FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA AUTONOMIA FISCAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Gustavo Schiphorst, Felipe César Marques

INTRODUÇÃO

A organização do Estado brasileiro sob o princípio do federalismo busca harmonizar a unidade nacional com a autonomia de seus entes federados. A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados autônomos, dotando-os de competência tributária própria, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), e de um sistema de transferências intergovernamentais, do qual o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é o principal exemplo. Apesar desse avanço, o federalismo fiscal brasileiro permanece marcado por um desequilíbrio vertical que concentra a arrecadação tributária na União, fazendo com que os repasses constitucionais se tornem, para grande parte dos municípios, a "coluna vertebral" do financiamento de suas políticas públicas. Diante desse cenário, este trabalho busca responder à seguinte questão: quão dependentes são as capitais brasileiras dos repasses intergovernamentais para financiar suas políticas públicas, e essa dependência vem se alterando ao longo do tempo? O objetivo geral da pesquisa é mensurar o nível de dependência financeira das 26 capitais brasileiras, no período de 2015 a 2024. De forma específica, busca-se identificar se há relação entre o nível inicial de transferências recebidas e o comportamento posterior da arrecadação própria de cada capital, e avaliar como evoluiu, ao longo da década, a receita tributária própria desses municípios, verificando se a maior arrecadação está de fato associada a uma redução da dependência de transferências ou se o arranjo fiscal atual sustenta um paradoxo entre os dois movimentos.

DESENVOLVIMENTO

A pesquisa é de natureza aplicada e objetivos descritivos, com abordagem predominantemente quantitativa para a mensuração objetiva de indicadores financeiros comparáveis entre as capitais. O delineamento adotado combina pesquisa bibliográfica, para a construção do referencial teórico sobre federalismo fiscal, competência tributária e transferências intergovernamentais, e pesquisa documental, com dados secundários coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). A amostra é censitária, composta pelas 26 capitais brasileiras entre os exercícios de 2015 e 2024, definida por conveniência em razão de serem os municípios com maior nível e necessidade de arrecadação própria, especialmente diante do delicado momento fiscal da esfera federal. A dependência financeira foi operacionalizada por meio de três indicadores percentuais, todos calculados em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) de cada capital: o Nível de Transferências (razão entre as Transferências Correntes, deduzida a formação do FUNDEB, e a RCL), o Nível de Receita Tributária Própria (razão entre a Receita Tributária e a RCL) e o Nível de Outras Receitas (demais receitas correntes deduzidas, sobre a RCL). Para verificar a existência de um possível paradoxo entre arrecadação própria e dependência de repasses, aplicou-se o Coeficiente de Correlação de Pearson entre o nível de transferência inicial de cada capital (2015) e o crescimento percentual de sua receita tributária própria ao longo do período, com valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2024.

RESULTADOS

Os resultados revelam um cenário de forte assimetria entre as capitais brasileiras (Figuras 1 e Figura 2). O Nível de Transferência médio no período foi de 56,59%, enquanto o Nível de Receita Tributária Própria médio ficou em 33,19%, evidenciando que mais da metade da Receita Corrente Líquida das capitais depende de repasses da União e dos Estados. As disparidades regionais são expressivas e remetem ao que Rezende (1995) chama de desequilíbrio horizontal do federalismo brasileiro: capitais como Macapá (AP) e Boa Vista (RR) encerraram 2024 com níveis de transferência acima de 78%, enquanto São Paulo (SP) e Florianópolis (SC) atingiram, no mesmo ano, níveis de receita própria de 65,94% e 56,05%, respectivamente, corroborando a associação de Ozaki e Biderman (2004) entre a modernização fazendária dos grandes centros e o aumento da arrecadação própria. O ano de 2020 registrou um salto médio de 4,27 pontos percentuais no Nível de Transferência, atribuído aos repasses emergenciais da União durante a pandemia de COVID-19.

