

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**MATHEUS SILVA DOS ANJOS**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: FATORES  
CORRELACIONADOS QUE INDICAM UMA OTIMIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS  
MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Análise da evolução histórica de 2015-2021**

**BRASÍLIA**

**2024**

**MATHEUS SILVA DOS ANJOS**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: FATORES  
CORRELACIONADOS QUE INDICAM UMA OTIMIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS  
MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Análise da evolução histórica de 2015-2021**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Maurin Falcão

**BRASÍLIA**

**2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Anjos, Matheus Silva dos.

Política pública de eficiência tributária municipal : fatores correlacionados que indicam uma otimização tributária dos municípios baianos: análise da evolução histórica de 2015-2021 / Matheus Silva dos Anjos. - 2024.

74 f.

Orientador: Maurin Almeida Falcão.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Direito tributário - Brasil. 2. Impostos - Arrecadação - Bahia. 3. Administração pública - Bahia. 4. Bahia - Municípios. 5. Finanças municipais. I. Falcão, Maurin Almeida. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 336.2(813.8)

**MATHEUS SILVA DOS ANJOS**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: FATORES  
CORRELACIONADOS QUE INDICAM UMA OTIMIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS  
MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Análise da evolução histórica de 2015-2021**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Maurin Falcão

Data de aprovação: (04/06/2024)

**Banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Maurin Falcão  
FGV – Escola de Políticas Públicas e Governo

---

Prof. Dr. Lizandro Lui  
FGV – Escola de Políticas Públicas e Governo

---

Prof. Dr. André Alves Portella  
UFBA - Universidade Federal da Bahia

*Dedico essa dissertação a todos que fizeram parte do percurso, professores, colegas de classe, meus amigos, em especial, aos meus pais Franciso e Railda, por depositarem em mim a esperança de dias melhores. Aos meus sócios Sheila e João pela paciência e compreensão. Família é a base de tudo!*

## AGRADECIMENTOS

Deixo aqui minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram para o desenvolvimento das minhas atividades laborativas acadêmicas. Cada indivíduo aqui mencionado desempenhou um papel fundamental na minha jornada, inclusive na elaboração desta dissertação.

Primeiramente, minha eterna gratidão ao nosso senhor Deus, pela saúde, e por ter me dado a oportunidade de trilhar essa jornada com sucesso até aqui. Fonte de inspiração, força e sabedoria ao longo de toda a minha trajetória. Sua presença em minha vida é o alicerce que me sustentou durante os desafios e incertezas que surgiram no percurso deste trabalho.

Aos colegas de mestrado, cuja companhia e entusiasmo tornaram esta jornada acadêmica memorável, meus sinceros votos de agradecimento. A todos os professores da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas que, direta ou indiretamente, contribuíram na elaboração desta pesquisa.

Agradeço ao Professor Benjamin Tabak, coordenador do nosso Programa, e aos professores Ricardo Gomes, Júlio César, Marcos Valadão, Lizandro Lui, Weeberb Réquia, Fernando Abrucio, Maurin Falcão, Hadassah Laís e Jeferson Teodorovicz, cuja dedicação em compartilhar conhecimentos contribuiu imensamente para minha formação acadêmica.

Em especial, quero agradecer aos meus pais por acreditarem nos meus sonhos e investirem todos os seus esforços para o fiel cumprimento da minha jornada, acreditando em mim até mesmo nos momentos em que eu duvidava.

Não menos importante, agradeço aos meus amigos que, mesmo de longe, sempre reforçaram a ideia de que o trabalho, a dedicação e o progresso fazem parte de uma vida frutífera e cheia de promoções da felicidade.

Agradeço também ao Professor Maurin Falcão, meu orientador, cuja orientação incansável e conhecimentos compartilhados comigo têm sido uma fonte inestimável de aprendizado ao longo dos últimos dois anos. Sua orientação durante o mestrado não apenas enriqueceu o desenvolvimento desta dissertação, mas também contribuiu significativamente para o meu crescimento pessoal e profissional. Professor solícito e parceiro, que realmente faz jus à palavra “Orientador”. Grato por todos os ensinamentos, a sua relevância externa o resultado da minha pesquisa. A todos, o meu obrigado!

*“O mundo é um caos, uma pluralidade  
irredutível de forças, instintos e impulsos  
que se chocam incessantemente.”*

Luc Ferry

## RESUMO

A presente dissertação buscou identificar os fatores associados à eficiência tributária nos municípios do Estado da Bahia. A pesquisa é baseada na literatura sobre o tema, especialmente em trabalhos que identificam os fatores associados a melhor arrecadação municipal. O método empregado consistiu em uma análise de regressão, utilizando dados de 417 municípios da Bahia, entre 2015 e 2021. Foi adotado um modelo de efeitos fixos com ajuste por mínimos quadrados ponderados para lidar com autocorrelação e heterocedasticidade nos dados. Os resultados revelam que a atividade econômica predominante e a participação da administração pública no PIB municipal impactam significativamente na arrecadação per capita. Além disso, a maior parte dos municípios baianos é de porte pequeno, o que impede a ampliação da base arrecadatória do município. Identificou-se que municípios com administração pública como atividade principal tendem à uma arrecadação menor e que transferências correntes não resultam necessariamente em declínio na arrecadação, podendo até impulsionar as receitas próprias. Variáveis como População e área do município também influenciam positivamente, embora de forma limitada. A pesquisa indica, por fim, a necessidade de continuar investigando a temática.

**Palavras-chave:** Eficiência tributária. Arrecadação municipal. Administração Pública. Bahia

## **ABSTRACT**

This dissertation sought to identify the factors associated with tax efficiency in municipalities in the State of Bahia. The research is based on the literature on the subject, especially on works that identify the factors associated with better municipal revenue. The method used consisted of a regression analysis using data from 417 municipalities in Bahia between 2015 and 2021. A fixed effects model was adopted with weighted least squares adjustment to deal with autocorrelation and heteroscedasticity in the data. The results reveal that the predominant economic activity and the participation of public administration in municipal GDP significantly impact per capita revenue. Furthermore, most municipalities in Bahia are small, which prevents the expansion of the municipality's tax base. It was identified that municipalities with public administration as their main activity tend to have lower revenues and that current transfers do not necessarily result in a decline in revenues, and may even boost their own revenues. Population and area also have a positive influence, although to a limited extent. Finally, the research indicates the need to continue investigating the topic.

**Keywords:** Tax efficiency. Municipal revenue. Public administration. Bahia.

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto Sobre Serviços
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MQP	Mínimos Quadrados Ponderados
PIB	Produto Interno Bruto
PMAT	Programa de Modernização das Administrações Tributárias
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Crescimento absoluto e relativo no número de municípios no Brasil, por intervalos constitucionais .....	25
Tabela 2. Número de municípios instalados no Brasil após 1984, por estratos de população, em 1997 .....	27
Tabela 3. Variáveis do painel de dados .....	47
Tabela 4. Porte populacional dos municípios da Bahia em 2022 .....	51
Tabela 5. Área territorial dos municípios baianos .....	52
Tabela 6. Classificação das cidades baianas conforme a região.....	54
Tabela 7. Cruzamento das categorias urbanas dos municípios com as atividades com maior valor adicionado a receita municipal .....	56
Tabela 8. Variáveis do painel de dados .....	62

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Valores transferidos para os estados e municípios no período entre 2000 e 2012...	28
Figura 2. Resultado do modelo estatístico .....	65

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 HISTÓRIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DOS ENTES SUBNACIONAIS NO PACTO FEDERATIVO.....</b>	<b>15</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MARCO FEDERATIVO BRASILEIRO..	20
2.2 A CF/88 E A NOVA CONFIGURAÇÃO FEDERALISTA BRASILEIRA .....	33
2.3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: AUTONOMIA FISCAL, EFICIÊNCIA NA GESTÃO E DEBATES CONTEMPORÂNEOS .....	39
<b>3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA PESQUISA: DA COLETA DE DADOS À ANÁLISE .....</b>	<b>46</b>
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO: Afinal, quais fatores estão associados a uma melhor eficiência tributária no estado da Bahia?.....</b>	<b>48</b>
4.1 O ESTADO DA BAHIA: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SOCIAIS .....	49
4.2 FATORES ASSOCIADOS À MAIOR EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA.....	59
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo contribuir com o campo de estudos que versa sobre a eficiência tributária dos municípios brasileiros a partir de uma análise focalizada nos municípios baianos. Embora esse debate seja extremamente atual, trata-se de uma discussão que remonta a própria configuração do estado brasileiro desde a Proclamação da República, passando pelo pacto político e social acordado na Constituição de 1988. Neste estudo, visa-se compreender quais fatores estão associados a uma melhor arrecadação tributária dos municípios baianos, municípios estes inseridos em uma dinâmica federativa na qual a União coordena a implementação de um amplo conjunto de políticas públicas a fim de assegurar os direitos universais inscritos na Carta Magna.

Esta pesquisa foi realizada através da metodologia qualitativa, de forma a explorar a descentralização tributária no Brasil e a autonomia dos entes subnacionais através de revisão bibliográfica, bem como, foi utilizada a metodologia quantitativa para mensurar fatores associados à eficiência tributária. Assim, metodologicamente, empregou-se uma análise de regressão utilizando dados de 417 municípios da Bahia entre 2015 e 2021 a fim de identificar quais fatores estão associados a uma melhor eficiência tributária.

A presente dissertação tem a intenção de contribuir com essa área de conhecimento a partir da análise de caso dos municípios baianos. Dado a possibilidade de identificar os fatores associados à melhor arrecadação dos municípios baianos, esta pesquisa vincula-se a um amplo conjunto de estudos que visam compreender quais efeitos o modelo e o desenho federativo brasileiro assumiram passadas três décadas da promulgação da Carta Magna.

O trabalho está dividido basicamente em três partes, para além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, será feita uma revisão do processo de descentralização no Brasil, resgatando importantes aspectos históricos que impactaram na construção do atual arranjo federativo. No segundo capítulo, será apresentada a abordagem de pesquisa escolhida e os métodos para análise e interpretação dos dados. No terceiro capítulo, serão apresentados os resultados da análise realizada e a discussão dos dados relativos aos fatores associados à melhor eficiência tributária dos municípios da Bahia.

## **2 HISTÓRIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DOS ENTES SUBNACIONAIS NO PACTO FEDERATIVO**

As capitâneas hereditárias da época em que o Brasil era uma colônia demonstraram uma certa descentralização, inclusive essas foram as origens de outros movimentos de reivindicação pela autonomia local e das oligarquias (Faoro, 1958 apud Ricupero; Ferreira, 2005). Por outro lado, tendo em vista a origem do Governo Geral em 1548, o cenário modificou-se de modo que se observa uma perspectiva mais centralizadora (Ricupero; Ferreira, 2005).

Em análise das escolhas fiscais feitas à época do Brasil Colônia, Camila Scacchetti (2022) concluiu que essas repercutiram no Brasil Império, inclusive sendo um fator que proporcionou tanto desigualdade quanto subdesenvolvimento dentro do país no Brasil Independente. A autora ainda explana que, na dinâmica voltada ao exterior, algumas localidades não se adequaram, ficando, assim, dependentes de auxílio e repasses de verbas advindas do Governo Geral, entretanto, essas contramedidas não anularam o nível de subsistência dos que a Camila Scacchetti chamou de “esquecidos”.

Diante de um cenário pós-imperial e da primeira República, a heterogeneidade no país levou a ideia federalista na área política, assim como as oligarquias regionais que capitanearam tinham interesse na descentralização para aproximar-se do poder e dos seus instrumentos (Costa, 1998).

Essa configuração heterogênea trouxe uma espécie de acordo entre os estados mais fracos, que possuíam o interesse de controlar as máquinas estaduais e garantir o seu poder nas bases regionais, com os mais fortes, que teriam a possibilidade de concorrer pelo poder federal (Costa, 1998).

Contudo, para Wilma Peres Costa (1998), essa configuração seria difícil no aspecto da repartição dos recursos imbricando de forma complexa a economia e a política. De forma que o fim do período escravista, geraria um polo dinâmico na área econômica, mas também havia o controle dos grandes proprietários de terras nas regiões mais e menos desenvolvidas, traria o aumento da base fiscal fosse ser dependente da diversificação, sobretudo na intensificação da urbanização, tendo a desigualdade interestadual sido uma questão presente na época da Primeira Constituinte Republicana.

Ademais, Celso Furtado (2007) traz que a industrialização brasileira começou ao mesmo tempo em quase todas as regiões, inclusive, tendo sido a nordestina que se instalaram as

primeiras manufaturas têxteis modernas a partir da reforma tarifária de 1844, em um contexto que, em 1910, o número de operários têxteis era parecido com o de São Paulo. Mas, após a primeira etapa de ensaios da industrialização, essa começou espontaneamente a aglutinar-se em uma região.

Nesse contexto, em 1920, 1940 e 1950, o estado de São Paulo tinha a seguinte percentagem de concentração dos operários industriais, 29,1%, 34,9% e 38,6%, respectivamente. Enquanto o Nordeste, com inclusão da Bahia nos índices, em 1920, tinha a participação de 27%, já, em 1940, 17,7%, em 1950, 17%. Dessa forma, enquanto o estado de São Paulo sozinho cresceu na concentração dos trabalhadores na indústria, o Nordeste decaiu (Furtado, 2007).

Conforme Celso Furtado (2007), pela natureza, o processo de industrialização é antagônico ao sistema de monocultura. E, mesmo na faixa úmida nordestina, onde há alta densidade, a monocultura impede chegar em maneiras melhores de organização da produção. Nesse sentido, nas regiões consideradas densamente povoadas, uma alta densidade de capital por pessoa, como condição básica para maior produtividade, alcança-se apenas com a industrialização.

Outrossim, a análise de Cossio (1998) sobre os dados obtidos quanto a carga tributária por nível de governo no Brasil entre 1970 a 1990, no que tange à essa questão e a participação dos níveis governamentais, verificou disparidades inter-regionais, tendo constatado que os entes lidam com bases econômicas diferentes, que termina por refletir também na captação de recursos tributários.

Para Fernando Andrés Blanco Cossio (1998), no país, o grau da centralização na área tributária tem relação com as diferenças na carga tributária no cenário global, com a concentração por região das bases tributárias e com o nível de governo nas unidades federativas.

E diante disso, é que o autor conclui que a alta centralização da arrecadação do país é entendida pelo maior nível de centralização tributária na região Sudeste e a grande concentração das bases tributárias nessa. E, por isso que mesmo com a Constituição Federal de 1988 tenha trazido um caráter mais descentralizador, a diminuição da centralização não foi tão acentuada devido ao fato de o ente federal ter reduzido menos a sua participação no Sudeste do que nas demais regiões (Cossio, 1998).

Quanto às repercussões da Constituição Federal de 1988, Fabrício Augusto de Oliveira (2007), traz que com a nova constituição a União passou a realizar ajustes de contas com a

maior dedicação às contribuições sociais, enquanto que houve enfraquecimento nos repasses do FPM e do FPE por perda progressiva do IR e IPI na arrecadação. Além disso, destaca a perda de receitas sobretudo dos estados, nos anos iniciais da década, com a recessão econômica ocorrida com o Plano Collor, o que diminuiu os ganhos da descentralização tributária promovida pela Carta Magna.

Ademais, conforme Fabrício Augusto de Oliveira (2007), a partir do ano de 1994, houve enfraquecimento da federação, devido principalmente à fragilização das finanças dos entes subnacionais, especialmente dos estados, bem como, houve a diminuição do nível de autonomia na condução das finanças e por conta da redução das funções na estrutura das relações da federação.

O período da constituinte, em 1988, é caracterizado pela descentralização política e fiscal, conferindo aos municípios autonomia plena, não vista nas constituições anteriores. O Código Tributário Nacional, promulgado em 1966, durante o regime ditatorial, sofreu modificações significativas com a Constituição de 1988, marcando o início de um novo federalismo brasileiro.

Esse capítulo visava acelerar a história da redemocratização do país, o que fortaleceu os municípios, visto que emergiram como entes políticos robustos, com autonomia administrativa, financeira e política. No entanto, a história federativa brasileira tem sido marcada por desequilíbrios entre os diferentes níveis de governo, com períodos de centralização e descentralização do poder. A transição para a democracia trouxe mudanças significativas no federalismo brasileiro, com as elites regionais e líderes municipalistas desempenhando papéis importantes na elaboração da Constituição de 1988 e associando a descentralização ao fortalecimento da democracia.

No Brasil, as forças descentralizadoras que surgiram na década de 1980 objetivaram, principalmente, o fortalecimento dos governos locais, em um movimento chamado de “municipalização” (Almeida, 2005). Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios foram incumbidos de assumir, na medida do possível, responsabilidades administrativas e sociais e, para isso, receberam maior participação relativa no bolo tributário, embora grande parte ainda dependesse dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo (Abrucio, 2005).

A busca por uma fatia desse bolo tributário impulsionou um notável movimento emancipatório de pequenos distritos, agravando cada vez mais as disparidades regionais do país (Abrucio, 2005; Tomio, 2002). Atualmente, existem mais de 5.570 municípios no Brasil, e os esforços no sentido de uma melhoria da capacidade fiscal dos entes subnacionais têm obtido

resultados aquém do esperado (Abrucio *et al.*, 2013). Desde os anos 1990, os municípios ganharam autorização legal para implantar programas nas áreas da saúde, saneamento, habitação, educação e outras (Arretche, 2012). Tais disposições, somadas à limitada coordenação nacional de políticas e às obrigações constitucionais de acesso e garantias sociais às populações, provocaram o surgimento de dilemas para a boa implementação dos direitos sociais instaurados na Constituição Federal, gerando ainda mais desigualdade territorial (Arretche, 2012).

Conforme apontado por Bichir *et al.* (2020), em uma federação heterogênea e complexa como a brasileira, na qual os municípios também possuem autonomia política e administrativa, é interessante investigar as consequências do arranjo institucional sobre as políticas públicas. Peres (2020) indica em seu estudo que boa parte das receitas municipais está comprometida com gastos básicos como saúde, educação e folha de pagamento dos municípios.

De acordo com Grin e Abrucio (2018), esforços para uma maior capacitação municipal foram realizados em vários momentos após a promulgação da CF/88. Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), segundo os autores, foi instituído o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), em 1997. Em seu segundo mandato (1999-2002), foi lançado o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Enquanto o PMAT foi gerido pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o PNAFM foi coordenado pelo Ministério da Fazenda (MF) e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Grin e Abrucio (2018) afirmam, entretanto, que os resultados logrados por ambos os programas foram intermediários, ainda deixando lacunas e fragilidades na federação brasileira, principalmente nos municípios menores.

