.

As receitas originárias “são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob o regime de direito privado, na exploração de atividade econômica. São as resultantes do domínio privado do Estado” (HARADA, 2016, p. 83). Nesta modalidade de receita, a sua arrecadação não é caracterizada pelo caráter coercitivo presente, por exemplo, na tributação, pois o Estado atua sob o regime de direito privado, explorando seu patrimônio mobiliário e imobiliário, e exercendo atividades empresariais. Saraiva Filho (2013) ressalta que existem exceções à regra geral descrita, quando as receitas originárias são obtidas sob o regime de direito público, como nos casos em que a licitação é aplicável.

Essa modalidade de receitas quanto à fonte, por sua vez, subdivide-se em duas: (i) receitas patrimoniais e (ii) receitas industriais, comerciais e de serviços.

As receitas patrimoniais são auferidas pela exploração econômica do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado. Compõe o patrimônio mobiliário do Estado os títulos representativos de crédito e de ações de capital de empresas e os juros e dividendos obtidos com estes títulos creditícios e de ações. Compõe o patrimônio imobiliário do Estado os foros de terreno de marinha, laudêmios, taxas de ocupação dos terrenos de marinha.

As receitas industriais, comerciais e de serviços são geradas pelo exercício de atividade empresarial, por parte do Estado. Esta atividade é considerada atípica, pois não constitui a principal função do Estado brasileiro, ao considerar que a Constituição Federal de 1988 não instituiu o regime econômico socialista, como o que vigorou na União Soviética. Entretanto, em setores considerados estratégicos e de interesse nacional, como o de energias, aéreo, nuclear e bancário, o Estado pode desempenhar uma atividade econômica, seja em regime de monopólio ou não. A Petrobras, Eletrobras e Caixa Econômica Federal são exemplos de companhias que exemplificam esta atividade atípica do Estado, na qual produz receitas (HARADA, 2016).

As receitas derivadas são obtidas por meio do *jus imperii* estatal, ou seja, o Estado tem o poder de impor o recolhimento de uma parcela das riquezas auferidas pelos particulares, com o objetivo de custear as despesas públicas. Em um Estado democrático de direito, esse poder impositivo está disposto na Constituição ou em normas infraconstitucionais, sempre obedecendo a estritas limitações legais, para evitar que a tributação se torne uma apropriação indiscriminada da propriedade dos indivíduos e empresas. Esta modalidade de receita constitui, na atualidade, a principal fonte de recursos dos Estados, portanto é o tributo a materialização das receitas derivadas (HARADA, 2016).

Nogueira (1999, p. 155) define que tributos “são receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos, baseado no seu poder fiscal, mas disciplinado por normas de direito público que formam o Direito Tributário”. O Código Tributário Nacional também apresenta, em seu art. 3º, uma definição de tributo, como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 1966, Art. 3º).

Os tributos constituem a principal fonte de receitas dos entes federados, sejam obtidos de forma original ou de forma transferida por intermédio dos instrumentos de transferências intergovernamentais (AMARO, 2021). Apesar da descrição legal do conceito de tributo, contido no art. 3º do CTN, ora mencionada, Amaro (2021, p. 18) critica esta forma de conceituação, por considerar que “Definir e classificar os institutos do direito é tarefa da doutrina”, bem como, defende que a descrição legal é redundante e ignora outros aspectos fundamentais dos tributos, como a parafiscalidade. Ademais, o autor apresenta o seguinte conceito: “Tributo é a

prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público” (AMARO, 2021, p. 20).

Costumeiramente confundem-se os termos tributo com imposto, entretanto, o tributo é um gênero, no qual o imposto é uma espécie. Além do imposto, são espécies tributárias as taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições sociais.

Quadro 4 - Espécies de tributos e suas definições legais

(continua)

Espécie tributária	Definição legal
Imposto	CTN, “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.
Taxas	CTN, “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.
Contribuição de Melhoria	CTN, “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.
Empréstimo compulsório	CF, “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

	II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b". Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição".
Contribuições especiais	CF, "Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo". CF, "Art. 149. (...) §1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões". CF, "Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III".

Elaborado por: Autor. Fonte: Lei nº 5.172/66 (BRASIL, 1966, Arts. 16, 77 e 81) e Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Arts. 148 e 149)

A competência tributária em um regime federativo se refere ao poder concedido pela Constituição aos entes federados, de forma concorrente, compartilhada ou exclusiva, para que possam instituir tributos sobre determinados fatos geradores. O Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966, Art. 6º) define a competência tributária como "a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas

Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.”

O CTN (BRASIL, 1966, Art. 7º, *caput*) ainda dispõe sobre o princípio da indelegabilidade da competência tributária, ressalvadas algumas exceções:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

A seguir, é apresentado quadro da delegação estabelecida pela Constituição Federal das competências tributárias aos três entes federados: União, Estados e Municípios.

Quadro 5 – Competências tributárias definidas na Constituição Federal.

(continua)

Tributo	Competência
Imposto de Importação (II)	União
Imposto de Exportação (IE)	União
Imposto de Renda (IR)	União
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	União
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	União
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	União
Imposto sobre Grandes Fortunas	União
Impostos Extraordinários	União
Taxas	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
Contribuição de Melhoria	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
Empréstimos Compulsórios	União
Contribuições Sociais	União
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Estados e Distrito Federal
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Estados e Distrito Federal
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Estados e Distrito Federal
Contribuição para o custeio do regime previdenciário	Estados, Distrito Federal e Municípios
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	Municípios
Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI)	Municípios

Imposto sobre Serviços (ISS)	Municípios
Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública	Municípios e Distrito Federal

Elaborado por: Autor. Fonte: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Arts. 145, 148, 149, 153, 154, 155 e 156).

Observa-se que a Constituição mantém uma concentração de tributos sob a competência exclusiva da União, e poucos sob a competência exclusiva dos Estados e Municípios. Por esta razão foi necessário à própria Carta descrever mecanismos de repartições das receitas tributárias em uma estrutura vertical, ou seja, de forma que uma parcela dos tributos de competência exclusiva da União fosse direcionada aos Estados e Municípios, e uma parcela dos tributos de competência exclusiva dos Estados fosse direcionada aos Municípios, nunca de forma inversa (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A estrutura vertical de repartições tributárias, anteriormente mencionada, pode aparentar favorecer aqueles entes que recebem, por meio das transferências, as receitas arrecadadas pelo ente nacional. Entretanto, é demonstrada uma contrariedade ao próprio sistema federativo, no qual não há hierarquia de poder entre os entes federados, mas tal característica não parece ser aplicada no tocante a capacidade financeira dos entes subnacionais. É notável que a concentração de receitas nas mãos da União e a preferência pelos mecanismos de repartição das receitas reduzem a autonomia dos Estados e Municípios, como compreende Harada (2016, p. 95):

À primeira vista, pode parecer que o mecanismo de participação no produto de arrecadação de imposto alheio favorece as entidades políticas participantes, à medida que as livra dos custos de implantação, de fiscalização e de arrecadação. Na realidade, porém, tolhem as autonomias dessas entidades, porque inúmeros entraves burocráticos, inclusive os de natureza política, se interpõem, dificultando o recebimento oportuno dessas participações, sem contar as limitações e condicionamentos previstos na própria Carta Política e na legislação infraconstitucional, impondo o direcionamento dos recursos que lhes são transferidos.

Os entes federados são detentores do *jus imperii*, possuindo a prerrogativa de cobrar pecúnia aos privados, tanto pessoas físicas como jurídicas, para a manutenção de suas atividades. Entretanto, uma desigual repartição da competência tributária entre os entes da federação pode concentrar o *jus imperii* na esfera do ente nacional, dilapidando a capacidade dos entes subnacionais de auferirem e administrarem suas receitas públicas com autonomia.

Por vezes, as receitas transferidas são classificadas como receitas derivadas, porém, para o desenvolvimento desta pesquisa será importante estabelecer uma dissociação classificatória entre as receitas derivadas e as receitas transferidas, pois esta modalidade é uma variável pesquisada, assim como as receitas próprias e totais.

Essa modalidade de receita decorre das transferências de recursos entre os entes da Federação, portanto, não é oriunda da imposição do poder estatal sobre a riqueza dos particulares, nem tampouco da exploração do patrimônio do Estado ou de atividade econômica organizada. Torres (1995, p. 302, citado por HARADA, 2013, p. 27) descreve que a repartição das receitas tributárias “é instrumento financeiro, e não tributário, que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior”.

As transferências de receitas entre os entes federados pode ser fruto do texto constitucional ou das normas infraconstitucionais, sendo denominadas transferências constitucionais e transferências legais, respectivamente. Ambas as possibilidades são hipótese de transferências obrigatórias, pois uma norma constitucional ou legal vincula a determinada esfera de governo a transferir parte das receitas arrecadadas. Quando as transferências intergovernamentais se dão por mera liberalidade do ente, a título de auxílio, denominam-se de transferências voluntárias (PISCITELLI, 2018).

Deve-se considerar que um mesmo tributo pode ser considerado como receita derivada para um ente federado e receita transferida para outro. Por exemplo, para os Estados o IPVA é considerado uma receita derivada, pois esse ente é o titular do *jus imperii*, ou seja, possui a prerrogativa para instituí-lo e arrecadá-lo. Entretanto para os Municípios, a receita obtida por meio do IPVA é considerada como transferida, pois a Constituição Federal determina que 50% do valor arrecadado com o IPVA pertence aos Municípios. Assim, apesar de se beneficiar com o produto da arrecadação do IPVA, o Município não é o detentor do *jus imperii* sob seu fato gerador. As disposições constitucionais relativas à repartição das receitas tributárias estão contidas nos Arts. 157 ao 162, nas quais serão melhor analisadas posteriormente.

4.2 TRIBUTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Até a Constituição Federal de 1934, os Municípios não possuíam capacidade financeira própria, pois eram dependentes de rendas eventuais doadas pelas Províncias (período imperial) e pelos Estados (período republicano), ou até mesmo, dependentes de doações realizadas por particulares, como os coronéis e oligarcas locais. Assim, apesar de constituir uma entidade político-administrativa, os Municípios não possuíam renda própria por mais de cem anos de independência do país (MEIRELLES, 2013).

Apenas a partir da Constituição Federal de 1934, aos Municípios foram concedidos tributos próprios e participação na arrecadação dos impostos de competência da União e dos Estados. A Constituição Federal de 1946 conservou os impostos atribuídos aos Municípios pela Carta de 1934, acrescentando outros dois impostos de competência deste ente: o imposto de indústria e profissões e o imposto do selo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). A EC nº 5/61, ampliou o rol de impostos de competência exclusiva dos Municípios, incluindo o imposto territorial rural e o imposto de transmissão de propriedade imobiliária, além de transferir aos Municípios uma parcela da arrecadação do imposto de consumo (MEIRELLES, 2013).

Apesar de disporem de diversas fontes de receitas, o desempenho fiscal dos Municípios ainda não era satisfatório, o que levou a edição da EC nº 18/65, na qual reduziu o rol de impostos de competência exclusiva dos Municípios a apenas dois, e priorizou o mecanismo de redistribuição de receitas como forma de compensação. Antes da referida reforma tributária de 1965, os Municípios dispunham de sete impostos de sua competência, a saber: (i) ITR; (ii) Imposto de Transmissão *Inter Vivos*; (iii) IPTU; (iv) Imposto de Indústrias e Profissões; (v) Imposto de Licença; (vi) Imposto sobre Diversões Públicas e; (vii) Imposto sobre Atos de Economia. A partir da reforma, o rol de impostos municipais reduziu-se a dois, o IPTU e ISS, reduzindo consideravelmente a capacidade arrecadatória dos Municípios (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

A Constituição Federal de 1988 manteve a regulamentação do sistema tributário nacional instituído pelo CTN, porém, ampliou o número de impostos de competência exclusiva dos Municípios e majorou o percentual da partilha das receitas obtidas pelos impostos federais e estaduais, aumentando a capacidade fiscal dos governos locais (MEIRELLES, 2013).

Além dos três impostos de competência dos Municípios, que serão analisados individualmente em sequência, também existem outros tributos municipais, como a

taxa de coleta de resíduos e a contribuição de iluminação pública, que não serão aprofundados, pois são caracterizados por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, voltados à manutenção do exercício do poder de polícia ou à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição¹⁰ (BRASIL, 1988, Art. 145; AMARO, 2021).

O Imposto predial e territorial urbano (IPTU) é um tributo patrimonial, de competência exclusiva dos Municípios, que incide sobre os bens imóveis localizados na zona urbana, área urbanizável ou de expansão urbana. Seu fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano (BRASIL, 1966, Art. 32).

Para Giambiagi e Além (2011), o imposto sobre a propriedade imobiliária é o tributo patrimonial mais utilizado no mundo, devido à praticidade na cobrança do mesmo, pois sua base tributária é imóvel. Diferente da renda, por exemplo, que é uma base tributária fluida, facilmente ocultável, a propriedade imobiliária é visível e determinável, tornando o trabalho do fisco mais objetivo, bem como, a execução tributária. Apesar disso, Santos (2003) aponta que o IPTU é o imposto municipal mais difícil de ampliar a base de arrecadação, pois uma elevação da alíquota é facilmente percebida pelos contribuintes, o que impacta na imagem política dos legisladores e do chefe do executivo municipal. Acrescenta ainda que em muitos Municípios existem dificuldades técnicas para manter o cadastro de imóveis constantemente atualizado, bem como, coibir o processo de ocupação irregular.

O IPTU é um dos principais instrumentos extrafiscais que os Municípios dispõem para ordenar a ocupação territorial, reduzindo a ociosidade de terrenos baldios em áreas privilegiadas e a especulação imobiliária, bem como, instrumentalizando a função social da propriedade. Baleeiro e Derzi (2018) apontam ainda que a atribuição do IPTU à esfera de competência municipal está de acordo com a descentralização federativa definida na Constituição Federal, considerando que “os fundamentos condicionantes da competência tributária, no sistema brasileiro, são o federalismo e a república” (BALEEIRO; DERZI, 2018).

A seguir, serão apresentadas cinco características fundamentais do IPTU, tradicionalmente descritas na doutrina tributária:

¹⁰ O conceito de taxa não se aplica à contribuição de iluminação pública.

(i) Definição de zona urbana: o CTN, em seu art. 32, institui que a zona urbana deve ser definida em lei municipal, abrange as áreas urbanizadas, as urbanizáveis e as de expansão urbana. Para configurar-se como imóvel de zona urbana, o bem deve possuir pelo menos dois dos requisitos apresentados no §1º, do art. 32. O critério para a configuração de área urbanizável ou de expansão urbana está contido no §2º, do art. 32, a saber, quando o imóvel está localizado em loteamentos, legalmente aprovados, destinados à expansão urbana.

(ii) Incidência: o IPTU incide sobre os bens imóveis localizados na zona urbana, definida em lei municipal. Excetua-se a hipótese dos casos em que o imóvel está situado na zona urbana, porém, é destinado à exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo o ITR.

(iii) Alíquota: as alíquotas do IPTU são fixadas por lei municipal, e devem obedecer aos princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da anterioridade e da noventena. Do princípio da capacidade contributiva, extrai-se a progressividade do IPTU, de forma que as alíquotas variam em razão do valor do imóvel, de sua localização e de seu uso. Para Baleeiro e Derzi (2018), a progressividade dos tributos é a única técnica que permite a personalização dos impostos.

