



## DEPENDÊNCIA MUNICIPAL DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FORTALEZA – CEARÁ

<sup>1</sup>Rebeca da Silva Lima

<sup>2</sup>Sandra Maria Guimarães Callado

<sup>3</sup>Alexandre Oliveira Lima

<sup>4</sup>Ruan Carlos dos Santos

### RESUMO

O objetivo do trabalho consiste em verificar a dependência das transferências constitucionais entre os municípios da Região da Grande Fortaleza e observar sua relação com o desenvolvimento socioeconômico do período de 2011 a 2013.. O processo metodológico utilizado tem abordagem de natureza descritiva e análise essencialmente qualitativa e se utilizou a pesquisa bibliográfica e documental. Resultados apontam que os municípios analisados possuem alto grau de dependência das transferências constitucionais e baixa capacidade de arrecadação própria. Além disso, alguns municípios possuem elevada dependência das transferências constitucionais, outros apresentam dependência um pouco menor e melhor capacidade de arrecadação própria, reflexo da atividade econômica fortalecida pelas indústrias e serviços, e de uma melhor gestão fiscal e transparência, aliadas a melhores condições de infraestrutura.

**Palavras-chave:** Receita Pública. Transferências Intergovernamentais. Competência Tributária.

Recebido: 03/06/2020

Aprovado: 10/09/2020

*Double Blind Review Process*

DOI: <https://doi.org/10.21902/rctjsc.v8i1.349>

<sup>1</sup> Graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Ceará, (Brasil). E-mail: [admrebecalima@hotmail.com](mailto:admrebecalima@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorado em Economia Agrícola, na Universidade de Bonn- UNI-BONN, (Alemanha). Professora da carreira de Magistério Superior, Classe Adjunto C - II da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Ceará, (Brasil). E-mail: [sandracallado@unilab.edu.br](mailto:sandracallado@unilab.edu.br)

<sup>3</sup> Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Ceará, (Brasil). Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Ceará. E-mail: [alexandrelima@unilab.edu.br](mailto:alexandrelima@unilab.edu.br)

<sup>4</sup> Mestrado em Administração na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Santa Catarina, (Brasil), Professor no Ensino Médio na Secretária de Estado da Educação - SED, Santa Catarina. Professor e Tutor no Centro Universitário Avantis - Uniavan. E-mail: [ruan\\_santos1984@hotmail.com](mailto:ruan_santos1984@hotmail.com)



**MUNICIPAL DEPENDENCE ON INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS AND SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPALITIES OF THE FORTRESS REGION - CEARÁ**

**ABSTRACT**

The objective of the work is to verify the dependence of constitutional transfers between the municipalities of the Greater Fortaleza Region and to observe their relationship with the socioeconomic development of the 2011-2013 period. The methodological process used has a descriptive approach and essentially qualitative analysis and bibliographic and documentary research was used. Results show that the municipalities analyzed have a high degree of dependence on constitutional transfers and low collection capacity. In addition, some municipalities are highly dependent on constitutional transfers, while others are slightly less dependent and have better collection capacity, reflecting economic activity strengthened by industries and services, and better fiscal management and transparency, combined with better infrastructure conditions.

**Keywords:** Public Revenue. Intergovernmental Transfers. Tributary Competence.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 permitiu a divisão de competências entre as Esferas Municipal, Estadual e Federal e trouxe ao regime tributário brasileiro novas diretrizes no que diz respeito aos aspectos políticos, administrativos e financeiros. Este fato deu aos Estados e Municípios mais autonomia financeira na execução dos serviços públicos e atendimento à população.

O art. 158 da CF/88, define as formas de repartição das receitas tributárias e os municípios passam a ser beneficiados por repasses constitucionais advindos do governo federal e estadual, para assim, alcançar o equilíbrio das finanças públicas entre os entes da federação e com isso atenuar os problemas socioeconômicos que promovem as desigualdades sociais.

Os municípios com um contingente populacional pequeno, principalmente os que estão localizados no Norte e Nordeste, por apresentarem menor índice de desenvolvimento perante os municípios mais populosos que os municípios do Sul e Sudeste, seriam os mais beneficiados com as transferências intergovernamentais, alcançando uma receita *per capita* de repasses maior do que as das capitais.

Assim, devido a elevada dependência financeira dos repasses intergovernamentais de um número considerável de municípios brasileiros, surgem discussões sobre a real autonomia destes. Portanto, se faz necessário compreender os aspectos que envolvem a dependência financeira e os percentuais da capacidade de arrecadação dos municípios da Região da Grande Fortaleza que servirão de instrumento para a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, o presente trabalho tem como objeto de estudo os municípios da Região de Planejamento da Grande Fortaleza, onde a problematização do estudo parte do seguinte questionamento: Qual a representatividade dos repasses constitucionais no total das receitas correntes dos municípios da Região da Grande Fortaleza e a relação com o desenvolvimento socioeconômico destes municípios?

Então, com base na contextualização do tema e na elaboração do problema de pesquisa, o estudo apresenta os seguintes objetivos geral e específicos:

O objetivo geral do trabalho consiste em verificar a dependência, com relação as transferências constitucionais, dos municípios da Região da Grande Fortaleza e observar a relação com o desenvolvimento socioeconômico. Para o alcance do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: Analisar a composição da receita corrente dos

municípios da Região da Grande Fortaleza; Demonstrar o grau de dependência desses municípios perante as transferências intergovernamentais; e, relacionar o nível de dependência das transferências intergovernamentais dos municípios com seus indicadores socioeconômicos.

Levando em consideração a formulação do problema e o objetivo geral e específico, foram estabelecidas as seguintes hipóteses: Os municípios demonstram uma relação entre a dependência dos repasses constitucionais e o desenvolvimento socioeconômico. Quanto maior o nível de dependência das transferências governamentais menor o desenvolvimento socioeconômico.

Tratar sobre a temática justifica-se pois, diante da extensão territorial e mediante as diferenças que predominam nas várias regiões, pode-se afirmar que o Brasil é marcado por desigualdades regionais. E na tentativa de minimizar os impactos desfavoráveis dessas diferenças, o governo se utiliza de mecanismos de repasses constitucionais visando reduzir as disparidades existentes. Para isso, a principal fonte de receita do Estado é a arrecadação tributária e o montante arrecadado é repartido entre as esferas governamentais.

Logo, é cada vez maior a dependência dos municípios de seus repasses, sendo que os municípios cearenses demonstram elevado grau de dependência e pouca capacidade de arrecadação, assim como comprovado na pesquisa de Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014), que revela que no ano de 2010, apenas 17,89% da receita corrente dos municípios cearenses foram originadas de receitas próprias, enquanto 82,11% originaram-se dos repasses constitucionais.

Os 184 municípios do Ceará, conforme divisão da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), estão agrupados em 14 regiões de planejamento, onde a organização é feita com base nas características socioeconômicas, geoambientais e culturais dos municípios. Sendo que as regiões de planejamento contribuem como instrumento para que o Estado implante políticas de desenvolvimento.

A Região de Planejamento da Grande Fortaleza foi a que apresentou um crescimento nominal de 45,96% no seu PIB no período de 2011 a 2015 (IPECE,2017), sendo composta por municípios como Maracanaú e Aquiraz, que no ano de 2016, foram respectivamente, segundo e terceiro maiores a arrecadar ICMS no estado. No referido ano, Maracanaú contribuiu com 6,27% do total e Aquiraz 3,74%, ficando atrás apenas da capital, que também compõem a Região de Planejamento.