Nos últimos anos viu-se crescer, na literatura brasileira, o interesse por investigar os fatores associados ao melhor desempenho fiscal dos municípios brasileiros, a exemplo das análises sobre o tema em estados como Paraná (Fiirst; Beuren, 2022), Ceará (Silva; Crisóstomo, 2019) e Santa Catarina (Sell; Flach; Mattos, 2021). Outros estudos, como de Grin *et al.* (2018) e Marengo *et al.* (2017), também se preocuparam em investigar as capacidades municipais de gestão. Contudo, ainda há muito a explorar nesse campo. Eis que a presente dissertação visa compreender quais fatores estão associados a um melhor desempenho fiscal dos municípios do Estado da Bahia.

Essa discussão guarda relação com a reforma gerencial iniciada nos anos 1990 pelo Ministro Bresser Pereira e o contexto de reformas voltadas a estabelecer um maior controle das contas públicas municipais. Segundo Pamplona *et al.* (2019), em 2000 foi promulgada, no

contexto brasileiro, a Lei Complementar n° 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual teve um impacto significativo nos procedimentos orçamentários do país. Isso se deve principalmente ao reforço de quatro aspectos fundamentais: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Conforme os autores, a LRF se baseia no princípio de que é crucial contar com elementos objetivos para garantir a manutenção do equilíbrio e controle administrativo, bem como a transparência na alocação de recursos orçamentários.

A *raison d'être*<sup>1</sup> da Lei Complementar n° 101/2000 (a Lei de Execução Fiscal - LRF) está ligada a limitar as finanças públicas dos entes e os gastos das gestões (Silva; Torres; Nascimento, 2019). Desse modo, o §1º do art.1º estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal necessita de uma ação planejada e transparente para que haja prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, com o cumprimento de objetivos de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições em relação à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social etc., dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, incluindo concessão de garantia, antecipação de receita e inscrição em Restos a Pagar.

Conforme indica Abrucio (2007), a reforma Bresser baseou-se na ideia central de uma administração orientada para resultados, também conhecida, na época, como modelo gerencial. Embora muitas mudanças institucionais necessárias para alcançar esse paradigma não tenham sido implementadas, houve um "choque cultural", ou seja, os mais variados atores políticos e sociais passaram a se preocupar com temas voltados à gestão por resultados, eficiência e transparência. Segundo o autor, os conceitos subjacentes a essa visão foram disseminados por todo o país e, ao observar as ações de vários governos subnacionais, é possível perceber facilmente a influência dessas ideias no comportamento dos gestores públicos e em uma série de inovações governamentais ao longo dos últimos anos. Apesar de a Reforma Bresser ter abordado a reforma gerencial no setor público, somente nos últimos anos a eficiência fiscal dos entes subnacionais, principalmente dos municípios, passou a ser tema de discussão (Fiirst; Beuren, 2022; Grin *et al.*, 2018; Sell; Fach; Mattos, 2021; Silva; Crisóstomo, 2019; Marengo, 2017; Pamplona *et al.*, 2019).

Nesse contexto, será argumentado que a descentralização fiscal resultou em um aumento nos recursos destinados aos municípios, principalmente por meio de repasses estaduais e federais. No entanto, a dependência desses repasses pode comprometer a autonomia financeira dos municípios, evidenciada pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ademais, a

---

<sup>1</sup> Tradução livre: "razão de ser".

Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de limitar a atuação dos gestores municipais, é fundamental para garantir uma gestão fiscal adequada, transparente e eficiente.

Peres (2020) ressalta que, além dos aspectos políticos e fiscais, a gestão pública municipal também é influenciada por questões socioeconômicas e culturais. A diversidade de realidades locais, aliada às demandas específicas da população, requer uma abordagem flexível e adaptativa por parte dos gestores municipais. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento sustentável, a melhoria dos serviços públicos de saúde e educação e a inclusão social emergem como desafios prioritários às gestões locais que, nem sempre, possuem as capacidades fiscais e administrativas para tal.

Frente ao exposto, o objetivo do presente capítulo é articular a literatura sobre aspectos tributários municipais com os autores que discutem autonomia fiscal dos entes locais. Será argumentado que, a despeito de existirem esforços para compreender os fatores associados a uma boa arrecadação nos estados, nenhum estudo ainda se debruçou sobre o caso baiano. A parte final do capítulo será dedicada à construção do problema de pesquisa que esta dissertação pretende abordar, qual seja: a identificação de fatores associados a uma melhor performance fiscal na Bahia.

## 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MARCO FEDERATIVO BRASILEIRO

A Constituição de um país, na maioria das vezes, surge a partir da ideia de uma ruptura política, econômica ou social. Evidentemente, não em todos os casos essa ruptura gerará uma nova ordem constitucional pois, para tanto, historicamente caberá à elite política a análise econômica e social e a ponderação dos reflexos negativos e positivos inerentes a qualquer processo de mudança (Cigolini, 2015). Em se tratando de Brasil, essa ideia de ruptura foi propagada pelo menos sete vezes, por meio das Constituições, nos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

A Constituição do Império, promulgada em 1824 por D. Pedro I, vigeu por um longo período de sessenta e cinco anos, sendo a mais duradoura até os dias atuais, e na qual se destacam como fatos marcantes a independência do Brasil, proclamada em 07 de setembro de 1822, o surgimento dos quatro Poderes, quais sejam, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judicial e o Poder Moderador, sendo que este último conferia ao Imperador poderes ilimitados de governança, como chefe supremo da nação, acima de todos os outros.

Inclusive, analisando o contexto econômico da época, observa-se que uma mudança na economia brasileira expressiva se deu com o desenvolvimento da economia do ouro no século

XVIII e, com a celeridade desse crescimento, houve a primeira grande corrente migratória espontânea de Portugal para o Brasil e emigração em massa interna, tendo sido percebido deslocamento de recursos do Nordeste (Furtado, 2007).

Nesse sentido, Bicalho (2013) aponta que a transferência do vice-reinado de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, teve sustento na relevância da região mineradora, na posição desse no centro-sul da América devido ao tráfico de escravos africanos, além da questão envolvida na delimitação das fronteiras luso-espanholas, sendo analisada por contemporâneos como essencial para a monarquia e ao império.

Lynch (2005) sublinha o período fundacional das instituições políticas brasileiras a partir da influência do discurso monárquico francês sobre os estadistas associados à Coroa brasileira. Estes estadistas implantaram estrategicamente a noção de um Poder Moderador para proteger a autoridade da Coroa da crescente interferência do Congresso Constitucional de 1823. Segundo o autor, seu objetivo era justificar a superioridade do Príncipe sobre o Parlamento como a personificação da soberania da nação. Essa justificativa imbuíu o conceito de novas nuances semânticas, como neutralidade ativa, discricionariedade e centralização, que se tornaram sinônimos de Estado durante sua formação. Consequentemente, o quadro jurídico enseja uma interpretação monárquica do Chefe de Estado como o ponto focal da ação governamental, ao mesmo tempo em que permitiu uma interpretação ultraliberal onde o Chefe de Estado servia apenas como árbitro dentro do sistema constitucional.

Conforme Cigolini (2015), nesse período o território brasileiro foi repartido em dezoito províncias (Grão-Pará e Rio Negro, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), governadas por pessoas indicadas pelo imperador.

As discussões acerca da divisão territorial brasileira na época imperial revelam os conflitos internos e externos daquele período, vistos como riscos à integridade do país. Nesse contexto, a fim de garantir a estrutura política num viés horizontal, foram criadas Câmaras Municipais para o gerenciamento econômico das cidades e vilas, mas que, na prática, carecia de protagonismo.

A mais antiga Constituição, sem tantos detalhes, trouxe a ideia da divisão territorial em municípios, os quais eram vistos, tão somente, como delimitação territorial para amenizar os impactos decorrentes de problemas geográficos do país. Somente na instituição da República que os municípios, em tese, tiveram assegurada a autonomia.

De acordo com Cigolini (2015), no subperíodo da Regência (1831-1840) foram criados 123 municípios, ou seja, aproximadamente 14 municípios por ano. No subperíodo denominado

de Consolidação (1840-1853) foram criados 86 municípios, isto é, aproximadamente sete municípios por ano. No subperíodo denominado de Apogeu (1853-1871) foram criados 185 municípios, aproximadamente 10 municípios por ano. No subperíodo denominado de Declínio e Queda (1871-1889) foram criados 263 municípios, uma média de 13 municípios por ano.

A Constituição mais antiga do Brasil estabeleceu, também, a atribuição da Câmara dos Deputados quanto à propositura de leis para instituir tributos, bem como abordou a temática do orçamento público (Pires; Motta, 2006), ficando a cargo do Executivo a apresentação de proposta orçamentária cuja aprovação caberia à Assembleia Geral (Câmaras dos Deputados e Senado), o que, por simetria, seria aplicado aos Estados e Municípios, em tese.

Conforme descrito por Pires e Motta (2006), com o fim da Monarquia no Brasil, foi estabelecido o Governo Provisório da Nova República, em 15 de novembro de 1889, momento que exigiu nova Constituição, a qual foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, vindo a instituir o federalismo e a autonomia dos Estados e Municípios. Em que pese a Constituição de 1891 estabelecer o dever de os estados-membros garantirem autonomia aos municípios, a cultura da centralização de poder decorrente da fase do coronelismo não facilitou a efetivação do comando constitucional. Ao bem da verdade, os municípios serviam como “currais eleitorais”, pois, aqueles que tinham o poder, os coronéis, indicavam os governadores, e estes, por sua vez, escolhiam os prefeitos, sem qualquer chance de oposição. Logo, na época, a autonomia municipal não passava de um texto constitucional sem efetividade.

Conforme indica Abrucio (2005), nesse período havia uma insatisfação com o monopólio político da chamada “República do café com leite”, formada pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, fazendo eclodir a Revolução de 1930, que derrubou o referido monopólio e conduziu Getúlio Vargas ao cargo de presidente provisório do Brasil, o qual fechou o Congresso Nacional e nomeou interventores para atuarem como governadores dos Estados. Desse contexto decorreu a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, contra o autoritarismo de Vargas, impulsionando uma nova ordem constitucional, a Constituição de 1934, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte.

A nova Constituição tinha um viés liberal. O Estado foi reestruturado com prerrogativas privativas da União frente aos governos estaduais, e previu-se nela a necessidade de eleição de prefeitos e vereadores, a arrecadação de impostos próprios e organização dos serviços pelos municípios, além de coparticipação entre os Poderes na questão orçamentária. Todavia, a Constituição liberal não teve uma longa vigência, e foi revogada pela Constituição de 1937, sob comando de Getúlio Vargas, que consolidou o Estado Novo e tornou praticamente sem efeito a autonomia municipal.

Com efeito, em 1937, a Constituição refletia uma ideia de que era necessária, para assegurar a integridade da Nação, estar sob regime de paz política e social, mas era totalmente inspirada nos regimes ditatoriais em ascensão na Europa. Os municípios não mais podiam eleger seus prefeitos, sendo nomeados interventores para chefiar o Executivo Municipal. Esse período foi demasiadamente desgastante para os municípios, sendo classificado como o pior desde a criação dos mesmos no Brasil (Nunes; Serrano, 2019).

A retomada de concentração dos poderes no chefe do Executivo perdurou até o fim da Segunda Guerra, quando os gritos democráticos na Europa passaram a ecoar no Brasil. Foi nesse período que houve a queda da Era Vargas, e o poder foi assumido pelo presidente do STF, que convocou Assembleia para uma nova ordem constitucional, dando ensejo à Constituição de 1946, a qual, devido ao sentimento democrático da época, assegurou aos municípios autonomia administrativa, financeira e política. Nada obstante, no que tange às rendas públicas, Baleeiro (2012) afirma que os municípios não chegavam a receber 7% da arrecadação do Tesouro Federal, que superava 63% dos tributos pagos por todos os brasileiros, cabendo cerca de 30% aos estados.

Conforme indica Baleeiro (2012), como medida para diminuir o impacto do desfavorecimento das rendas públicas para os municípios, tem-se a destinação de parte das receitas das zonas urbanas industrializadas para os municípios do interior. Ocorre que, entre 1964 e 1985, foi instalado o Regime Militar, marcado pelo autoritarismo e supressão dos princípios democráticos de 1946. Nesse período, foi promulgada a Constituição de 1967, que recebeu algumas emendas, sendo o ato complementar mais conhecido o Ato Institucional nº 05, o qual determinou, a partir de 1969, o fechamento do Congresso Nacional, a supressão de direitos e garantias de cidadãos, a censura e a autorização para intervenção federal em estados. Segundo o autor, após a instauração da Ditadura Militar em 1964, a reforma tributária brasileira ganhou impulso devido à redução de obstáculos institucionais e políticos. Entre 1964 e 1966, foram implantadas medidas prioritárias para reabilitar as finanças federais e atender às demandas dos setores empresariais. Conforme Peres (2020), a administração fazendária foi reorganizada, o Imposto de Renda revisado e o imposto de consumo reformulado, criando o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A Emenda Constitucional nº 18/65 e o Código Tributário de 1966 marcaram o fim da reforma, que foi bem-sucedida em aumentar a receita federal de 8,6% do PIB em 1962 para 12% em 1965. A reforma de 1965 eliminou impostos cumulativos e realizou a introdução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), posteriormente chamado de ICMS, inspirado no modelo do Imposto sobre Valor Adicionado

(IVA), substituindo impostos cumulativos e promovendo um sistema mais eficiente de tributação sobre o valor agregado.

Segundo Abrucio (2005), nessa época, muito embora não tenha sido totalmente extinta a autonomia municipal, os prefeitos de capitais e áreas entendidas como de segurança nacional passaram a ser nomeados pelos militares. Não havia segurança jurídica, pois o chefe do Executivo municipal poderia ser exonerado a qualquer tempo, em caso de contrariedade ao sistema ditatorial então vigente. Foi também nesse período que foi fixado o único percentual de participação na repartição do ICMS, o que provocou um desequilíbrio entre os municípios industrializados e não industrializados ou predominantemente agrícolas. Na década de 1980, o país foi marcado por grande pressão popular contra o autoritarismo e em prol da redemocratização, momento que passou a exigir nova Constituição, a qual foi promulgada em 05 de outubro de 1988, após 20 anos de repressão de direitos individuais, vindo a consolidar a transição do Regime Militar para a Nova República, dando margem ao processo de redemocratização do país.

Em resumo, de acordo com Abrucio (2005), a história federativa do Brasil tem sido caracterizada por desequilíbrios significativos entre os diferentes níveis de governo. Segundo o autor, desde a República Velha, houve um modelo centrífugo, no qual os estados desfrutavam de considerável autonomia, havia pouca cooperação entre eles e o governo federal era relativamente fraco. Durante os anos de Vargas, o Estado nacional ganhou força, porém, os governos estaduais, especialmente durante o Estado Novo, viram sua autonomia diminuída. O período entre 1946 e 1964 representou uma fase de relativo equilíbrio na federação brasileira, tanto em termos da relação entre os diferentes níveis de governo quanto da prática democrática. No entanto, o golpe militar interrompeu esse padrão e instituiu um modelo autoritário de centralização, mantendo um alto grau de concentração política, administrativa e financeira nas mãos do governo central (Abrucio, 1998).

Conforme tabela apresentada no trabalho de Nunes (2017), com a relação de municípios criados desde a primeira Constituição, percebe-se que o maior crescimento relativo percentual foi no período da Constituição de 1946, com 135,1% (cento e trinta e cinco vírgula um por cento), diante da criação de 2.235 municípios. A vigência da primeira constituição brasileira, a de 1891, contou com a origem de 475 municípios e com 53,9% (cinquenta e três vírgula nove por cento) - segundo maior percentual. Já a Constituição de 1988 aparece com a segunda maior quantidade de municípios criados (1.447) e o terceiro maior percentual de crescimento relativo, com 35,1% (trinta e cinco vírgula um por cento).

**Tabela 1.** Crescimento absoluto e relativo no número de municípios no Brasil, por intervalos constitucionais

<b>INTERVALOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>CONSTITUIÇÃO VIGENTE</b>	<b>MUNICÍPIOS CRIADOS</b>	<b>CRESC. RELATIVO (%)</b>	<b>TOTAL AO FIM DO INTERVALO</b>
1891 a 1934	1891 – Primeira República	475	53,9	1.356
1934 a 1937	1934 – Segunda República	81	6,0	1.437
1937 a 1946	1937 – Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 a 1967	Constituição Democrática de 1946 – Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 a 1969	1967 – Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 a 1988	1969 – Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 até hoje	1988 – Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Fonte: Nunes (2017), com base em dados do Atlas Brasil (PNUD, 2015).

A transição para a democracia marcou uma mudança significativa no federalismo brasileiro. As elites regionais, especialmente os governadores, desempenharam um papel crucial nesse processo, desde as eleições estaduais de 1982 até a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral - ele próprio, um ex-governador estadual - e a subsequente elaboração da Constituição de 1988. Paralelamente, líderes com um discurso municipalista também tiveram participação ativa na formulação de diversos aspectos da nova Constituição, associando a descentralização ao fortalecimento da democracia.

O Código Tributário Nacional (CTN) é de 25 de outubro de 1966, implementado pela Lei nº 5.172, durante a gestão presidencial de Castello Branco. A redação do CTN continha resquícios de estruturas formadas pelo regime ditatorial brasileiro. Desse modo, com a incorporação desse diploma legal pela Constituição Federal de 1988, algumas previsões foram mantidas, já outras foram modificadas.

Sobre o CTN, Oliveira (1995) indica que a Constituição de 1988 ampliou uma lacuna deixada pelo regime ditatorial, concedendo ao Executivo a autoridade para alterar as alíquotas de certos impostos sem seguir o Princípio da Anualidade, o que torna o orçamento anual mais arbitrário e potencialmente desestabilizador para a economia. Além disso, o sistema regressivo de cobrança de impostos, que era uma característica da constituição anterior, permaneceu. Outra mudança significativa foi na cobrança de taxas de empréstimos compulsórios, que antes eram utilizados principalmente para despesas militares, mas passaram a ser restritos a casos de calamidade pública, guerra iminente ou investimentos públicos urgentes de relevante interesse nacional. A União também manteve seu poder de expandir a arrecadação através da instituição

de novos tributos, contribuições sociais e intervenção no domínio econômico e interesses profissionais, todos de competência residual da União.