(iv) Base de cálculo: o art. 33, do CTN, define que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, no qual corresponde ao valor de venda à vista no mercado imobiliário.

(v) Contribuinte: de acordo com o art. 34, do CTN, o contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

Até a Constituição Federal de 1988, o imposto de transmissão era unificado, sob a competência dos Estados. A partir da promulgação da atual Carta Política, o imposto de transmissão foi dividido em *causa mortis* e *inter vivos*, este de competência dos Municípios, e aquele de competência dos Estados. Com essa mudança, os Municípios passaram a dispor de um terceiro imposto de competência própria, se juntando ao IPTU e ISS (BALEEIRO; DERZI, 2018).

Em sequência, serão apresentados quatro aspectos do ITBI, portanto, um aspecto a menos do IPTU, pois não há necessidade de definição de zona urbana para a configuração do imposto de transmissão municipal.

(i) Incidência: o art. 156, inciso II, da Constituição Federal, define que o fato gerador do ITBI é a “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” (BRASIL, 1988, Art. 156).

(ii) Base de cálculo: define o art. 38, do CTN, que a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. Salienta-se que a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, de acordo com decisão do REsp 1.937.821, do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2022).

(iii) Alíquotas: a alíquota do ITBI é fixada por lei municipal. Se diferenciando do ISS, não há na Constituição Federal qualquer referência a limites relativos à alíquota do ITBI.

(iv) Contribuinte: diferenciando-se dos demais tributos municipais, o contribuinte do ITBI é definido pela lei municipal que o regula, podendo ser o adquirente ou o transmitente.

O Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) é modalidade tributária de competência exclusiva dos Municípios, criada pela EC nº18/65, e recepcionada pela Constituição Federal de 1988, na qual o define no art. 156, inciso III: “serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.” (BRASIL, 1988, Art. 156, III).

Interpretando a norma constitucional, nota-se que foi imposta uma limitação a esta modalidade de imposto, considerando que os Municípios não podem tributar os serviços abrangidos na esfera de competência da União e dos Estados, ou seja, a competência tributária municipal sob os serviços é residual.

Para Santos (2003) o ISS é a principal fonte própria das receitas municipais, pois é um imposto indireto e de fácil cobrança, portanto, o Município atua de forma sutil na gestão deste imposto, sem causar fortes impactos negativos à imagem dos atores políticos que majorem sua alíquota, por exemplo. Assim, a cobrança do ISS é diluída e “invisível” aos olhos dos contribuintes.

Meirelles (2013, p. 226) define os serviços de qualquer natureza, tributáveis pelos Municípios por meio do ISS, como sendo: “toda atividade, material ou imaterial, braçal ou intelectual, acessível a leigos ou privativa de técnicos, *desde que*

exercida com finalidade econômica (pois só esta justifica sua tributação) e *não sujeita a imposto federal ou estadual.*”

Baleeiro e Derzi (2018) aponta que existem divergências em relação à incidência do ISS, pois alguns doutrinadores consideram que a Constituição Federal deve ser interpretada de forma extensiva e flexível, ao ponto de que se há a efetiva prestação de serviço, desde que este não esteja discriminado como competência estadual ou federal, há a ocorrência do fato gerador do ISS. Porém, outros autores admitem que se inexistir uma conceituação constitucional de prestação de serviços, é válido o rol taxativo de serviços de competência municipal contidos em anexo nas Leis Complementares que tratam da matéria.

(i) Incidência: o ISS incide sobre a prestação remunerada dos serviços contidos na lista oferecida pela Lei Complementar nº 116/2003, devendo o Município obedecer a quatro critérios, sendo eles: definição legal dos serviços tributáveis (listados no art. 1º da LC nº 116/2003), efetividade da prestação do serviço, finalidade econômica da atividade exercida pelo prestador e profissionalidade do prestador.

(ii) Local de recolhimento do imposto: o art. 3º da LC nº 116/2003 define que o local de recolhimento do ISS é onde o estabelecimento prestador está situado, não havendo estabelecimento fixo, o local de recolhimento será o do domicílio do prestador, excetuando as hipóteses descritas nos incisos I a XXII, do mesmo dispositivo legal, quando o imposto será devido no local da prestação do serviço.

(iii) Base de cálculo: o art. 7º da LC nº 116/2003 define que a base de cálculo do ISS é, em regra, o preço do serviço prestado. Existem duas exceções a esta regra geral, quando a prestação de serviços ocorre sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte e quando os serviços são prestados por algumas sociedades de profissionais com assunção de responsabilidade pessoal, nestas hipóteses, haverá uma tributação fixa.

(iv) Alíquotas: as alíquotas máximas e mínimas que os Municípios poderão fixar ao ISS deverão respeitar um teto e piso estabelecidos por Lei Complementar Federal. A LC nº 116/2003 estabeleceu a alíquota máxima do ISS em 5%, e a alíquota mínima obedece ao previsto na EC nº 37/2002, de 2%. Essa submissão da faixa de alíquotas estabelecidas pela União, ainda que o imposto seja de competência municipal, é justificada para evitar uma “guerra fiscal” entre os Municípios, pois para atrair mais empresas ao seu território, esses entes poderiam

utilizar uma alíquota do ISS demasiadamente baixa como “arma” contra outros Municípios, comprometendo o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades regionais e o equilíbrio das contas públicas.

(v) Sujeito passivo: o sujeito passivo é a pessoa obrigada ao pagamento do tributo, no caso do ISS, o contribuinte é o prestador do serviço. Ademais, a responsabilidade pelo recolhimento do ISS pode ser realizada pelo tomador ou intermediário do serviço proveniente do estrangeiro ou cuja prestação tenha se iniciado no exterior ou a pessoa jurídica tomadora ou intermediária de alguns serviços especificados na LC nº 116/2003.

4.3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS

Apesar das Federações possuírem características distintas, quais sejam mais ou menos descentralizadas, um ponto em comum em todas é a existência de mecanismos de transferências intergovernamentais, para que a própria Federação possua um funcionamento fiscal harmônico (PRADO, 2007).

As transferências intergovernamentais se fazem necessárias porque, em todas as Federações existentes, o ente nacional arrecada a maior parcela dos recursos, entretanto, são os entes locais que mais possuem competências, nas quais geram despesas. Isso se deve a uma maior facilidade do ente nacional instituir tributos e arrecadá-los a nível nacional, entretanto, quando se trata da prestação de serviços, os entes subnacionais estão mais próximos da realidade dos cidadãos, portanto ocorre um desequilíbrio federativo entre quem arrecada e quem despende. Prado (2007, p. 9) conceitua esse fenômeno de brecha vertical:

[...] a brecha vertical (doravante BV) refere-se, portanto, à *diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais.*

Prado (2007, p. 9) complementa dizendo que existem duas maneiras de medir o fenômeno da brecha vertical: (i) a primeira, calculando “a *relação entre recursos próprios e gastos totais*”; (ii) a segunda, calculando “a *relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo Governo Central GC*”. Importa

menção que este trabalho optou pela segunda forma de cálculo da brecha vertical, ao utilizar apenas as receitas tributárias municipais e as receitas transferidas como objetos do estudo.

Assinala Prado (2007) que, de forma geral, existem duas causas para a ocorrência da brecha vertical: (i) a primeira delas, se deve a atribuição dos principais impostos à competência do ente nacional (impostos sobre renda, vendas e produção), por considerar que isso traz uma maior eficiência sistema tributário, pois, em tese, a União possui mais condições técnico-tributárias para ordenar a arrecadação dos principais tributos, bem como, a execução tributária; (ii) a segunda causa, se deve a atribuição ao governo central das prerrogativas de reduzir as desigualdades econômicas regionais entre os demais entes federados, bem como, a de comandar os mecanismos de transferências intergovernamentais aos entes subnacionais, para que estes atendam as políticas de ordem nacional, de forma uniforme.

Os pontos positivos para a concentração dos principais impostos na esfera de competência do governo central são a uniformização da tributação no território nacional, em relação às alíquotas e regras administrativas dos tributos federais, assim como a redistribuição dos recursos públicos conforme as necessidades locais. De outro lado, existe uma perspectiva negativa desse modelo, pelo fato dos entes subnacionais terem a sua autonomia reduzida, ao dependerem excessivamente de transferências intergovernamentais do ente federal, para executarem as suas políticas locais.

Na esfera nacional, a reforma tributária de 1960 buscou, dentre outros objetivos, compensar a perda de arrecadação dos entes subnacionais por meio da criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Através destes Fundos, a União, que passou a concentrar ainda mais a arrecadação tributária em sua mão, elevou as transferências financeiras aos Estados e Municípios (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Assim como as receitas públicas, as transferências intergovernamentais possuem diversas classificações, a depender da Federação estudada. Diante disso, torna-se relevante utilizar a classificação adotada por Mendes, Miranda e Cossio (2008), por ser mais próxima à realidade federativa brasileira. Os autores citados classificam as transferências em seis grupos: (i) transferências incondicionais redistributivas; (ii) transferências incondicionais devolutivas; (iii) transferências

condicionais voluntárias; (iv) transferências condicionais obrigatórias; (v) transferências ao setor produtivo privado; (vi) transferências diretas a indivíduos.

As transferências incondicionais redistributivas representam a correção das desigualdades fiscais provocadas pelas brechas verticais e horizontais. São calculadas a partir de fórmulas que incluem indicadores socioeconômicos e demográficos. Não possuem restrições sobre a discricionariedade de aplicação das receitas pelo governo local. Os exemplos nacionais desta forma de transferência são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Já as transferências incondicionais devolutivas objetivam a redistribuição dos recursos para aos entes onde se originou o fato gerador do tributo. Não possuem restrições sobre a discricionariedade de aplicação das receitas pelo governo local. Um exemplo desta modalidade de transferência é a distribuição de no mínimo 25% do valor arrecado pelo ICMS, aos municípios de origem do fato gerador.

Por sua vez, as transferências condicionais voluntárias correspondem à concessão de recursos do governo central aos entes subnacionais, por meio da realização de contratos de repasse, acordos e convênios, para que determinadas atividades sejam executadas pelos governos locais. O ente nacional pode impor restrições quanto aos entes subnacionais, quanto à discricionariedade de aplicação das receitas.

Enquanto que as transferências condicionais obrigatórias objetivam garantir um investimento mínimo adequado a certos setores essenciais, nos quais a maioria dos entes locais não possuem condições fiscais de mantê-los adequadamente. Os recursos são condicionados à manutenção de despesas de setores especificados pelo governo central. Os recursos transferidos para a manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb).

As transferências ao setor produtivo privado e as diretas a indivíduos não são consideradas transferências intergovernamentais, pois se tratam de distribuições de recursos governamentais a pessoas físicas ou jurídicas, a título de fomento ao desenvolvimento ou auxílio financeiro às pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica.

Carvalho (2019) apresenta um rol dos principais mecanismos de transferências intergovernamentais da União e do Estado aos Municípios, no âmbito nacional, são eles:

(i) Fundo de Participação dos Municípios (FPM): criado por meio da Emenda Constitucional nº 18/1965, era composto por 10% da arrecadação do IR e do IPI. A Constituição Federal de 1988 recepcionou a regulamentação do FPM pelo CTN, quando passou a ser composto por 22,5% da arrecadação do IR e do IPI. Os critérios de distribuição dos recursos do FPM são definidos pelo Ato Complementar nº 35/1967 e pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981.

(ii) Cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR): o ITR é um tributo de competência exclusiva da União, no qual incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana. Aos Municípios são destinados 50% do produto da arrecadação do ITR, daqueles imóveis rurais neles situados. Ademais, o Decreto nº 6.433/2008 disciplinou a celebração e execução de convênio entre a União e os Municípios, com a finalidade de delegar as atribuições de fiscalização e cobrança do ITR aos entes locais, facilitando a arrecadação do referido imposto.

(iii) Cota-parte do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF-ouro): quando o ouro é definido, por lei, como ativo financeiro ou instrumento cambial, incide exclusivamente o IOF, de competência da União. Nesta hipótese, 70% do produto da arrecadação é destinado ao Município de origem do fato gerador.

(iv) Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação): o IPI é um tributo de competência exclusiva da União. 10% do produto da arrecadação do IPI-exportação é destinado aos Estados e DF, sendo que desta parcela, 25% destinam-se aos Municípios de origem.

(v) Transferência do ICMS-Desoneração (Lei Kandir): a Lei Complementar nº 87/1996 regulamenta a cobrança do ICMS por operação interna (intraestadual) e operação interestadual, bem como, a não incidência do ICMS naquelas operações e prestações voltadas à exportação de mercadorias. Para compensar esta desoneração, a União garante um mecanismo de compensação aos Estados e Municípios exportadores, correspondendo a 75% aqueles e 25% a estes, do valor exportado correspondente.

(vi) Transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): A EC

nº 14/1996 criou o FUNDEF, fundo substituído pelo FUNDEB, no ano de 2007. Cada Estado e o DF possui um fundo especial de natureza contábil, composto por 20% das receitas descritas nos incisos do art. 3º, da Lei 14.113/2020. Para os Municípios, a transferência de recursos é efetuada seguindo o critério do número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, públicos.

(vii) Transferências do Sistema Único de Saúde (SUS): os recursos para a manutenção do SUS é oriundo do orçamento da seguridade social. Para que os Municípios tenham acesso a estes recursos, é necessário que institua o Fundo de Saúde, e deverá aplica-los apenas no serviço público de saúde. Ademais, o SUS é regulamentado pela Lei nº 8.080/1990.

(viii) Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): o ICMS é o principal imposto de competência exclusiva dos Estados, devido a sua ampla base tributária, ademais 25% do produto da arrecadação pertence aos Municípios. 75% do valor desta quota-parte municipal são rateados de acordo com o critério territorial, baseado no local de origem do fato gerador do imposto, e os outros 25% são distribuídos conforme lei estadual dispuser.

(ix) Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA): o IPVA é um tributo de competência exclusiva dos Estados, 50% do produto de sua arrecadação são destinados aos Municípios, de acordo com o critério do local de licenciamento do automóvel.

5 AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

Antes de tratar sobre a autonomia financeira municipal é fundamental diferenciar os conceitos de soberania do Estado nacional e a autonomia federativa, pois muitas vezes confundem-se. A soberania é um conceito abordado principalmente na Teoria Política e no Direito Constitucional, foi construído por teóricos das ciências políticas, como Nicola Matteucci, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e Emmanuel Joseph Siéyès, em um contexto de surgimentos dos Estados nacionais modernos (COSTA, 2014). Burdeau (1962, p. 102, citado por MEIRELLES, 2013. p. 91) e Duverger (1962, p. 64, *apud* MEIRELLES, 2013. p. 91) definem soberania como:

[...] o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontrastável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania Nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida (CF, art. 1º, I, e parágrafo único). Como *poder de governo*, pertence à Nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado.

Em uma Federação, em um primeiro momento, o conceito de soberania nacional pode entrar em choque com os fundamentos dessa forma de Estado. Entretanto, a soberania, em uma Federação, é dividida entre interna e externa. O representante da soberania nacional, nos assuntos externos, é a União. No tocante à soberania interna, os Estados e, no caso da Federação brasileira, os Municípios, auferem uma parcela dessa soberania, por outorga da Constituição Federal, na qual os concedem determinados poderes políticos, administrativos e financeiros, entretanto, essa transferência de poderes não os tornam soberanos, mas autônomos (MEIRELLES, 2013).