Dito isso, o presente trabalho tem como objeto de estudo os municípios da Região da Grande Fortaleza, visto que se torna relevante analisar o comportamento de dependência em

relação as transferências constitucionais dos municípios que apresentam melhor desempenho do Estado. Diferencia-se em relação as demais pesquisas por expor a relação do índice de desenvolvimento socioeconômico com a capacidade de arrecadação e com o índice de dependência das transferências. Assim como realça a dependência dos municípios, com o intuito de desenvolver as melhores estratégias de gestão para a obtenção de melhores desempenhos, principalmente na prestação do serviço e na utilização dos recursos disponíveis.

Para o alcance dos objetivos de forma satisfatória, utilizou-se o processo metodológico com uma abordagem de natureza descritiva e análise essencialmente qualitativa. Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental. A coleta de dados se deu por meio de fontes oficiais, que foram tratadas no Excel para melhor organização dos resultados.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção tem o intuito de expor a base teórica necessário para o desenvolvimento da pesquisa. Sendo assim, este item divide-se em quatro pontos teóricos referentes ao Federalismo Fiscal, as Competências Tributárias Municipais, as Receitas Públicas com enfoque orçamentário e as Transferências Intergovernamentais para os Municípios.

### **2.1 FEDERALISMO FISCAL**

O federalismo é uma forma de organização política que mistura as competências centralizadas e descentralizadas em um desenho organizacional, cujo propósito é organizar as diferentes instâncias e promover maior autonomia ao compartilhar as responsabilidades fiscais entre os diferentes níveis de governo.

Na definição de Musgrave e Musgrave (1980) e SILVA, 2005), no modelo de organização federativa o setor público desenvolve suas atividades por meio de vários centros decisórios. Desta forma há uma combinação de instrumentos operacionalizados pela União e outros administrados pelos Estados e Municípios.

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, que significa pacto, dito isto, o sistema federalista configura-se como uma parceria, definida por um pacto, onde há separação do poder entre os parceiros e reconhecimento mútuo da competência de cada ente.

Dessa maneira, o federalismo promoveu o agrupamento das diferentes regiões,

formando um único Estado nacional, estruturado em torno deste pacto cujo responsável é o Governo Central, porém garantindo a cada esfera sua autonomia e liberdade principalmente na área política e econômica.

Com respeito a maior autonomia econômica, Silva (2005) discorre sobre a adoção do federalismo fiscal, afirmando que corresponde a:

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

Sobre a função do federalismo fiscal Musgrave e Musgrave (1980) e Massardi (2014) apontam que a principal está relacionada ao aspecto redistributivo, que diz respeito ao desenvolvimento e crescimento econômico entre as regiões. Embora a responsabilidade pela elaboração de políticas gerais de crescimento seja do governo central, a operacionalização dessas políticas pode exigir uma maior participação e orientação dos governos locais. Com isso entende-se que as transferências redistributivas estão focadas em reduzir as desigualdades no acesso as receitas tributárias dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, assegurar recursos para os orçamentos dessas esferas (LIMA,2006). De modo que a descentralização dos recursos para os níveis de governo estadual e municipal, pressupõem uma melhor captação dos anseios de suas esferas, por estarem mais próximos da população. (GUIMARÃES, 1991)

Para melhor compreensão das relações fiscais Silva (2005) explica que elas são operacionalizadas por três mecanismos: o vertical, onde às relações são estabelecidas entre os três níveis de governo federal, estadual e local ou entre pelo menos dois desses segmentos; o mecanismo horizontal, associado às relações constituídas entre unidades federativas em um mesmo nível de governo, ou seja, entre Estados ou entre municípios; e o mecanismo misto, que combina diferentes níveis de governo e diversas unidades federativas.

O federalismo fiscal, promove aos entes subnacionais maior autonomia, proporciona fluxos de transferências fiscais e estabelece competências tributárias, porém, a ausência de um processo organizado de transferência de responsabilidades favorece o surgimento de brechas no processo de descentralização.

Giambiagi e Além (2011), exploram algumas lacunas e afirmam que:

A Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Forçados pelas novas circunstâncias, estados e, principalmente, municípios expandiram os seus gastos, com destaque para os serviços de saúde e educação.

A questão é que, a ausência da oferta de serviços federais, somados a permanência da demanda da população, impôs aos governos subnacionais, a responsabilidade por essas funções, até mesmo devido à pressão social. Porém, nem todos os entes federados conseguem atender as demandas da sociedade com sua arrecadação própria.

Com isso, o abandono, por parte do governo central, de certos tipos de programas que eram de sua atribuição, sem uma transferência formal e organizada de responsabilidades aos estados e municípios, contribuiu para a elevação dos gastos, sendo que os municípios que têm base própria de arrecadação inexpressiva tendem a ter maior relação com o governo federal, mediante a maior dependência das transferências intergovernamentais. (GIAMBIAGI ; ALÉM, 2011)

Abrucio (2005), destaca também que a autonomia proposta aos entes subnacionais por meio do federalismo, tem estimulado os gestores a utilizarem mecanismos de isenção de tributos, como ferramenta de atração de empresas para seus territórios, fato que tem gerado maior competição entre os entes subnacionais, que ao oferecerem cada vez mais isenções, criam um elevado custo que suas receitas próprias não quitam, em consequência tais custos são repassados para o nível federal.

Portanto, o federalismo fiscal a medida que promoveu autonomia estimulou também a formação de um sistema de transferências intergovernamentais com origem nos níveis superiores de governo e voltada para os níveis inferiores.

## **2.2      COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS**

A competência tributária caracteriza-se como a autoridade da União, Estados e Municípios de instituírem tributos, definidos e atribuídos pela Constituição Federal. Essa capacidade é uma das mais relevantes competências concedidas ao Estado que gera nos cidadãos uma forte expectativa de melhoria visto que o proposto pelo Estado é alcançar o bem-comum.

Com base nisto, a competência tributária é explicada por Carrazza (2012), como a capacidade para criar tributos e por meio de lei alterar suas hipóteses de incidência, assim como seus sujeitos ativos e passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas.

Segundo Massardi (2014), o poder de tributar garantiu o estabelecimento, de fato, de uma sociedade, que passou a ser gerida e financiada por um governo. Fixando de forma clara uma relação entre governante e governados.

A partir da Constituição Federal (1988), houve maior reconhecimento dos municípios e a fixação deles dentro das esferas administrativas da República, promovendo sua autonomia em termos políticos, financeiros e administrativos. Segundo Ozaki (2004), “ a partir desse momento receberam oficialmente a delegação de competência tributária para instituir, fiscalizar, arrecadar e administrar tributos de sua própria competência. ”

Carrazza (2012), explica que a autonomia política foi garantida por meio da eleição direta e universal de todos os prefeitos e vereadores. Enquanto a autonomia administrativa, foi obtida por meio da capacidade de auto-organização de todo o sistema burocrático dos serviços municipais. E a autonomia financeira, através da possibilidade de criar e arrecadar os tributos de sua competência e pela efetiva participação nas receitas tributárias de outras pessoas políticas (União e Estados-membros).