Esse novo federalismo brasileiro, conforme Abrucio (2005), emergido na década de 1980, resultou da convergência entre forças descentralizadoras democráticas e grupos regionais tradicionais, que se beneficiaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de declínio do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista. O objetivo principal desse projeto era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar a esfera local. No entanto, preocupações com a fragilidade dos mecanismos nacionais de governança e coordenação federativa foram relegadas a um segundo plano.

Dois aspectos fundamentais se destacam nesse novo modelo federativo brasileiro, moldado na década de 1980 e com consequências significativas ao longo dos anos 1990. Primeiramente, houve um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros quanto políticos. Em segundo lugar, observou-se o surgimento de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predominância do interesse estadualista (Abrucio, 2005).

O Brasil, historicamente, apresentou uma singularidade diante de outros países federalistas, tendo em vista que os municípios foram inseridos como entes federativos, feito esse advindo da Constituição Federal de 1988, e, assim, alcançando uma autonomia plena, sendo que em quase todas as constituições republicanas brasileiras anteriores traziam como “organização política autônoma”. A diferença para outros países federalistas está no fato de que, “nos casos mais conhecidos”, os níveis de poder locais caracterizam-se como divisões administrativas das unidades federadas, sendo estas quem delega a autonomia para as localidades (Tomio, 2002).

Nesse sentido, Tomio (2002) destaca que a autonomia política foi catalisada pelo ordenamento fiscal e tributário, trazendo como marco temporal para a descentralização fiscal nos meados da década de 70 e ressaltando que a Constituição Cidadã apenas solidificou “a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias de Estados e municípios” (*Ibidem*, p. 62), além de que a redemocratização teve como uma das características a descentralização tanto fiscal quanto política.

O favorecimento à descentralização política e fiscal se deu por uma cultura política que criou um vínculo entre a democratização e a descentralização, como se fossem sinônimos (Tomio, 2002, p. 62)

Assim, na visão de Tomio, há quatro atores políticos fundamentais para a emancipação municipal e os quais participam da decisão, sendo eles: lideranças políticas municipais, os eleitores, os deputados estaduais e o Executivo do estado (Tomio, 2002, p. 65-67).

Os primeiros são, geralmente, os que iniciam o processo de emancipação; os segundos opinam por meio de plebiscito; os terceiros regulam o processo, inclusive para interrupção e com a atuação junto a outros atores; e os quartos podem entender a favor ou não de certa emancipação ou até mesmo ser indiferente (*Ibidem*).

Assim, Gomes e Dowell (2000) estabeleceram uma análise do aumento de municípios brasileiros entre 1984 e 1997, em que foi constatado o total de 1.405 (mil quatrocentos e cinco) municípios a mais, conforme o gráfico elaborado pelos referidos autores:

**Tabela 2.** Número de municípios instalados no Brasil após 1984, por estratos de população, em 1997

Grupos de municípios	Nordeste	Norte	Centro oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.0000 hab.	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab.	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000 hab.	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000 hab.	2	3	3	1	2	11
100.000 a 5000.000 hab.	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1405

Fonte: Gomes; Dowell, 2000, p. 9.

Dessa maneira, percebe-se que a região Sul foi a que obteve maior aumento no referido período, seguido pela Nordeste, Sudeste, Norte e, por último, Centro-Oeste.

A proporção de municípios com população de até 20 mil habitantes, sobre o número total de municípios no país, cresceu de 54,5% para 74,8%, em análise dos dados publicados pelo IBGE entre os anos de 1940 e 1997; além de ter ocorrido crescimento nos micromunicípios de forma isolada, tendo passado a representar de 2% para 25,6% do total de municípios no Brasil.

Ademais, também foi verificada maior frequência na criação de municípios com pequena população, pois em torno de 74% dos municípios criados e instalados nas últimas duas décadas da base dessa pesquisa possuem população total inferior a dez mil habitantes (Tomio, 2022, p. 65).

Sobre o federalismo fiscal, tem-se que o bem público, ao ser consumido por uma pessoa, não é excludente para que seja consumido por outra, assim, conforme Miranda (2007), a descentralização fiscal poderia proporcionar que as preferências do consumidor por bens

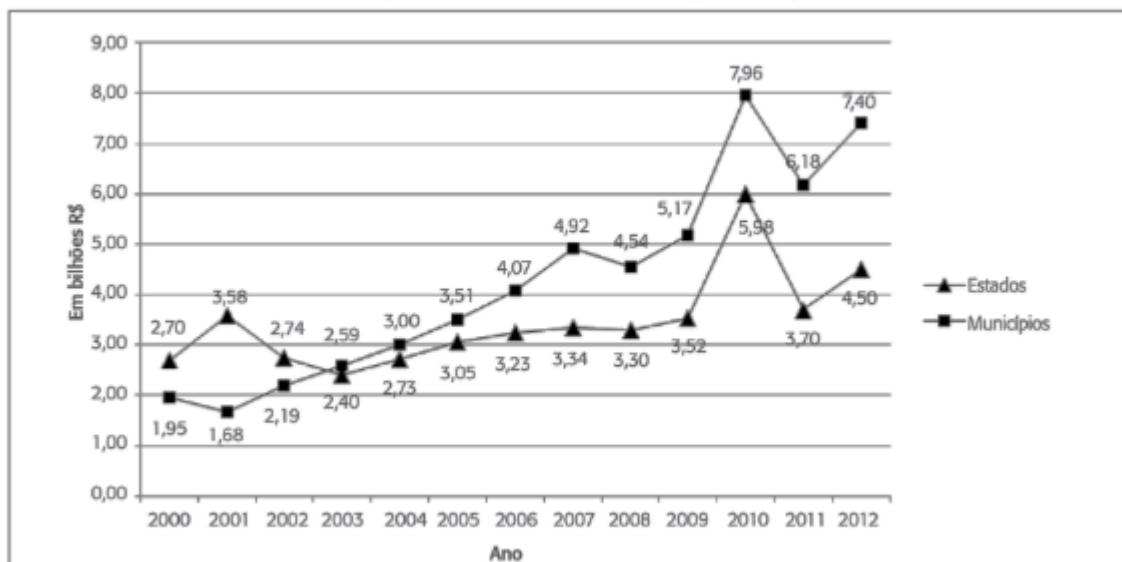
públicos fossem reveladas e o benefício dessa descentralização ocorre devido que à concorrência entre governos locais ser instigada.

Cumprir mencionar que a receita municipal é composta tanto por receita própria, quanto por receita advinda de repasses dos outros entes: estados e União. Nesse contexto, é possível inferir que o federalismo do Brasil se demonstra como eminentemente cooperativo a partir da distribuição da riqueza advinda da receita derivada (Falcão, 2011). Com o processo de descentralização houve o aumento de recursos fiscais destinados aos municípios, principalmente em relação aos recursos estaduais e federais, inclusive é possível adotar como marco temporal para o maior acesso a recursos fiscais a segunda metade dos anos 1960.

Nesse contexto, a maioria dos municípios não possui capacidade de autossustentação em relação à receita própria, mas, conforme Guedes e Gasparini (2007), entre 1988 e 2002 a arrecadação do próprio ente local apresentou crescimento intenso, tendo sido constatado aumento de 94,3% entre 1994 e 1998.

Assim, sobre os valores transferidos aos municípios, Moutinho (2016) trouxe um comparativo gráfico ao longo dos anos dos valores recebidos pelos estados e pelos municípios brasileiros. Observa-se:

**Figura 1.** Valores transferidos para os estados e municípios no período entre 2000 e 2012



Fonte: Motinho, 2016, p. 152.

Outrossim, quanto às transferências voluntárias de 2012 da União destinadas aos municípios, conclui-se que aquelas obtidas através de emendas parlamentares individuais foram

mais eficazes em relação às não advindas de emendas. Moutinho (2016) aponta que esse resultado é possivelmente justificado na pressão parlamentar ao Executivo.

Na pesquisa de Amorim Neto e Simonassi (2013), mencionada no estudo de Moutinho (2016), foi concluído que a repartição dos recursos públicos de maneira equitativa possui importância no desenvolvimento do Brasil no que tange às bases políticas referentes às transferências intergovernamentais, porém, foi constatado que, em verdade, há uma propensão à conservação das desigualdades inter-regionais devido ao fato de a equidade ser superada por objetivos políticos.

Ademais, em estudo realizado por Moutinho (2016) foi analisado o percentual de municípios que receberam recursos provenientes de transferências voluntárias, excluindo emendas parlamentares em 2012, e a região Nordeste ficou abaixo da média do país, com exceção do Estado do Ceará, que apresentou resultado superior ao regional.

A seguir, serão abordadas algumas questões da renda própria municipal, e, posteriormente, sobre repasses. Assim, quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, alterou os impostos de competência dos municípios de forma a instituir o ISS, deixando de existir o imposto incidente sobre “vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel”.

Outrossim, ainda que interfira nos governos subnacionais, as emendas constitucionais podem ser realizadas sob a prerrogativa do Congresso Nacional, de maneira a regulamentar matérias de interesse da União, conforme explica Arretche (2013).

Deste modo, mais uma vez percebe-se que a União, através do Congresso Nacional, interferiu em questões diretas que tangem aos municípios. Porém, com a instituição do ISS, esse tornou-se o principal imposto de arrecadação de competência municipal, com possibilidade de tributação de todos os serviços previstos na tabela anexa da Lei Complementar nº 116, de 2003 (Lei do ISS).

O ISS é tributo de competência municipal, conforme art. 156, inciso III da CF/88. A Lei Complementar nº 116/2003, que regulamenta o ISS, trouxe reflexos para os municípios, de forma que estabeleceu as possibilidades de incidência, os casos de não incidência etc. Esta LC dispõe em sua lista anexa o que é considerado serviço para fins de tributação do ISS. Mas, em que pese essa lei ser taxativa, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de relatoria da Ministra Rosa Weber, em 2020, entendeu pela possibilidade de os municípios replicarem a lista

anexa da LC nº 116/2003 com termos como “congêneres”, ampliando a extensividade desse rol<sup>2</sup>.

Ademais, a União, através da edição da Lei Complementar nº 157/2016, alterou a LC 116/2003 de forma a trazer mais possibilidades de locais que o ISS pode ser cobrado, a depender da prestação do serviço, além de ter atribuído a alíquota mínima de 2%.

As novas disposições dadas pela Lei Complementar nº 157/2016 trouxeram, a priori, benefícios para os municípios por trazer mais esclarecimentos sobre quando o imposto é devido

---

<sup>2</sup> Observa-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISS. ART. 156, III, DA CARTA POLÍTICA. OPÇÃO CONSTITUCIONAL PELA LIMITAÇÃO DA CAPACIDADE TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS POR MEIO DA ATRIBUIÇÃO À LEI COMPLEMENTAR DA FUNÇÃO DE DEFINIR OS SERVIÇOS TRIBUTÁVEIS PELO ISS. LISTAS DE SERVIÇOS ANEXAS AO DECRETO-LEI 406/1968 E LEI COMPLEMENTAR 116/2003. CARÁTER TAXATIVO COMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. 1. Recursos extraordinários interpostos contra acórdãos do Tribunal de Justiça de Alagoas e do Superior Tribunal de Justiça relativos à exigência do ISS sobre determinadas atividades realizadas por instituição financeira. Processo selecionado, em caráter substitutivo, para dirimir a controvérsia constitucional definida no Tema 296 da repercussão geral. [...] 4. O acórdão recorrido excluiu parte da autuação fiscal por dizer respeito à atividades já tributadas pelo IOF. Fê-lo com exame apenas de dispositivos do Decreto 6.306/2007, não tendo havido exame do tratamento constitucional deste imposto da União. Ausente o prequestionamento do art. 153, III, da Constituição Federal, o recurso não pode ser conhecido quanto ao ponto. 5. Ao determinar que compete à lei complementar definir os serviços tributáveis pelo ISS, a Constituição fez escolha pragmática para evitar que, a todo momento, houvesse dúvida se determinada operação econômica seria tributada como prestação de serviços ou de circulação de mercadorias, especialmente tendo em conta o caráter economicamente misto de muitas operações. 6. **Os precedentes judiciais formados por este Supremo Tribunal definiram interpretação jurídica no sentido do caráter taxativo das listas de serviços.** Nesse sentido: RE 361.829, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24.2.2006; RE 464.844 AgR, Rel. Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 09.5.2008; RE 450.342 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 03.8.2007. 7. **As listas de serviços preveem ser irrelevante a nomenclatura dada ao serviço e trazem expressões para permitir a interpretação extensiva de alguns de seus itens, notadamente se socorrendo da fórmula “e congêneres”.** Não existe obstáculo constitucional contra esta sistemática legislativa. Excessos interpretativos que venham a ocorrer serão dirimíveis pelo Poder Judiciário. 8. **Embora a lei complementar não tenha plena liberdade de qualificar como serviços tudo aquilo que queira, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não exige que ela inclua apenas aquelas atividades que o Direito Privado qualificaria como tais.** Precedentes nesse sentido julgados em regime de repercussão geral, a saber: RE 592.905, Rel. Ministro Eros Grau, e RE 651.703, Rel. Ministro Luiz Fux, em que examinadas as incidências do ISS, respectivamente, sobre as operações de arrendamento mercantil e sobre aquelas das empresas de planos privados de assistência à saúde. 9. O enquadramento feito pelo Tribunal local de determinadas atividades em itens da lista anexa ao DL 406/1968 não pode ser revisto pelo Supremo Tribunal Federal. Eventual violação da Constituição Federal apresenta-se como ofensa reflexa e a análise do recurso extraordinário demanda a reavaliação das provas produzidas no processo. 10. Recurso extraordinário interposto contra o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça não conhecido. Recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça de Alagoas parcialmente conhecido e, no mérito, não provido. 11. Tese de repercussão geral: “É taxativa a lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a incidência do tributo sobre as atividades inerentes aos serviços elencados em lei em razão da interpretação extensiva” (STF - RE: 784439 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/09/2020),

ou quando se deve estipular alíquota mínima. A regulamentação do ISS traz maior segurança jurídica para esse imposto de suma relevância para a arrecadação e receita dos municípios. Já em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), este foi introduzido no diploma legal brasileiro com o Alvará 3 de 1809, e, com a Constituição de 1891, passou a ter previsão constitucional, tendo sido atribuída a competência estatal (Conti, 2002).

Após a divisão entre imposto de transmissão de propriedade *causa mortis* e o imposto sobre a transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* pela Constituição brasileira de 1944, o imposto de transmissão de bens *inter vivos* passou a ser de competência municipal apenas com a Emenda Constitucional nº 5/1961. Entretanto, com a Emenda Constitucional de 65, houve a reunificação do imposto e voltou a ter competência dos estados (Conti, 2002).

Somente com a Constituição Cidadã de 1988 é que esse imposto volta a ser dividido, sendo previsto dois impostos: imposto de transmissão de bens imóveis *inter vivos* e imposto de transmissão *causa mortis*, tendo o primeiro a competência atribuída aos municípios e o segundo aos estados e ao Distrito Federal (Conti, 2002).

Dessa forma, com a competência municipal, o ITBI voltou a constituir renda própria dos municípios.

No que tange aos repasses, com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, foi criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tendo sido regulamentado com o próprio Código Tributário Nacional, de 1966, vigente até a atualidade, sendo instituído como critério a população de cada município (Brasil, 2023).

Já com a Constituição de 1967, foi estabelecida a separação entre interior e capital na distribuição do fundo, com 90% e 10% do montante, respectivamente. Com o posterior Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, foi inserida uma nova classificação: "Reserva", para os que tinham população superior a 156.216 habitantes (Brasil, 2023).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 continuou com a adoção do FPM, inclusive, de forma que o art. 159, I, alínea "b" prevê que a União entregará 22,5% para o FPM do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e em relação ao imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, 50%.

Dessa maneira, tendo em vista que a Constituição Cidadã recepcionou o Código Tributário Nacional (CTN), destaca-se que a distribuição prevista no CTN é de 10% às capitais e de 90% aos demais municípios, conforme os incisos I e II do art. 91. Para as capitais, vide o §1º deste artigo, a distribuição ocorre de acordo com o coeficiente individual de participação, que depende do fator representativo da população e do fator representativo do inverso da renda

*per capita* do Estado. Já para os demais municípios brasileiros, a distribuição depende da quantidade de habitantes, vide §2º.

Ademais, as quotas são revisadas anualmente, em conformidade com os dados oficiais de população fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a partir da previsão do §3º do mencionado art. 91 do CTN.

Assim, no passo em que a instituição para o FPM tem relevância para as contas dos municípios, percebe-se também a dependência do referido repasse da União, ou seja, é possível apontar uma diminuição indireta de autonomia no sentido de autossuficiência de gestão financeira. Em acréscimo, vale destacar também a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em que a União é competente para legislar sobre os gastos financeiros dos entes federativos, assim como quanto a demais questões que necessitam uma normatização padrão para políticas dos estados e municípios. Nessa senda, Arretche (2013) trata que o processo do Legislativo tem início e fim na esfera federal.

A União é o ente que, no âmbito Legislativo, estabelece regramentos para licitações, contratações de servidores, concessões, subsídios de governadores e prefeitos, além de ser uma autoridade regulatória para determinar sobre políticas dos entes subnacionais. Inclusive, essa autoridade da União para regular, através de legislações, questões que impactam os demais entes, pode ser vista também com a criação do Fundef, o Fundeb, a vinculação de recursos para a área da saúde, estabelecimento de regras sobre os precatórios e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Arretche, 2013).

Nesse âmbito, cumpre destacar a Lei Complementar nº 101/2000, que instituiu normas para os entes federados para a gestão fiscal adequada, organizada e transparente, de forma a limitar atuações de gestores e os gastos, como a limitação da despesa com pessoal, o que configura renúncia de receita. A LRF, apesar de ser uma lei de diretriz para a União, Estados, Distrito Federal e municípios, possui relevância quanto à autonomia dos municípios, por limitar o exercício das atividades da Administração Pública.

Diante da luta pela autonomia municipal e pela descentralização de recursos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) explana sobre a insuficiência de recursos públicos para os municípios. Nesse sentido, Souza e Cruz (2018) entendem que, por conta da defasagem de repasses, esse contexto impacta até no maior gasto com pessoal e, consequentemente, no cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em que pese limite, de certa forma, à autonomia municipal, também é relevante para a coordenação de uma gestão eficiente e transparente.