Já a autonomia, tratada neste tópico, é uma relação interna de poder, típica das Federações. Meirelles (2013, p. 91) a define como:

[...] é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membro, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I).

Bastos e Martins (1995, p. 193) sintetizam o conceito de autonomia como “a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embaça”. Portanto, a partir das definições citadas, não há que se falar em soberania dos Municípios, pois apenas a União a detêm na representação internacional. Aos Municípios lhes são garantida a autonomia política, administrativa e financeira, pois a Constituição Federal outorga essas prerrogativas aos entes que compõe a República Federativa.

Blairon (2017) diferencia soberania política da soberania fiscal, para a autora o imposto é um poder soberano, o que, em um primeiro momento, pode induzir a compreensão de que partilhar o poder de tributar para entes subnacionais seria o compartilhamento do poder soberano de uma nação, o que cairia em uma contradição existencial do próprio Estado, pois a soberania é indivisível. Entretanto,

existe uma dissociação entre os titulares originários da soberania política e da soberania fiscal, pois as origens destas formas de soberania são distintas, a primeira cede poder a segunda. Assim, a autora (2017, p. 230) compreende que por obedecerem a lógicas diferentes, a soberania política não é um poder, mas uma liberdade, já a soberania fiscal configura-se como uma autonomia, a descrevendo como “a capacidade de adotar normas próprias, neste caso as fiscais, no que diz respeito ao destinatário da regra tributária, à determinação da base, à alíquota e aos métodos de cobrança¹¹”.

Assoni Filho (2008, p. 477) destaca que a descentralização fiscal é essencial para a efetivação da democracia participativa, pois os entes subnacionais estão mais próximos dos cidadãos, e são eles que conhecem de perto as suas reais necessidades, afirmando ainda que:

[...] a descentralização de recursos é um dos mecanismos aptos à garantia da autonomia financeira das entidades subnacionais, sem a qual permanece inócua a participação da sociedade civil no processo decisório governamental de âmbito local.

A autonomia municipal é considerada um princípio constitucional, pois a Constituição Federal, no capítulo que trata da intervenção federal (art. 34, inciso VII, alínea “c”), define que a violação do princípio constitucional da autonomia municipal, por parte de um Estado, é motivo para a intervenção federal naquele ente. São fatores condicionantes à plena garantia desse princípio: (i) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); (ii) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; (iii) poder normativo próprio, mediante a elaboração de leis municipais dentro de sua competência exclusiva e suplementar; (iv) poder de autoadministração (MEIRELLES, 2013).

Mendes (2016) sintetiza a essência da autonomia municipal em duas capacidades: (i) autoadministração e; (ii) autogoverno. A característica de autoadministração demanda competências materiais ao ente municipal, como a gestão e gerenciamento dos servidores públicos, de seu patrimônio e dos tributos de sua competência. Essa gestão deve ser executada por autoridades locais, não delegadas, munidas de responsabilidades próprias. No tocante à capacidade de

¹¹ Tradução livre do texto original: L'autonomie est la capacité de se doter de ses propres normes, en l'occurrence fiscales, concernant donc le destinataire de la règle fiscale, la détermination de l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

autogoverno, ela é demonstrada por meio da independência da administração local em relação aos outros entes federados, bem como, no direito dos municípios em eleger seus governantes (prefeito e vereadores).

Meirelles (2013) organiza a autonomia municipal em três divisões: autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira. Considerando o objeto pesquisado, restringir-se-á em analisar a autonomia financeira dos Municípios. Esta característica é derivada do disposto no art. 30, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 30), *ipsis litteris*: “Compete aos Municípios: [...] instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

De acordo com Nazon (2020, p. 48), a autonomia fiscal é integrante da autonomia financeira, deste modo, aquela “depende do nível de recursos próprios e do poder fiscal das entidades locais¹².” Para o autor mencionado, as entidades regionais são consideradas financeiramente autônomas se dispuserem de recursos próprios suficientes, de maneira que possam utilizá-los livremente na execução das despesas de sua respectiva competência. Refere-se aos entes locais da Espanha e Itália, que apesar destes países não se configurarem oficialmente como Federações, podem ser considerados como “Estados regionais”. Ainda sobre a experiência italiana com a autonomia fiscal local, o autor (2020, p. 50) afirma que “os recursos fiscais próprios e os recursos compartilhados com o Estado devem permitir que as autoridades locais financiem todos os seus poderes substituindo as transferências do Estado¹³.”

Ainda acerca da autonomia financeira dos entes locais em âmbito europeus, o Art. 9º da Carta Europeia de Autonomia Local estabelece um rol de garantias financeiras a serem cedidas às chamadas autarquias locais, pelos Estados-membros da União Europeia, tais como, a garantia à proporcionalidade entre os recursos financeiros disponíveis às autarquias e as atribuições que lhes são previstas na Constituição ou em lei, a capacidade de instituir tributos de âmbito local, em bases diversificadas, obedecendo a limites nacionais, bem como, “a recursos

¹² Tradução livre do texto original: “Cette dernière tient par le niveau des ressources propres et par le pouvoir fiscal des entités locales.”

¹³ Tradução livre do texto original: “les ressources fiscales propres et les ressources partagées avec l’État doivent permettre aux collectivités locales de financer l’ensemble de leurs compétences en se substituant aux transferts de l’État.”

próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” (CONSELHO DA EUROPA, 1985, art. 9º).

As demais faces da autonomia municipal, quais sejam as autonomias política e administrativa, são interdependentes da autonomia financeira, pois sem receitas e sem a capacidade de administrá-las, os poderes de autogoverno, normativo e de autoadministração seriam inutilizados, não teriam qualquer efeito prático no cotidiano das municipalidades. Tal concepção foi incorporada as Constituições Federais promulgadas ou outorgadas a partir da Constituição de 1946. Neste sentido, Assoni Filho (2008, p. 480) afirma que “somente a autonomia financeira, em um contexto federativo, pode preservar o Governo local de um verdadeiro estado de inanição decisória”, portanto, a efetividade da autonomia dos entes subnacionais só ocorre se os mesmos dispuserem de recursos razoavelmente suficientes para executarem as suas respectivas funções. Conti (2001, p. 14 *apud* ASSONI FILHO, 2008, p. 480) é mais incisivo nesse sentido ao afirmar que “A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso.”

Para garantir a autonomia financeira municipal, a Constituição discriminou tributos de sua competência (art. 156), lhes assegurando também uma parcela de tributos arrecadados pela União e pelo Estado no qual faz parte, por meio dos mecanismos de transferências intergovernamentais. Salienta-se que aos Municípios não foi concedido o poder de criar impostos, pois o termo “instituir”, presente no art. 30, inciso III, da Constituição Federal, refere-se à regulamentação dos impostos de sua competência, já discriminados no texto constitucional e na legislação infraconstitucional federal.

Apesar das garantias constitucionais dos Municípios poderem instituir os tributos de sua competência, bem como, se beneficiarem das transferências de parcela das receitas arrecadadas pela União e pelos Estados, é inegável que os mecanismos de transferências intergovernamentais comprometem a autonomia financeira dos Municípios, pois estes entes não possuem qualquer capacidade de gerenciamento e regulamentação sob os tributos que não lhes foram atribuídos competências privativa ou comum. Dependem, assim, das alíquotas instituídas pelos demais entes, bem como, da efetiva arrecadação dos tributos nos quais detêm uma parcela de seus produtos.

Acerca do apontamento descrito acima, Mendes, Miranda e Cosio (2008) argumentam que no atual modelo de obtenção de receitas públicas do país, no qual privilegia as receitas transferidas em detrimento das receitas próprias, formou-se um grupo de Municípios pequenos sobrefinanciados pelo FPM que não exploram a sua base tributária, por considerar impopular, ao mesmo tempo em que os mesmos não possuem qualquer responsabilidade financeira no sentido de sanar as receitas públicas, por terem a certeza que os cofres municipais serão recheados de recursos transferidos da União e do Estado. Deste modo, a autonomia financeira destes entes torna-se propositalmente fragilizada, por seus próprios atores políticos. O sobrefinanciamento dos Municípios pequenos ocorre devido à maneira com que as alíquotas de distribuição do FPM são estabelecidas, favorecendo os repasses financeiros aos Municípios menos populosos. Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) compartilham de ponto de vista semelhante, acrescentando que as transferências intergovernamentais podem converte-se em um convite ao desperdício de recursos, bem como, instrumentos de captação de apoio político, “promovendo o favorecimento dos aliados políticos do governo central” (SUZARTI; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

Por sua vez, Barbosa *et al* (2020) defende que a existência de tributos próprios de competência dos Municípios, lhes forneceram instrumentos fiscais para financiar a prestação de serviços públicos de sua competência, porém, na prática a autonomia financeira municipal não é observável, pois em detrimento às numerosas atribuições legalmente determinadas aos Municípios, estes entes enfrentam dificuldades para arrecadar o mínimo suficiente, restando-lhes uma dependência em relação aos recursos alocados dos outros entes federados. Ademais, os Municípios menores possuem pouco estímulo para arrecadar mais receitas de sua competência, pois os mesmos apresentam baixa atividade econômica e a prestação de serviços públicos é menos complexa, entretanto, os efeitos fiscais desta prática são maléficos ao orçamento público, e politicamente, reduz a autonomia financeira desses entes.

Exemplificando o exposto, de acordo com Barbosa *et al* (2020), a política de isenção do IPI, aplicada pela União entre os anos de 2009 e 2013, afetaram negativamente as receitas públicas dos Municípios, pois uma parcela do produto arrecadado pelo IPI é destinada ao FPM. A partir do momento em que a União decidiu pela isenção do IPI em determinados setores da indústria nacional, como o

automotivo e da “linha branca”, essa redução da arrecadação federal gerou um reflexo negativo na arrecadação dos Municípios, os induzindo a buscar novos meios de elevar as suas receitas. Este efeito reflexivo foi mais intenso naqueles Municípios que apresentam uma maior dependência das receitas transferidas (BARBOSA *et. al.*, 2020).

Além das dificuldades impostas pelas limitações referentes às transferências fiscais intergovernamentais, aponta Rodden (2005) que os governos centrais podem restringir a autonomia financeira dos governos locais “impondo limitações formais à obtenção de empréstimos pelos governos subnacionais” (RODDEN, 2005). Essa limitação reduz ainda mais a autonomia financeira dos governos locais, pois o acesso ao mercado de crédito é fator fundamental para o financiamento de obras públicas, principalmente.

6 METODOLOGIA

Nesta pesquisa, buscou-se a adoção de uma metodologia capaz de conciliar uma avaliação qualitativa com um tema inserido nas ciências sociais, objetivando desenvolver uma análise comparativa da autonomia financeira dos Municípios do Estado da Paraíba, a partir de critérios demográfico e econômico. Para isso, foram necessárias duas etapas de pesquisa, a saber:

(i) A primeira etapa consistiu na identificação do problema de pesquisa, a ser investigado. Para interpretá-lo e fundamentá-lo, recorreu-se a literatura jurídica, política e econômica, notadamente a teoria do federalismo fiscal, o direito municipal e o fenômeno da “brecha vertical”, não ignorando o percurso histórico dessas três bases teóricas essenciais para esta pesquisa. A partir do fenômeno da “brecha vertical”, descrito por Prado (2007), foi possível formular a etapa quantitativa da pesquisa.

(ii) A segunda etapa consistiu na utilização da fórmula secundária descrita por Prado (2007, p. 9), para estimar o fenômeno da brecha vertical apresentada pelos Municípios, qual seja *“a relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo Governo Central GC”*. Para tanto, inicialmente foi delimitado o universo da pesquisa, dividindo os 223 Municípios do Estado da Paraíba em cinco grupos, seguindo os critérios demográfico e econômico. A partir desta delimitação de pesquisa, foram coletados os dados acerca das receitas tributárias próprias e

transferidas de cada Município, em determinado lapso temporal, e em seguida, estimado o comportamento da autonomia financeira de cada grupo pesquisado, para possibilitar uma análise comparativa entre os agrupamentos de municipalidades, atingindo, assim, o objetivo geral desta pesquisa.

A metodologia adotada fora abordada por Mendes, Miranda e Cosio (2008), ao avaliarem os impactos das transferências intergovernamentais das receitas públicas dos Estados e Municípios, no ano de 2006. Em estudo aproximado, Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) relacionaram as receitas públicas por fonte, como próprias ou transferidas, com as variáveis populacional e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Tais pesquisas são tomadas como referência entre estudiosos das receitas públicas, principalmente das receitas transferidas, por apresentarem técnicas comparativas e de contabilidade.

Para garantir o caráter científico desta pesquisa, adotou-se uma classificação metodológica para executá-la de forma imparcial, a fim de atingir resultados verossímeis à realidade. Oportunamente, Marconi e Lakatos (2003, p. 83) conceituam método como:

[...] o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Em relação ao método de abordagem, no qual possui um nível elevado de abstração, esta pesquisa adotou o método dedutivo, pois tem como ponto de partida uma análise geral sobre o municipalismo e federalismo tendo como finalidade um estudo particular acerca da autonomia financeira dos Municípios paraibanos. Portanto, se baseia em premissas teoricamente consolidadas na doutrina político-jurídica para embasar um estudo em nível local. Devido ao grande número de Municípios que o Estado da Paraíba possui, totalizando 223 municipalidades, e considerando o curto prazo de duração de uma pesquisa de mestrado *stricto sensu*, foi selecionada uma amostragem estatisticamente arbitrária de Municípios, subdivididos em cinco grupos. Para o agrupamento foram utilizados os critérios demográfico (população) e econômico (PIB *per capita*), de forma a garantir a imparcialidade da amostra escolhida e o não falseamento dos resultados. A partir da conclusão da análise dos dados obtidos na amostragem, os resultados devem

indicar a veracidade das premissas estabelecidas, como apontam Marconi e Lakatos (2003, p. 92): “Se todas as premissas são verdadeiras, a conclusão *deve* ser verdadeira”.

Quanto aos métodos adotados, em sentido restrito, esta pesquisa pode ser classificada: (i) quanto aos objetivos; (ii) quanto à natureza; (iii) quanto aos procedimentos e; (iv) quanto à abordagem do problema.

Quanto aos objetivos, caracteriza-se como exploratório, especificamente como exploratório-descritivo, pois objetiva aprofundar teoricamente sobre o fenômeno da autonomia financeira municipal, com a finalidade de estabelecer pressupostos para a execução de uma pesquisa descritiva, baseada na coleta e tratamento de dados. Triviños (1987, p. 109) aponta que no estudo exploratório:

O pesquisador parte de uma hipótese e aprofunda seu estudo nos limites de uma realidade específica, buscando antecedentes, maior conhecimentos para, em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou do tipo experimental.

Marconi e Lakatos (2003) apontam que em um estudo exploratório-descritivo os procedimentos de amostragem são flexíveis, sem o emprego de técnicas probabilísticas de amostragem, pois se trata da descrição de um determinado fenômeno.

Quanto à natureza, esta pesquisa classifica-se como aplicada, pois contribui com a constatação e resolução de um problema de ordem prática, a possível falta de autonomia financeira municipal, no qual é apontado no campo teórico-acadêmico.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada como histórica, bibliográfica, documental e *ex-post fact*. É considerada histórica, pois apresenta um estudo das raízes de atores atuais e essenciais para a formulação desta pesquisa, tais como, o Município como ente federativo, a federação como forma de estado e os tributos municipais. Marconi e Lakatos (2003, p. 106-107) consideram importante o levantamento histórico de conceitos utilizados na pesquisa, para compreender as suas concepções atuais:

Partindo do princípio de que as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função. Assim, o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes

componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época.