O Coeficiente de Correlação de Pearson entre o nível de dependência inicial e o crescimento da receita própria resultou em 0,64075, classificado como uma correlação positiva forte (Cohen, 1992). Esse achado indica que as capitais que iniciaram o período mais dependentes de transferências foram justamente as que mais ampliaram, em termos percentuais, sua arrecadação própria — sem alterar sua posição relativa de dependência ao final do decênio. O resultado dialoga com a leitura de Musgrave (1959) sobre as funções distributiva e estabilizadora do setor público, que se sobrepõem à função alocativa quando a maior parte dos recursos municipais tem origem externa, e reforça a tese de Rezende (1995) e Tristão (2003) de que as transferências constitucionais operam como a "coluna vertebral" do financiamento municipal. Para Valle (2013) e Carrazza (2023), essa configuração compromete o exercício pleno da competência tributária prevista na Constituição de 1988, criando uma relação de tutela fiscal entre o ente central e os municípios, fenômeno no qual o ente federado perde parte de sua capacidade de autodeterminação por depender financeiramente de outro ente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados confirmam que o federalismo fiscal brasileiro convive com um paradoxo: mesmo diante do crescimento da arrecadação própria em boa parte das capitais, a dependência estrutural das transferências intergovernamentais permanece elevada e desigual entre as regiões, sendo particularmente crítica no Norte e no Nordeste. A autonomia municipal prevista na Constituição de 1988, portanto, mostra-se relativizada na prática pela concentração da arrecadação na União, e o esforço de ampliação da receita própria observado nas capitais inicialmente mais dependentes não foi suficiente, ao longo do decênio analisado, para alterar de forma significativa sua posição relativa de dependência. Conclui-se que o fortalecimento da autonomia fiscal das capitais brasileiras depende menos do aumento pontual da receita própria e mais de uma reconfiguração estrutural do pacto federativo, que assegure maior retenção, no próprio território, da riqueza nele gerada.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Autonomia fiscal; Transferências intergovernamentais.

ANEXOS

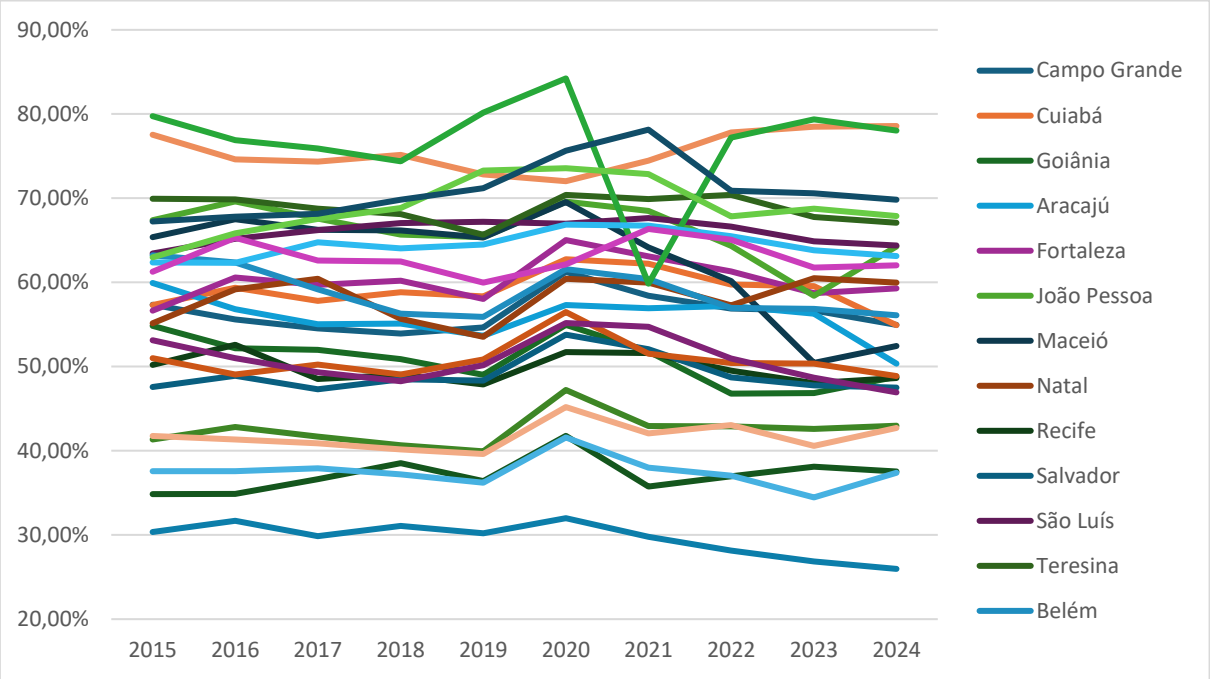


Figura 1. *Nível de transferências recebidas pelas capitais do Brasil (2015-2024)*
Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