Sendo assim, Carrazza (2012), ressalta a importância dos municípios e afirma que o município é a célula *mater* da Nação, o ponto inicial de onde procede o desenvolvimento. Portanto, não se pode imaginar a existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal.

Sendo que atualmente os impostos mais importantes de sua responsabilidade são os que incidem sobre propriedades prediais e serviços. Portanto, são de competência dos municípios os seguintes impostos:

**Quadro 1** – Competência dos Municípios e Definições

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU <b>Art. 32 do CTN</b>	Imposto que incide sobre a propriedade predial e territorial urbana e que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel que esteja localizado na zona urbana do Município. É considerado zona urbana, região onde o imóvel é beneficiado por pelo menos dois dos seguintes incisos: I) Meio-fio ou calçamento; II) Abastecimento de água; III) Sistema de esgotos; IV) Rede de iluminação pública; V) O imóvel com 3 quilômetros de distância de escola primária ou posto de saúde.
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS <b>Art. 156, inciso III da CF/88</b>	Incide sobre o fornecimento de serviços de qualquer natureza, à exceção de serviços de transporte interestadual e intermunicipal.
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI <b>Art. 156, inciso II da CF/88</b>	Competência de tributar sobre “transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição”.

**Fonte:** Elaborada pela autora com base no CTN e na CF/88.

Salienta-se que a arrecadação do ISS tem sido beneficiada com a redução do espaço rural decorrente do crescimento das cidades e desenvolvimento de suas atividades industriais e comerciais. Porém, os governos locais encontram serias dificuldades com relação a fiscalização, necessitando de uma estrutura fiscal mais eficiente e desenvolvimento de melhores métodos de arrecadação. (TRISTÃO, 2003)



A CF/88 alterou o Sistema Tributário e o ITBI, que era de competência do Estado, e passou para os municípios. Porém, permaneceram na competência do Estado as transmissões a título de herança e legados, que são meios de transmissão causa mortis, passando para a responsabilidade dos municípios apenas as transmissões imobiliárias onerosas entre vivos. (MASSARDI, 2014)

A arrecadação do ITBI, de pouca expressão, revela-se importante para a composição da receita, o que explica um aumento nos esforços da sua arrecadação, decorrente de maior empenho das prefeituras em fiscalizar a cobrança. (TRISTÃO, 2003)

### **2.3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS**

As transferências intergovernamentais representam importantes mecanismos de repasses de recursos de um ente da federação a outro, com foco na correção de desequilíbrios existentes na capacidade de geração de receita própria das regiões. Podem se configurar como transferências voluntárias ou decorrentes de determinação constitucional.

Segundo Oates (1977) e Silva (2005), existem no mínimo três razões que fundamentam a existência de repasses financeiros entre as esferas distintas de governo, para que esses possam atender as obrigações de suas respectivas competências, quais sejam: externalidades, compensações e redistribuição de renda.

Em que as externalidades dizem respeito aos gastos ou ganhos ocasionados por possíveis efeitos externos que o sistema econômico de uma esfera exerce sobre outras. Já a compensação, explica-se quando existe a necessidade de uma esfera de maior abrangência realizar a arrecadação e depois prover de forma parcial ou total os recursos, garantindo aos demais agentes tributários maior autonomia. Por fim, o motivo redistribuição está ligado à tentativa de minimizar as diferenças fiscais entre as unidades federativas. (SILVA, 2005)

Tristão (2003), aponta como característica do sistema de transferências atual do Brasil o fluxo vertical para baixo dos recursos, em que ele afirma que “o governo federal transfere recursos aos Estados e municípios e, por sua vez, os Estados transferem a seus municípios. Não existem transferências dos Estados e municípios ao Governo Federal, nem dos municípios aos Estados.” (TRISTÃO, 2003).

Mello (1993), ao comparar o sistema de governo municipal brasileiro com o modelo francês, alemão e inglês, determina que o modelo brasileiro é “caracterizado pelo alto grau de autonomia conferida aos municípios, pois as relações dos governos municipais com as esferas superiores são relações de governo a governo e não de órgãos semi-descentralizados.” Logo devem obediência apenas à lei.

Assim sendo, a independência que os municípios apresentam se contrapõem com a necessidade por recursos advindos de outras esferas para arcar com suas despesas. Pois, mesmo com a descentralização do poder de tributar existem unidades que não conseguem arrecadar valores suficientes para a manutenção de suas atividades, fato que contribui para o surgimento de desigualdades entre as regiões.

Visto que como explica Silva (2005), existe diferenças entre os níveis de desenvolvimento das atividades econômicas, na dimensão da base tributária, nos custos de produção e no perfil da demanda por bens em cada Estado e Município. Essas diferenças esclarecem os motivos de estados mais ricos serem capazes de gerar grande parcela de arrecadação tributária, enquanto que estados pobres tornam-se cada vez mais dependentes de ajuda federal. (POSTALI; ROCHA,2003)

Sendo assim, Pereira Filho (2009), reforça que a necessidade de distribuição de renda entre os entes existe pois:

Em cenários de desigualdade regional e concentração espacial da riqueza, determinados entes apresentarão insuficiência de bases tributárias e carência de investimentos em capital humano e infraestrutura, o que tornaria defensável o uso de transferências intergovernamentais objetivando a equalização entre as diversas unidades (estados ou municípios) componentes desse arranjo político.

O quadro 1 expõem a competência e a repartição das receitas tributárias entre as esferas do governo, especificando os tributos e seu percentual de destinação.

**Quadro 2 – Competências Tributárias e Repartição entre as Esferas do Governo**

<b>TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO CF 88 – Art. 153 e 154</b>				
<b>INCISO</b>	<b>NOMECLATURA</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>MUICIPIO</b>
I	II - Imposto sobre Importação	100%	-	-
II	IE – Imposto sobre Exportação	90%	10%	-
III	IRPF e IRPJ – Imposto sobre Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas	53%	21,5%	22,5%
IV	IPI – Imposto sobre Produto Industrializado	53%	21,5%	22,5%
V	IOF – Imposto sobre Operações Financeiras	100%	-	-
VI	ITR – Imposto Territorial Rural	50%	-	50%
VII	IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas	100%	-	-
<b>TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS CF 88 – Art.155</b>				
I	ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (causa <i>mortis</i> )	-	100%	-
II	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.	-	75%	25%
III	IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	-	50%	50%
<b>TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS CF 88 – Art. 156</b>				
I	IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana	-	-	100%
II	ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bem Imóveis ( <i>inter vivos</i> )	-	-	100%
III	ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza	-	-	100%

Fonte: Adaptado de Barreto (2013)

Com base no exposto no quadro é relevante a afirmação de Borba (2007) e ALMEIDA (2009) sobre a distribuição da receita:

*Se analisarmos a repartição da receita tributária, poderemos observar facilmente a grande tendência municipalista de nossa Constituição, fazendo com que aos Municípios seja repassada grande parte da arrecadação de tributos dos Estados e da União. Esse fato leva a consequências curiosas, a ponto de que, em alguns municípios interioranos, a arrecadação de tributos municipais chega, em determinados casos a menos de 3% de sua receita, sendo 97% oriundos de repasses do Estado e da União.*

Logo, a afirmação só reforça o fato de que as transferências são necessárias para a complementação dos recursos financeiros dos entes, principalmente dos municípios, que encontram grandes dificuldades de prover bens e serviços de sua competência.