Quanto à abordagem do problema da pesquisa, considera-se uma pesquisa qualitativa, pois analisa os aspectos subjetivos de um fenômeno político-jurídico, a autonomia financeira municipal, o estudando por meio dos dados financeiros documentais coletados, o que tornou possível elaborar uma conclusão aos pressupostos apresentados (TRIVIÑOS, 1987).

O universo desta pesquisa abrangeria os 223 Municípios do Estado da Paraíba. Entretanto, devido à grande numerosidade de municipalidades e a limitação temporal do cronograma desta pesquisa, tornou-se necessária a criação de critérios para selecionar uma amostra de Municípios dentre os 223 existentes. Como anteriormente exposto, adotou-se os critérios demográfico e econômico, para que os resultados obtidos possam confirmar as premissas de partida, no tocante a autonomia municipal.

Foram adotados os critérios demográfico e econômico na seleção dos Municípios e na análise comparativa entre os grupos pesquisados, aproximando-se da metodologia da pesquisa realizada por Mendes, Miranda e Cosio (2008), nos quais adotaram o critério demográfico no agrupamento dos Municípios investigados. O critério econômico PIB *per capita* foi adicionado, em conjunto ao demográfico, com a finalidade de analisar os impactos da atividade econômica local na relação entre arrecadação de tributos e recebimento de transferências intergovernamentais, considerando que a tributação incide sobre a exteriorização da riqueza dos privados, entretanto, a redistribuição de receitas por meio das transferências não segue essa lógica.

A partir do primeiro critério, o demográfico, foi possível dividir os Municípios paraibanos em cinco grupos, de acordo com a ordem crescente de número de habitantes, a partir dos dados populacionais estimados pelo IBGE Cidades para o ano de 2019, resultando no seguinte:

Quadro 6 – Divisão dos Municípios paraibanos a partir do critério demográfico.

(continua)

Grupo	Faixa demográfica	Número de Municípios	Total de habitantes
Grupo 01	Menos de 05 mil habitantes	68	241.925 hab.

Grupo 02	05 mil a 10 mil habitantes	67	459.484 hab.
Grupo 03	10 mil a 20 mil habitantes	54	789.569 hab.
Grupo 04	20 mil a 100 mil habitantes	30	1.066.311 hab.
Grupo 05	Acima de 100 mil habitantes	04	1.474.859 hab.

Elaborado por: Autor. Fonte: IBGE Cidades (IBGE, 2020).

Quanto ao critério demográfico, observa-se um elevado número de Municípios paraibanos com menos de 10 mil habitantes, sendo 135 municipalidades, o que corresponde a 60,5% do total de Municípios. Em sentido inverso, apenas 34 Municípios possuem mais de 20 mil habitantes. Em termos numéricos, os 135 Municípios nos grupos 01 e 02 somam apenas 701.409 habitantes, apresentando uma forte desigualdade demográfica quando comparados com os 34 Municípios dos grupos 04 e 05, que somam 2.541.170 habitantes, mais da metade da população do Estado da Paraíba (IBGE, 2020).

Mesmo com a divisão dos 223 Municípios do Estado por meio de um critério demográfico, ainda persiste o problema metodológico do alcance da pesquisa, pois o elevado número de municipalidades ainda persiste. Por esta razão, recorreu-se a um segundo critério para afunilar o objeto pesquisado, o critério econômico. Para tanto, adotou-se o indicador de PIB *per capita* do ano de 2019, levando em consideração o afirmado por Mankiw (2015, s.p.): “O produto interno bruto, ou PIB, costuma ser considerado o melhor indicador do desempenho da economia.” Em termos conceituais, o mesmo autor (2015, s.p.) define o PIB como “o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em uma economia durante um determinado período de tempo.” De acordo com Blanchard (2011, p. 18-19), o PIB pode apresentar três definições:

1. O PIB é o valor dos bens e serviços finais produzidos em uma economia em um dado período.
2. O PIB é a soma dos valores adicionados na economia em um dado período.
3. O PIB é a soma das rendas na economia em um dado período.

Ademais, o PIB é composto pela soma de quatro fatores: (i) Consumo (*C*); (ii) Investimento (*I*); (iii) Compras do governo (*G*) e; (iv) Exportações Líquidas (*NX*). Portanto, a fórmula matemática de obtenção do PIB (*Y*) pode ser configurada da seguinte maneira (MANKIW, 2015):

$$Y = C + I + G + NX$$

Compreendido o conceito macroeconômico de PIB, o PIB *per capita* representa a divisão do valor total do PIB sobre o número de habitantes que a delimitação territorial possui. Mankiw (2015) defende que para uma melhor compreensão da dimensão do PIB dos Estados Unidos, pode-se dividir o valor (Y) pelo número de habitantes que o país possui, obtendo assim o PIB *per capita* a partir da seguinte fórmula: Y/L , sendo Y = PIB e L = população.

Pelo exposto, foi calculado o PIB *per capita* de cada um dos Municípios que compõem os cinco. A partir da obtenção desse resultado, foi calculada a média aritmética do PIB *per capita* de cada um dos cinco grupos pesquisados, obtendo assim o PIB *per capita* médio dos grupos. Este procedimento pode ser resumido na seguinte fórmula, desenvolvida para os fins desta pesquisa:

$$G^x = \frac{Y_{pc}^1 + Y_{pc}^2 + Y_{pc}^3 \dots}{T_m}$$

Sendo: G^x = Grupo pesquisado;

Y_{pc} = PIB *per capita* municipal;

T_m = Total de Municípios do grupo.

Realizados os cálculos do PIB *per capita* médio de cada Município dos cinco grupos pesquisados, obteve os seguintes valores:

Quadro 7 – Valor do PIB *per capita* médio dos grupos de Municípios pesquisados.

Grupo	PIB <i>per capita</i> médio
Grupo 01	R\$ 9.936,64
Grupo 02	R\$ 9.191,23
Grupo 03	R\$ 10.286,04
Grupo 04	R\$ 13.747,89
Grupo 05	R\$ 20.355,98

Elaborado por: Autor. Fonte: IBGE Cidades (IBGE, 2020).

A partir dos dados expostos acima, observa-se que existe uma proximidade econômica entre os Municípios dos grupos 01, 02 e 03, ou seja, aqueles com menos

de 20 mil habitantes, enquanto que os Municípios com uma população acima desse valor apresentam um desempenho econômico maior, que pode refletir na arrecadação tributária própria (tributos de competência exclusiva municipal), com reflexos em sua autonomia financeira, como exposto no segundo pressuposto desta pesquisa.

O passo conseguinte foi selecionar os cinco Municípios nos quais seus respectivos PIB *per capita* mais se aproximam do PIB *per capita* médio de seu grupo populacional, ou seja, foram escolhidos os cinco Municípios que mais refletem e se aproximam do perfil econômico do grupo populacional no qual se insere. A opção por esse método de seleção é justificada para oferecer maior confiabilidade aos resultados obtidos, pois evita uma seleção tendenciosa dos objetos estudados por parte do pesquisador, bem como, reduz as possíveis distorções arrecadatórias geradas por aqueles Municípios que possuem um PIB *per capita* extremamente elevado, como se verifica no caso de Alhandra, Município de 19.727 habitantes, detentor de um PIB *per capita* de R\$ 63.198,20, alavancado pela presença do polo cimenteiro do litoral sul paraibano, considerado o mais elevado do Estado da Paraíba, porém, muito distante da média dos Municípios de seu grupo, que corresponde a R\$ 10.286,04. Deste modo, selecionar a amostra estudada com base na proximidade numérica do PIB *per capita* dos Municípios com o PIB *per capita* dos seus respectivos grupos foi o caminho mais científico e racional a ser adotado.

Partindo do critério explicado anteriormente, foi realizada a seleção de cinco Municípios de cada um dos grupos estudados, excetuando-se o grupo 05, no qual possui apenas quatro Municípios com mais de 100.000 habitantes no Estado da Paraíba, obtendo-se a seguinte amostragem arbitrária:

Quadro 8 – Municípios selecionados a partir dos critérios demográfico e econômico.

(continua)

Grupo	Municípios selecionados	População	PIB <i>per capita</i>
Grupo 01	Bernardino Batista	3.536 hab.	R\$ 9.835,44
	Carrapateira	2.687 hab.	R\$ 9.806,15
	Poço de José de Moura	4.337 hab.	R\$ 9.793,27
	Passagem	2.436 hab.	R\$ 9.788,37
	Riachão do Poço	4.540 hab.	R\$ 10.111,15
	Pedra Lavrada	7.899 hab.	R\$ 9.229,35
	São Miguel de Taipu	7.410 hab.	R\$ 9.151,55

Grupo 02	São Mamede	7.702 hab.	R\$ 9.134,93
	Curral de Cima	5.218 hab.	R\$ 9.257,05
	Condado	6.658 hab.	R\$ 9.075,85
Grupo 03	Itatuba	11.016 hab.	R\$ 10.326,56
	Belém	17.705 hab.	R\$ 10.331,85
	Salgado de São Félix	12.131 hab.	R\$ 10.351,73
	Sumé	17.031 hab.	R\$ 10.389,04
	São João do Rio do Peixe	18.026 hab.	R\$ 10.424,95
Grupo 04	Bayeux	97.203 hab.	R\$ 13.922,53
	Alagoa Nova	20.921 hab.	R\$ 14.002,94
	Catolé do Rocha	30.684 hab.	R\$ 13.134,84
	Mamanguape	45.136 hab.	R\$ 14.387,47
	São Bento	34.344 hab.	R\$ 12.945,68
Grupo 05	Campina Grande	411.807 hab.	R\$ 22.583,86
	Santa Rita	137.349 hab.	R\$ 17.596,10
	Patos	108.192 hab.	R\$ 16.208,14
	João Pessoa	817.511 hab.	R\$ 25.035,80

Elaborado por: Autor. Fonte: IBGE Cidades (IBGE, 2020).

Para a coleta dos dados relacionados à obtenção de receitas, próprias e transferidas, por parte dos Municípios pesquisados, foi adotado os anos de 2016 a 2019. Os dois anos recentes, de 2020 e 2021, foram retirados do lapso temporal pesquisado, em decorrência da forte interferência da pandemia de Covid-19 na arrecadação de receitas por parte dos entes federados. Para Levy (2021, p. 01) “A pandemia do coronavírus produziu um choque inédito em magnitude sobre a economia como um todo e as contas públicas em particular”, acrescentando que:

O efeito indireto da Covid-19 sobre o resultado do governo federal decorre de seu impacto negativo sobre a atividade econômica e da queda da arrecadação de impostos e outras receitas ligadas ao ciclo econômico.

Por essa razão, optou-se por não incluir no período pesquisado os anos em que a crise sanitária global afetou a economia e, por consequência, a arrecadação de receitas públicas. De outro modo, a inclusão dos dois anos causaria uma distorção dos resultados obtidos na pesquisa, pois o período fugiu da “normalidade” historicamente admitida para as finanças públicas.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram colhidos em fontes disponíveis a pesquisadores, fornecidos em portais governamentais, como o IBGE Cidades e

SAGRES, e trabalhos científicos de dissertações e teses. A coleta destes dados ocorreu nos anos de 2021 e 2022, ainda que o lapso temporal adotado fora entre 2016 e 2019, pelas razões anteriormente expostas.

As informações e dados relativos aos critérios demográfico (habitantes) e econômico (PIB *per capita*) foram obtidos no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE Cidades, com as estimativas populacionais elaboradas pelo próprio Instituto, pois no ano de 2020 não foi realizado censo demográfico.

Os dados financeiros, relativos às receitas públicas municipais, foram obtidos por meio do Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, vinculado ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, utilizado para divulgar e garantir a publicidade das finanças públicas do Estado da Paraíba e de seus Municípios integrantes.

Para estimar o nível de autonomia financeira de um ente subnacional, como o Município, é fundamental calcular a “brecha vertical” que o mesmo apresenta, apenas assim é possível avaliar a diferença entre os encargos atribuídos e assumidos ao ente subnacional e a capacidade financeira autônoma que este ente dispõe, sem depender das transferências intergovernamentais (PRADO, 2007).

Para estimar a brecha vertical dos Municípios selecionados foi escolhida a segunda forma de calculá-la, como apontada por Prado (2007, p. 9): “*a relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo Governo Central GC*”. Por esta razão, as variáveis selecionadas para a realização desta pesquisa se restringiram as receitas públicas municipais, quais sejam: (i) receitas totais; (ii) receitas próprias e; (iii) receitas transferidas.

As receitas públicas podem ser definidas como o conjunto dos recursos que são entregues ao Estado pela sociedade, por meio dos quais serão financiadas as despesas por ele realizadas (SILVA, 2011). Para os fins desta pesquisa, adotou-se a classificação das receitas quanto à sua origem, sendo divididas em: (i) receitas originárias; (ii) receitas derivadas e; (iii) receitas transferidas. As receitas derivadas, especialmente as tributárias, se configuram como a principal fonte de recursos da União, porém, a realidade dos entes subnacionais é diferente (HARADA, 2016).

As receitas totais dos Municípios correspondem à soma das suas receitas originárias, derivadas e transferidas. Considerando a classificação legal, a partir da Lei nº 4.320/64, as receitas totais são o resultado da soma das receitas correntes e de capital. Estas receitas são obtidas por todas as unidades gestores legalmente

constituídas nos Municípios, como a Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde, Instituto de Previdência e Assistência, entre outros.

As receitas próprias dos Municípios correspondem à soma das receitas originárias e derivadas, como aquelas decorrentes da exploração comercial do patrimônio municipal, dos tributos constitucionalmente delegados aos Municípios, dentre outros. Prado (2007) denomina-as como recursos próprios dos governos subnacionais, pois são obtidas, instituídas e regulamentadas pelos próprios entes locais, bem como, são essas que garantem a autonomia financeira desses entes.

O portal SAGRES fornece os dados relativos às receitas públicas classificando-as de acordo com a Lei nº 4.320/64, ou seja, em receitas correntes e de capital. A partir do mecanismo de pesquisa fornecido pelo SAGRES, é possível considerar como receitas próprias dos Municípios as apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 9 – Classificação das receitas próprias dos Municípios, a partir do portal SAGRES.

Receitas correntes	Receitas de capital
Receita Tributária	Operações de Crédito
Receita de Contribuições	Alienação de Bens
Receita Patrimonial	Amortização de Empréstimos
Receita Agropecuária	Outras Receitas de Capital
Receita Industrial	Operações de Crédito
Receita de Serviços	
Outras Receitas Correntes	

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

As receitas transferidas, na maioria das vezes, são classificadas como receitas derivadas. Entretanto, para efetuar o cálculo da “brecha vertical”, são necessárias considerá-las como variável a parte, não integrantes das receitas derivadas. Por esta razão, as receitas transferidas são tratadas, nesta pesquisa, de forma independente.

Esta modalidade de receita é obtida por meio das transferências intergovernamentais, sendo obrigatórias, quando decorrem da Constituição ou de leis infraconstitucionais, ou voluntárias, quando decorrentes da liberalidade do governo central ou estadual.

