



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE – FEAAC
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL – PEP

KLEBER JUNIO SILVEIRA

O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL À LUZ DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA

FORTALEZA

2017

KLEBER JUNIO SILVEIRA

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL À LUZ DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto
Gomes de Alencar

Coorientador: Dr. Marcelo Lettieri Siqueira

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S588p Silveira, Kleber Junio.
O princípio da autonomia municipal à luz das transferências intergovernamentais: uma análise de eficiência tributária / Kleber Junio Silveira. – 2017.
68 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar. Coorientação: Prof. Dr. Marcelo Lettieri Siqueira.

1. Finanças Públicas Municipais. 2. Análise de Eficiência Tributária. I. Título.

CDD 330

KLEBER JUNIO SILVEIRA

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL À LUZ DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **28 de novembro de 2017.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. Marcelo Lettieri Siqueira (Coorientador)
Receita Federal

Prof. Dr. Ricardo Brito Soares
Universidade Federal do Ceará – UFC

AGRADECIMENTOS

Graças sejam dadas a Jesus Cristo, Senhor e Salvador, a quem devo a vida e a saúde – em primeiro lugar - e, não menos importante, a determinação e a disciplina em tudo que faço.

Agradeço, por seu amor e paciência, à minha mulher, Terezinha, companheira que Deus me deu para toda a existência. Sem seu apoio e incentivo dificilmente teria perseverança para concluir esta etapa da vida acadêmica.

Aos meus pais, Neudo e Maria, pelo esforço em proporcionar os meios adequados à minha educação, bem como pela oportunidade de crescer e desenvolver-me num lar em que valores e princípios me ajudaram a buscar ser íntegro, reto e temente a Deus. Sou grato, também, à minha irmã, Claudia, pelo exemplo de amor, carinho e dedicação pelos que não têm voz e são relegados a segundo plano.

Às minhas filhas Cássia, Camila e Clara, pela inspiração para estudar com propósito. Que continuem sendo fonte de alegria e de esperança para seus pais, a prova consistente de que vale a pena constituir, construir e consolidar uma família.

À D. Tereza, minha sogra, cujo exemplo de vitalidade contribuiu para que “recarregasse as baterias”, sempre que necessário. Sua forma de encarar a vida de frente, superando as dificuldades cotidianas, representa virtude nobre, característica das grandes mulheres.

Ao Prof. Marcelo Lettieri Siqueira, pela dedicação, pelo tempo despendido e pelo desprendimento em sugerir melhorias no texto e no método estatístico adotado neste trabalho. Agradeço a disponibilidade dos professores Frederico Augusto Gomes de Alencar e Ricardo Brito Soares em participar da banca examinadora. Seus comentários foram valiosos e de suma importância para a continuidade da pesquisa iniciada com esta dissertação.

Aos colegas e novos amigos Diogo, Rubens, Sílvio e Danilo, com os quais convivi nos últimos dois anos, aprendendo a trabalhar em equipe, ciente de que a vitória de um significa a de todo o grupo.

Agradeço também aos demais colegas de turma, pelo exemplo de persistência e compromisso com o serviço público, pois o conhecimento adquirido com a obtenção do título de mestre será empregado na melhoria das atividades desempenhadas tanto na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ - como nas demais instituições públicas em que atuaremos.

Sou muito grato à proatividade e atenção dos servidores do CAEN, em especial, à Sra. Márcia Russo e ao Sr. Cleber Freitas, pessoas que dignificam o curso de pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará.

De fundamental importância, para a decisão de voltar a estudar com um propósito definido, o estímulo do colega Argemiro Torres Neto, orientador da Célula de Educação Fiscal da SEFAZ, assim como pela perspectiva de aplicar a análise desenvolvida neste trabalho no Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

Que Jesus Cristo me abençoe e me dê força e coragem para continuar me qualificando, a fim de que a ação consciente possa influenciar a comunidade, mediante a disseminação do conhecimento assimilado e o compartilhamento da sabedoria que, bem mais que informar, busca transformar a sociedade.

“Como são grandes as riquezas, a sabedoria e o conhecimento de Deus! É impossível entendermos suas decisões e seus caminhos! ‘Pois quem conhece os pensamentos do Senhor? Quem sabe o suficiente para aconselhá-lo?’

‘Quem lhe deu primeiro alguma coisa, para que ele precise depois retribuir?’

Pois todas as coisas vêm dele, existem por meio dele e são para ele. A ele seja toda a glória para sempre! Amém.”