## 2.2 A CF/88 E A NOVA CONFIGURAÇÃO FEDERALISTA BRASILEIRA

A Carta Magna integrou o município ao sistema federativo, abandonando a classificação inicial como mera divisão territorial. Rocha (2016) destaca que o processo de descentralização político-administrativa que o Brasil passou, principalmente a partir da década de 1980, posicionou o município como uma peça-chave no jogo federativo, definindo-o como ente autônomo. Foi atribuída aos municípios a responsabilidade pelo desenvolvimento de inúmeras políticas públicas, porém, com capacidade restrita para arrecadar recursos financeiros, apesar da previsão constitucional de transferências, como o Fundo de Participação dos Municípios. No geral, os municípios adquiriram novas competências constitucionais na provisão de bens e serviços à população. Autores como Abrucio *et al.* (2013) e Rocha (2016) esclarecem que o processo de descentralização surgiu como uma proposta alternativa ao regime autoritário e à forma concentrada com que o poder se estabelecia no governo central.

Conforme ressalta Arretche (2012), a descentralização após a CF/88 pode ser entendida como uma estratégia para promover a participação social, reforçar o papel dos municípios e possibilitar mecanismos de controle social do Estado. Segundo a autora, os efeitos da descentralização das políticas públicas deixaram claras as desigualdades de condições políticas, administrativas, técnicas e financeiras entre os municípios brasileiros, já que a maioria desses é de pequeno porte populacional e possui ferramentas precárias de gestão pública.

Assim, conforme Arretche (2012), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um paradoxo tem prevalecido sobre o federalismo brasileiro. De maneira única em federações, os municípios se tornaram entes autônomos e, associado a esse processo, um conjunto de direitos sociais foi instituído, com grande parte da responsabilidade por sua implementação recaindo sobre esses entes federados. Contudo, inúmeros desafios surgiram ao longo do tempo, alguns decorrentes da fragmentação excessiva da federação (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2018), que agora compreende 5.570 municípios, dos quais 68% têm menos de 20 mil habitantes (IBGE/MUNIC, 2015). Nesse sentido, a literatura indica que a maioria dos municípios não possui as condições necessárias para implementar de forma eficiente e efetiva todas as políticas sob sua responsabilidade (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2018).

De forma sintética, pode-se dizer que, após 1988, os municípios puderam gozar de autonomia política e administrativa, e, por meio de Lei Orgânica, tornou-se possível estabelecer as diretrizes sobre assuntos de interesse local. Com relação à autonomia financeira, tem-se a

competência municipal para instituir tributos, muito embora o repasse de verbas do governo federal ou estadual seja a principal fonte de sustento.

Todavia, a efetiva descentralização político-administrativa, com a repartição de competências entre a União, Estados e Municípios, transferiu para os municípios responsabilidades desacompanhadas da estrutura necessária para a garantia do efetivo bem-estar social. Portanto, a autonomia municipal decorrente da Carta Política segue o padrão de controle e limitação estabelecido historicamente.

Nos ensinamentos de Silva (2009):

A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que 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. Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados (Silva, 2009, p. 619).

A desigualdade social e o aumento da pobreza no país são fatores que afetam sobremaneira a participação dos cidadãos na política nacional e, por conseguinte, impactam no sistema democrático, levando-se ao questionamento sobre a frustração de um dos fundamentos da Constituição, que é construir “uma sociedade livre, justa e solidária”. Ainda acerca dos impactos da autonomia municipal no contexto federativo, Santos (2011) destaca:

Ao longo destes 23 anos de vigência da Constituição foram editadas 67 emendas constitucionais (EC), das quais 26 afetam a autonomia municipal. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) foram aprovadas 14 emendas, sendo as outras 12 ao longo dos oito anos do governo do presidente Lula (2003/2010).

As emendas constitucionais que tiveram impacto sobre a autonomia municipal podem ser distribuídas entre quatro tipos: i) alteram o sistema tributário; ii) diminuem as transferências aos municípios; iii) criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento, e iv) afetam a autonomia política municipal (Santos, 2011, p. 214).

Conforme Santos (2011), a ideia de cooperação entre os entes federativos, na prática, denota a prevalência do contexto histórico voltada ao enfraquecimento dos governos municipais e concentração de poder, notadamente diante da resistência dos atores políticos. Muito embora

todos os entes sejam solidariamente responsáveis pelo desenvolvimento e bem-estar social, conforme entendimento extraído do art. 23 da Constituição, é junto à Administração Municipal que os cidadãos buscam a satisfação dos mais variados direitos, sendo que a realização do que compete aos municípios ainda depende de repasses pelos Estados e União, todavia, carece de legislação que autorize a responsabilização desses membros em caso de descumprimento de tal obrigação.

Conforme indicam Abrucio *et al.* (2013), é certo que o processo de redemocratização pós ditadura militar colocou os municípios em evidência, com a mais ampla autonomia da história, porém, em situação de vulnerabilidade econômica, social e política, na medida em que potencializou a autonomia municipal, garantia de estrutura para suportar os novos deveres e responsabilidades inerentes à independência, ainda que parcialmente considerada. Fato é que, a despeito do fortalecimento do federalismo, notadamente a partir de 1989, acarretando a expansão e emancipação de municípios, são as transferências federais que possibilitam o sustento das cidades. Revela-se tarefa árdua a de equalizar as responsabilidades transferidas aos municípios pela estrutura normativa e os instrumentos fiscais capazes de custear sua execução.

Como já explanado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 foi marcada, na área tributária, pela descentralização. Para Rezende (1995, p. 298), a “autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar”, que, na sua visão, a natureza dessa descentralização não somou para que houvesse um novo federalismo.

Outrossim, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter trazido a descentralização administrativa, há críticas a isso no sentido de que houve a descentralização de receitas, mas não ocorreu o mesmo com os encargos, que ficaram concentrados na União, que, para ter a balança financeira equilibrada, “tem lançado mão da criação das contribuições sociais”, ensejando em maior carga tributária e volta à centralização das receitas na União (Carvalho, 2010 *apud* Freitas; Bevilacqua, 2016).

Contudo, como ressaltado por Freitas e Bevilacqua (2016), com a descentralização administrativa da CF/88, a ideia era que as políticas públicas fossem realizadas com maior proximidade do cidadão e facilitando a eventual supressão de direitos fundamentais sociais, por exemplo. O que ensejou em competências tributárias próprias e no sistema de transferências intergovernamentais.

Ademais, em publicação na revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), José Serra e José Roberto Rodrigues Afonso (1999) apontaram que para alcançar uma estabilidade econômica do Brasil de forma a haver controle do déficit e da dívida

pública global, o federalismo fiscal brasileiro deveria ser melhorado, tendo sido destacado que uma estrutura em harmonização no setor tributário interno e externo é um dos fatores correlacionados para a criação e aplicação de políticas econômicas mais adequadas.

Conforme apontaram Machado e Palotti (2015), passadas duas décadas e meia da promulgação da Constituição Federal de 1988, anuncia-se promissor o intento de revisitar problemas que pautaram as primeiras e fundadoras abordagens que caracterizaram o federalismo brasileiro no período pós-redemocratização. Partindo do debate sobre a pertinência e as características da descentralização, passando pela análise do federalismo cooperativo como chave para interpretar a distribuição de competências nas políticas sociais, chegando até a discussão sobre os mecanismos de coordenação federativa e a recentralização da federação, notadamente a partir de meados dos anos de 1990, além de outros pontos igualmente relevantes.

Machado e Palotti (2015) concluem que, apesar do compartilhamento de competências entre esferas de governo apontar para o federalismo cooperativo, ainda não se pode afirmar que seus atributos sejam predominantes na produção de coordenação intergovernamental nas áreas estudadas. Apesar dos avanços importantes na implementação de instrumentos de cooperação, como os consórcios públicos, as evidências apresentadas apoiam a proposição de que são as políticas e os programas sociais formulados a partir da União, e executados pelos governos subnacionais sob sua regulação, que organizam e dão consistência às ações governamentais nessas áreas. Ou seja, o federalismo brasileiro, conforme já indicava Arretche (2012), apresenta características centralizadoras na medida em que o governo central detém recursos, autoridade legislativa e capacidade de coordenação das atividades dos entes subnacionais.

Machado e Palotti (2015) reforçam que a União, ao concentrar receitas e recursos institucionais para o exercício da coordenação federativa, ocupou o espaço previsto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que previa leis complementares para estabelecer normas de cooperação entre as três esferas de governo. Todavia, conforme os autores, essa ocupação se deu não exclusivamente por meio de leis complementares genéricas, mas também por meio de leis ordinárias ou normas infralegais dentro do cenário de cada política setorial, uma abordagem que pode até ter conferido maior funcionalidade e adaptabilidade a condições específicas.

Segundo Soares e Machado (2018), o federalismo representa uma configuração específica de distribuição da autoridade política dentro dos Estados nacionais, onde o governo é estratificado verticalmente. Nesse arranjo, diferentes níveis de governo detêm autoridade sobre a mesma população e território, contrastando com o modelo de Estado unitário, no qual

a autoridade é centralizada em um único nível governamental. Ao considerar a premissa dos tipos de federalismos (Soares; Machado, 2018), é necessário analisar, no estudo das práticas federativas, não apenas as questões relacionadas à divisão territorial do poder e aos aspectos legais que a definem, mas também a dinâmica da distribuição de competências entre os entes federativos ou a repartição das funções administrativas.

Para Soares e Machado (2018), definir o federalismo é algo relativamente simples quando feito a partir de seus aspectos mais formais, que dizer, da concepção que os Estados nacionais adotam ao introduzir o federalismo como preceito constitucional. Nesse sentido, há uma certa tendência na literatura sobre o que é o federalismo: uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isso sugere na existência de dois níveis territoriais independentes de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais detêm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e população, sendo que o governo central (no caso do Brasil, a União) governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes.

O federalismo desempenha um papel central na discussão sobre a organização do Estado e a distribuição de poder entre os diferentes níveis de governo. No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 consolidou a tendência de descentralização de recursos que já havia sido iniciada na primeira metade da década de 1980 (Abrucio, 2005). Isso ocorreu principalmente por meio do aumento das transferências federais via fundos de participação tal como FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e FPE (Fundo de Participação dos Estados). Essa mudança teve como consequência alterações na distribuição de recursos entre as distintas esferas governamentais, observando-se um aumento significativo na participação dos municípios na receita nacional. Entre 1980 e 1995, a fatia dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% para 16,6% (Pamplona *et al.*, 2019).

Na década de 70, com o movimento de redemocratização houve uma maior defesa à descentralização fiscal e ao “enfraquecimento do poder central” e, como reflexo, a partir do início da década de 80, foi constatado evidente aumento nas transferências de impostos de competência federal, de maneira que os repasses ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumentaram, com a fração do IR e do IPI tendo crescido, entre 1980 e 1990, de 18% (dezoito por cento) para 44% (quarenta e quatro por cento) (Serra; Afonso, 1999).

De acordo com o estudo de José Serra e José Roberto Rodrigues Afonso (1999), com a descentralização, os entes subnacionais (estados e municípios) haviam arrecadação direta de 32% (trinta e dois por cento) da receita dos impostos, além de que representavam 43% (quarenta e três por cento) da receita nacional na área tributária, incluindo as contribuições previdenciárias na base de cálculo, a partir da realização das repartições constitucionais dos impostos.

Conforme indicam Bichir *et al.* (2020), a partir de 1988, o Brasil adotou um modelo de federação composto por três esferas de governo, no qual os municípios são reconhecidos como entidades federativas, juntamente com os estados e a União. Isso garante aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. No entanto, a subdivisão dos municípios em unidades menores resultou em uma dispersão na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa dispersão impactou especialmente os municípios de médio porte, os quais enfrentam demandas mais complexas do que os municípios pequenos e possuem uma capacidade de arrecadação própria inferior em comparação com as capitais.

Orair (2016) afirma que a dispersão de recursos, mencionada anteriormente, ilustra como as interações entre os distintos níveis de governo podem moldar a formulação de políticas públicas em diversas esferas. A diferenciação entre federalismo cooperativo e competitivo oferece uma abordagem para compreender o impacto do federalismo nesse processo. No cenário competitivo, as competências entre os níveis de governo são rigidamente delimitadas, cada esfera sendo responsável por uma área específica, com pouca colaboração entre elas.

Grin *et al.* (2018) indicam que no federalismo cooperativo observamos uma colaboração entre as esferas de governo na elaboração de políticas públicas, com uma divisão de responsabilidades mais flexível e estímulo à cooperação entre as entidades federativas. Esta abordagem enfatiza a integração social e padrões de vida equitativos em todo o país, ao invés de priorizar a autonomia das unidades federativas. Entretanto, é importante salientar que essa categorização binária possui suas limitações, especialmente em países que não se encaixam integralmente em nenhum desses modelos, como é o caso do Brasil. Após a promulgação da Constituição de 1988, a interação entre políticas sociais e federalismo resultou em uma notável inovação federativa: os sistemas de políticas públicas.

Conforme indicam Bichir *et al.* (2020), esses sistemas envolvem diferentes níveis de governo e instituições, sendo sua construção resultado de negociações e colaborações entre as esferas governamentais. Portanto, a dinâmica das relações intergovernamentais desempenha um papel crucial na elaboração de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, assistência social e educação. Por fim, entende-se que a colaboração entre os diversos níveis de governo

tem o potencial de aprimorar a eficácia das políticas públicas, enquanto a falta de cooperação pode desencadear conflitos e complicar a implementação dessas políticas.

Conforme apontam Lima *et al.* (2020), a descentralização de recursos e a autonomia dos entes federativos são elementos essenciais na formulação de políticas públicas que atendam às demandas locais e regionais. Contudo, é crucial que essa descentralização seja acompanhada por uma cooperação efetiva entre as esferas de governo, assegurando, assim, a efetividade das políticas públicas. Na mesma linha, Papi *et al.* (2019), indicam que a história brasileira apresentou tendência à concentração de autoridade e recursos no governo central, em regra dotado de mais capacidade para a execução de projetos de desenvolvimento nacional.

A criação dos sistemas de políticas públicas no Brasil foi moldada por meio de negociações e cooperação entre as diferentes esferas de governo, o que permitiu a construção de políticas mais eficazes e integradas (Bichir *et al.*, 2020). No entanto, é importante ressaltar que esse processo não se desenrolou sem conflitos e disputas políticas. Áreas como saúde, educação e assistência social contam com potentes sistemas nacionais de financiamento, controle de indicadores e padronização das atividades, baseados em instrumentos de pactuação interfederativa. Por outro lado, conforme indicam Bichir *et al.* (2020), áreas como cultura, segurança pública e meio ambiente carecem de maior uniformização e coordenação.

### 2.3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: AUTONOMIA FISCAL, EFICIÊNCIA NA GESTÃO E DEBATES CONTEMPORÂNEOS

Conforme indicam Silva e Crisóstomo (2019), o federalismo e a autonomia municipal desempenham papéis cruciais no cenário brasileiro, sendo vital compreender sua evolução e impacto na estrutura governamental do país. A Constituição Federal de 1988 surge como um marco fundamental ao estabelecer a autonomia dos municípios como um dos pilares da República Federativa do Brasil.

Segundo Tomio (2002), nas últimas décadas do século XX foram criados milhares de municípios no Brasil, sendo que a grande maioria dessas emancipações ocorreu após a Constituição de 1988. A intensa criação de municípios não é um fenômeno recente. Segundo o autor, nos últimos cinquenta anos a quantidade de municípios foi quase quadruplicada. Atualmente, conforme o IBGE, o Brasil possui 5.570 municípios, a maioria deles possui menos de 20 mil habitantes (mais de 80%).

O trabalho de Tomio (2002) se volta a compreender o processo de criação de municípios após a Constituição. O autor identifica que coube aos governos estaduais capitanearem esse

processo, o que pulverizou a criação de municípios pelo país. Tomio (2002) discute os diferentes atores políticos envolvidos no processo decisório estadual para a emancipação municipal. Seu trabalho identifica tipos de atores que participam das deliberações, cada um com estratégias específicas para influenciar o desfecho do processo. Primeiramente, o autor indica que existem as lideranças políticas locais, que têm a prerrogativa de iniciar o processo legal de emancipação e buscam mobilizar os eleitores locais para votar favoravelmente no plebiscito. Em seguida, os eleitores manifestam sua opinião no plebiscito, seguindo estratégias semelhantes às das lideranças locais, se a emancipação atender aos seus interesses. Nesse momento, conforme indica Tomio (2002), os deputados estaduais exercem um papel fundamental, participando ativamente de todas as fases do processo legislativo de emancipação. O autor identifica que as estratégias individuais desses agentes são reguladas pela interação com seus pares e pelo interesse predominante na continuidade de suas carreiras políticas. Além disso, Tomio (2002) indica que o apoio ou oposição do Executivo Estadual às emancipações também influencia o resultado, com o governador podendo tomar diversas posições, incluindo apoio, oposição ou indiferença em relação às emancipações. Após a análise do autor, é relevante destacar que a interação entre esses atores políticos, aliada ao arranjo institucional existente em cada Estado, determinou a intensidade do movimento emancipacionista em cada contexto.

Tomio (2002) também explora detalhadamente os mecanismos político-institucionais envolvidos no processo de emancipação municipal. Seu trabalho categoriza esses mecanismos em três tipos de instituições: delimitadoras, estimuladoras e processuais. As instituições delimitadoras são aquelas que estabelecem quais localidades poderiam pleitear a emancipação, sendo reguladas por dispositivos constitucionais e leis complementares. Já as instituições estimuladoras referem-se aos mecanismos de repartição fiscal que incentivam as emancipações, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por fim, as instituições processuais incluem as regras do processo legislativo até a promulgação da lei de emancipação.

Tomio (2002) destaca mudanças na legislação que influenciaram significativamente o processo de emancipação, como emendas constitucionais que restringiram a autonomia estadual em relação à criação de municípios. Essas mudanças afetaram o contexto institucional e moldaram as interações entre os atores políticos envolvidos. Conforme Tomio (2002).