Seguindo a classificação legal, o portal SAGRES apresenta dois tipos de receitas transferidas:

Quadro 10 – Classificação das receitas transferidas dos Municípios, a partir do portal SAGRES.

Receitas correntes	Receitas de capital
Transferências Correntes	Transferências de Capital

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Os dados obtidos foram organizados, inicialmente, em planilhas do *software* Microsoft Excel, onde foi possível realizar as operações matemáticas necessárias. Para uma melhor análise desses dados, de forma didática, foram seguidas as seguintes etapas para atingir os resultados finais pretendidos nesta pesquisa:

- 1ª. Obtenção do valor das receitas totais de cada Município dos cinco grupos analisados, e o estabelecimento do percentual correspondente das receitas próprias e transferidas, resultando na estimativa da “brecha vertical”;
- 2ª. Obtenção do valor médio da “brecha vertical” de cada grupo analisado, na forma percentual;
- 3ª. Realização da correlação entre o valor médio da “brecha vertical” de cada grupo pesquisado, de forma comparativa, para reafirmar os pressupostos elaborados.

7 DIAGNÓSTICO E RESULTADOS

Neste capítulo será apresentado, inicialmente, o diagnóstico financeiro dos Municípios pesquisados, a partir dos dados de arrecadação de receitas dos mesmos, entre os anos de 2016 e 2019. Em destaque apresentar-se-á o valor percentual da “brecha vertical”, a fim de uma melhor interpretação dos dados coletados.

Serão representados com o símbolo (*) os Municípios que possuem regime próprio de previdência dos servidores municipais, pois as receitas arrecadadas com as contribuições previdenciárias são muito representativas em relação às receitas totais, devendo, portanto, haver a ressalva de que alguns Municípios apresentam um valor percentual de receitas próprias consideravelmente elevadas quando comparadas a outros Municípios do mesmo grupo que não possuem regime próprio previdenciário. Ademais, os Municípios que instituem contribuições previdenciárias foram inclusos no estudo, juntamente com aqueles que não instituem, pois essa modalidade de receita se enquadra como “receita própria”, considerando que o

regime próprio de previdência dos servidores municipais contribui para a autonomia financeira municipal por reduzir a dependência do regime previdenciário nacional, do Instituto Nacional do Seguro Social.

7.1 MUNICÍPIOS DO GRUPO 01

O primeiro grupo, ou grupo 01, corresponde aos cinco Municípios paraibanos com menos de cinco mil habitantes, que obtiveram uma maior proximidade numérica do PIB *per capita* médio dos 68 Municípios do Estado que se inserem nessa faixa demográfica. Os Municípios que compõe este grupo pesquisado são: (i) Bernardino Batista; (ii) Carrapateira; (iii) Poço de José de Moura; (iv) Passagem e; (v) Riachão do Poço. O lapso temporal pesquisado corresponde aos anos de 2016 a 2019.

Quadro 11 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2016.

Exercício financeiro de 2016					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bernardino Batista	R\$ 17.414.720,04	R\$ 650.749,39	3,74%	R\$ 16.763.970,65	96,26%
Carrapateira	R\$ 12.762.678,80	R\$ 186.680,07	1,46%	R\$ 12.575.996,73	98,54%
Poço de José de Moura*	R\$ 22.020.980,68	R\$ 3.879.138,45	17,62%	R\$ 18.141.842,23	82,38%
Passagem	R\$ 13.465.220,42	R\$ 211.584,16	1,57%	R\$ 13.253.636,26	98,43%
Riachão do Poço	R\$ 16.101.695,96	R\$ 369.680,96	2,30%	R\$ 15.732.015,00	97,70%
Valor médio	R\$ 16.353.059,18	R\$ 1.059.566,61	5,34%	R\$ 15.293.492,17	94,66%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 12 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2017.

(continua)

Exercício financeiro de 2017					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bernardino Batista	R\$ 14.602.042,70	R\$ 465.539,65	3,19%	R\$ 14.136.503,05	96,81%
Carrapateira	R\$	R\$	2,18%	R\$	97,82%

	10.826.405,06	236.506,42		10.589.898,64	
Poço de José de Moura*	R\$ 18.388.318,01	R\$ 2.974.922,59	16,18%	R\$ 15.413.395,42	83,82%
Passagem	R\$ 11.615.945,77	R\$ 185.359,43	1,60%	R\$ 11.430.586,34	98,40%
Riachão do Poço	R\$ 14.563.576,43	R\$ 1.121.163,13	7,70%	R\$ 13.442.413,30	92,30%
Valor médio	R\$ 13.999.257,59	R\$ 996.698,20	6,17%	R\$ 13.002.559,40	93,83%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 13 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2018.

Exercício financeiro de 2018					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bernardino Batista	R\$ 16.408.517,20	R\$ 419.758,29	2,56%	R\$ 15.988.758,91	97,44%
Carrapateira	R\$ 13.179.615,90	R\$ 280.982,05	2,13%	R\$ 12.898.633,85	97,87%
Poço de José de Moura*	R\$ 21.245.115,78	R\$ 3.546.474,10	16,69%	R\$ 17.698.641,68	83,31%
Passagem	R\$ 12.627.333,98	R\$ 124.217,45	0,99%	R\$ 12.503.116,53	99,01%
Riachão do Poço	R\$ 18.362.072,85	R\$ 1.253.451,36	6,83%	R\$ 17.108.621,49	93,17%
Valor médio	R\$ 16.364.531,14	R\$ 1.124.976,65	5,84%	R\$ 15.239.554,49	94,16%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 14 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 01 no exercício financeiro de 2019.

Exercício financeiro de 2019					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bernardino Batista	R\$ 20.075.227,84	R\$ 611.186,38	3,04%	R\$ 19.464.041,46	96,96%
Carrapateira	R\$ 13.412.864,90	R\$ 317.359,93	2,37%	R\$ 13.095.504,97	97,63%
Poço de José de Moura*	R\$ 21.908.606,85	R\$ 4.333.449,10	19,78%	R\$ 17.575.157,75	80,22%
Passagem	R\$ 13.612.358,71	R\$ 141.915,43	1,04%	R\$ 13.470.443,28	98,96%
Riachão do Poço	R\$ 17.914.284,72	R\$ 1.007.810,29	5,63%	R\$ 16.906.474,43	94,37%
Valor médio	R\$ 17.384.668,60	R\$ 1.282.344,27	6,37%	R\$ 16.102.324,38	93,63%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

7.2 MUNICÍPIOS DO GRUPO 02

O segundo grupo, ou grupo 02, corresponde aos cinco Municípios paraibanos com mais de cinco mil habitantes e menos de dez mil, que obtiveram uma maior proximidade numérica do PIB *per capita* médio dos 67 Municípios do Estado que se inserem nessa faixa demográfica. Os Municípios que compõem este grupo pesquisado são: (i) Pedra Lavrada; (ii) São Miguel de Taipu; (iii) São Mamede; (iv) Curral de Cima e; (v) Condado. O lapso temporal pesquisado corresponde aos anos de 2016 a 2019.

Quadro 15 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2016.

Exercício financeiro de 2016					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Pedra Lavrada*	R\$ 26.954.173,65	R\$ 6.220.568,15	23,08%	R\$ 20.733.605,50	76,92%
São Miguel de Taipu	R\$ 19.485.312,30	R\$ 463.408,30	2,38%	R\$ 19.021.904,00	97,62%
São Mamede	R\$ 22.087.491,83	R\$ 1.276.592,92	5,78%	R\$ 20.810.898,91	94,22%
Curral de Cima	R\$ 15.748.905,89	R\$ 166.679,22	1,06%	R\$ 15.582.226,67	98,94%
Condado	R\$ 18.352.200,00	R\$ 493.903,45	2,69%	R\$ 17.858.296,55	97,31%
Valor médio	R\$ 20.525.616,73	R\$ 1.724.230,41	7,00%	R\$ 18.801.386,33	93,00%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 16 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2017.

(continua)

Exercício financeiro de 2017					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Pedra Lavrada*	R\$ 19.784.557,92	R\$ 2.250.898,98	11,38%	R\$ 17.533.658,94	88,62%
São Miguel de Taipu	R\$ 17.789.555,10	R\$ 443.792,41	2,49%	R\$ 17.345.762,69	97,51%
São Mamede	R\$ 19.001.670,93	R\$ 1.383.453,77	7,28%	R\$ 17.618.217,16	92,72%
Curral de	R\$	R\$	3,12%	R\$	96,88%

Cima	13.918.919,53	433.818,92		13.485.100,61	
Condado	R\$ 15.229.640,42	R\$ 408.539,99	2,68%	R\$ 14.821.100,43	97,32%
Valor médio	R\$ 17.144.868,78	R\$ 984.100,81	5,39%	R\$ 16.160.767,96	94,61%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 17 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2018.

Exercício financeiro de 2018					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Pedra Lavrada*	R\$ 24.143.105,95	R\$ 3.159.428,54	13,09%	R\$ 20.983.677,41	86,91%
São Miguel de Taipu	R\$ 17.033.768,70	R\$ 462.857,38	2,72%	R\$ 16.570.911,32	97,28%
São Mamede	R\$ 23.092.343,23	R\$ 3.765.853,40	16,31%	R\$ 19.326.489,83	83,69%
Curral de Cima	R\$ 16.518.610,92	R\$ 273.647,90	1,66%	R\$ 16.244.963,02	98,34%
Condado	R\$ 18.375.400,62	R\$ 1.631.690,48	8,88%	R\$ 16.743.710,14	91,12%
Valor médio	R\$ 19.832.645,88	R\$ 1.858.695,54	8,53%	R\$ 17.973.950,34	91,47%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 18 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 02 no exercício financeiro de 2019.

Exercício financeiro de 2019					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Pedra Lavrada*	R\$ 24.571.529,77	R\$ 3.495.995,37	14,23%	R\$ 21.075.534,40	85,77%
São Miguel de Taipu	R\$ 18.719.338,12	R\$ 599.882,28	3,20%	R\$ 18.119.455,84	96,80%
São Mamede	R\$ 22.583.715,54	R\$ 1.252.126,13	5,54%	R\$ 21.331.589,41	94,46%
Curral de Cima	R\$ 17.949.420,84	R\$ 405.513,47	2,26%	R\$ 17.543.907,37	97,74%
Condado	R\$ 18.264.404,42	R\$ 746.989,11	4,09%	R\$ 17.517.415,31	95,91%
Valor médio	R\$ 20.417.681,74	R\$ 1.300.101,27	5,86%	R\$ 19.117.580,47	94,14%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

7.3 MUNICÍPIOS DO GRUPO 03

O terceiro grupo, ou grupo 03, corresponde aos cinco Municípios paraibanos com mais de dez mil habitantes e menos de vinte mil, que obtiveram uma maior proximidade numérica do PIB *per capita* médio dos 54 Municípios do Estado que se inserem nessa faixa demográfica. Os Municípios que compõe este grupo pesquisado são: (i) Itatuba; (ii) Belém; (iii) Salgado de São Félix; (iv) Sumé e; (v) São João do Rio do Peixe. O lapso temporal pesquisado corresponde aos anos de 2016 a 2019.

Quadro 19 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2016.

Exercício financeiro de 2016					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Itatuba	R\$ 25.579.307,31	R\$ 2.558.417,67	10,00%	R\$ 23.020.889,64	90,00%
Belém*	R\$ 37.627.086,13	R\$ 3.979.173,78	10,58%	R\$ 33.647.912,35	89,42%
Salgado de São Félix	R\$ 28.543.162,78	R\$ 1.061.957,47	3,72%	R\$ 27.481.205,31	96,28%
Sumé*	R\$ 57.853.212,31	R\$ 7.411.027,29	12,81%	R\$ 50.442.185,02	87,19%
São João do Rio do Peixe	R\$ 41.450.655,25	R\$ 1.883.200,34	4,54%	R\$ 39.567.454,91	95,46%
Valor médio	R\$ 38.210.684,76	R\$ 3.378.755,31	8,33%	R\$ 34.831.929,45	91,67%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 20 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2017.

(continua)

Exercício financeiro de 2017					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Itatuba	R\$ 23.166.720,90	R\$ 3.099.998,51	13,38%	R\$ 20.066.722,39	86,62%
Belém*	R\$ 33.916.055,33	R\$ 5.165.506,13	15,23%	R\$ 28.750.549,20	84,77%
Salgado de São Félix	R\$ 24.732.781,67	R\$ 1.296.583,56	5,24%	R\$ 23.436.198,11	94,76%
Sumé*	R\$ 49.695.356,35	R\$ 7.756.916,26	15,61%	R\$ 41.938.440,09	84,39%
São João do Rio do Peixe	R\$ 36.619.125,92	R\$ 2.235.601,64	6,11%	R\$ 34.383.524,28	93,89%

Valor médio	R\$ 33.626.008,03	R\$ 3.910.921,22	11,11%	R\$ 29.715.086,81	88,89%
--------------------	----------------------	---------------------	---------------	----------------------	---------------

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 21 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2018.

Exercício financeiro de 2018					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Itatuba	R\$ 24.716.104,54	R\$ 1.138.487,33	4,61%	R\$ 23.577.617,21	95,39%
Belém*	R\$ 35.805.683,74	R\$ 4.786.258,53	13,37%	R\$ 31.019.425,21	86,63%
Salgado de São Félix	R\$ 28.203.179,32	R\$ 1.090.002,97	3,86%	R\$ 27.113.176,35	96,14%
Sumé*	R\$ 57.566.172,26	R\$ 10.097.186,54	17,54%	R\$ 47.468.985,72	82,46%
São João do Rio do Peixe	R\$ 43.252.755,90	R\$ 3.303.428,98	7,64%	R\$ 39.949.326,92	92,36%
Valor médio	R\$ 37.908.779,15	R\$ 4.083.072,87	9,40%	R\$ 33.825.706,28	90,60%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 22 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 03 no exercício financeiro de 2019.

Exercício financeiro de 2019					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Itatuba	R\$ 25.139.789,15	R\$ 1.176.469,23	4,68%	R\$ 23.963.319,92	95,32%
Belém*	R\$ 40.466.782,60	R\$ 6.906.181,77	17,07%	R\$ 33.560.600,83	82,93%
Salgado de São Félix	R\$ 28.744.108,76	R\$ 1.264.115,30	4,40%	R\$ 27.479.993,46	95,60%
Sumé*	R\$ 57.723.774,35	R\$ 9.473.893,48	16,41%	R\$ 48.249.880,87	83,59%
São João do Rio do Peixe	R\$ 47.628.835,30	R\$ 4.772.466,52	10,02%	R\$ 42.856.368,78	89,98%
Valor médio	R\$ 39.940.658,03	R\$ 4.718.625,26	10,52%	R\$ 35.222.032,77	89,48%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

7.4 MUNICÍPIOS DO GRUPO 04

O quarto grupo, ou grupo 04, corresponde aos cinco Municípios paraibanos com mais de vinte mil habitantes e menos de cem mil, que obtiveram uma maior proximidade numérica do PIB *per capita* médio dos 30 Municípios do Estado que se inserem nessa faixa demográfica. Os Municípios que compõem este grupo pesquisado são: (i) Bayeux; (ii) Alagoa Nova; (iii) Catolé do Rocha; (iv) Mamanguape e; (v) São Bento. O lapso temporal pesquisado corresponde aos anos de 2016 a 2019.

Quadro 23 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2016.