Romanos 11:33-36 (Bíblia Sagrada, NVT, 1ª ed. 2016, São Paulo, Ed. Mundo Cristão)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 configura a organização político-administrativa do Estado Brasileiro, enfatizando a autonomia dos entes políticos constituidores da República e assegurando igualdade de condições jurídico-administrativas à União, aos estados e aos municípios. Ao estruturar o Sistema Tributário Nacional – STN, a CF/88 estabelece os tributos de competência dos entes federados. Todavia, neste estudo, constata-se a dependência das administrações municipais cearenses das transferências intergovernamentais, em detrimento da autonomia federativa mediante o incremento das receitas próprias. Optou-se pelo uso da metodologia de fronteira estocástica de produção para estimar a eficiência tributária dos municípios cearenses, usando dados em painel para os anos de 2008 a 2014, coletados no “Anuário Estatístico do Ceará”, trabalho de fôlego do IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Na análise da eficiência tributária das gestões municipais cearenses, comprova-se a existência de um “GAP tributário”, representando a diferença entre a arrecadação potencial e a efetiva, estimadas com base na fronteira estocástica de produção mensurada. Destaca-se, na análise, o fato de 97 municípios cearenses terem ultrapassado o esforço fiscal médio, enquanto os restantes 87 municípios obtiveram um desempenho abaixo da média do índice de esforço fiscal. Evidencia-se a concentração da arrecadação nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Daí se conclui que existe um expressivo potencial de crescimento da arrecadação tributária própria dos municípios cearenses, desde que adotadas decisões administrativas visando à obtenção da autonomia.

Palavras-chave: Finanças Públicas Municipais. Análise de Eficiência Tributária.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 configures the political-administrative organization of the Brazilian State, emphasizing the autonomy of the political entities that constitute the Republic and ensuring equal legal and administrative conditions for the Union, the states and the municipalities. When structuring the National Tax System - STN, the CF / 88 establishes the tributes of competence of the federated entities. However, this study shows the dependence of municipal administrations of Ceará from intergovernmental transfers, to the detriment of the federative autonomy through the increase of own revenues. It was decided to use the stochastic frontier methodology of production to estimate the tax efficiency of the municipalities of Ceará, using panel data for the years 2008 to 2014, collected in the "Statistical Yearbook of Ceará", work of IPECE - Instituto de Research and Economic Strategy of Ceará. In the analysis of the tax efficiency of the municipal administrations of Ceará, a "GAP tax" is verified, representing the difference between the potential and the effective collection, estimated based on the stochastic frontier of measured production. In the analysis, it should be noted that 97 municipalities in Ceará have exceeded the average fiscal effort, while the remaining 87 municipalities performed below the average fiscal effort index. It is evidenced the concentration of the collection in the municipalities of the Metropolitan Region of Fortaleza. It can be concluded that there is an expressive growth potential of the own tax collection of the municipalities of Ceará, if administrative decisions were adopted aiming at the attainment of autonomy.

Keywords: Municipal Public Finance. Tax Efficiency Analysis.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Resultados do Modelo de Efeitos Fixos..... | 44 |
| Tabela 2 - Resultados do Modelo Agrupado..... | 44 |
| Tabela 3 - Os 10 Municípios com maior esforço fiscal do Ceará..... | 47 |
| Tabela 4 - Os 10 Municípios com menor esforço fiscal do Ceará..... | 48 |
| Tabela 5 - Índice de esforço fiscal ordenado..... | 56 |
| Tabela 6 - GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014..... | 61 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 | REVISÃO DA LITERATURA..... | 14 |
| 2.1 | Princípio da autonomia financeira, receitas próprias municipais e transferências intergovernamentais..... | 21 |
| 2.2 | Estrutura institucional dos municípios..... | 27 |
| 2.3 | Alternativas de incremento das receitas próprias municipais..... | 31 |
| 3 | BASE DE DADOS E METODOLOGIA..... | 38 |
| 3.1 | Base de dados/variáveis consideradas..... | 38 |
| 3.2 | Metodologia..... | 39 |
| 4 | ANÁLISE DE RESULTADOS..... | 43 |
| 4.1 | Testes para escolha do melhor modelo (agrupado, efeito fixo e efeito aleatório)..... | 43 |
| 4.2 | Estimação do modelo de efeitos fixos..... | 44 |
| 4.3 | Índice de esforço fiscal, GAP tributário e concentração da arrecadação..... | 46 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 50 |
| | REFERÊNCIAS..... | 52 |
| | APÊNDICES..... | 55 |