Porém, Afonso e Araújo (2000), Ozaki e Biderman (2004) apontam que a elevação da arrecadação tributária é possível e ocorre nas grandes cidades, por decorrência da modernização fazendária, da melhoria nos sistemas de avaliação das propriedades imobiliárias além da elevação dos serviços, relacionados a indústria e o comércio. Em municípios pequenos, a elevação na arrecadação pode ser instigada pela regulamentação e cobrança mais precisa de impostos e taxas.

Dito isto, os principais mecanismos constitucionais de Transferências Intergovernamentais para os municípios são: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), Fundo de Exportação, Quota-parte do ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi criado em 1965, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 passou a ser composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os recursos são distribuídos aos municípios de acordo com a quantidade de habitantes, onde são estabelecidas faixas populacionais e a cada faixa um coeficiente individual. Os critérios para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

O ITR conforme descrito no Art. 29 do CTN - Lei 5.172/66, é um imposto de competência da União, e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. Sua base de cálculo é o valor fundiário e aos municípios são destinados 50% da arrecadação do ITR. Com a Emenda Constitucional de 1964 o imposto passou a ser cobrado pela União e repassado para os

municípios. É utilizado como um instrumento de política agrária, a Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003, acrescentou no art. 153 da Constituição Federal um parágrafo 4º, que estabelece que o ITR terá alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, não devendo ser cobrado de pequenos produtores.

O imposto sobre operações financeiras é de competência do governo federal e do valor total arrecadado, 70% destinam-se aos municípios de origem. A regulação do tratamento tributário do ouro, como ativo financeiro obedece à Lei nº 7.766 de 1989. A arrecadação do IOF – Ouro é muito pequena e não consegue representar uma fonte de receita relevante.

A CF/88 no seu Art. 159, inciso II, prevê compensar aos Estados e municípios pela desoneração das exportações de produtos industrializados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Logo, o fundo de exportação é constituído por 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, que é distribuído aos Estados exportadores de modo proporcional ao valor exportado. Do montante repassado aos Estados, 25% são destinados a seus municípios.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é de competência estadual, tem como principal característica a não-cumulatividade, onde a cada operação é compensado o valor do imposto calculado nas etapas anteriores. Pode ser seletivo, em função da essencialidade dos bens tributados, fixando alíquotas menores para gêneros de maior imprescindibilidade e é o imposto com maior capacidade de arrecadação no Sistema Tributário Brasileiro. Com base na CF/88 é destinado aos municípios 25% do que é arrecadado com ICMS.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores é um imposto de competência estadual e tem como fato gerador a propriedade de veículos automotores registrados ou licenciados no respectivo Estado. O valor arrecadado do IPVA, é dividido igualmente entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo.

Portanto, compreende-se que as transferências intergovernamentais podem ser usadas para promover o planejamento regional, cujos efeitos liberam benefícios consumidos em áreas que abrangem diversos níveis de governo. Todavia, deve ser observado que as ajudas, dadas por um nível de governo a outro, são suportadas por cidadãos não residentes na jurisdição beneficiada e, portanto, não usuários dos benefícios liberados.

### **3. METODOLOGIA**

Nesta seção são explicados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Logo, divide-se em três seguimentos, sendo o primeiro a identificação da tipologia da pesquisa,

na segunda é definido como ocorreu a coleta de dados e, por fim, é abordado o perfil da amostra que trata das informações relevantes sobre os Municípios da Região da Grande Fortaleza.

### **3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa configura-se como descritiva em relação aos seus objetivos por apresentar as características de determinado fenômeno sem o comprometimento de explicá-lo, mesmo que sirva de base para a explicação (VERGARA, 2007). Logo, essa tipologia é utilizada na pesquisa com o intuito de descrever as características que envolvem a condição dos municípios da região da Grande Fortaleza, em relação a dependência de suas transferências intergovernamentais.

Em relação à abordagem, a pesquisa é essencialmente qualitativa, visto que faz uma correlação da pesquisa com o universo teórico por meio do levantamento de dados e união de conceitos, princípios e significados (MARCONI; LAKATOS, 2010). Sendo assim, tem foco na compreensão da relação das variáveis e os efeitos ocasionados.

Com relação aos procedimentos a pesquisa utilizou-se da pesquisa bibliográfica, para elaborar o referencial teórico, cuja as fontes foram artigos científicos, livros, teses, dissertações e monografias. Também fez uso da pesquisa documental, ao utilizar documentos oficiais que abordam a temática das competências tributárias e suas definições.

### **3.2 COLETA DE DADOS**

Os dados secundários utilizados na pesquisa foram coletados de fontes oficiais, como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria do Tesouro Nacional, através do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA); Tribunal de Contas do Estado do Ceará; Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE); portal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que fornece o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é o índice referente aos indicadores socioeconômicos dos municípios; e a Constituição Federal de 1988.

Devido à limitação das informações disponíveis, visto que grande parte das variáveis estudadas não possuem informações mais recentes, o período analisado compreende os anos de 2011 a 2013.

**Quadro 3 - Delineamento metodológico**

<b>Objetivo Geral</b>	<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Técnica de Análise</b>
Verificar a dependência, com relação as transferências constitucionais, dos municípios da Região da Grande Fortaleza e observar a relação com o desenvolvimento socioeconômico.	Analisar a composição da receita corrente dos municípios da Região da Grande Fortaleza	Análise por meio da exposição dos dados em painel.
	Expor o grau de dependência desses municípios em comparação com as transferências governamentais.	Divisão entre o valor das Receita de Transferência e a Receita Corrente dos municípios.
	Relacionar o nível de dependência das transferências governamentais dos municípios com seus indicadores socioeconômicos.	Análise e exposição de dados em diagramas de dispersão.

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

O quadro 3, além de expor os objetivos da pesquisa, demonstra as técnicas utilizadas na análise dos dados, onde para a obtenção do grau de dependência dos municípios em relação as suas transferências governamentais, foi utilizado a mesma metodologia aplicada no trabalho de Santos e Santos (2014), os quais aplicaram na análise a relação entre a Receita Corrente (RC) de cada município e as Transferências Correntes (TC), conforme sinalizado na fórmula abaixo:

$$\text{Dependência} = \frac{TC}{RC}$$

Para a análise dos dados coletados foram utilizadas planilhas eletrônicas do Excel que auxiliaram no seu tratamento. Conforme exposto no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966), os repasse financeiro são feitos mediante o número de habitantes e cada faixa populacional obtém um coeficiente individual e as capitais dos Estados recebem uma porcentagem diferenciada. Dito isto, a análise do município de Fortaleza, é feita de forma separada, tendo em vista que é a capital.

### **3.3 PERFIL DA AMOSTRA**

Os municípios cearenses estão agrupados em regiões de acordo com seus aspectos semelhantes, referentes a político-institucionais, geoambientais, socioeconômicos e de rede de fluxos. Visando assim, um planejamento que possibilite a manutenção das regiões cearenses e promova dinamização e bom desempenho econômico e social de maneira menos desigual e com melhores condições de vida para a população.