Exercício financeiro de 2016					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bayeux*	R\$ 164.751.255,49	R\$ 30.420.433,24	18,46%	R\$ 134.330.822,25	81,54%
Alagoa Nova*	R\$ 48.993.699,58	R\$ 11.440.325,40	23,35%	R\$ 37.553.374,18	76,65%
Catolé do Rocha	R\$ 52.880.055,16	R\$ 3.969.635,87	7,51%	R\$ 48.910.419,29	92,49%
Mamanguape	R\$ 75.908.360,70	R\$ 4.672.650,93	6,16%	R\$ 71.235.709,77	93,84%
São Bento*	R\$ 66.382.819,95	R\$ 5.128.272,42	7,73%	R\$ 61.254.547,53	92,27%
Valor médio	R\$ 81.783.238,18	R\$ 11.126.263,57	12,64%	R\$ 70.656.974,60	87,36%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 24 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2017.

Exercício financeiro de 2017					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bayeux*	R\$ 153.803.077,65	R\$ 35.537.365,86	23,11%	R\$ 118.265.711,79	76,89%
Alagoa Nova*	R\$ 37.698.558,53	R\$ 6.687.534,51	17,74%	R\$ 31.011.024,02	82,26%
Catolé do Rocha	R\$ 48.234.489,28	R\$ 4.074.587,04	8,45%	R\$ 44.159.902,24	91,55%
Mamanguape	R\$ 70.388.892,02	R\$ 5.288.755,19	7,51%	R\$ 65.100.136,83	92,49%
São Bento*	R\$ 71.915.151,13	R\$ 11.772.015,26	16,37%	R\$ 60.143.135,87	83,63%
Valor médio	R\$ 76.408.033,72	R\$ 12.672.051,57	16,64%	R\$ 63.735.982,15	85,36%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 25 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2018.

Exercício financeiro de 2018					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bayeux*	R\$ 175.756.664,96	R\$ 36.754.892,03	20,91%	R\$ 139.001.772,93	79,09%
Alagoa Nova*	R\$ 40.399.702,76	R\$ 5.647.828,20	13,98%	R\$ 34.751.874,56	86,02%
Catolé do Rocha	R\$ 53.248.633,26	R\$ 5.191.553,81	9,75%	R\$ 48.057.079,45	90,25%
Mamanguape	R\$ 86.181.286,33	R\$ 5.851.883,91	6,79%	R\$ 80.329.402,42	93,21%
São Bento*	R\$ 81.981.028,89	R\$ 11.414.543,72	13,92%	R\$ 70.566.485,17	86,08%
Valor médio	R\$ 87.513.463,24	R\$ 12.972.140,33	13,07%	R\$ 74.541.322,91	86,93%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 26 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 04 no exercício financeiro de 2019.

Exercício financeiro de 2019					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Bayeux*	R\$ 183.803.183,96	R\$ 45.397.410,45	24,70%	R\$ 138.405.773,51	75,30%
Alagoa Nova*	R\$ 45.503.563,52	R\$ 6.856.000,52	15,07%	R\$ 38.647.563,00	84,93%
Catolé do Rocha	R\$ 57.259.487,51	R\$ 6.214.860,73	10,85%	R\$ 51.044.626,78	89,15%
Mamanguape	R\$ 100.147.911,73	R\$ 9.911.516,89	9,90%	R\$ 90.236.394,84	90,10%
São Bento*	R\$ 98.220.338,83	R\$ 14.688.377,64	14,95%	R\$ 83.531.961,19	85,05%
Valor médio	R\$ 96.986.897,11	R\$ 16.613.633,26	15,09%	R\$ 80.373.263,86	84,91%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

7.5 MUNICÍPIOS DO GRUPO 05

O quinto grupo, ou grupo 05, corresponde aos quatro Municípios paraibanos com mais de cem mil habitantes. Os Municípios que compõe este grupo pesquisado

são: (i) Campina Grande; (ii) Santa Rita; (iii) Patos e; (iv) João Pessoa. O lapso temporal pesquisado corresponde aos anos de 2016 a 2019.

Quadro 27 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2016.

Exercício financeiro de 2016					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Campina Grande*	R\$ 955.627.142,53	R\$ 321.370.516,16	33,63%	R\$ 634.256.626,37	66,37%
Santa Rita*	R\$ 227.884.212,54	R\$ 35.120.751,90	15,41%	R\$ 192.763.460,64	84,59%
Patos*	R\$ 203.049.554,14	R\$ 45.682.469,53	22,50%	R\$ 157.367.084,61	77,50%
João Pessoa*	R\$ 2.102.031.534,89	R\$ 696.305.870,42	33,13%	R\$ 1.405.725.664,47	66,87%
Valor médio	R\$ 872.148.111,03	R\$ 274.619.902,00	26,17%	R\$ 597.528.209,02	73,83%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 28 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2017.

Exercício financeiro de 2017					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Campina Grande*	R\$ 828.513.771,61	R\$ 258.750.946,26	31,23%	R\$ 569.762.825,35	68,77%
Santa Rita*	R\$ 241.091.004,58	R\$ 78.111.854,94	32,40%	R\$ 162.979.149,64	67,60%
Patos*	R\$ 213.289.989,42	R\$ 68.914.739,57	32,31%	R\$ 144.375.249,85	67,69%
João Pessoa*	R\$ 1.930.873.094,49	R\$ 712.309.061,14	36,89%	R\$ 1.218.564.033,35	63,11%
Valor médio	R\$ 803.441.965,03	R\$ 279.521.650,48	33,21	R\$ 523.920.314,55	66,79

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 29 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2018.

(continua)

Exercício financeiro de 2018					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)

Campina Grande*	R\$ 877.746.831,04	R\$ 265.698.866,00	30,27%	R\$ 612.047.965,04	69,73%
Santa Rita*	R\$ 231.494.967,42	R\$ 48.085.050,07	20,77%	R\$ 183.409.917,35	79,23%
Patos*	R\$ 216.159.822,78	R\$ 52.637.088,22	24,35%	R\$ 163.522.734,56	75,65%
João Pessoa*	R\$ 2.066.662.580,78	R\$ 793.907.310,65	38,41%	R\$ 1.272.755.270,13	61,59%
Valor médio	R\$ 848.016.050,51	R\$ 290.082.078,74	28,45%	R\$ 557.933.971,77	71,55%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Quadro 30 – Receitas públicas dos Municípios do grupo 05 no exercício financeiro de 2019.

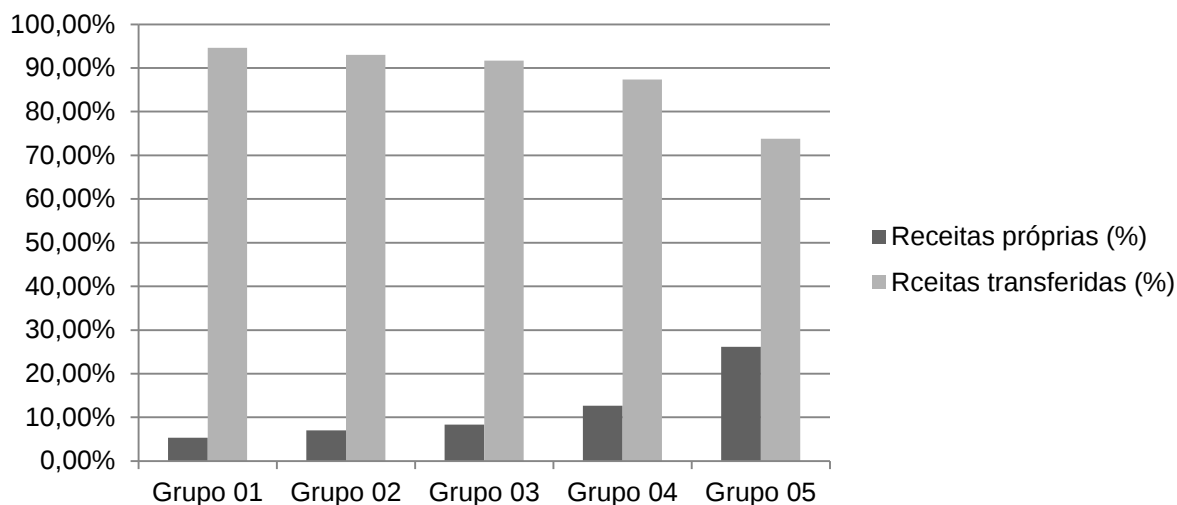
Exercício financeiro de 2019					
Município	Receitas totais (valor bruto)	Receitas próprias (valor bruto)	Receitas próprias (valor percentual)	Receitas transferidas (valor bruto)	Receitas transferidas (valor percentual)
Campina Grande*	R\$ 1.019.627.784,95	R\$ 320.740.017,48	31,46%	R\$ 698.887.767,47	68,54%
Santa Rita*	R\$ 277.001.819,24	R\$ 73.636.889,22	26,58%	R\$ 203.364.930,02	73,42%
Patos*	R\$ 207.843.490,79	R\$ 47.887.135,26	23,04%	R\$ 159.956.355,53	76,96%
João Pessoa*	R\$ 2.253.785.172,51	R\$ 861.498.904,67	38,22%	R\$ 1.392.286.267,84	61,78%
Valor médio	R\$ 939.564.566,87	R\$ 325.940.736,66	29,83%	R\$ 613.623.830,21	70,17%

Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Em seguida será realizada a análise dos dados e dos resultados obtidos por meio do diagnóstico dos Municípios pesquisados, considerando as variáveis deste estudo. Serão analisados comparativamente os níveis de “brecha vertical” constatados nos cinco grupos de Municípios, no decorrer do lapso temporal pesquisado, com o objetivo de confirmar ou não as hipóteses levantadas inicialmente. A análise dar-se-á por meio de gráficos de colunas e de linhas, ilustrando o percentual médio correspondente das receitas próprias e receitas transferidas de cada grupo pesquisado.

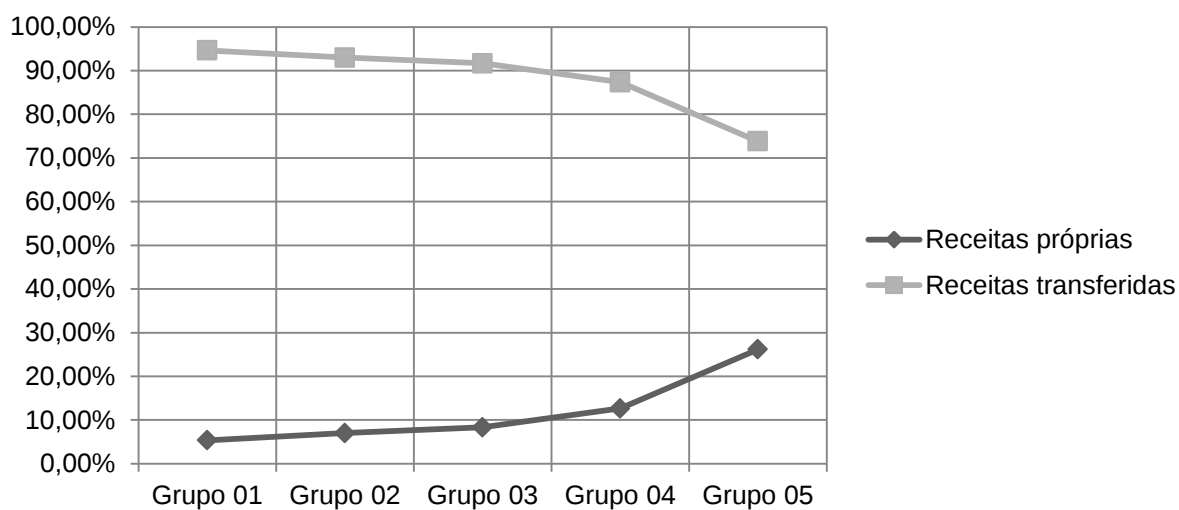
7.6 EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016

FIGURA 1 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2016, de acordo com a origem.



Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

FIGURA 2 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2016, de acordo com a origem.



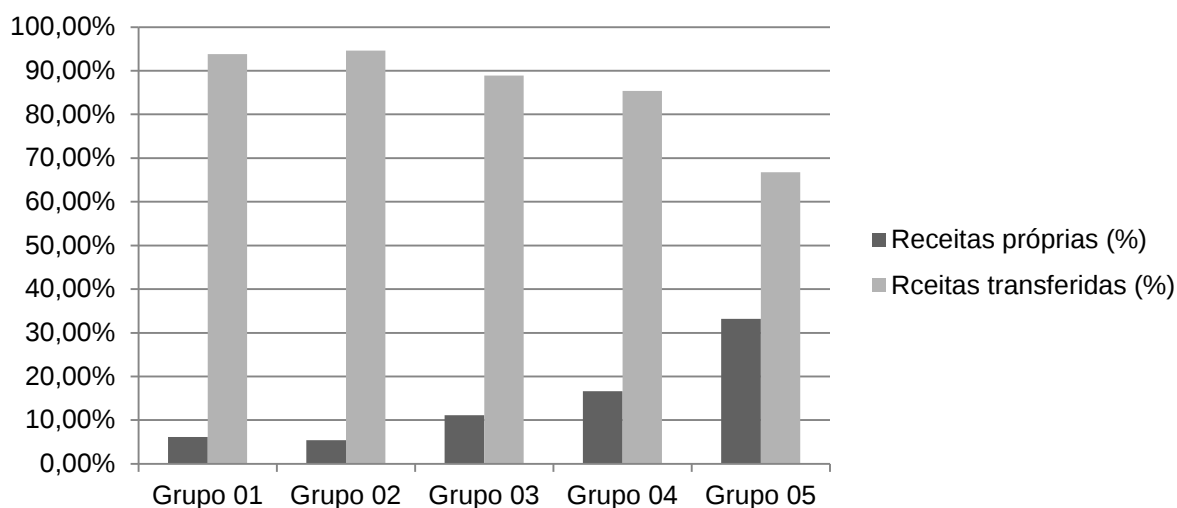
Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Considerando o exercício financeiro de 2016, o grupo 01 obteve uma taxa de autonomia financeira de 5,34%; o grupo 02, de 7,00%; o grupo 03, de 8,33%; o grupo 04, de 12,64% e; o grupo 05, uma taxa de 26,17% de autonomia. Observa-se, portanto, que a “brecha vertical”, ou seja, a diferença entre as receitas próprias e as receitas derivadas, reduz a cada grupo de Municípios pesquisado, sendo os menos populosos os mais dependentes das receitas transferidas (taxa de dependência de 94,66%), enquanto que aqueles mais populosos são menos dependentes das

receitas transferidas (taxa de dependência de 73,83%). Este resultado demonstra que a autonomia financeira dos Municípios paraibanos no ano de 2016 apresentou uma tendência menor naqueles entes menos populosos, enquanto que os mais populosos possuíram uma autonomia maior em relação às transferências intergovernamentais.