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, o ser humano desenvolveu instituições que são responsáveis pela organização social, política e econômica da vida em comunidade, tais como o Estado, as igrejas, as universidades, os sindicatos, os partidos políticos, os meios de comunicação etc. Essa organização institucional visa à melhoria da qualidade de vida, ao aperfeiçoamento do bem-estar social, bem como à convivência civilizada entre os diversos grupos que compõem a sociedade. Assim é que, para manter a estrutura organizacional indispensável à vida comunitária, fazem-se necessários recursos financeiros e humanos. Estes evoluem na medida em que se aperfeiçoam o conhecimento e a sabedoria adquiridos mediante o avanço da ciência e da tecnologia. Aqueles, quase que por unanimidade, no financiamento das instituições governamentais mediante a tributação, mecanismo que coloca à disposição do Estado parcela considerável da renda dos cidadãos, compulsoriamente compelidos a financiar as atividades governamentais.

Confirmando a assertiva supramencionada, no Brasil a estrutura político-institucional adotou a tripartição dos poderes, a saber: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, a própria Constituição Federal de 1988 – CF/88 - delimita o espaço reservado à competência para tributar, como forma de financiar a Federação, “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º, CF/88). Em seu art. 18, a CF/88 configura a organização político-administrativa do Estado Brasileiro, enfatizando a autonomia dos entes políticos constituidores da República, nos seguintes termos: **“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”** (grifo nosso).

Ressalte-se a importância creditada pela CF/88 aos municípios - pela primeira vez ao longo da história das Constituições editadas no Brasil se preconiza o status de ente federado ao município – como se observa no art. 30 da CF/88, a seguir transcrito:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifo nosso)

Conforme a CF/88, União, Estados-Membros/Distrito Federal e Municípios têm determinadas autonomias e competências, mas também devem ser solidários, a fim de que os recursos públicos sejam bem aplicados, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população. Por isso, quando estrutura o Sistema Tributário Nacional – STN, a CF/88 estabelece, de forma clara e precisa, os tributos de competência dos entes federados, nos artigos 145, 146, 146-A, 147, 148, 149, 149-A, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161 e 162. Para o que se propõe neste estudo, faz-se alusão ao que diz respeito aos municípios, a saber:

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

I - impostos;

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

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (grifo nosso)

Neste artigo, apresenta-se a capacidade de tributar concorrente entre os três entes federados brasileiros, compreendendo impostos, taxas e contribuição de melhoria. Logo, compete aos municípios instituir e cobrar taxas e contribuição de melhoria, além dos impostos de sua competência, a seguir discriminados.

Seção V

Dos Impostos dos Municípios

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

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

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

IV – *(Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*. (grifo nosso)

Como forma de praticar uma das funções da tributação, qual seja a distributiva, a CF/88 assim se expressa:

Seção VI

Da Repartição das Receitas Tributárias

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer

título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)*

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (grifo nosso)

Prossegue no art. 159:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: *(“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)*

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; *(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)*

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; *(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)*

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo. *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)*

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003).* (grifo nosso)

Ante o exposto, busca-se neste estudo avaliar os motivos pelos quais os municípios não conseguem concretizar a sua autonomia e tampouco efetivar, plenamente, a competência para tributar, conforme dispõe a CF/88. Ao final do trabalho, procura-se responder às seguintes questões:

- Os municípios cearenses são excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais? Em que grau?
- Por que os municípios cearenses não conseguem arrecadar o suficiente para sobreviverem sem depender das transferências intergovernamentais?
- Quais alternativas poderiam ser implementadas pelas prefeituras municipais com o objetivo de incrementar as receitas próprias?
- Como a educação fiscal pode mudar a realidade político-social nos municípios cearenses, visando efetivar a cidadania, o controle social dos gastos públicos e a gestão democrática dos recursos públicos?

A fim de desenvolver a análise das questões levantadas, estrutura-se o trabalho em cinco seções. Na introdução, de forma sucinta, relata-se como se estruturam os entes políticos, o Sistema Tributário Nacional e o princípio da autonomia dos municípios. No capítulo 2, faz-se uma revisão da literatura. A base de dados e a metodologia são os assuntos do Capítulo 3. A análise de resultados é feita no capítulo 4 e as considerações finais são feitas no Capítulo 5.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Dissertar sobre o princípio da autonomia municipal, transferências intergovernamentais e incremento das receitas próprias requer um levantamento minucioso dos autores que se debruçaram sobre os temas em destaque e, a fim de que se faça justiça com as pesquisas realizadas, destacam-se os trechos que se vinculam ao objeto deste artigo, para facilitar a compreensão, inclusive do leigo, e tornar didática a reflexão proposta.