Em 1996, no que parece ter sido uma reação ao ritmo emancipacionista, o Congresso Nacional (por iniciativa do executivo federal) promulgou uma emenda à constituição (n. 15) que deu um novo caráter centralizador à matéria, limitando drasticamente a autonomia estadual recém-conquistada. A esfera federal retomou a prerrogativa de regulamentar o período hábil para a realização das emancipações. Além disso, a norma constitucional passou a exigir um "estudo de viabilidade" do novo município e, o

ponto mais restritivo, a estender a consulta (plebiscito) ao eleitorado de todos os municípios envolvidos (Tomio, 2002, p. 69).

Além disso, o autor argumenta que o FPM atuou como um incentivo para as emancipações municipais, dado que esse fundo garante recursos essenciais para a sobrevivência dos novos municípios, tornando a emancipação uma opção atrativa para muitas localidades e lideranças locais.

Em suma, Tomio (2002) argumenta que os mecanismos político-institucionais tiveram um impacto significativo no ritmo e na intensidade das emancipações municipais. Além disso, os parlamentos estaduais desempenham um papel crucial nesse processo, influenciando a autonomia política e as estratégias de barganha entre os diferentes atores envolvidos

No que tange aos aspectos econômicos e orçamentários dos entes municipais brasileiros constituídos após o cenário de implementação dos direitos universais assegurados pela CF/88, Peres (2020) indica que os dados orçamentários dos municípios brasileiros entre 2005 e 2018 apontam para uma crescente relevância e peso financeiro da setorialização de políticas públicas nesse período. A autora verifica um aumento significativo de alguns sistemas de políticas públicas em todos os estratos municipais ao longo das últimas décadas, abrangendo tanto municípios de pequeno porte quanto grandes cidades e capitais (com mais de 500 mil habitantes), ou seja, há uma concentração financeira nas despesas de Educação e Saúde que, em diversos casos, chegam a representar mais da metade do orçamento anual dos municípios.

A repartição das despesas públicas entre as esferas do governo dá um maior protagonismo aos governos locais, internalizando os benefícios e os custos da prestação, com, portanto, maior responsabilidade no alcance do bem estar social (Severo Filho, 2012).

Além disso, a agregação de recursos dos três sistemas nacionais organizados, como Educação, Saúde e Assistência Social, nos municípios de 50 a 100 mil habitantes, em 2018 totalizou cerca de 60% das despesas. Peres (2020) também averigua que, ao incluir as despesas obrigatórias com pessoal (geralmente classificadas na função administração) e as despesas previdenciárias, o comprometimento pode variar de 65 a 80% do orçamento, dependendo do porte do município. Ou seja, a autora sinaliza um forte comprometimento das receitas municipais que, por sua vez, compromete a autonomia federativa desses entes. Esse comprometimento financeiro é considerável e apresentou crescimento durante o período analisado pela autora. Destaca-se também o percentual significativo de despesas destinadas às funções de transporte e urbanismo, sendo que a função transporte inclui gastos com sistema de transporte público e a função urbanismo engloba despesas de limpeza urbana, ambos serviços essenciais de oferta obrigatória pelo Município, de acordo com a Constituição. Assim,

identifica-se que a União impôs um conjunto de obrigações aos municípios e, 30 anos após a promulgação da CF/88, o quadro fiscal dos entes subnacionais é bastante preocupante.

De acordo com Peres (2020), o processo de redução dos investimentos nos municípios pode ser compreendido ao analisar a receita média dos municípios brasileiros no período de 2005 a 2018. A autora observa que, após um crescimento contínuo das receitas até 2013, os municípios enfrentam uma estagnação entre 2013 e 2018. Os dados trazidos em seu texto indicam que, nesse intervalo, ocorre uma significativa queda na arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e uma oscilação seguida de queda na cota parte do FPM, que constituem os principais itens de receita de aproximadamente 90% dos municípios brasileiros (Peres, 2020). A autora também indica que o leve aumento percebido em 2018 não foi generalizado, mas restrito aos municípios mais urbanizados e diversificados, que possuem uma entrada importante de Imposto Sobre Serviços (ISS). Entretanto, mesmo o leve aumento observado em 2018 não foi suficiente para compensar o aperto fiscal dos anos anteriores. Isso ocorre porque, mesmo com a queda de receitas, muitas das despesas municipais continuaram aumentando, especialmente as relacionadas a pessoal e previdência, conforme destacado anteriormente.

Esse movimento de expansão de gastos com pessoal é natural, porém, obriga a uma redução em outras despesas, tal como os investimentos. A estrutura de receitas dos municípios brasileiros, como apontado anteriormente no estudo de Peres (2020), compromete a plena autonomia municipal, dado que impõe aos municípios um *modus operandi* constantemente estrangulado do ponto de vista fiscal. Um ponto importante que a autora chama a atenção é a questão do porte municipal associado ao ISS, haja vista que municípios menores, com menos diversificação de serviços, tendem a ser mais penalizados, arrecadando menos ISS. Desde 2020, ano de publicação do trabalho da autora, passando pela pandemia e sua recuperação, não se acredita que esse quadro tenha sido revertido ou melhorado em prol dos entes municipais.

A autonomia municipal, considerada um princípio constitucional, está intrinsecamente ligada ao federalismo brasileiro, servindo como base essencial que impede a redução da autonomia tributária (Grin *et al.*, 2018). Isso representa uma premissa fundamental do poder-dever do Município em instituir tributos conforme sua atribuição, como delineado na Constituição Federal e, posteriormente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Conforme apontam Silva e Crisóstomo (2019), o conceito de eficiência está ligado à busca pela melhor combinação entre recursos e produtos, visando maximizar a produção enquanto minimiza os recursos aplicados. Nesse contexto, a eficiência se relaciona com os

meios para alcançar um objetivo, não se limitando apenas ao objetivo em si (Ramos; Schabbach, 2012).

De acordo com Grin *et al.* (2018), a importância da eficiência no setor público tem sido cada vez mais destacada, sendo vista como chave para otimizar a alocação de recursos e, conseqüentemente, elevar a qualidade dos serviços oferecidos à população. Além disso, argumenta-se que a eficiência no setor público pode impulsionar o desempenho socioeconômico de uma sociedade.

Segundo Silva e Crisóstomo (2019), no contexto brasileiro, a eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública. Assim, os autores sugerem que os indicadores de eficiência na administração pública estejam vinculados a aspectos sociais, refletindo diretamente na melhoria do desenvolvimento socioeconômico e qualidade de vida dos cidadãos.

Do ponto de vista teórico, a discussão sobre o tamanho e o desempenho no setor público é complexa e abrange uma variedade de fatores políticos, econômicos e sociodemográficos. Durante o mandato do então Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), o governo aventou a possibilidade de fundir municípios com vistas a extinguir aqueles que possuíam baixa arrecadação e pouca eficiência fiscal<sup>3</sup>, ou seja, a discussão sobre a eficiência e a viabilidade dos municípios no Brasil sempre se manteve como um assunto de interesse público e alvo de atenção midiática e política.

No contexto específico dos municípios, a pesquisa de Sell, Fach e Mattos (2021) visa aprofundar essa discussão examinando os efeitos diretos e indiretos do tamanho populacional na performance dos municípios de Santa Catarina. Os resultados sugerem que o referido fator está positivamente associado ao desempenho municipal, com maiores populações correlacionadas a uma maior arrecadação de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) per capita. A variável IPTU foi incorporada do estudo de Marengo *et al.* (2017), que funciona bem para municípios maiores e urbanizados, mas que não reflete perfeitamente a realidade de municípios predominantemente rurais. Além disso, quando combinado com a variável “escolaridade do prefeito”, Sell, Fach e Mattos (2021) averiguaram que o tamanho populacional demonstra ter um efeito indireto positivo no desempenho, indicando que municípios com prefeitos mais educados e maiores populações tendem a ter um desempenho melhor.

---

<sup>3</sup> Notícia disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/governo-propoe-extincao-de-municipios-com-baixa-arrecadacao.shtml>. Acesso em: 1 abr. 2024.

O debate entre as diferentes escolas de pensamento econômico gira em torno das implicações dos gastos públicos e do papel do Estado no desenvolvimento econômico. No entanto, há um consenso sobre a importância estratégica dos investimentos públicos, especialmente quando direcionados à infraestrutura, dentro de nossas economias (Orair, 2016). Esses investimentos se destacam por sua capacidade de acumular ativos fixos, potencialmente aumentando o patrimônio líquido do setor público e gerando futuros fluxos de receita. Além disso, conforme indica Orair (2016), eles exercem efeitos simultâneos de estímulo tanto na demanda quanto na oferta da economia. No curto prazo, os investimentos públicos têm associados multiplicadores mais altos para o produto e o emprego, especialmente durante períodos recessivos. A longo prazo, eles têm o potencial de superar limitações estruturais e aumentar a produtividade geral da economia (Orair, 2016).

Apesar do reconhecimento teórico da importância dos investimentos e dos gastos públicos municipais, os investimentos públicos nem sempre recebem a devida prioridade e são frequentemente alvos de cortes durante os processos de ajuste fiscal. Isso pode ocorrer por questões políticas, rigidez legal e institucional ou devido à excessiva ênfase no curto prazo, negligenciando os retornos de longo prazo (Orair, 2016). Os períodos de forte crescimento econômico e aumento significativo nas receitas públicas normalmente abrem espaço para ampliar os investimentos, intensificando as tendências expansionistas. Por outro lado, durante desacelerações econômicas, a maior rigidez no orçamento impõe restrições aos investimentos públicos, agravando as tendências recessivas (Orair, 2016).

Entretanto, a relação dos investimentos públicos com os ciclos econômicos não é simples ou determinística. O volume de investimentos, assim como outras despesas públicas, é influenciado pela orientação da política econômica e pelas prioridades do governo, as quais são moldadas pelo funcionamento das instituições. Esse contexto político-institucional se reflete no regime fiscal, composto por regras e instituições que guiam a condução da política fiscal (Orair, 2016).

Em um cenário como o brasileiro, onde o pacto federativo traz uma ênfase à autonomia dos municípios, pode-se questionar quais são os fatores associados ao bom desempenho da gestão pública municipal e quais estão associados a um maior investimento público municipal. No Brasil, há uma literatura que vem se preocupando com a temática nos últimos anos. O estudo de Dias *et al.* (2018), por exemplo, discute investimentos públicos municipais. Em sua abordagem, os autores indicam que a discussão na literatura econômica tem se concentrado nos efeitos dos gastos públicos na reeleição dos governantes, destacando que os eleitores tendem a avaliar mais intensamente a atuação dos políticos com base no desempenho pré-eleitoral, um

fenômeno conhecido como "miopia política". Dentro desse contexto, o estudo se propôs a examinar como os investimentos públicos influenciam a reeleição dos prefeitos nos municípios do Espírito Santo, durante o período entre 2001 e 2012.

Utilizando uma metodologia de regressão logística, os resultados de Dias *et al.* (2018) apontam para uma tendência em que os eleitores capixabas, de forma geral, tendem a recompensar os prefeitos que aumentam os investimentos públicos próximo aos períodos eleitorais. Isso está alinhado com descobertas recentes na literatura sobre ciclos políticos e comportamento eleitoral. No entanto, não houve confirmação empírica de que os eleitores adotem uma postura conservadora em relação à perspectiva fiscal dos prefeitos (Dias *et al.*, 2018).

Em outra vertente, o estudo de Sell, Flach e Mattos (2021) analisa os fatores que corroboram para o bom desempenho da administração pública municipal no Estado de Santa Catarina. Neste cenário, observaram os indícios ligados à eficiência no desempenho municipal utilizando variáveis como: a arrecadação própria e os impactos na autonomia financeira, a qualidade do ensino do gestor eleito, a diferenciação da distância da cidade e a capital, o tamanho do município e a sua capacidade de gestão.

O estudo de Grin *et al.* (2018) investiga a relação entre a autonomia financeira e a performance na gestão municipal em uma pesquisa de base nacional. Os autores cruzam dados de características municipais (servidores per capita, escolaridade dos servidores, cadastro imobiliário informatizado, cadastro ISS, planejamento urbano, população, PIB per capita, dependência financeira) para analisar o desempenho municipal (em indicadores de educação e saúde).

O estudo de Silva e Crisóstomo (2021) analisa o nível de bem-estar social da população com base no desenvolvimento socioeconômico, calculando a eficiência dos recursos públicos e a otimização da transparência e controle fiscal. O estudo utiliza um sistema de *input* e *output*, em que os *inputs* são os gastos per capita em saúde e educação, emprego e renda, e *outputs* são os indicadores de desempenho da saúde e educação. O referido estudo analisa o estado do Ceará.

Resumindo, identifica-se que a literatura vem se dedicando, nos últimos anos, a entender como os municípios executam seu orçamento, realizam investimentos e sua gestão pública fiscal e quais são os impactos decorrentes dessas ações na sociedade. Debates voltados à eficiência municipal e aos níveis de investimento têm sido publicados em importantes periódicos científicos, o que demonstra a preocupação da academia brasileira sobre a temática.

Argumenta-se que os estudos que analisam os municípios de um estado ou região, como os citados acima, constroem um entendimento mais preciso, localizado, voltado aos fatores relevantes para eficiência e arrecadação municipal. Partindo do pressuposto de que estudos com esse recorte são interessantes ao campo da Administração Pública, esta dissertação propõe a análise dos municípios do Estado da Bahia, refletindo a mesma proposta dos estudos supracitados em que se constrói uma lógica de *inputs* e *outputs*, ou seja, recursos para a gestão e os resultados alcançados. Selecionou-se a Bahia pela sua relevância regional (dado que é o maior estado da Região Nordeste) e o quarto estado mais populoso do país.

A Bahia é o terceiro maior Estado do país e possui imensas desigualdades territoriais (Região Metropolitana de Salvador e Região Oeste despontam com alto desenvolvimento econômico, essa última com o desenvolvimento do agronegócio) e regiões mais frágeis economicamente, como o Norte e Nordeste. Com isso, argumentamos que esta dissertação tem o potencial de agregar conhecimento ao campo de estudos do federalismo e Administração Pública brasileira.

### **3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA PESQUISA: DA COLETA DE DADOS À ANÁLISE**

O método e a apresentação dos resultados estão organizados em dois momentos. No primeiro, será trabalhada a partir de uma caracterização descritiva dos municípios da Bahia com o objetivo de apresentar as principais características socioeconômicas do Estado. Além disso, serão apresentados os municípios baianos sob o prisma da pesquisa do IBGE chamada *Regiões de Influência das Cidades*, publicada em 2018. Essa análise permitirá entender a composição dos municípios em termos de estrutura das cidades e sua influência no contexto regional. Ainda, cruzaremos os dados da REGIC com os dados coletados pelo IBGE, os quais mostram a atividade que agrega mais valor em termos financeiros ao PIB municipal. Dessa forma, conseguiremos ver quais cidades dependem mais da agricultura, dos serviços, da indústria ou da própria administração pública. Por fim, analisaremos os dados à luz dos estudos que versam sobre finanças municipais.

No segundo momento da análise dos dados, com o objetivo de mensurar o desempenho municipal através de uma perspectiva quantitativa e utilizando por base a abordagem apresentada por Sell, Flach e Mattos (2021), a partir da qual os autores mensuraram o desempenho da capacidade arrecadatória do município acerca do IPTU, este trabalho propõe ampliar o escopo da variável dependente do modelo ao substituir o IPTU pelas receitas

tributárias, sendo este dado obtido através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). O motivo se dá em reflexo ao fato de que municípios com economia predominante rural arrecadam muito pouco IPTU, portanto, seriam penalizados num modelo que não considerasse uma base mais ampla para análise. Para além da arrecadação tributária, foram consideradas também variáveis que levam em conta a estrutura econômica dos municípios analisados, objetivando compreender se há alteração estatística significativa na arrecadação de municípios onde a atividade principal é o setor público; além disso, foi calculada e adicionada ao modelo a participação do PIB agropecuário. Em ambas as variáveis, o objetivo é analisar se há influência positiva ou negativa na receita tributária per capita, bem como a magnitude média dessa influência ao considerar a estrutura econômica do município. As demais variáveis fazem referência às características geográficas, populacionais e capacidade gerencial do gestor, esta última considerando a escolaridade do mesmo.

Para tanto, os dados foram coletados nos sites da Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo 417 municípios da Bahia, de 2015 a 2021, estes dados foram empilhados formando um painel desbalanceado<sup>4</sup> com 2.762 registros. A tabela 3 descreve de forma sintética as variáveis utilizadas no modelo.

**Tabela 3.** Variáveis do painel de dados

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
<i>recTributariaPerCapita</i>	Receita tributária dividido pela população do município no referido exercício.	Siconfi
<i>recTransferenciaCorrentePerCapita</i>	Transferência corrente dividida pela população do município no referido exercício.	Siconfi
<i>area</i>	Área em km <sup>2</sup> do município.	IBGE
<i>escolaridadePrefeito</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar se prefeito possui ensino superior completo.	MUNIC
<i>distanciaCapital</i>	Distância em kms. Rodoviários até a capital.	GoogleMaps
<i>populacao</i>	Número de residentes no município.	IBGE
<i>flagAgropecuaria</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar que a agropecuária no município tem valor maior do que a média dos demais municípios.	IBGE

<sup>4</sup> Dados não disponíveis (faltantes) para todos os indivíduos ao longo de todo período analisado.

<i>flagAdminPublica</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar se a administração pública é a atividade principal do município.	IBGE
-------------------------	---	------

Fonte: Siconfi; IBGE (2024).

A boa prática estatística sugere que, ao trabalhar com dados em painel, sejam feitos testes de especificação para escolha do melhor modelo de ajuste, portanto, neste caso, foram testados os modelos de dados empilhados, efeitos fixos e efeitos aleatórios. Através dos testes F, Breusch-Pagan, Hausmann (Gujarati, 2021), o modelo de efeitos fixos foi o que melhor se adequou à realidade dos dados. Todavia, a existência de autocorrelação e heterocedasticidade (Fávero; Belfiore, 2017) indicou a necessidade de utilização do ajuste por mínimos quadrados ponderados (MQP) para resolução do problema, o qual utiliza ponderadores baseados na variância dos erros por unidade de análise (município).

No desenvolvimento da pesquisa, seguiu-se a metodologia estabelecida por Silva e Crisóstomo (2019) e Sell, Fach e Mattos (2021), que já haviam delineado um modelo adequado para o estudo de gestão fiscal e desempenho municipal. Especificamente, utilizou-se um modelo de efeitos fixos com ajuste por mínimos quadrados ponderados (WLS), conforme recomendado pelos autores, para tratar a autocorrelação e a heterocedasticidade presentes nos dados.