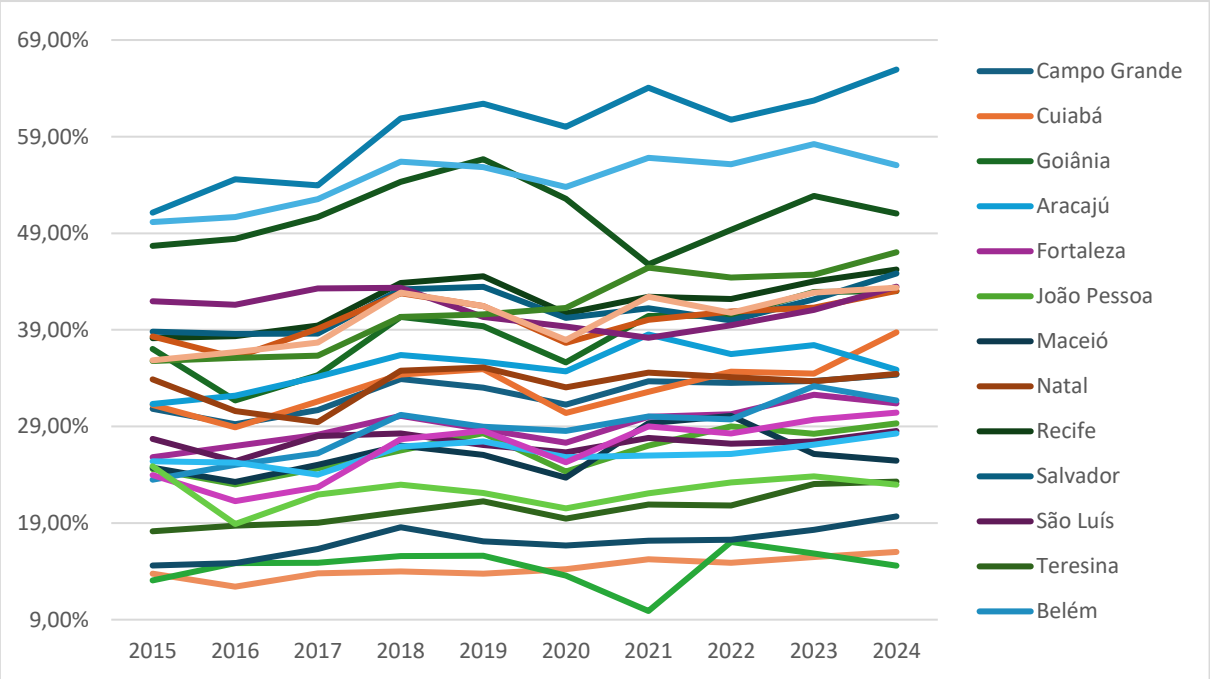


Figura 2. *Nível de receita tributária própria das capitais do Brasil (2015-2024)*
Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio Federativo e Tributação. In: CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO. 34. ed. [S. l.]: JusPódium, 2023. p. 1024.

COHEN, Jacob. A power primer. Psychological Bulletin, [s. l.], v. 112, n. 1, p. 155-159, 1992.

MUSGRAVE, Richard Abel. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. [S. l.]: McGraw-Hill, 1959.

OZAKI, Marcos Takao; BIDERMAN, Ciro. A importância do regime de estimativa de ISS para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. Revista de Administração Contemporânea, [s. l.], v. 8, p. 99-114, 2004.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. Brazilian Journal of Political Economy, [s. l.], v. 15, p. 297-310, 1995.

TRISTÃO, José Américo Martelli. A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. [s. l.], 2003. Disponível em: https://hdl.handle.net/10438/2568. Acesso em: 7 fev. 2025.

VALLE, Mauricio Dalri Timm do. Considerações sobre as características da competência tributária no Brasil. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, [s. l.], v. 4, n. 6, p. 7-31, 2013.