Fábio Giambiagi e Ana Claudia Além, em sua obra “Finanças Públicas (Campus, 2008), dissertam, no capítulo 12, sobre “O Sistema Federativo e o Fenômeno da Descentralização”. Segundo os autores, “há diferentes razões que justificam um processo de descentralização fiscal”, podendo ser classificadas em “fatores: a) econômicos; b) culturais, políticos e institucionais; e c) geográficos” (p. 312). Sendo assim, pode-se deduzir que não há um modelo único de descentralização, pois dependente das características de cada país.

Em relação aos fatores econômicos, assim se expressam os autores: “a busca de uma alocação de recursos mais eficiente constitui um dos principais objetivos do processo de descentralização”. Logo, vê-se a relação direta entre os fatores econômicos da descentralização e a função alocativa do setor público, uma vez que “a questão principal é definir os bens e serviços públicos que devem ser fornecidos de forma centralizada e aqueles cujo fornecimento descentralizado pode proporcionar ganhos de eficiência”. Seguindo o raciocínio,

Os defensores da descentralização dos gastos alegam que, se os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelas esferas de governo que se encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tende a ser mais eficiente. Em outras palavras, as esferas de governo subnacionais estariam mais perto dos eleitores, dos consumidores e dos contribuintes e, dessa forma, mais capacitadas para perceber as preferências locais no que diz respeito aos serviços públicos e impostos. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em resumo,

Os bens e serviços públicos cujos benefícios espalham-se por todo o país devem ser fornecidos pelo governo central e aqueles cujos benefícios são limitados geograficamente – como a iluminação pública e o corpo de bombeiros – deveriam ficar sob a responsabilidade das esferas de governo subnacionais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 313).

Em relação aos fatores culturais, políticos e institucionais,

A descentralização pode favorecer uma maior integração social, através do envolvimento dos cidadãos na determinação dos rumos da comunidade, o que reforça a transparência das ações governamentais, além de contribuir para reduzir os perigos potenciais que um poder centralizado pode representar para a liberdade individual. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Assim, a participação do morador da cidade, por exemplo, na determinação das prioridades de seu bairro, pode proporcionar a democratização das leis orçamentárias, a saber: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Nas palavras dos autores, “com a descentralização, a maior autonomia dos governos subnacionais levaria à maior participação política e desconcentraria o poder político, fortalecendo a governabilidade e as instituições democráticas” (p. 313).

Quanto aos fatores geográficos,

Quanto maior for a área do território nacional, maiores tendem a ser os ganhos de eficiência com a descentralização. Isto porque, em um país de grandes dimensões, certamente é mais fácil para os governos subnacionais, do que para o governo central, atenderem às demandas de certo tipo de bens e serviços públicos por parte da população local. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 313).

No Brasil, “o principal desafio é conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais”, segundo a visão dos autores. Haja vista a elevação do município à condição de ente político, passando ao mesmo patamar dos estados quanto aos direitos e deveres, conforme diretriz da Constituição Federal de 1988. Cabe destacar o sistema de transferências, verdadeiro estímulo à proliferação de municípios. Assim é que “o processo de descentralização do Brasil tem se baseado, em grande medida, no aumento das transferências do governo federal para estados e municípios, através de seus fundos de participação” (p. 324).

Continuam os autores a dissertar sobre a descentralização, ressaltando aspectos do Sistema Tributário Nacional definidos pela CF/88, a saber: “a nova constituição concedeu aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas – incidentes sobre bases econômicas consistentes e abrangentes – e autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar os recursos, podendo, até mesmo, fixar as alíquotas dos impostos” (p. 328). Trata-se da competência para arrecadar determinados tipos de tributos dada pela CF/88 aos entes políticos em condição de igualdade jurídico-administrativa, de tal forma que União, estados e municípios tiveram estabelecida sua competência exclusiva para viabilizar-se financeiramente. Tanto é assim, que as receitas e as despesas orçamentárias das três esferas de poder, necessariamente, passam pelo crivo do Poder Legislativo, por meio da discussão e aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A edição, revista e atualizada, da obra em análise data de 2008, mas parece que o diagnóstico não se alterou, considerando a observação dos autores sobre a composição da receita disponível dos municípios, pois