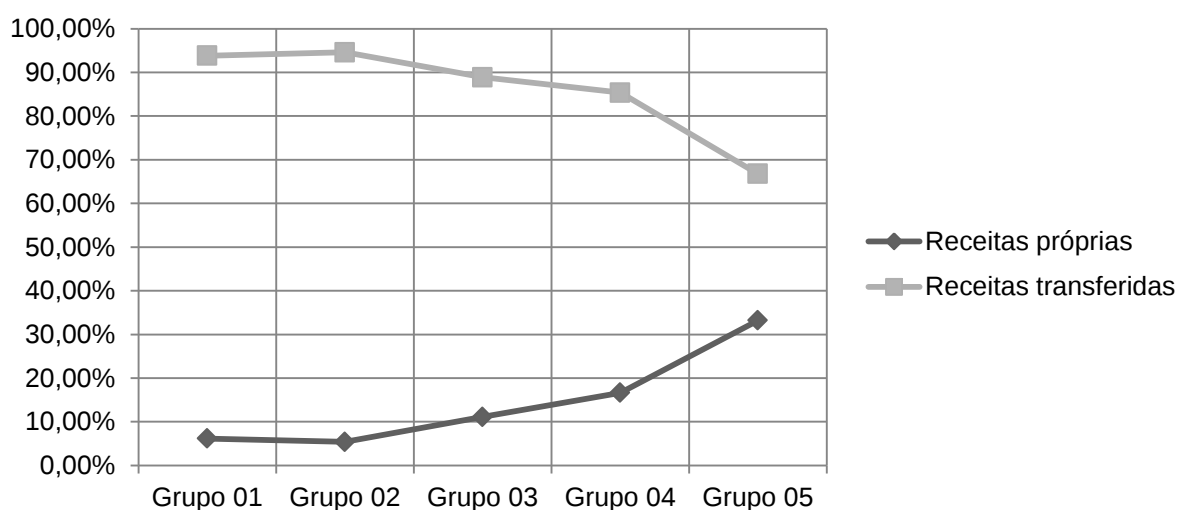
7.7 EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017

FIGURA 3 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2017, de acordo com a origem.



Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

FIGURA 4 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2017, de acordo com a origem.

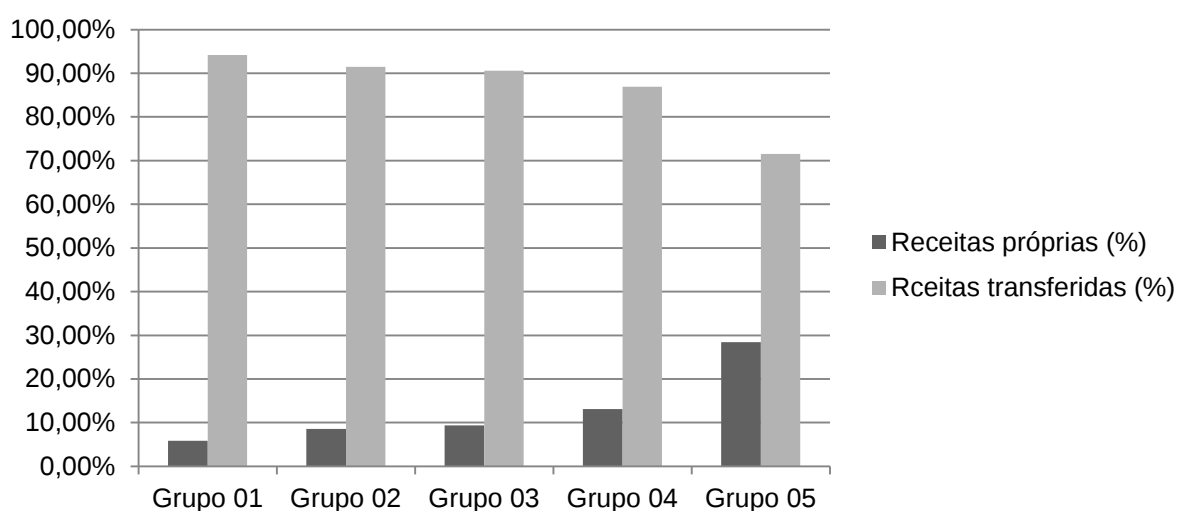


Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

No exercício financeiro de 2017, os comportamentos das receitas dos grupos de Municípios pesquisados se assemelham ao do ano de 2016, com exceção dos grupos 01 e 02, este apresentou uma taxa de dependência das receitas transferidas ligeiramente mais elevado que aquele. Porém, a partir do grupo 03, nota-se uma forte inclinação decrescente da curva de receitas próprias, indicando que os grupos de Municípios mais populosos e com maior PIB *per capita* apresentaram uma menor “brecha vertical” no ano de 2017.

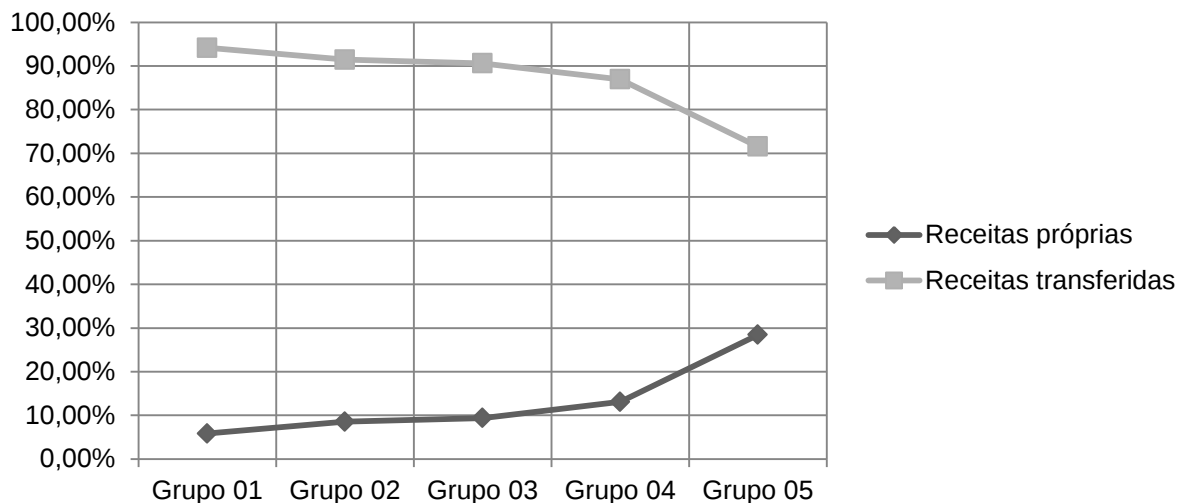
7.8 EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018

FIGURA 5 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2018, de acordo com a origem.



Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

FIGURA 6 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2018, de acordo com a origem.

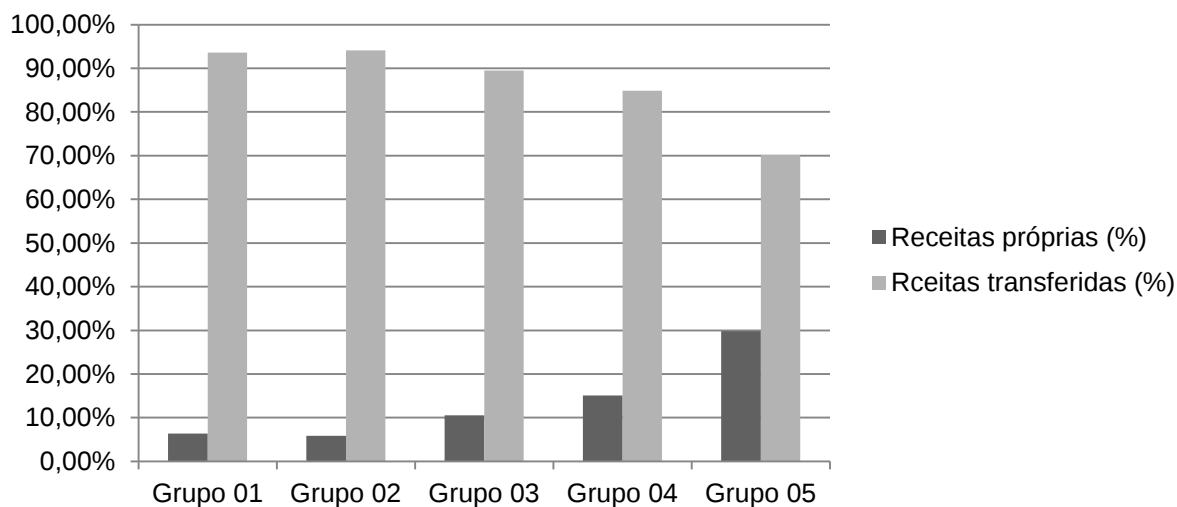


Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

O mesmo cenário identificado no exercício financeiro de 2016 se repetiu em 2018, com a trajetória decrescente da curva de porcentagem das receitas transferidas, demonstrando que os grupos de Municípios mais populosos possuíam uma maior autonomia financeira que aqueles menos populosos.

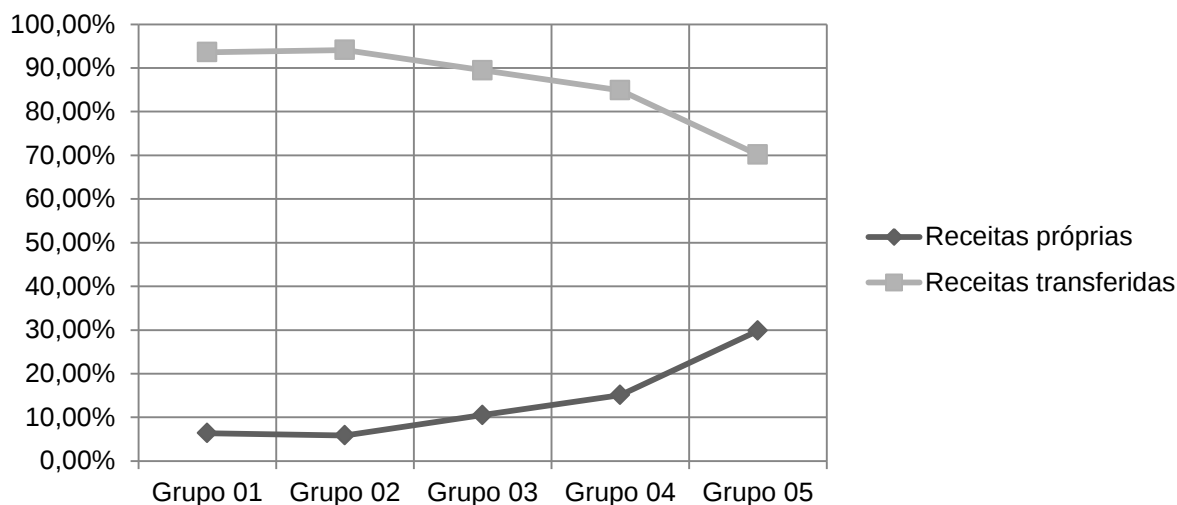
7.9 EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019

FIGURA 7 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2019, de acordo com a origem.



Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

FIGURA 8 – Percentual médio das receitas públicas no exercício financeiro de 2019, de acordo com a origem.



Elaborado por: Autor. Fonte: SAGRES (SAGRES, 2021).

Por fim, no exercício financeiro de 2019, o grupo 02 apresentou a maior porcentagem de receitas transferidas sob as receitas totais (94,14%), enquanto que o grupo 01 obteve valor percentual aproximado (93,63%). A curva das receitas transferidas reduz substancialmente a partir do grupo 03, demonstrando que os Municípios com mais de dez mil habitantes detêm uma autonomia financeira acima dos 10%.

7.10 RESULTADOS GERAIS

Inicialmente, ressalta-se que dentro dos grupos pesquisados observaram-se fortes desigualdades em relação ao perfil arrecadatário dos Municípios estudados. Por exemplo, no exercício financeiro de 2018, os Municípios de Poço de José Moura e Passagem, ambos pertencentes ao grupo 01, obtiveram uma porcentagem de arrecadação de receitas próprias sobre as receitas totais de 16,69% e 0,99%, respectivamente, demonstrando que mesmo Municípios de um mesmo perfil demográfico e econômico, podem apresentar largas variações nas fontes de suas receitas. O mesmo cenário descrito é notado em outros grupos pesquisados e em exercícios financeiros distintos, como exposto no item 4.

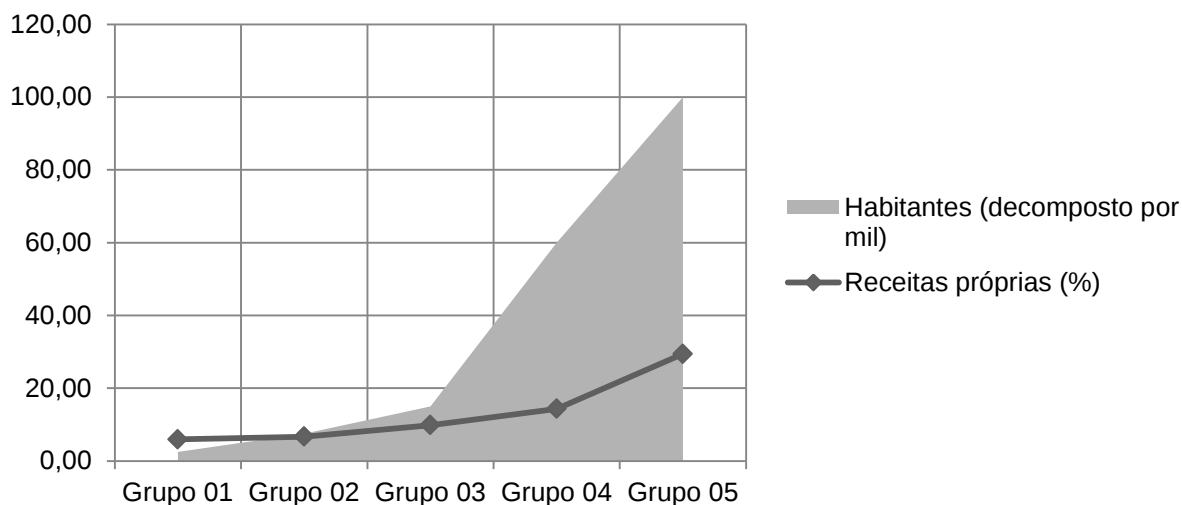
Essas distinções apresentadas entre Municípios de um mesmo grupo pesquisado, nos quais possuem um mesmo perfil demográfico e econômico, indica

que o alcance de uma maior autonomia financeira dos entes é possível de ser alcançado, pois os Municípios possuem instrumentos legais e administrativos para tanto. Porém, diante da aparente grande “generosidade” da União e do Estado em transferir recursos aos Municípios, alguns aparentam ignorar o potencial arrecadatário que possuem.

Ademais, em uma análise comparativa entre os cinco grupos pesquisados, é possível observar um comportamento gráfico semelhante entre as linhas das receitas próprias e derivadas, nos quatro anos estudados. Nos dois primeiros grupos as proporções das receitas se assemelham, com leves variações de um exercício financeiro para o outro. Em todos os anos a porcentagem das receitas transferidas sobre as totais dos grupos iniciais esteve acima de 90%, indicando uma alta taxa de dependência financeira média dos Municípios daqueles grupos em relação às transferências intergovernamentais, e por consequência, uma autonomia financeira mitigada.