A escolha desse modelo se baseia na robustez da abordagem de efeitos fixos combinada com WLS, que é adequada para capturar variabilidades específicas dos municípios enquanto corrige problemas comuns em dados de painel, como autocorrelação e heterocedasticidade. Embora os critérios de Akaike (AIC), Hannan-Quinn (HQIC) e Schwarz (BIC) sejam ferramentas úteis para a seleção de modelos, a metodologia aplicada priorizou replicar um modelo que já foi consolidado pela literatura da área e publicado no principal periódico de administração pública do país (Revista de Administração Pública da FGV). Assim, a replicação do modelo dos referidos estudos é fundamentada em uma abordagem já validada e aceita na literatura, garantindo a robustez necessária para a análise dos dados dos municípios baianos. Importante salientar que os valores monetários utilizados no modelo foram todos deflacionados pelo IPCA médio de cada ano a valores de fevereiro de 2024.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO: Afinal, quais fatores estão associados a uma melhor eficiência tributária no estado da Bahia?**

A análise e discussão dos dados está organizada em dois momentos. No primeiro deles, de corte mais descritivo, serão analisadas as características sociodemográficas dos municípios

baianos, em especial a partir da análise realizada pelo IBGE chamada de Regiões de Influência das Cidades (REGIC). A partir dessa análise, os municípios baianos serão apresentados e caracterizados a fim de termos uma noção mais pormenorizada dos entes federados existentes naquele estado. Além disso, dado que a literatura aponta que a maior base de arrecadação municipal se vincula ao setor de serviços e impostos sobre territórios e prédios urbanos, tensionaremos os dados encontrados com essa literatura, dado que se vai verificar que a maior parte dos municípios daquele estado são municípios pequenos e de base rurais. Essa constatação será o insumo para a análise crítica do arranjo institucional vigente no país que confere aos municípios um rol de tributos dentro de sua alçada de competência, contudo, na maior parte dos casos, trata-se de municípios rurais que não conseguem extrair do meio urbano recursos suficientes para o funcionamento da máquina pública.

Na segunda parte da análise, será explorada a partir do método estatístico proposto, quais fatores estão associados a uma melhor arrecadação dos municípios baianos. Nesse momento, os resultados da presente pesquisa serão comparados e contrastados com a literatura que também investiga essa temática. Argumenta-se que o presente estudo traz ao campo uma importante contribuição ao analisar um fenômeno contemporâneo e de mais alta pertinência ao direito tributário, ao federalismo e às políticas públicas no Brasil.

#### 4.1 O ESTADO DA BAHIA: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SOCIAIS

O Estado da Bahia, localizado na Região Nordeste do Brasil, possui uma população de 14.141.626 pessoas, de acordo com os dados do último censo, realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com uma densidade demográfica de 25,04 habitantes por quilômetro quadrado e uma área territorial abrangente de 564.760,429 km<sup>2</sup>, distribuídos em 417 municípios, a Bahia apresenta uma diversidade geográfica e cultural significativa<sup>5</sup>.

No âmbito da educação, apesar de importantes avanços, o Estado ainda enfrenta desafios. Em 2021, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais do Ensino Fundamental na rede pública foi de 4,9; enquanto para os anos finais foi de 4,2. No Brasil, a média é de 5,8 para os anos iniciais e de 5,1 para os anos finais é de 5,1, segundo indicadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira<sup>6</sup>. Ou seja, no quesito educação, o Estado da Bahia encontra-se atrás da média nacional,

---

<sup>5</sup> Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>. Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 10 abr. 2024.

o que demonstra fragilidades ao desenvolvimento humano e social naquele Estado. O Ensino Fundamental conta com um total de 1.946.957 matrículas, distribuídas em 12.973 escolas, enquanto o Ensino Médio possui 635.569 matrículas e 1.633 escolas. O corpo docente é composto por 99.911 professores no Ensino Fundamental e 29.371 no Ensino Médio (IBGE, 2024).

No que tange ao mercado de trabalho, a Bahia demonstra um percentual de 43,9% das pessoas de 14 anos ou mais ocupadas em trabalhos formais em 2022. O rendimento médio real habitual do trabalho principal dessas pessoas é de R\$ 2.177. Além disso, o Estado conta com 542.392 pessoas ocupadas na Administração Pública, Defesa e Seguridade Social.

A diversidade econômica do Estado também é evidente, com um rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.139 em 2023. Enquanto isso, para o Brasil, o rendimento médio mensal foi de R\$ 1.848 em 2023<sup>7</sup>, o que demonstra que o Estado da Bahia apresenta um rendimento médio inferior à média nacional, e pode ser considerado um indicador de pobreza. Assim, é importante apontar que o Estado enfrenta desafios em termos de distribuição de renda e de acesso igualitário a oportunidades econômicas.

No que concerne ao porte populacional dos 417 municípios baianos, identifica-se que a maioria deles é de pequeno porte.

A tabela a seguir apresenta o porte populacional das cidades do Estado da Bahia, destacando a distribuição da população em diferentes faixas de tamanho urbano. Identifica-se que a maioria das cidades baianas, totalizando 76 municípios, possui uma população inferior a 10 mil habitantes, o que representa cerca de 18,2% do total de municípios do Estado. Em seguida, uma parcela significativa de 181 municípios possui população entre 10.001 e 20.000 habitantes, correspondendo a 43,4% do total de municípios baianos. Ou seja, trata-se de um Estado com muitos municípios de pequeno porte.

A faixa seguinte, que abrange municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, engloba 118 cidades, o que representa aproximadamente 28,3% do total. Já os municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes são menos numerosos, totalizando 24, e representam cerca de 5,8% do total. Os municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes somam 16 cidades, ou seja, 3,8% do total. Por fim, apenas 2 municípios na Bahia (Salvador e Feira de Santana) têm uma população superior a 500.000 habitantes, o que corresponde a 0,5% do total de municípios do Estado.

---

<sup>7</sup> Conforme informações obtidas em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde#:~:text=O%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20real,foi%20de%206%2C0%25>. Acesso em: 10 abr. 202.

Essa distribuição reflete a diversidade demográfica da Bahia, com uma predominância de municípios de menor porte, enquanto um número limitado de cidades concentra uma população mais expressiva, refletindo as diferentes dinâmicas sociais e econômicas presentes no Estado.

**Tabela 4.** Porte populacional dos municípios da Bahia em 2022

<b>Porte populacional</b>	<b>Número de cidades</b>	<b>%</b>
Menos de 10 mil habitantes	76	18,2
10.001 a 20.000 mil habitantes	181	43,4
20.001 a 50.000 mil habitantes	118	28,3
50.001 a 100.000 mil habitantes	24	5,8
100.001 a 500.000 mil habitantes	16	3,8
Acima de 500.000 mil habitantes	2	0,5

Fonte: IBGE, 2022.

A Bahia é também o quinto maior Estado do país em área. A tabela a seguir apresenta a distribuição dos municípios da Bahia de acordo com suas áreas territoriais, categorizadas em cinco faixas distintas de extensão geográfica. Identifica-se que o maior contingente de municípios baianos, totalizando 139, possui áreas territoriais de até 500 km<sup>2</sup>, o que representa cerca de 33,3% do total de municípios do Estado. Em uma faixa subsequente, 117 municípios têm áreas que variam de 500 km<sup>2</sup> a 1.000 km<sup>2</sup>, abrangendo aproximadamente 28,1% do total. Identifica-se assim, que o Estado é composto por muitos municípios pequenos, tanto em termos territoriais quanto populacionais.

Outra parcela significativa, composta por 144 municípios, apresenta áreas territoriais que variam de 1.001 km<sup>2</sup> a 5.000 km<sup>2</sup>, representando cerca de 34,5% do total de municípios baianos. Por outro lado, apenas 10 municípios possuem áreas entre 5.001 km<sup>2</sup> e 10.000 km<sup>2</sup>, o que corresponde a aproximadamente 2,4% do total.

Por fim, uma proporção minoritária, composta por apenas 7 municípios, detém áreas territoriais superiores a 10.000 km<sup>2</sup>, totalizando aproximadamente 1,7% do total de municípios do Estado. Essa distribuição revela a diversidade geográfica da Bahia, com uma predominância de municípios de áreas menores, enquanto um número limitado de municípios abrange

extensões territoriais significativas, refletindo as diferentes realidades e características territoriais encontradas no Estado.

**Tabela 5.** Área territorial dos municípios baianos

Área da unidade territorial (quilômetros quadrados)	Número de municípios	%
Até 500 km <sup>2</sup>	139	33,3
de 500K km <sup>2</sup> a 1.000 km <sup>2</sup>	117	28,1
1.001a 5.000 mil km <sup>2</sup>	144	34,5
5.001 a 10.000 km <sup>2</sup>	10	2,4
Acima de 10.000 km <sup>2</sup>	7	1,7

Fonte: IBGE, 2022.

A próxima tabela traz um dado interessante voltado à temática da classificação dos centros urbanos do Estado da Bahia, calculada pelo IBGE através da pesquisa Regic (Regiões de Influência das Cidades).

A pesquisa *Regiões de Influência das Cidades 2018*, conduzida pelo IBGE, representa um marco significativo na compreensão da dinâmica urbana no Brasil. Na quinta edição da pesquisa, sucedendo as versões de 1972, 1987, 1993 e 2007, o IBGE reinterpreta a classificação dos núcleos urbanos do país.

Ao manter a estrutura de hierarquia dos centros urbanos em cinco níveis principais, que vão desde Metrópoles até Centros Locais, a pesquisa oferece uma visão abrangente da distribuição e interconexão das cidades brasileiras. Além disso, o estudo identifica as regiões de influência, destacando as ligações entre cidades de diferentes hierarquias urbanas.

Ao longo das últimas cinco décadas, a linha de pesquisa sobre Regiões de Influência das Cidades do IBGE tem sido uma ferramenta fundamental para entender a evolução histórica do fenômeno urbano no Brasil. Suas versões anteriores demonstram-se relevantes insumos para o planejamento estratégico, especialmente no que diz respeito às relações espaciais entre os centros urbanos e à distribuição equitativa de recursos e serviços para a população.

A pesquisa REGIC tem, segundo o IBGE, a finalidade de identificar e avaliar a rede urbana brasileira, situando a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das

idades. Em relação à nomenclatura utilizada, o IBGE parte da classificação tipológica de 5 categorias.

- 1) As Metrôpoles, como o nome já indica, são os principais centros urbanos do Brasil, influenciando todas as demais cidades do país, direta ou indiretamente. São subdivididas em três níveis: Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional e Metrópole. Totalizam 15 cidades, incluindo São Paulo, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro, com população média de 3 milhões de habitantes, variando de 1 a 21,5 milhões.
- 2) As Capitais Regionais, por sua vez, são centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance regional menor do que as Metrôpoles. O IBGE as subdivide em três categorias (A, B e C), totalizam 97 cidades em todo o país, com população média variando de 200 mil a 1,4 milhão de habitantes. Nas metrôpoles e nas capitais regionais se concentram, por exemplo, os principais hospitais, universidades, centros turísticos, centros de negócios, oportunidades de emprego etc. Ou seja, esse tipo de centro urbano exerce influência e atração sob os demais tipos de centros urbanos.
- 3) Os Centros Sub-Regionais representam o terceiro nível hierárquico, com 352 cidades que possuem atividades de gestão menos complexas e área de influência mais limitada em comparação com as Capitais Regionais. Divididos em dois grupos (A e B), apresentam população média de 85 mil habitantes.
- 4) No quarto nível hierárquico estão os Centros de Zona, caracterizados por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas devido à atração direta da população por comércio e serviços locais. Dividem-se em Centro de Zona A, com 147 cidades de média populacional de 40 mil habitantes, e Centro de Zona B, com 251 cidades de média inferior a 25 mil habitantes.
- 5) Os Centros Locais representam o último nível hierárquico, com cidades cuja influência se restringe aos seus próprios limites territoriais, não sendo destino principal para nenhuma outra cidade. Com uma média populacional de apenas 12,5 mil habitantes, essas cidades têm fraca centralidade em atividades empresariais e de gestão pública. Representam a maioria das cidades do Brasil, com 4.037 centros urbanos. Trata-se, nesse caso, da maior massa de municípios brasileiros.

No caso da REGIC, o IBGE organizou um mapa visual, que pode ser acessado na internet<sup>8</sup>, o qual apresenta como se conectam os centros urbanos de Salvador, Vitória da Conquista, Feira de Santana, Barreiras, Ilhéus e Juazeiro.

Com base na referida pesquisa, observa-se que a hierarquia urbana na Bahia apresenta uma distribuição diversificada. Os Centros Locais predominam, totalizando 339 das 417 cidades, o que representa aproximadamente 81,3% do total de centros urbanos no Estado. Conforme dito anteriormente, esse tipo de cidade exerce uma influência restrita aos seus próprios limites territoriais, não sendo o destino principal para nenhuma outra cidade, nem de pessoas, nem de investimentos.

Em seguida, temos os Centros de Zona, que compreendem 38 cidades, ou cerca de 9,1% do total. Estes centros desempenham um papel intermediário entre os Centros Locais e os Centros Sub-Regionais, atraindo uma população menor de cidades vizinhas devido à sua oferta de comércio e serviços locais. Os Centros Sub-Regionais, por sua vez, são menos numerosos, totalizando 23 cidades, ou aproximadamente 5,5% do total. Apresentam atividades de gestão menos complexas em comparação com os níveis hierárquicos superiores e possuem uma área de influência mais limitada.

Em uma escala hierárquica superior, encontra-se os Centros Regionais, que são 7 no Estado, representando cerca de 1,7% do total de centros urbanos na Bahia. Estes centros concentram uma alta quantidade de atividades de gestão, porém com um alcance regional menor em comparação com as Metrôpoles. Na Bahia, as cidades consideradas Capitais Regionais são Barreiras, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro e Vitória da Conquista.

Por fim, as Metrôpoles, que são os principais centros urbanos do Estado, somam 10 no total. Elas exercem uma influência direta sobre todas as demais cidades, sendo responsáveis por polarizar uma ampla região que cobre toda a extensão territorial do Estado. Na Bahia, os municípios considerados Metrôpole são Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Simões Filho.

**Tabela 6.** Classificação das cidades baianas conforme a região

Classificação da REGIC/IBGE	Número de cidades	%
-----------------------------	-------------------	---

<sup>8</sup> Disponível em:

[https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/divisao\\_regional/regioes\\_de\\_influencia\\_das\\_cidades/Regioes\\_de\\_influencia\\_das\\_cidades\\_2018\\_Resultados\\_definitivos/mapas/Mapa\\_1-Rede\\_urbana-Brasil-2018.pdf](https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/regioes_de_influencia_das_cidades/Regioes_de_influencia_das_cidades_2018_Resultados_definitivos/mapas/Mapa_1-Rede_urbana-Brasil-2018.pdf). Acesso em: 11 abr. 2024.

Centro Local	339	81,3
Centro de Zona	38	9,1
Centro sub-regional	23	5,5
Centro Regional	7	1,7
Metrópole	10	2,4

Fonte: IBGE, 2018.

A tabela abaixo cruza duas informações retiradas do Regic/IBGE. A primeira é a classificação hierárquica do centro urbano municipal; a segunda variável é a atividade com maior valor adicionado bruto (VAB) para o município. O valor adicionado bruto é uma medida econômica que representa a contribuição de uma determinada atividade econômica para a geração de riqueza em uma determinada região. No contexto das cidades da Bahia, o valor adicionado bruto é calculado pelo IBGE para várias atividades econômicas, como indústria, administração pública, agricultura, comércio, serviços, entre outros.

Abaixo, sintetizou-se os dados através do cruzamento de informação sobre o tema. A atividade predominante nos Centros Locais é a “Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social”, terminologia essa determinada pelo IBGE, com um total de 267 municípios. Além disso, outras atividades relevantes incluem Agricultura, Comércio, setor de Serviços, Eletricidade e gás, Indústrias de Transformação, Indústrias Extrativas, Pecuária e Produção Florestal. Depreende-se desse dado que a maior parte dos municípios baianos é dependente da própria administração pública, através dos repasses constitucionais como o Fundo de Participação dos Municípios e repasses obrigatórios para saúde e educação.

No que concerne aos Centro Sub-Regional, identifica-se que, neste nível hierárquico, a maioria dos municípios tem como atividade principal a Administração, Defesa, Educação e Saúde públicas e Seguridade Social (1 município), seguido por setor de Serviços (21 municípios) e Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de Gestão de resíduos e descontaminação (1 município), e nos Centros de Zona as principais atividades são Administração, Defesa, Educação e Saúde públicas e Seguridade Social (22 municípios) e Demais Serviços (9 municípios), seguidas por Eletricidade e gás, Água, Esgoto, atividades de Gestão de resíduos e descontaminação, Indústrias de Transformação e Indústrias Extrativas.

Em relação aos municípios de maior porte, as Capitais Regionais têm como principal atividade o setor de Serviços (7 municípios). Tanto nas Metrôpoles quanto nos Centros de Zona, a atividade mais comum é Setor de Serviços (5 municípios em cada categoria), seguida por

Indústrias de Transformação (5 municípios nas Metrôpoles). Identifica-se que a maior parte dos impostos que o município pode autonomamente coletar (IPTU e ISS) necessita justamente de uma maior concentração urbana e de um setor de serviços aquecido. Retomando ao centro do debate da presente dissertação, a apresentação expositiva desses dados visa oferecer um melhor entendimento da situação fiscal dos municípios baianos.

**Tabela 7.** Cruzamento das categorias urbanas dos municípios com as atividades com maior valor adicionado a receita municipal

<b>Hierarquia urbana (principais categorias)</b>	<b>Atividade com maior valor adicionado bruto</b>	<b>Contagem de nome do município</b>
<b>Centro Local</b>	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	267
<b>Centro Local</b>	Agricultura, inclusive apoio à agricultura e à pós-colheita	23
<b>Centro Local</b>	Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	3
<b>Centro Local</b>	Demais serviços	17
<b>Centro Local</b>	Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	7
<b>Centro Local</b>	Indústrias de transformação	4
<b>Centro Local</b>	Indústrias extrativas	5
<b>Centro Local</b>	Pecuária, inclusive apoio à pecuária	11
<b>Centro Local</b>	Produção florestal, pesca e aquicultura	2
<b>Centro Sub-Regional</b>	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	1
<b>Centro Sub-Regional</b>	Demais serviços	21
<b>Centro Sub-Regional</b>	Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1
<b>Centro de Zona</b>	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	22
<b>Centro de Zona</b>	Agricultura, inclusive apoio à agricultura e à pós-colheita	2
<b>Centro de Zona</b>	Demais serviços	9

<b>Centro de Zona</b>	Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	3
<b>Centro de Zona</b>	Indústrias de transformação	1
<b>Centro de Zona</b>	Indústrias extrativas	1
<b>Capital Regional</b>	Demais serviços	7
<b>Metrópole</b>	Demais serviços	5
<b>Metrópole</b>	Indústrias de transformação	5

Fonte: IBGE, 2022.