A pesquisa concentrou-se na região de planejamento da Grande Fortaleza, que é composta por 19 municípios, que com base no IBGE (2014), conta com uma população estimada de 3.949.974 habitantes, representando assim o maior quantitativo populacional, cerca de 44,67% da população cearense. A região conta com a maior densidade demográfica (531,27

hab./Km<sup>2</sup>) e com uma taxa de urbanização de 94%. Concentra mais de 67% da economia estadual e um PIB *per capita* superior à média do Estado. (IPECE, 2017)

**Quadro 4** – Municípios da Região da Grande Fortaleza e suas respectivas populações

REGIÃO GRANDE FORTALEZA		
	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO
1.	Fortaleza	2.452.185
2.	Caucaia	325.441
3.	Maracanaú	209.057
4.	Maranguape	113.561
5.	Aquiraz	72.628
6.	Pacatuba	72.299
7.	Cascavel	66.142
8.	Pacajus	61.838
9.	Horizonte	55.187
10.	Trairi	51.422
11.	Eusébio	46.033
12.	São Gonçalo do Amarante	43.890
13.	Itaitinga	35.817
14.	Paracuru	31.636
15.	Paraipaba	30.041
16.	Guaiúba	24.091
17.	Chorozinho	18.915
18.	Pindoretama	18.683
19.	São Luís do Curu	12.332

**Fonte:** Elaborada pela autora com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2017) do IPECE e no IBGE Censos Demográficos (2010).

Segundo Costa e Lutosa (2007), apesar do PIB *per capita* ser um importante indicador de desenvolvimento econômico, é necessário analisar outros indicadores, não apenas o aspecto econômico, pois este é incapaz de mensurar a qualidade de vida e o bem-estar de uma sociedade.

Sendo assim, a pesquisa também utilizou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é um estudo anual realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e é considerado referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. O Índice acompanha três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. O referido índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. A interpretação classifica os municípios em quatro níveis de desenvolvimento: (I) alto (acima de 0,8), (II) moderado (0,6 a 0,8), (III) regular (compreendidos entre de 0,4 e 0,6) e (IV) baixo (inferior a 0,4). Dessa forma, quanto maior a escala, melhor o desempenho.

Conta também com metodologia que permite determinar se a melhora relativa ocorrida

em determinado município é decorrente da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

**Quadro 5** – Resumo dos componentes do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal por área de desenvolvimento

IFDM		
EMPREGO E RENDA	EDUCAÇÃO	SAÚDE
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geração de emprego formal</li><li>• Taxa de formalização do mercado de trabalho</li><li>• Geração de renda</li><li>• Massa salarial real no mercado de trabalho formal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atendimento à educação infantil</li><li>• Abandono no ensino fundamental</li><li>• Distorção idade-série no ensino fundamental</li><li>• Docentes com ensino superior no ensino fundamental</li><li>• Média de horas – aula diárias no ensino fundamental</li><li>• Resultado do IDEB no ensino fundamental</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proporção de atendimento adequado de pré-natal</li><li>• Óbitos por causas mal definidas</li><li>• Óbitos infantis por causas evitáveis</li><li>• Internação sensível à atenção básica (ISAB)</li></ul>
<b>Fonte:</b> Ministério do Trabalho e Emprego	<b>Fonte:</b> Ministério da Educação	<b>Fonte:</b> Ministério da Saúde

**Fonte:** Sistema Firjan (2016).

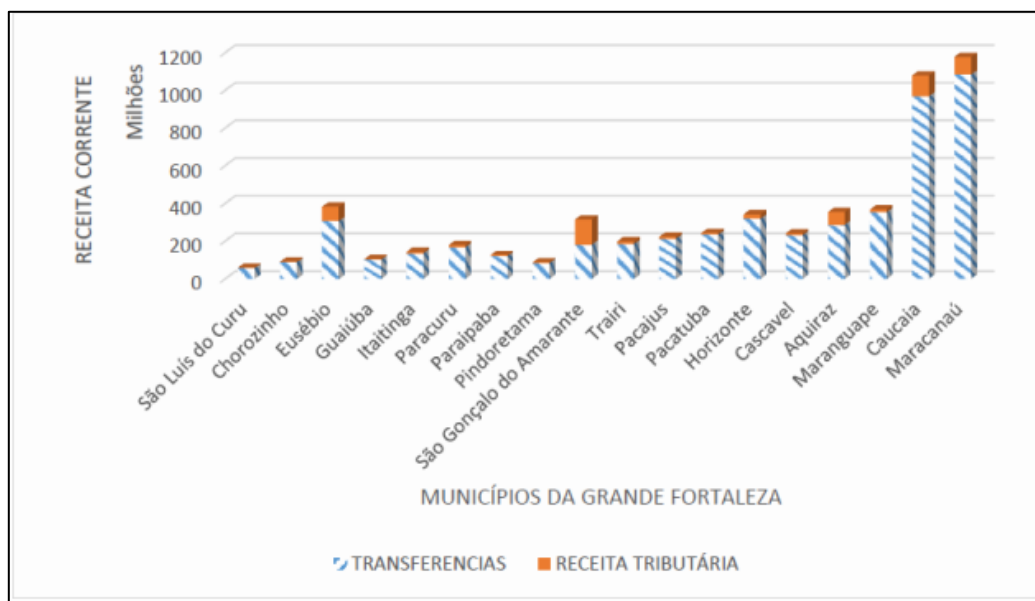
O quadro 5 apresenta com detalhe os indicadores avaliados que compõem cada área considerada pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo tem como objetivo verificar a dependência, com relação as transferências constitucionais, dos municípios da Região da Grande Fortaleza e observar a relação com o desenvolvimento socioeconômico. De início, buscou-se analisar a composição das receitas dos municípios, portanto a figura 2 expõem quanto que as transferências correntes e as receitas tributárias representam do total da receita corrente dos municípios. Para isso foi obtido o valor acumulado das receitas durante o período de 2011 a 2013 e os dados estão expostos de modo que facilite observar os recebimentos e arrecadações próprias.



**Figura 2** – Composição da Receita Corrente dos municípios da Região da Grande Fortaleza 2011 a 2013



**Fonte:** Dados da pesquisa. Elaborado pela autora.

O município de São Gonçalo do Amarante, obteve uma considerável capacidade de arrecadação durante todo o período e, no ano de 2011, atingiu o melhor índice dentre todos os municípios pesquisados, obtendo uma receita tributária equivalente a 44% da sua receita total. Os municípios de Eusébio e Aquiraz também obtiveram destaque com uma média de 18% no total da sua receita tributária, valor considerável, comparado a municípios como São Luís do Curu que, durante o período, alcançaram os piores índices de arrecadação própria onde da sua receita total apenas 3% era referente a receita tributária.

Os municípios de Caucaia e Maracanaú, mesmo sendo os municípios mais populosos e apresentando elevada quantia de receita corrente, apresentaram durante o período uma baixa capacidade de arrecadação sendo que do total da receita corrente Maracanaú atingiu apenas 7% de receita tributária e Caucaia 9%. Com base nos dados do Perfil Municipal do IPECE (2017), esses municípios concentram um elevado quantitativo industrial, sendo que no ano de 2016 Maracanaú possuía o total de 2.026 indústrias ativas e Caucaia 2.263 indústrias. Dito isso, o fato realça a afirmação de Abrucio (2005), de que os gestores têm se utilizado de mecanismos de isenção de tributos, como ferramenta de atração de empresas para seus territórios.