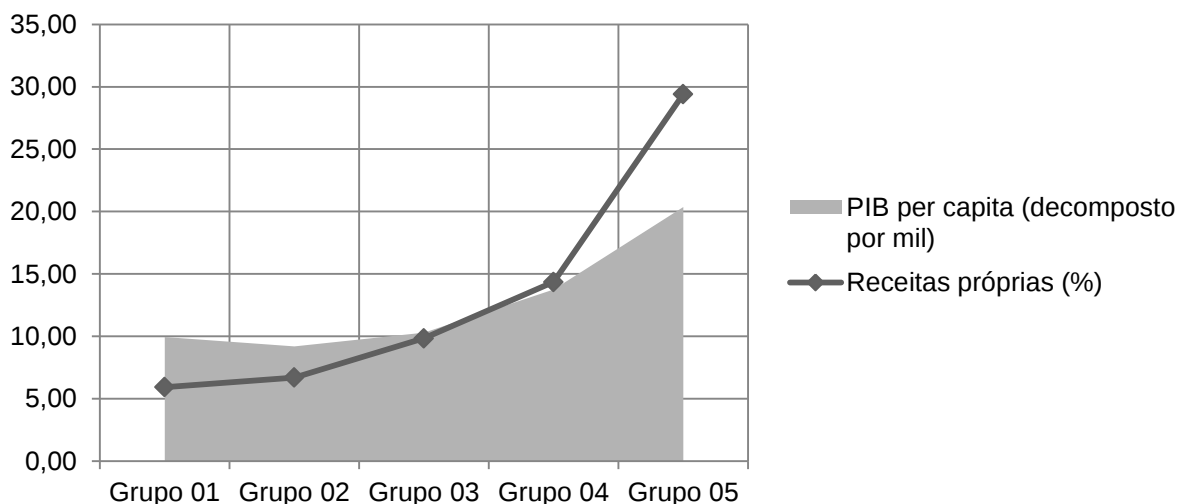
A partir do grupo 03 é notável uma inclinação negativa da linha que indica a proporção das receitas transferidas sobre as receitas totais dos respectivos Municípios, ao mesmo tempo em que a linha indicativa das receitas próprias tem trajeto ascendente. Este comportamento indica que quanto mais populoso o grupo de Municípios avaliado, menor será a tendência da proporção correspondente das receitas transferidas. Para uma melhor interpretação, serão apresentados em seguida gráficos relacionando as linhas de demografia e PIB *per capita*, os dois elementos presentes na elaboração das hipóteses da pesquisa, e a variável “receitas próprias”.

FIGURA 9 – Relação entre o percentual correspondente às receitas próprias e o número de habitantes dos grupos pesquisados.



Elaborado por: Autor. Fonte: IBGE Cidades e SAGRES (IBGE, 2021; SAGRES, 2021).

FIGURA 10 – Relação entre o percentual correspondente às receitas próprias e o PIB *per capita* médio dos grupos pesquisados.



Elaborado por: Autor. Fonte: IBGE Cidades e SAGRES (IBGE, 2021; SAGRES, 2021).

Como explicado no capítulo sobre a metodologia, os gráficos apresentados demonstram uma tendência numérica baseada na média aritmética de uma amostra arbitrária de Municípios, agrupados a partir dos critérios demográfico e econômico, portanto, existem Municípios que podem fugir do comportamento médio de seu respectivo grupo, superando ou estando abaixo das linhas apresentadas nos gráficos acima. Entretanto, as linhas de tendência foram capazes de demonstrar uma realidade disseminada a nível municipal, registrando trajetórias similares às detectadas em estudos anteriores, realizados em esferas distintas da paraibana. Por

meio do método dedutivo e dos dados apresentados, é possível deduzir que a realidade estadual da Paraíba não foge da realidade nacional e daquilo estudado na teoria federativa.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste estudo foi analisar o comportamento da autonomia financeira dos Municípios paraibanos, sob a ótica das receitas públicas, considerando suas particularidades demográficas e econômicas. Para alcançar os resultados pretendidos, foi adotado o método dedutivo na abordagem da pesquisa, sendo elaborados os pressupostos de partida, baseados no federalismo fiscal e em pesquisas anteriormente realizadas. A partir do levantamento dos dados, do tratamento e da análise dos grupos estudados, foi possível obter os resultados pretendidos.

Foram estabelecidos dois pressupostos a serem observados ao longo desta pesquisa. Ambos confirmaram-se após análise dos resultados obtidos, como observado no item anterior, portanto:

P¹: Os Municípios menos populosos possuem tendência de apresentar uma menor autonomia financeira que os mais populosos.

P²: Os Municípios economicamente mais pobres, considerando o respectivo produto interno bruto *per capita*, possuem tendência de apresentar uma menor autonomia financeira que os mais ricos.

Salienta-se que as tendências constatadas são baseadas em amostragem arbitrária, obtidas por média aritmética, portanto, demonstram a realidade mediana que elimina as realidades locais extremas. Ainda assim, foi possível observar as mesmas tendências apontadas nos pressupostos de partida, confirmando aquilo que está consolidado na teoria do federalismo fiscal e em pesquisas anteriormente realizadas, aplicadas nesta pesquisa ao contexto municipal paraibano.

Também foi notável o impacto causado pelas receitas de contribuições dos fundos municipais de previdência na elevação do percentual de receitas próprias dos Municípios que possui esse tipo de contribuição. Os Municípios que não possuem fundo previdenciário próprio são ainda menos autônomos que aqueles que

possuem, como foi demonstrado nos quadros do capítulo 7. Isso significa que entre os Municípios menos populosos e economicamente mais pobres, muitos ainda optam por integrar-se ao regime previdenciário nacional, do INSS, o que mitiga a autonomia de administrar a previdência social do funcionalismo público municipal.

A partir de uma análise por grupos, uma crítica à baixíssima capacidade financeira daqueles Municípios menos populosos torna-se inevitável. A média percentual das receitas próprias sobre as receitas totais dos Municípios dos grupos 01 e 02 varia entre 5% e 6%, isso indica que, em média, cerca de 95% a 94% das receitas totais desses Municípios estudados são frutos de transferências financeiras da União ou do Estado da Paraíba, valores absurdamente desiguais em uma relação federativa.

Como apontado no capítulo 2, uma justificativa para a baixa autonomia financeira dos Municípios menores pode estar nas raízes histórias destes entes, pois principalmente nas décadas de 1950 e 1990 houve uma multiplicação de emancipações municipais, motivadas pelo desejo de adquirirem uma maior fatia do FPM. Portanto, os movimentos emancipacionistas não resultaram em uma maior aproximação democrática dos cidadãos com o governo ou em uma maior eficiência financeira, na arrecadação e aplicação dos recursos públicos, mas a uma disseminação de Municípios dependentes das transferências intergovernamentais, estruturas administrativas e burocráticas ineficientes, que não são capazes de arrecadar 10% de suas receitas totais, pois o federalismo brasileiro é baseado na centralização financeira no ente nacional, ignorando a necessidade de autonomia dos entes subnacionais.

Observou-se ainda que o atual modelo de arrecadação de receitas produz fortes desigualdades entre os Municípios. Alguns entes, essencialmente aqueles menos populosos e mais pobres, não dispõem de base arrecadatória suficiente ou não instituem e arrecadam os tributos de sua competência de forma eficaz, quando comparados com os Municípios mais populosos e mais ricos do Estado. Por consequência, os Municípios desfavorecidos em termos demográficos e econômicos apresentam uma maior dependência das receitas que são transferidas pela União e pelo Estado, para executar suas despesas, enquanto que os Municípios mais favorecidos arrecadam mais receitas por meios próprios.

A diferenciação entre a base de arrecadação de receitas dos Municípios reflete em sua autonomia financeira, pois as receitas próprias são instituídas e

arrecadadas pelo próprio ente, ou seja, se é do interesse do Município maximizar a sua arrecadação, para atender determinada finalidade, ele dispõe de meios para majorar as alíquotas de seus tributos, bem como, elevar a eficiência da Administração Tributária municipal. Entretanto, quando se trata das receitas transferidas, o Município não dispõe de meios para elevar ou reduzir a sua arrecadação de receitas, pois a administração dessas receitas está a cargo da União e do Estado, restando ao Município à mera posição de receptor de receitas. Por essas razões, os Municípios menos populosos e mais pobres, nos quais apresentaram uma maior dependência financeira das receitas transferidas, podem ser considerados como menos autônomos que os Municípios em situação oposta.

Apesar do cenário constatado, não há interesse dos legisladores estaduais e federais em aperfeiçoar e dinamizar a arrecadação de receitas próprias por parte dos Municípios, ao contrário, o Código Tributário Nacional vigente, principal norma do sistema tributário nacional, remonta a década de 1960, enquanto que a Constituição Federal de 1988 é constantemente alvo de Emendas majorando as transferências intergovernamentais destinadas aos Municípios (BRASIL, 1988), dando a compreensão que os legisladores optam pela redução da autonomia financeira dos entes locais, aumentando as “amarras” financeiras entre as municipalidades e a União.

Considerando o percurso histórico do país, e do Estado da Paraíba, a atual tendência à redução da autonomia financeira dos entes locais mantém a lógica autoritária de concentrar as receitas públicas no ente nacional, desfavorecendo os entes que estão mais próximos aos cidadãos, os Municípios. Este fato é mais danoso aos Municípios menos populosos e mais pobres, como observado nos resultados, nos quais tendem a ser menos dotados de autonomia financeira, quando comparados aos Municípios mais favorecidos.

Ademais, as receitas públicas são tratadas de forma dissociada às despesas, como observado em relação aos Municípios, a estes entes são atribuídas às responsabilidades de interesse local dos cidadãos, que são diversas. Em contrapartida, não foi levada em consideração, pelos constituintes em 1988, a diversidade demográfica e econômica entre os Municípios existentes no país, o que gera desigualdades na obtenção de receitas próprias por esses entes. Para sanar este problema, ainda não foi realizada uma reforma ampla do sistema tributário nacional. Contrariamente, foi dada preferência ao aumento das transferências

intergovernamentais aos entes locais, sem que estes gozem da autonomia financeira para administrar a maior parcela de suas receitas, prerrogativa fundamental a um ente da Federação.

Se não existem garantias à autonomia financeira dos Municípios paraibanos, é preferível que se avalie uma reforma territorial estadual, de forma que aqueles entes que possuem uma alta dependência financeira das transferências intergovernamentais sejam integrados a Municípios considerados mais autônomos. A fusão territorial dos Municípios menos populosos e economicamente mais pobres é de fundamental relevância, pois a premissa existencial de uma Federação é a autonomia de seus entes. Sem autonomia financeira municipal não há autonomia política e administrativa nos Municípios, isto é, a democracia comunitária local é capturada pelo ente nacional.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano da Silva. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ASSONI FILHO, Sérgio. Autonomia financeira local e democracia. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 103, p. 475-499, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67815>>. Acesso em: 19 out. 2022.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i3.1406. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARBOSA, Lucas Tristão *et al.* Política de desoneração do IPI e sua implicação na arrecadação própria dos municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 143-164, jan/abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130108>. Disponível em: <<https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/580/pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BARETTI, Christian; HUBER, Bernd; LICHTBLAU, Karl. A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. **International Tax and Public Finance**, [S. l.], p. 631–649, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1020925812428>. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1020925812428>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1995.

BLAIRON, Katia. Un «droit à l'impôt»? Réflexions sur le fédéralisme fiscal. **Civitas Europa**. Lorraine, n. 38, p. 221-240, 2017. DOI: 10.3917/civit.038.0221. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2017-1-page-221.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BLANCHARD, Oliver. **Macroeconomia**. 5. ed. Tradução: Luciana do Amaral Teixeira. São Paulo: Pearson, 2011.

BOLFARINE, Heleno; SANDOVAL, Mônica Carneiro. **Introdução à Inferência Estatística**. 2. ed. Rio de Janeiro: SBM, 2010.

BRASIL, Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Rio de Janeiro, 11 dez. 1823. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. Constituição (1889). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em: 7 abr. 2022.

_____. Base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, define Primeira Seção. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 9 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032022-Base-de-calculo-do-ITBI-e-o-valor-do-imovel-transmitido-em-condicoes-normais-de-mercado--define-Primeira-Secao.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARVALHO, Ana Carolina Guedes Dornelas. **O IMPACTO DA POPULAÇÃO RURAL SOBRE A ARRECADAÇÃO E O RECEBIMENTO DE TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NOS MUNICÍPIOS DE RIO TINTO, MARCAÇÃO E CUITÉ DE MAMANGUAPE – PB.** 2019. 96 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2019.

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen Federativo:** A Republica Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CIGOLONI, Adilar Antonio. Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**, Salamanca, v. 4, n. 6, p. 95-107, 2017. DOI: 10.3232/REB.2017.V4.N6.2553. Disponível em: <<https://gredos.usal.es/handle/10366/132664>>. Acesso em: 19 out. 2022.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia de Autonomia Local.** Estrasburgo: Conselho da Europa, 15 out. 1985. Disponível em: <<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro.** 6. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DANTAS JÚNIOR, Amarando Francisco. **A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO FISCAL SOBRE O ESTRESSE FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.** 2018. 86 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>. Acesso em: 19 out. 2022.

FREITAS, Lucy Fátima de Assis; TEIXEIRA, Arilda Magna Campagnaro. **Sustentabilidade financeira e gestão fiscal responsável: estudo sobre as capitais dos estados brasileiros entre 2000-2012.** Brazilian Journals of Business, Curitiba, v. 2 n. 4, 2020.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste.** 1. ed. São Paulo: Global, 2013.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** 4. ed. rev. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

HARADA, Kiyoshi. Repartição de receitas tributárias. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Tratado de Direito Financeiro**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 27-36.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Tradução: Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O Município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LE FUR, Louis. **ÉTAT FÉDÉRAL ET CONFÉDÉRATION D'ÉTATS**. 1896. 839 p. Tese (Doutorado em Direito) – *Lauréat des Facultés de Droit de Rennes et de Paris*, Paris, 1896.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. Salvador: JusPodivm, 2016.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 8. ed. Tradução: Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

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

MARTINS, Iara Borges *et al.* Sustentabilidade Financeira dos Municípios da Microrregião de Varginha/MG. **SemeAd**, [s. l.], p. 1-16, 2017. Disponível em: <<http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/886.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Gilmar. O Município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. (org.). **Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. Cap. II, p. 17-73.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão 40, Abr. 2008.

NAZON, Romaric. Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie. **Gest. Financ. Publiques**. Lyon, n. 2, p. 48-53, mar/abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.3166/gfp.2020.2.008>. Disponível em: <<https://gfp.revuesonline.com/articles/lvgfp/abs/2020/02/lvgfp20202p48/lvgfp20202p48.html>>. Acesso em: 9 ago. 2022.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior. **Emendas constitucionais e descentralização fiscal**: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios. 2015. 83 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

PRADO, Sérgio. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução: Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

RODDEN, Jonathan. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA: SOBRE SIGNIFICADOS E MEDIDAS. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3713/2961>>. Acesso em: 30. jul. 2022.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, n. 2, [s.p.], jul./dez. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-69712003/administracao.v4n2p156-178>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ram/a/5vwMxzzZRbCBpWy8QDLNsGq/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 19 out. 2022.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Receitas Públicas: Conceito e Classificação. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Tratado de Direito Financeiro**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 6-18.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. Tradução: Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultura, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, 2005. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SIQUEIRA NETTO, Carlos. ATUALIDADE E PERSPECTIVA DO ESTADO FEDERAL. **Revista Justitia**, São Paulo, [s.n.], [20--?]. Disponível em: <<http://revistajustitia.com.br/revistas/7cz5w0.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SOUZA, Celina. FEDERALISMO, DESENHO CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes da. FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO COM OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127–145, 2018. Disponível em: <<https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

TEMER, Michel. Os Municípios na Constituição Federal de 1988. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. (org.). **Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. Cap. I, p. 11-16.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. 4. ed. trad. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.