Peres (2020) destaca que, embora os municípios brasileiros tenham uma parcela significativa de responsabilidades, especialmente nas áreas de Educação Básica, Saúde e Assistência Social, sua participação na arrecadação total de tributos é relativamente pequena. A autora ressalta que essa discrepância gera uma dependência significativa dos repasses estaduais e federais para a sustentação das finanças municipais. Além disso, Peres (2020) apresenta dados que demonstram como os municípios enfrentam desafios constantes para equilibrar suas receitas e despesas, muitas vezes recorrendo a medidas de austeridade que podem comprometer a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população local.

As análises detalhadas das receitas e despesas municipais realizada por Peres (2020) e Machado *et al.* (2021) revelam que os municípios enfrentam dificuldades para cobrir suas despesas básicas com os recursos disponíveis. Peres (2020) destaca que, em virtude dessa situação, diversos municípios têm sido obrigados a reduzir investimentos em áreas como infraestrutura urbana, saneamento básico e programas sociais. Ela cita o exemplo de municípios que precisam adiar obras de pavimentação de ruas ou ampliação de escolas devido à escassez de recursos financeiros. Além disso, Peres (2020) verifica, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, que as restrições orçamentárias também afetam a capacidade dos municípios de realizar concursos públicos para contratação de novos servidores, o que pode impactar negativamente a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à população.

Peres (2020) também destaca que o ISS é uma importante fonte de arrecadação para muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles com uma economia mais diversificada e uma forte presença de setores de serviços. Contudo, como verificamos no caso da Bahia, a maior parte dos municípios é considerada Centro Local e possui a própria administração pública como principal fonte de recursos. No entanto, a autora ressalta que a legislação atual do ISS

apresenta uma série de lacunas e inconsistências que dificultam a sua efetiva cobrança e fiscalização.

Em relação ao IPTU, Peres (2020) observa que este imposto é uma importante fonte de receita para muitos municípios, especialmente aqueles com uma alta concentração de imóveis urbanos e uma valorização significativa do mercado imobiliário – o que beneficia, certamente, os municípios considerados metrópoles e centros regionais. No entanto, a autora ressalta que a base de cálculo do IPTU nem sempre reflete adequadamente o valor real dos imóveis, o que pode resultar em uma arrecadação aquém do potencial. Além disso, Peres (2020) destaca a necessidade de uma revisão periódica das alíquotas e faixas de isenção do IPTU a fim de garantir uma tributação mais justa e progressiva sobre a propriedade urbana.

Machado *et al.* (2021) afirmam que os municípios brasileiros desempenharam um papel fundamental na política educacional pública, sendo um elo fundamental na produção de mudanças no acesso à Educação Básica e no aumento dos gastos públicos nesse setor, sob a influência das políticas Fundef e Fundeb. Houve promoção da cobertura universal na educação primária e uma expansão progressiva e diversificação da oferta entre diferentes níveis de educação. No entanto, outros estudos abordaram o fato de que as populações em idade escolar obrigatória estão em declínio, reduzindo a demanda por matrículas na pré-escola e no Ensino Fundamental (Loyola, 2017). Além disso, foi constatado por Machado *et al.* (2017) que o esforço orçamentário na educação em Minas Gerais caiu, o que pode ser plausível para o país como um todo. Não há, conforme indicam os autores, elementos para afirmar que ambos os fenômenos estão relacionados, mas os dados sugerem que as escolhas estratégicas dos gestores públicos não são imunes às pressões por serviços, levando a supor que os prefeitos acabam fazendo escolhas compensatórias considerando a pressão por serviços. Isso pode incluir uma alocação menor de recursos na Educação para compensar a alocação excessiva na Saúde. Essas escolhas podem ser influenciadas pelo subfinanciamento do sistema de saúde e suas características específicas, priorizando ações tangíveis de curto e médio prazo em detrimento de ações de longo prazo na política educacional. No entanto, essa questão requer estudos adicionais.

Quanto à arrecadação municipal em geral, Peres (2020) ressalta que muitos municípios brasileiros enfrentam dificuldades para aumentar suas receitas próprias, especialmente em um cenário de estagnação econômica e elevado desemprego. A autora destaca a importância de medidas para estimular o empreendedorismo local e atrair investimentos para os municípios, como a simplificação dos processos de abertura de empresas e a promoção de políticas de desenvolvimento econômico voltadas para os setores mais dinâmicos da economia. A autora

também aborda a dependência das políticas de Educação e Saúde em relação ao ICMS, um imposto indireto que varia conforme a atividade econômica, o que pode resultar em ciclos de crescimento e queda na disponibilidade de recursos para essas áreas. Em particular, ela destaca que focar a tributação na tributação indireta é criar uma política pró-cíclica, que depende da atividade econômica para ir bem, o que pode gerar desafios em momentos de baixa atividade econômica. Por fim, a autora menciona a falta de uma tributação mais direta sobre renda e patrimônio, que seria mais estável do que a tributação indireta.

A análise minuciosa realizada por Peres (2020) sobre as receitas e despesas municipais do Brasil lança luz sobre os desafios enfrentados pelos municípios no que diz respeito à gestão financeira e ao financiamento de políticas públicas locais. Em relação aos gastos municipais, a autora destaca que estes são voltados predominantemente à Saúde e Educação, sobrando pouco espaço para as demais áreas. No caso da Saúde, a autora reforça a tese, também proposta por Machado *et al.* (2021), de que os municípios passaram, ao longo do tempo, a alocar receitas próprias para a Saúde, enquanto União e Estado vieram, proporcionalmente, diminuindo sua participação no financiamento à área. Isso indica que, ao longo do tempo, as receitas municipais caíram, enquanto sua participação no financiamento das políticas públicas aumentou.

Concluimos, assim, a primeira parte da discussão, reiterando o objetivo deste capítulo analítico, que buscou trazer algumas estatísticas descritivas sobre o Estado da Bahia a fim de contrastar os dados com a literatura que versa sobre finanças municipais. Identificamos que os municípios da Bahia são altamente dependentes das transferências da União, dado que a atividade de maior valor adicionado ao município é a administração pública. No que concerne aos municípios maiores, identifica-se que a base da economia é o setor de serviços – o que amplia as condições do município de gerar receita através do ISS.

## **4.2 FATORES ASSOCIADOS À MAIOR EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA**

O estado da Bahia apresenta uma diversidade significativa em termos da estrutura dos seus municípios, tanto em dimensão quanto em capacidade econômica. Para uma melhor compreensão dessa diversidade, podemos analisar dados socioeconômicos e fiscais de três municípios baianos de diferentes portes: Feira de Santana (grande porte), Barreiras (médio porte) e Maetinga (pequeno porte). Estes exemplos ilustram a variação na situação fiscal entre os municípios do estado. Os dados referentes a esses 3 municípios estão listados nos quadros 1 e 2, dispostos na sequência.

Feira de Santana, um dos maiores municípios da Bahia, é um exemplo de um centro urbano com uma economia diversificada. Em 2021, o valor adicionado total do município foi de R\$ 14.305.000, com uma predominância do setor de serviços, que gerou R\$ 8.586.487,4, seguido pela indústria com R\$ 3.701.828,3 e a agropecuária com R\$ 85.543,288. A administração pública contribuiu com R\$ 1.931.140,6. A população do município, de 624.107 habitantes, é atendida por uma receita tributária de R\$ 343.023.761 e transferências correntes que somam R\$ 988.327.226. Isso resulta em uma transferência corrente per capita de R\$ 1.583,59.

Barreiras, por sua vez, exemplifica um município de médio porte, com uma economia também diversificada, porém com uma ênfase maior na agropecuária. Em 2021, o valor adicionado total de Barreiras foi de R\$ 6.296.886, com a agropecuária contribuindo com R\$ 2.001.021,5, a indústria com R\$ 949.590,42, os serviços com R\$ 2.696.643,8 e a administração pública com R\$ 649.630,32. A população de 158.432 habitantes usufrui de uma receita tributária de R\$ 104.622.455 e transferências correntes de R\$ 510.380.280, resultando em uma transferência corrente per capita de R\$ 3.221,45.

Maetinga, um município de pequeno porte, possui uma economia menos diversificada e mais dependente da administração pública. Em 2021, o valor adicionado total do município foi de R\$ 46.961,848, com a administração pública gerando R\$ 21.036,395, os serviços com R\$ 18.488,843, a agropecuária com R\$ 4.441,719 e a indústria com R\$ 2.994,891. Com uma população de apenas 2.386 habitantes, Maetinga tem uma receita tributária muito baixa, de R\$ 550.701, enquanto as transferências correntes somam R\$ 26.999.768, resultando em uma transferência corrente per capita de R\$ 11.315,91.

Esses dados ilustram como a situação fiscal varia significativamente entre os municípios baianos, refletindo suas diferentes capacidades econômicas e estruturas populacionais. Municípios de grande porte, como Feira de Santana, apresentam economias mais diversificadas e maior capacidade de gerar receitas próprias, além de receberem transferências substanciais. Já municípios de médio porte, como Barreiras, apesar de também possuírem uma economia diversificada, mostram uma dependência relativamente maior das transferências correntes per capita. A situação é mais crítica em relação aos municípios de pequeno porte, como Maetinga, que são altamente dependentes das transferências correntes, devido à sua limitada capacidade de gerar receitas tributárias e à menor diversificação econômica.

Essa análise comparativa, realizada para fins ilustrativos, evidência a importância das transferências correntes no suporte financeiro dos municípios menores e destaca a relativa robustez tributária dos municípios de maior porte populacional.

Quadro 1. Dados socioeconômicos para os municípios de Barreiras, Feira de Santana e Maetinga para o ano de 2021.

Município	valor adicionado da agropecuária	Valor adicionado da indústria	Valor adicionado dos serviços	valor adicionado da pública	valor adicionado total	Atividade maior valor adicionado	População
Feira de Santana	85543,288	3701828,3	8586487,4	1931140,6	14305000	Demais serviços	624107
Barreiras	2001021,5	949590,42	2696643,8	649630,32	6296886	Demais serviços	158432
Maetinga	4441,719	2994,891	18488,843	21036,395	46961,848	Administração pública	2386

Fonte: IBGE, 2024.

Quadro 2. Dados de receitas tributárias e transferências para os municípios de Barreiras, Feira de Santana e Maetinga para o ano de 2021.

	Transferência corrente	Receita tributária	Transferência corrente per capita
Feira de Santana	988.327.226	343.023.761	1.583,59
Barreiras	510.380.280	104.622.455	3.221,45
Maetinga	26.999.768	550.701	11.315,91

Fonte: IBGE, 2024.

A seguir, apresentaremos a análise realizada através do cruzamento de variáveis, replicando uma metodologia que já vem sendo utilizada pela literatura especializada na área em outros estados como Paraná (Fiirst; Beuren, 2022), Ceará (Silva; Crisóstomo, 2019) e Santa Catarina (Sell; Flach; Mattos, 2021). Esse esforço contribui com o avanço do conhecimento ao analisar o Estado da Bahia. Assim, com o objetivo de mensurar o desempenho municipal através de uma perspectiva quantitativa e utilizando por base a abordagem apresentada por Sell, Flach e Mattos (2021), a partir da qual os autores mensuraram o desempenho da capacidade arrecadatória do município acerca do IPTU, esta dissertação sugere ampliar o escopo da variável dependente do modelo ao substituir o IPTU pelas Receitas Tributárias, sendo este dado obtido através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). O motivo se dá em reflexo ao fato de que municípios com economia predominante rural arrecadam muito pouco IPTU, portanto, seriam penalizados num modelo que não considerasse uma base mais ampla para análise. E a Receita Tributária ao considerar ISS, ITBI, IPTU e IRRF, ou seja, um leque maior de instrumentos de arrecadação, minorando a penalização de municípios predominantemente rurais. Para além da arrecadação tributária, foram consideradas também variáveis que levam em conta a estrutura econômica dos municípios analisados, objetivando compreender se há alteração estatística significativa na arrecadação de municípios onde a atividade principal é o setor público; além disso, foi calculada e adicionada ao modelo a

participação do PIB agropecuário. Em ambas as variáveis, o objetivo é analisar se há influência positiva ou negativa na receita tributária per capita, bem como a magnitude média dessa influência ao considerar a estrutura econômica do município. As demais variáveis fazem referência às características geográficas, populacionais e capacidade gerencial do gestor, esta última considerando se o mesmo possui – ou não – ensino superior.

Para tanto, os dados foram coletados nos sites da Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo 417 municípios da Bahia, de 2015 a 2021, estes dados foram empilhados formando um painel desbalanceado<sup>9</sup> com 2.762 registros. A tabela 8 descreve de forma sintética as variáveis utilizadas no modelo.

**Tabela 8.** Variáveis do painel de dados

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
<i>recTributariaPerCapita</i>	Receita tributária dividido pela população do município no referido exercício. A Receita tributária é basicamente composta pelo somatório das seguintes receitas: IPTU, ISS, ITBI e IRRF somadas taxas e contribuições de melhoria. Esta é considerada a variável dependente da equação, ou seja, quer-se mensurar como o resultado das demais variáveis – independentes – afetarão o comportamento das Receitas Tributárias.	Siconfi
<i>recTransferenciaCorrentePerCapita</i>	Transferência corrente dividida pela população do município no referido exercício. As Transferências Correntes são constituídas das receitas advindas de outros entes públicos ou privados, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes. Deseja-se mensurar a relação entre as transferências e as receitas tributárias,	Siconfi

<sup>9</sup> Dados não disponíveis (faltantes) para todos os indivíduos ao longo de todo período analisado.

	se há relação estatisticamente significativa e se essa relação é positiva ou negativa.	
<i>Área</i>	Área em km <sup>2</sup> do município, onde tenta-se compreender se a extensão geográfica possui relevância quanto a capacidade arrecadatória percapita do município.	IBGE
<i>escolaridadePrefeito</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar se prefeito possui ensino superior completo. Esta variável busca averiguar se a capacitação formal do gestor através do ensino superior é fator significativo acerca da capacidade arrecadatória dos municípios baianos.	MUNIC
<i>distanciaCapital</i>	Distância em quilômetros rodoviários do município até a capital. Considera-se esta variável pois se supõe que a proximidade com a capital, a depender do nível de cooperação econômica regional, permita sinergias econômicas que impactam positivamente na capacidade arrecadatória do município.	GoogleMaps
<i>Populacao</i>	Número de residentes no município. Através desta variável tenta-se compreender se o tamanho da população impacta positivamente nas receitas tributárias per capita do município. (É plausível pensar que ganhos de escala tornem o custo de arrecadação menor??).	IBGE
<i>flagAgropecuaria</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar que a agropecuária no município tem valor maior do que a média dos demais municípios. Tenta-se através desta variável compreender se a estrutura econômica possui ação relevante dentro da capacidade arrecadatória do município. Dado o contexto do federalismo e sistema tributário nacional, onde os tributos municipais	IBGE

	incidem predominantemente sobre a cidade, é plausível supor que municípios com maior participação do PIB agropecuário na produção total tenham menor capacidade arrecadatória. Municípios em que o IBGE calcula o setor agropecuário com mais de 15% de participação no PIB, estes são marcados com 1 no painel de dados.	
<i>flagAdminPublica</i>	Variável <i>dummy</i> para sinalizar se a administração pública é a atividade principal do município. Esta variável sinaliza a sofisticação econômica do município, se as atividades desenvolvidas pelo setor privado na agricultura, indústria ou serviços é relativamente maior ou menor que a participação da administração pública do referido município. Municípios em que o IBGE calcula a administração pública como a principal atividade econômica, estes são marcados com 1 no painel de dados.	IBGE

Fonte: Siconfi; IBGE (2024).

A boa prática estatística sugere que, ao trabalhar com dados em painel, sejam feitos testes de especificação para escolha do melhor modelo de ajuste, portanto, neste caso, foram testados os modelos de dados empilhados, efeitos fixos e efeitos aleatórios. Através dos testes F, Breusch-Pagan, Hausmann (Gujarati, 2021), o modelo de efeitos fixos foi o que melhor se adequou à realidade dos dados. Todavia, a existência de autocorrelação e heterocedasticidade (Fávero; Belfiore, 2017) indicou a necessidade de utilização do ajuste por mínimos quadrados ponderados (MQP) para resolução do problema, o qual utiliza ponderadores baseados na variância dos erros por unidade de análise (município).

A Figura 2, abaixo, mostra o resultado da rodagem do modelo. Destacamos, inicialmente, a significância de cada variável preditora, dado que não necessariamente todas as variáveis selecionadas para o modelo possuem efeito estatisticamente significativo. E, neste caso, as variáveis *escolaridadePrefeito* e *distanciaCapital* não passaram no teste, isto é, a 5% de significância não é possível considerá-las estatisticamente significativas, o que implica dizer que o diploma de curso superior por parte do prefeito e a distância dos municípios para a capital,

na média, não influenciaram de forma relevante a receita tributária per capita dos municípios analisados.

A segunda análise é quanto ao sinal das variáveis estatisticamente significativas, através dela é possível visualizar quais se correlacionaram positivamente com a ampliação das receitas tributárias per capita, e quais, na média, tiveram influência negativa. Os dados demonstram que, mantidas as demais variáveis inalteradas, municípios baianos cuja atividade principal é a administração pública arrecadaram, em média, R\$27,96 a menos do que aqueles cuja principal atividade econômica era outra.

A análise dos coeficientes também demonstra que municípios onde a participação agropecuária no PIB é superior a 15%<sup>10</sup>, em média, a arrecadação per capita do município é R\$126,13 menor, e isto se explica pelo fato de que os municípios basicamente não possuem competência para tributar atividades rurais, além de arrecadarem pouco IPTU por conta da menor concentração urbana, e, assim, Municípios mais rurais arrecadam menos. Conforme visto anteriormente, a maior parte dos municípios da Bahia são considerados pelo IBGE como centros locais, ou seja, municípios pequenos e com pouca influência na rede de cidades. Além disso, eles têm na administração pública a atividade com maior valor adicionado ao PIB local. Isso cria um ciclo vicioso negativo, haja vista que esses municípios possuem uma restrita base de arrecadação e não têm competência para tributar as demais atividades econômicas.