Com isso, ao analisar separadamente as contas que compõem a receita corrente, verifica-se como é expressivo os valores recebidos com transferências. Os resultados mostram que os municípios da Região da Grande Fortaleza, de modo geral, possuem um alto grau de dependência dos repasses constitucionais e uma baixa capacidade de arrecadação própria.

No ano de 2013, por exemplo, do total da receita corrente dos 18 municípios (excluindo

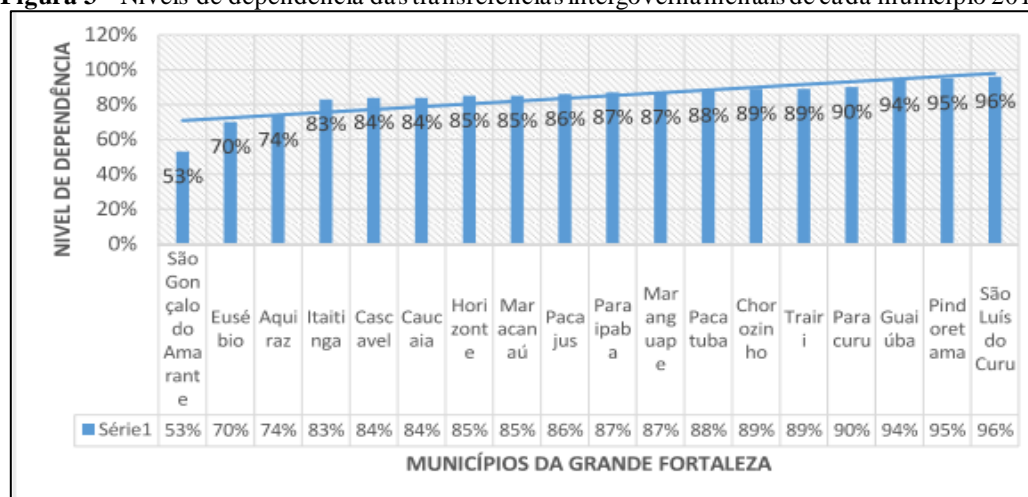
da análise a capital) apenas 10,31% foram originadas de receitas próprias, enquanto 82,18% foi oriundo das transferências constitucionais. Desse modo, percebe-se que as transferências compõem a maior parcela das receitas correntes dos municípios, evidenciando que os esforços na arrecadação não são expressivos.

Sabe-se que as receitas próprias tendem a aumentar à medida que a população aumenta, porém há algumas exceções como os municípios de São Gonçalo do Amarante e Eusébio, que possuem uma população de 43.890 e 46.033 habitantes, respectivamente, e obtiveram arrecadação própria superior a de municípios mais populosos. Como, por exemplo, Maranguape que tem uma população de 113.561 habitantes e durante o período analisado sua arrecadação tributária foi equivalente a apenas 4% da receita corrente.

Contrariando assim, a ideia de que apenas os municípios mais populosos possuem sistemas de arrecadação mais desenvolvidos e maior capacidade de arrecadação.

Deste modo, com base nesses resultados, são demonstrados a partir de agora, para o ano de 2013, a análise dos municípios que estão organizados de modo a facilitar a observação dos menos dependentes aos mais dependentes das transferências intergovernamentais na composição de sua Receita Corrente.

**Figura 3** - Níveis de dependência das transferências intergovernamentais de cada município 2013



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Dentre os anos de 2011 a 2013, identificou-se em todos os municípios, que o percentual de transferências correntes foi maior no ano de 2013. E alguns municípios refletiram excessiva dependência de suas transferências, como é o caso do município de São Luís do Curu, que durante todo o período analisado apresentou o maior percentual de dependência de suas transferências correntes, com uma média de dependência de 95%.

O comportamento dos municípios de Eusébio, São Gonçalo do Amarante e Aquiraz, é

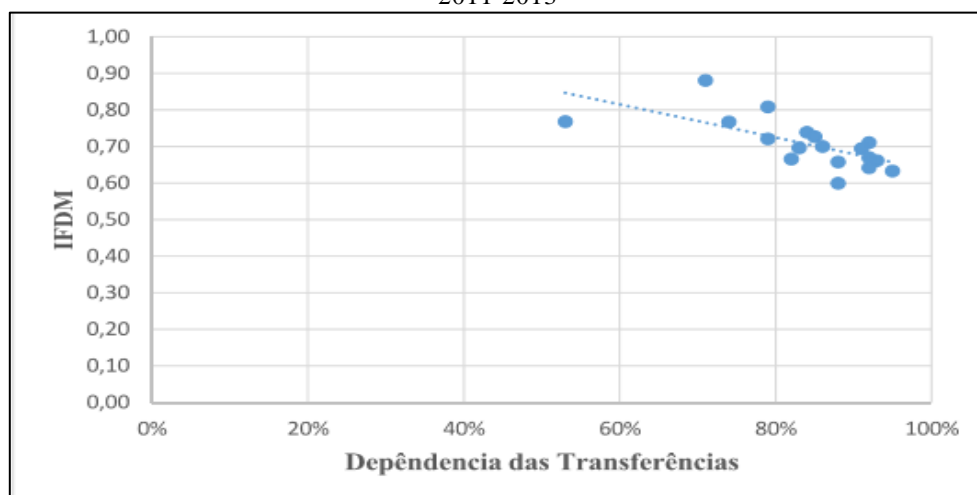
interessante visto que apresentam um contingente populacional relativamente pequeno, fato que poderia contribuir para redução ainda maior da arrecadação própria, porém os dados denotam o inverso ao mostrarem que estes municípios apresentaram os menores índices de dependência, como exposto na figura 3 e as maiores capacidades de arrecadação.

Logo, se torna um caso relevante, comparado aos municípios de Maracanaú e Caucaia que tem uma população que somam mais que o dobro da população destes municípios, porém nos anos analisados seus níveis de dependência se mantiveram superiores a 75%, atingindo no último ano valores superiores a 80%.

Após observar o comportamento dos dados e mensurar o nível de dependência desses municípios em relação as transferências constitucionais, buscou-se identificar a relação desses índices com os indicadores socioeconômicos dos municípios, utilizando o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Os dados demonstram que os municípios da Região da Grande Fortaleza, apresentam em sua maioria crescimento moderado, com algumas exceções que é o caso dos municípios de Eusébio e Maracanaú, que apresentaram respectivamente 0,88 e 0,80 pontos na média de desenvolvimento municipal, caracterizando-se como alto desenvolvimento. O município de Chorozinho, não demonstrou evolução e foi o que obteve menor índice, 0,59 pontos.

**Figura 4** - Diagrama de dispersão entre o IFDM e o nível de dependência das Transferências Constitucionais 2011-2013



Fonte: Dados da pesquisa.

Considerando que as transferências intergovernamentais funcionam como alternativas para reduzir problemas como as desigualdades socioeconômicas existentes entre as regiões. A figura 4 utilizou o diagrama de dispersão, com o intuito de verificar quanto a variável

desenvolvimento socioeconômico é afetada pela variável dependência das transferências.

O diagrama demonstra que há uma correlação negativa entre o nível de dependência das transferências e o IFDM. Sendo assim, percebe-se que ocorre uma concentração dos pontos em tendência decrescente, ou seja, conforme a variável independente aumenta, a variável dependente diminui. Quanto maior a quantidade de receitas de transferências recebida pelo município menor o desenvolvimento socioeconômico.

Observa-se uma correlação forte, visto a proximidade dos pontos que se encontram pouco dispersos, o ponto distante percebido refere-se ao município de São Gonçalo do Amarante que demonstrou durante o período o menor índice de dependência e um desenvolvimento moderado com uma média de 0,77 pontos.

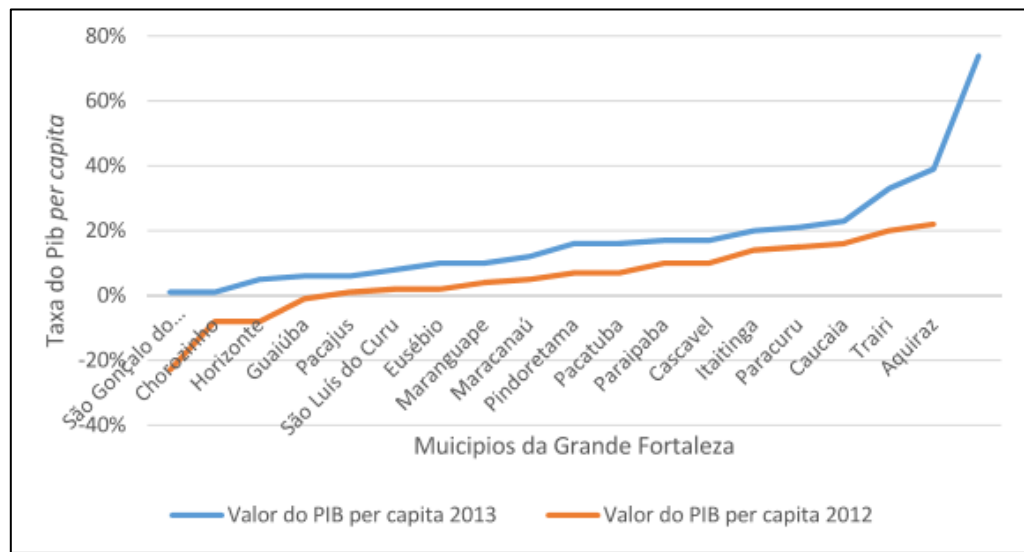
Os dados revelam que a capacidade de arrecadação própria é baixa visto que é alto o grau de dependência das transferências. Evidenciando o baixo aproveitamento da capacidade local de gerar recursos próprios.

Com base em Oates (1972) e Massardi (2014) as transferências intergovernamentais geram no contribuinte o entendimento de que parte do custo no fornecimento de bens públicos locais pode ser financiada por outras comunidades por meio das receitas de transferências. Sendo assim, as transferências acabam se tornando uma ferramenta de financiamento que permite repassar os custos da promoção de bens públicos locais para todo o conjunto da Federação. Com isso, a importância das transferências ganha destaque na estrutura de financiamento dos governos, fato que influencia na exploração das bases tributárias próprias.

Visto o comportamento das receitas de cada município e a evolução da dependência das transferências, assim como a relação com o desenvolvimento socioeconômico, é válido a análise da tendência de crescimento ou decréscimo do PIB *per capita* nos municípios. Os quais, apresentaram evolução do PIB *per capita*, fato que reflete crescimento da economia da região. O apêndice E, mostra o percentual de crescimento do valor do PIB *per capita* de cada município durante o período analisado. A taxa de crescimento foi calculada no Excel por meio da fórmula:

$$\text{Taxa de Crescimento: } \frac{\text{Valor final do Pib } per \text{ capita} - \text{Valor anterior do PIB } per \text{ capita}}{\text{Valor anterior do PIB } per \text{ capita}}$$

**Figura 5** - Percentual de crescimento e decréscimo do valor do PIB *per capita* de cada município



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

No ano de 2012 os municípios não apresentaram um padrão de evolução do crescimento do PIB *per capita*, mas foi identificado alguns decréscimos como nos municípios de Chorozinho, Guaiúba, São Gonçalo e Horizonte. No ano de 2013, a economia de alguns municípios apresentou crescimento relevante como é o caso nos municípios de Eusébio, Itaitinga, São Gonçalo do Amarante, Trairi, Aquiraz e Caucaia.

Durante o período analisado municípios como Chorozinho, Pacajus e Maranguape, não apresentaram grandes avanços na sua economia tendo em vista que a taxa de crescimento se manteve abaixo de 3% e o município de Horizonte apresentou um decréscimo de -2% na sua taxa de crescimento anual.

Inferese que houve de modo geral crescimento do PIB *per capita*, porém não se pode afirmar que os municípios que apresentam a dependência menor ou maior das transferências tenham seu crescimento econômico influenciado por esse fator. Pois houve municípios, como Itaitinga, que mesmo apresentando elevado grau de dependência de suas transferências, obteve crescimento no seu PIB *per capita*, ao mesmo tempo que há municípios como São Gonçalo do Amarante que apresentou durante todo o período, baixo grau de dependência, também apresentou crescimento relevante na sua economia. E há também, municípios como Horizonte que mesmo demonstrando elevação no valor de suas transferências, apresentou decréscimo no valor do seu PIB *per capita*, demonstrando baixo crescimento econômico do município.

Constata-se que a região da Grande Fortaleza apresenta destaque na concentração de indústrias, sendo que com base no IPECE (2017), em 2016 havia um quantitativo de 30.737 indústrias ativas, com realce para o setor de transformação.

Logo, com os resultados expostos na pesquisa e com base no Perfil Municipal do IPECE (2017), identifica-se que os municípios mais populosos possuem uma atividade econômica mais desenvolvida, baseada principalmente na produção industrial, nos serviços essenciais e no turismo. Há forte participação da indústria e dos serviços nos municípios de Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Horizonte, Itaitinga, Pacatuba, Maracanaú, Maranguape e São Gonçalo do Amarante. Ainda com base no Perfil Municipal do IPECE (2017), observa-se que a atividade econômica voltada para a agricultura e agropecuária é predominante nos municípios menores, que tem capacidade de arrecadação menor e maior dependência das transferências correntes. Como é o caso, do município de Paraipaba e Paracuru, que tem forte participação da agropecuária na composição da receita. Já a atividade de comércio, indústria de transformação e serviços é predominante nas regiões mais populosas que reúnem maior capacidade de arrecadação, mas que no período analisado não apresentaram esforço fiscal tão expressivo, mas mesmo assim apresentaram a menor dependência.

Os municípios com maior dependência de suas transferências, apresentam grande subordinação a prefeitura, com relação a geração de empregos, fato que não contribui para o desenvolvimento da economia. Como é o caso do município de Trairi, que com base no IPECE (2016), as maiores ofertas de empregos formais foram na Administração Pública, onde do total de 3.118 empregos formais gerados no município, 1.913 são da Administração Pública. Sendo que em municípios maiores e mais desenvolvidos, que apresentam melhor capacidade de arrecadação, percebe-se maior interação entre os setores e maior oferta de empregos nas diversas áreas. Como, por exemplo, Maracanaú que com base no IPECE (2016), dos 61.012 empregos formais gerados, apenas 7.671 é na Administração Pública, e o restante está dividido nos demais setores como: Indústria de Transformação (28.881); Serviços Industriais de Utilidade Pública (576), Comércio (12.905) e Serviços (9.142).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa buscou verificar a dependência, com relação as transferências constitucionais, dos municípios da Região da Grande Fortaleza e observar a relação com o desenvolvimento socioeconômico. Com o propósito de conhecer o comportamento dos dados e alcançar os objetivos, foi calculado o nível de dependência dos 19 municípios que compõem a Região e posteriormente foi feita a relação com os seus indicadores socioeconômicos por meio da utilização do IFDM.