**Figura 2.** Resultado do modelo estatístico

```

Modelo 1: WLS, usando 2762 observações
Incluídas 417 unidades de corte transversal
Variável dependente: rec_tributaria_percapta
Pesos baseados nas variâncias de erro por unidade

```

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	88,4278	4,91324	18,00	1,48e-068	***
transf_corrente_~	0,0501478	0,00116447	43,06	0,0000	***
flag_adm_publica	-126,130	3,47731	-36,27	7,78e-236	***
populacao	0,000377370	2,26064e-05	16,69	1,14e-059	***
area	0,00579267	0,000498459	11,62	1,64e-030	***
escolaridade	-1,51309	1,36406	-1,109	0,2674	
km_estrada_capit~	0,00405081	0,00306301	1,322	0,1861	
flag_agricultura	-27,9616	1,58151	-17,68	2,40e-066	***
Estatísticas baseadas nos dados ponderados:					
Soma resid. quadrados	2289,223	E.P. da regressão		0,911721	
R-quadrado	0,613345	R-quadrado ajustado		0,612362	
F(7, 2754)	624,0905	P-valor(F)		0,000000	
Log da verossimilhança	-3659,836	Critério de Akaike		7335,672	
Critério de Schwarz	7383,061	Critério Hannan-Quinn		7352,789	
Estatísticas baseadas nos dados originais:					
Média var. dependente	156,6391	D.P. var. dependente		191,3663	
Soma resid. quadrados	64029222	E.P. da regressão		152,4780	

<sup>10</sup> Média de participação da agropecuária no PIB dos municípios baianos entre 2015 a 2021.

Elaborado pelo autor.

A variável *recTransferenciaCorrentePerCapita* tinha por objetivo averiguar se municípios contemplados com maiores transferências poderiam incorrer em “relaxamento” por parte do fisco. Tal hipótese seria validada caso o sinal do coeficiente fosse negativo e a variável estatisticamente significativa. Ocorre que, embora a variável tenha significância, o sinal dela é positivo, isso implica que possivelmente as transferências recebidas gerem sinergias e encadeamentos econômicos que podem influenciar positivamente as receitas próprias. O modelo indica que para cada R\$1,00 recebido através de transferências correntes, há um impacto positivo de R\$0,05 nas receitas tributárias.

Da mesma forma, as variáveis *área* e *população* também geram influência positiva, porém, os coeficientes demonstram que o impacto é limitado. No caso da *população*, cada habitante a mais no município, na média, incrementa em R\$0,000377370 a receita tributária per capita, ou seja, 10.000 habitantes a mais resultaria num incremento de arrecadação na ordem de R\$0,37 per capita, de modo que, quanto maior é a quantidade populacional, há aumento arrecadatório. A mesma lógica utilizou-se na interpretação da variável *área*, mudando a unidade de medida para km<sup>2</sup>.

Importante salientar que o modelo possui um poder explicativo de 61,33%, isto é, esta porcentagem da variação da receita tributária per capita é explicada pelas variáveis preditoras acima, ficando os demais 38,77% dentro do termo de erro *e*.

Sendo modelo final, então, representado pela equação:

$$\begin{aligned}
 \text{recTributariaPerCapita (estimada)} &= 88,4278 \\
 &+ 0,0501478 * \text{recTransferenciaCorrentePerCapita} \\
 &+ 0,00579267 * \text{area} \\
 &+ 0,000377370 * \text{populacao} \\
 &- 27,9616 * \text{flagAgricultura} \\
 &- 126,13 * \text{flagAdminPublica} \\
 &+ e
 \end{aligned}$$

Os dados demonstram que **a estrutura econômica influencia diretamente a eficiência arrecadatória do município**, de modo que municípios com economia menos sofisticada, onde a administração pública detém uma participação mais relevante em comparação aos demais setores, estes têm maiores dificuldades de gerar encadeamentos econômicos que maximizem suas receitas tributárias em comparação a municípios com maior atividade industrial e serviços. Ao mesmo tempo, municípios com estrutura predominantemente rural também são penalizados

em termos de receitas tributárias per capita porque o escopo dos tributos que estão sob alçada das prefeituras é basicamente urbano. O exercício estatístico não conseguiu comprovar a hipótese de que municípios mais dependentes de transferências incorrem em relaxamento fiscal quanto aos tributos aos quais são incumbidos de arrecadar, também não foi possível comprovar que o diploma de ensino superior por parte dos(as) prefeitos(as) gera impactos significativamente positivos na eficiência arrecadatória.

O estudo de Sell, Fach e Mattos (2021), para o Estado de Santa Catarina, indica que a variável *população* influencia a variável *maior desempenho municipal* em termos de coleta de impostos, influenciando com 10% de confiança. Esse resultado demonstra que quanto maior a população do município, maior será o seu desempenho em termos de volume de arrecadação de IPTU per capita do município. Com esse resultado, confirma-se a hipótese de que o tamanho do município é positivamente relacionado com o desempenho na arrecadação de impostos próprios, dessa forma, Município de área maior, tenderia a ter mais receita. No caso da presente pesquisa, identificou-se, também, que o tamanho da população é um fator associado à eficiência tributária.

No estudo de Sell, Flach e Mattos (2021) foi investigado o impacto do capital humano do gestor sobre o desempenho municipal, especificamente na arrecadação de IPTU per capita. Eles encontraram uma relação positiva entre a escolaridade do prefeito e o tamanho da população, indicando que municípios com prefeitos mais escolarizados e populações maiores tendem a ter melhor desempenho na arrecadação de IPTU per capita. Por outro lado, nesse estudo, mostramos que, no contexto baiano, a escolaridade do prefeito não foi estatisticamente significativa na influência da receita tributária per capita.

Comparando os resultados do estudo conduzido por Fiirst e Beuren (2022) no Paraná aos resultados do nosso modelo, que olha para o Estado da Bahia, observa-se perspectivas distintas sobre os determinantes do desempenho socioeconômico municipal.

Fiirst e Beuren (2022) identificaram uma influência positiva de fatores ambientais, como o índice de dependência da administração municipal em relação a transferências de outras esferas de governo, no desempenho socioeconômico dos municípios paranaenses. Por outro lado, nossa pesquisa verificou que maiores transferências de recursos não necessariamente resultam em um declínio na arrecadação tributária, contrariando uma hipótese inicial. Pelo contrário, constatou-se no caso dos municípios baianos que tais transferências podem gerar sinergias e encadeamentos econômicos que impulsionam as receitas próprias dos municípios.

O estudo de Silva e Crisóstomo (2019) analisou os impactos da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. Os

resultados da pesquisa indicam que tanto a gestão fiscal quanto a eficiência da gestão pública têm efeitos positivos sobre o desenvolvimento socioeconômico desses municípios. No nosso caso, não nos propomos a verificar as consequências ou a influência dos fatores tributários na arrecadação dos municípios em entregarem serviços aos cidadãos.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do apresentado, sob o ponto de vista histórico, desde o Brasil Colônia até os dias atuais, percebe-se que houve momentos de descentralização e centralização do poder, sendo a Constituição de 1988 um marco para a descentralização e para a autonomia municipal.

Em adição, esta pesquisa avaliou as variáveis que estão associadas à eficiência tributária dos municípios baianos. As variáveis utilizadas no modelo operacionalizado já são consolidadas pela literatura (Sell; Fach; Mattos, 2021), através das quais buscou-se analisar como as variáveis população, distância do município para a capital, escolaridade do prefeito, área, receitas oriundas de transferência de outros entes, participação de setores como administração pública e agricultura na economia afetam a capacidade arrecadatória do município.

Em resumo, a análise realizada sobre a receita tributária per capita dos municípios da Bahia revela diversos achados interessantes que dialogam com a literatura empenhada em entender a eficiência tributária dos municípios. Primeiramente, algumas variáveis, como a escolaridade do prefeito e a distância do município para a capital, não se demonstraram estatisticamente significativas para influenciar a receita tributária per capita. Isso difere da literatura de capacidades estatais, por exemplo, a qual vem identificando que variáveis ligadas à escolaridade do gestor exerce um impacto positivo sobre os resultados municipais em termos de políticas públicas (Grin *et al.* 2018). Essa literatura parte da ideia de que a capacidade do Estado para concretizar objetivos socialmente relevantes depende da qualidade de sua burocracia (Lima *et al.*, 2020; Marengo *et al.*, 2017).

Em relação às variáveis significativas, observou-se que municípios com atividade predominante na administração pública arrecadaram menos em comparação àqueles com outras atividades econômicas principais. Além disso, municípios com alta participação agropecuária no PIB também arrecadaram menos, devido à limitada capacidade de tributação dessas atividades. Ou seja, municípios possuem como rol de arrecadação os impostos oriundos de atividades urbanas, predominantemente, mas que têm as riquezas produzidas sobretudo no meio rural, essas não recaem significativamente de forma direta sobre a arrecadação municipal.

Transferências correntes e variáveis como área e população tiveram impacto positivo na arrecadação, embora limitado. Cada real recebido em transferências correntes gerou um aumento médio de cinco centavos na receita tributária. A população e a área também contribuíram positivamente, o que reforça a tese de que municípios maiores, em termos populacionais, possuem uma tendência de arrecadação maior em comparação aos menores.

A análise concluiu que a estrutura econômica dos municípios influencia diretamente sua capacidade de arrecadação, com municípios mais industrializados e com serviços mais diversificados, tendo maior facilidade para maximizar suas receitas tributárias. No entanto, a pesquisa não confirmou a hipótese de que municípios mais dependentes de transferências relaxam sua arrecadação, nem que a escolaridade do prefeito influencia significativamente na eficiência arrecadatória. Comparando com estudos realizados em outros estados, observa-se que as perspectivas sobre os determinantes da eficiência arrecadatória municipal podem variar. Ademais, conclui-se que a presente análise do caso baiano contribuiu para o campo de conhecimento, dado que não havia estudos empenhados neste Estado.

Desse modo, na análise e interpretação quantitativa realizada, conclui-se por alguns fatores que implicam em uma maior ou menor eficiência tributária para um município. Sendo assim, verificou-se que municípios de grande porte possuem uma economia mais diversificada, maior eficiência de obter receitas próprias e de receber mais transferências. Por outro lado, municípios mais rurais tendem a arrecadar menos. Ademais, percebe-se que quanto mais a administração pública é relevante para a economia do município, menor é a arrecadação.

Em relação à geografia, observou-se que municípios que possuem maiores áreas tendem a ter mais receita. Nessa mesma linha está a análise sobre o fator da quantidade populacional, assim, quanto maior a população, mais arrecadação. Por outro lado, dois fatores demonstraram-se como não significativos para influenciar a eficiência tributária municipal no estado da Bahia, sendo tais: a escolaridade do prefeito e distância dos municípios para a capital. Futuros estudos poderão investigar esse fenômeno em outros estados brasileiros ou utilizando distintos recortes temporais.

Por fim, o estudo ofereceu uma análise da situação fiscal dos municípios baianos, alinhando-se com as preocupações expressas por Peres (2020) sobre a fragilidade financeira desses entes locais, frequentemente dependentes de transferências externas para sustentar a implementação das políticas outrora instaladas na CF/88. Além disso, o estudo contribuiu para o campo já existente (Sell; Fach; Mattos, 2021). Futuros estudos poderão analisar outros estados e considerar outras variáveis para o modelo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. Por uma sociologia política da burocracia. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 52, p. 195-199, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4 (133), p. 704-725, out./dez. 2013. *apud* MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 151-166, 2016.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 95, p. 39-57, 2013.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: Volume II, 1891**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, 2016. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/Artigo%20Leonardo%20Buissa%20e%20Lucas%20Bevilacqua%20%20AtividadeFinanceiraEstado.pdf>. Acesso em: 9 maio 2024.

BICALHO, Maria Fernanda. O Rio de Janeiro no século XVIII: a transferência da capital e a construção do território centro-sul da América portuguesa. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 1, n. 1, p. 1–20, 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635108>. Acesso em: 8 maio. 2024.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 01-23, 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais: Fundo de Participação dos Municípios**. Versão mar. 2023.

Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549\\_909191/anexos/6370\\_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484). Acesso em: 1 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 maio 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 6 maio 2024.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e Descentralização: Características do Federalismo Fiscal Brasileiro e seus problemas. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 70. *apud* FREITAS, Leonardo Buissa;

CIGOLINI, Adilar Antonio. Ocupação do território e a criação de municípios no período imperial brasileiro. *Mercator* (Fortaleza), v. 14, p. 07-19, 2015.

CONTI, José Maurício. O imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI): principais questões. *Scientia Iuris*, v. 6, p. 43-58, 2002.

CÓSSIO, Fernando Andrés Blanco. **DISPARIDADES ECONÔMICAS INTER-REGIONAIS, CAPACIDADE DE OBTENÇÃO DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS, ESFORÇO FISCAL E GASTO PÚBLICO NO FEDERALISMO BRASILEIRO**. 1998, 134 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7712/2/Premio%20BNDES\\_21\\_Disparidades%20Econ%20c3%b4micas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7712/2/Premio%20BNDES_21_Disparidades%20Econ%20c3%b4micas_P.pdf). Acesso em: 24 jul. 2024

COSTA, Wilma Peres. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 10, p. 141-173, 1998. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/download/8643149/10698/15242>. Acesso em: 24 jul. 2024)

DIAS, Bruno Pires; NOSSA, Valcemiro; MONTE-MOR, Danilo Soares. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do Estado do Espírito Santo. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 880-898, 2018.

FALCÃO, Alcino Pinto. Aspectos da cooperação horizontal no federalismo. **Revista de Direito Público**, v. 33, n. 23, p. 23-30, 1975.

FAORO, R. Os donos do poder. Rio de Janeiro: Globo, 1958 *apud* RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. RAYMUNDO FAORO E AS INTERPRETAÇÕES DO BRASIL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/download/9/3/28>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia. **Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2017.  
FIIRST, Clóvis; PAMPLONA, Edgar; HEIN, Nelson; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do estado do Paraná entre os exercícios 2002 e 2013. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 3, p. 983-1008, 2017.

FIIRST, Clóvis; BEUREN, Ilse Maria. Influência de fatores contingenciais no desempenho socioeconômico de governos locais. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 1355-1368, 2022.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, 2016. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/Artigo%20Leonardo%20Buissa%20e%20Lucas%20Bevilacqua%20%20AtividadeFinanceiraEstado.pdf>. Acesso em: 09 maio 2024.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac; Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para Discussão**, nº 706, Brasília: IPEA, fev. 2000.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos. **Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, 2017.

GRIN, Eduardo; NASCIMENTO, Alex Bruno; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia aplicada**, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/CJjtfj9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 maio 2024.

GUJARATI, Damodar N. **Essentials of econometrics**. Sage Publications, 2021.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190147, 2020.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, p. 323-335, 2020.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000-2014). **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 767-790, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Dados**, v. 48, p. 611-653, 2005.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 61-82, 2015.

MACHADO, José Angelo; QUARESMA, Guilherme; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. Muito além do mínimo: por que os municípios brasileiros alocam suas próprias receitas para a saúde? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, p. e3610700, 2021.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017.

MIRANDA, Rubens Augusto. 50 anos da teoria pura das finanças públicas locais: Tiebout or not Tiebout, that's the question. **Revista de Economia e Administração**, v. 6, n. 2, 2007.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 151-166, 2016.

NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, vol. 6, n. 1, p. 11-20, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufvjm.edu.br/revista-espinhaco/article/view/101/112>. Acesso em: 9 maio 2024.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos - Escola Paulista da Magistratura**, v. 18, n. 52, p. 153-168, 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995.

\_\_\_\_\_. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/45181/1/2\\_OLIVEIRA%2C%20Fabr%C3%AD](https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/45181/1/2_OLIVEIRA%2C%20Fabr%C3%AD)

cio%20Augusto.%20Teorias%20da%20federa%C3%A7%C3%A3o%20e%20do%20federalismo%20fiscal%20-%20o%20caso%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024

ORAIR, Rodrigo Octávio. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, M. A (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília, DF: Ipea, p. 233-264, 2016.

PAMPLONA, Edgar; FIIRST, Clóvis; HEIN, Nelson; ZONATTO, Vinícius. Desempenho do Modelo Arma na Previsão das Receitas Orçamentárias dos Municípios do Estado do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 1, p. 92-103, 2019.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel; LIMA, Luciana Leite. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: **Anais do VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Salvador: UFBA, 2019.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, v. 33, p. e020007, 2020.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

REZENDE, Fernando. Fiscal federalism in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 297-310, 1995.

RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. RAYMUNDO FAORO E AS INTERPRETAÇÕES DO BRASIL. *Perspectivas*, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/download/9/3/28>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. *Cadernos Metrôpole*, v. 18, p. 377-99, 2016.

SCACCHETTI, Camila. Fiscalidade e subdesenvolvimento: breves considerações sobre o Brasil independente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, p. 54 - 77, n. 82, ago. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rieb/a/L9By7WGnfYFPHtsQFQ8txwF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 209-230, 2011.

SELL, Filipy Furtado; FLACH, Leonardo; MATTOS, Luísa Karam de. Os pequenos perfumes fazem grandes frascos? Os efeitos do tamanho no desempenho municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 292-308, 2021.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17041/1/PRArt122803\\_Federalismo%20Fiscal%20a%20Brasileira\\_compl\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17041/1/PRArt122803_Federalismo%20Fiscal%20a%20Brasileira_compl_P.pdf). Acesso em: 8 maio 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Clayton Robson Moreira da; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 791-801, 2019.

SILVA, Vanusa Virgínia da; TORRES, Fernando Jose Vieira; NASCIMENTO, José Santos. A LRF como Instrumento de Controle das Finanças dos Municípios do Estado da Paraíba em 2018: uma Avaliação de sua Obediência Frente às Despesas com Pessoal. **Anais do XXVI Congresso Brasileiro de Custos** – Curitiba, PR, Brasil, 11 a 13 de novembro de 2019. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4633/4651>. Acesso em: 10 maio 2024.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. ENAP, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE: 784439 DF**. Relatora: Rosa Weber. Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/09/2020.

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