Os resultados obtidos apontam uma elevada dependência dos municípios de suas

transferências constitucionais, sendo que os que apresentam dependência um pouco menor e melhor capacidade de arrecadação própria são reflexo de uma atividade econômica fortalecida pelas indústrias e serviços, além de uma melhorada gestão fiscal e transparência, aliadas a melhores condições de infraestrutura que funcionam como atrativo de novos investimentos. Como é o caso do município de São Gonçalo do Amarante, que devido ao Complexo Industrial e Portuário do Pecém possui elevada arrecadação de ISS e apresentou os melhores índices de arrecadação própria durante o período em questão.

O presente trabalho contribuiu para demonstrar como se encontram os municípios da Região da Grande Fortaleza com relação as suas arrecadações próprias e sua dependência das transferências intergovernamentais, além de colaborar para a discussão sobre a real autonomia dos municípios, que demonstraram baixa capacidade de financiamento próprio.

Dentre os municípios com maior dependência, percebe-se que a atividade econômica é baseada sobretudo na agricultura, propiciando um baixo desempenho na arrecadação dos tributos próprios além de também apresentarem deficiência nos meios de recolhimento e administração de seus tributos. Devido ao baixo quantitativo industrial, a prefeitura torna-se o maior gerador de empregos, fato que não contribui para o desenvolvimento da economia. Como é o caso do município de São Luís do Curu, que apresenta os maiores índices de dependência de suas transferências constitucionais, e conseqüentemente um baixo índice de desenvolvimento municipal.

O estudo também demonstrou que é real a relação entre o aumento dos repasses e o desenvolvimento municipal, sendo que o município que apresenta maior dependência das transferências é o que recebe menor montante, devido ao seu contingente populacional. Este fato implica na qualidade de vida da população, visto que quanto maior a dependência menores os índices de desenvolvimento socioeconômico do município. Os resultados apontam para o reduzido aproveitamento da capacidade de arrecadação dos municípios, o que é evidenciado nos baixos valores da arrecadação própria demonstrados na maior parte dos municípios.

A pesquisa buscou comparar a dependência das transferências e a capacidade de arrecadação com um parâmetro de desenvolvimento socioeconômico. O que se obtém dessa análise comparativa é um destaque para o fato de que os municípios com maior índice de arrecadação própria e menor dependência das transferências são também os que apresentam maior desenvolvimento socioeconômico.

A presente pesquisa demonstra importante relevância para o estudo e debate sobre a temática da dependência das transferências constitucionais e métodos para intensificar a

arrecadação própria. Além de contribuir para elaboração de políticas públicas que atenuem as principais deficiências dos municípios com baixo índice de desenvolvimento socioeconômico.

As limitações encontradas dizem respeito as dificuldades na obtenção de informações contábeis de alguns municípios em períodos mais recentes, o que dificulta na elaboração de uma análise mais atual.

Propõe-se para futuras pesquisas que possam complementar este estudo, uma análise mais abrangente que englobe os demais municípios do estado e as demais Regiões de Planejamento, bem como a realização da comparação entre as Regiões e explanação sobre os métodos de gestão que aprimoram a arrecadação e elevam a qualidade de vida da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, jun. 2000. p. 35-57.

ALMEIDA, Danielle Guimarães de. **Um Estudo sobre a Arrecadação de Impostos pelo Município de paço do Lumiar**: uma abordagem sobre tributos municipais. 2009. 42 f.

Monografia (Especialização) - Curso de Planejamento Tributário, Gestão, Auditoria Tributária Com Docência Superior, Universidade Tuiuti do Paraná, São Luis, 2009.

IPECE. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**. Ceará: IPECE, 2015. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/textos\\_discussao/TD\\_111.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/textos_discussao/TD_111.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2018.

BARRETO, Larissa Catarine Medeiros Batista. **Representatividade do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do Rio Grande do Norte Frente às Receitas Próprias**. 2013. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 31 agosto de 2018.

BRASIL. **Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 out. 1966.



BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Diário Oficial da União, Brasília, 1966.

BRASIL. **Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial da União.

BRASIL. **Lei Complementar n.º. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 07 de outubro de 2018.

BRASIL. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial da União.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público:** aplicado à união, estados, distrito federal e municípios. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. 685 p.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COSTA, M. J. P.; LUSTOSA, M. C. J. Mensuração do desenvolvimento socioeconômico e ambiental. In: **VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica - EcoEco.** Fortaleza, 28 a 30 de novembro de 2007.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Evolução do IFDM Geral — 2005 a 2016.** 2018. Disponível em: <[www.firjan.com.br/ifdm/downloads/](http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/)>. Acesso em: 21 set. 2018.

FONTINELE, Nadirlan Fernandes; TABOSA, Francisco José Silva; SIMONASSI, Andrei Gomes. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Ciênc. Admin.** Fortaleza, v. 20, n. 2, p.724-746,

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

GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. O sistema tributário no Brasil: A necessidade de uma nova reforma. **Indicadores Econômicos Fee**, v. 3, n. 19, p.85-94, fev. 1991.

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acessado em 01/08/2018.

IPECE. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.** Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/> Acessado em 01/08/2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Dias de. **Federalismo, Relações Fiscais e Financiamento do Sistema Único de Saúde: A distribuição de receitas vinculadas à saúde nos orçamentos municipais e estaduais.** 2006. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Saúde Coletiva - área de Concentração em Políticas, Planejamento e Administração em Saúde do Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 312 p.

MASSARDI, Wellington de Oliveira. **Esforço Fiscal e Desempenho Socioeconômico dos Municípios Mineiros.** 2014. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

MELLO, Diogo Lordello de. O Governo Municipal Brasileiro: Uma Visão Comparativa Com Outros Países. **Rev. Adm. Púb.,** Rio de Janeiro, p.36-53, dez. 1993

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática.** São Paulo: Campus/USP, 1980.

OATES, W. **Fiscal Federalism.** New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OZAKI, Marcos T.; BIDERMAN, Ciro. A importância do regime de estimativa de ISS para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea,** v. 8, n. 4, p. 99-114, 2004.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Impactos das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica. In: **XIV Prêmio STN de Monografias,** Brasília: ESAF, 2009.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico,** v. 33, n. 3, p. 573-595, 2003.

PRADO, S. A. **Questão fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas.** Brasília: CEPAL/IPEA, 2007.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência Municipal das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios: Uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: **IV Semana do Economista e IV Encontro de Egressos,** Ilhéus, out. 2014. Disponível em: <<http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 376 p.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Redalyc: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,** España y Portugal, Belo Horizonte, p.117-137, abr. 2005.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. Tese (Doutorado) – São Paulo, Escola de Administração e Empresas de São Paulo, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2007.