A maior parte é gerada pelas transferências intergovernamentais e não pela arrecadação de recursos próprios. Como era de se esperar, os municípios do interior, em geral os mais pobres, dependem fortemente das transferências. Nas capitais, a participação das transferências no total da receita é menor. (...) em geral as capitais contam com uma máquina burocrática mais bem treinada e têm uma base tributária mais forte, baseada no imposto sobre serviços e no imposto predial e territorial urbano. Isso lhes permite ser menos dependentes das transferências de recursos federais, representadas pelo fundo de participação dos municípios; e estaduais, correspondentes aos repasses de parte da receita do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 334 e 335).

O federalismo fiscal no Brasil é tema de destaque no livro “Finanças Públicas”, escrito por Fernando Rezende, com colaboração de Edilberto Carlos Pontes Lima e José Oswaldo Cândido Jr., cuja 2ª edição foi publicada pela Editora Atlas em São Paulo, em 2001. No capítulo 18, enfatiza-se o papel da Constituição de 1988 no federalismo fiscal brasileiro, notadamente no que diz respeito às demandas de Estados e municípios por descentralização das receitas públicas, sem que houvesse concomitante descentralização das responsabilidades públicas, “em especial no campo das políticas sociais” (p. 333). Esse processo se iniciou bem antes da promulgação da CF/88, como fruto da luta de estados e municípios por maior autonomia financeira, considerando a reconquista da autonomia política com as eleições diretas de governadores e prefeitos em 1982. Dessa forma, o fortalecimento da federação constituiu grande bandeira nas eleições presidenciais indiretas de 1985, ressaltando-se a importância da autonomia financeira dos entes políticos para sua efetiva autonomia federativa.

Entre as características e peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro, na visão de Fernando Rezende, destacam-se dois aspectos:

As enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país.
 (...) No Brasil, a marcante presença do Estado na vida econômica contribuiu para dar ao sistema tributário um papel de relevo na política de desenvolvimento regional, colocando em conflito, com frequência, as demandas por maior autonomia tributária dos Estados mais desenvolvidos com as pressões por aumento das transferências compensatórias executadas pelos de menor grau de desenvolvimento. (REZENDE, 2001, p. 334).

Disso resulta, por exemplo, a chamada guerra fiscal, na qual os entes tributantes disputam entre si pela localização de empresas em seu território, desencadeando um processo de autofagia da arrecadação tributária em termos nacionais, beneficiando o interesse particular dos empresários em detrimento do interesse público.

Continuando sua análise, assim se refere o autor sobre a forte tradição municipalista brasileira:

A força dessa tradição está hoje refletida no caráter singular assumido pela federação brasileira após a promulgação da Constituição de 1988. Nela, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em pé de igualdade

com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. As principais consequências desse fenômeno, do ponto de vista do federalismo fiscal, são o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os Estados. A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de novo equilíbrio federativo (REZENDE, 2001, p. 334 e 335).

Isto se deve ao fato de, somente com a CF/88, ter sido reconhecida a condição de ente político independente e autônomo do município, tanto no aspecto político-jurídico quanto administrativo-financeiro, colocando-os em paralelo ao poder dos Estados. Independentemente do seu tamanho, seja do ponto de vista territorial ou econômico, cada município possui atribuições específicas, garantidas pela CF/88, tais como a competência exclusiva para instituir e cobrar o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Se abdicarem de cobrar algum desses impostos, nem a União, nem tampouco os Estados, podem fazê-lo em seu lugar. Se o fizerem, agridem, frontalmente, o princípio da autonomia municipal, comprometendo a independência dos entes políticos constituidores da federação.

Nesse contexto, cabe salientar a necessidade de uma reforma fiscal visando consolidar o denominado “Pacto Federativo”, em que as atribuições dos entes políticos estejam bem delimitadas, complementando o que já está definido na CF/88, a saber: “O grande desafio consiste em conciliar o máximo de descentralização com adequada capacidade de redução de desigualdades regionais”.

(...) os constituintes de 1988 esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal mediante aumento exagerado das transferências intergovernamentais. A autonomia financeira pleiteada foi a autonomia para gastar, não a competência para instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto. Com exceção do aumento da base de incidência do principal imposto estadual – o ICMS -, que beneficiou os Estados mais industrializados, a receita da grande maioria dos Estados e municípios cresceu em função, principalmente, do incremento nas transferências. O corolário dessa atitude foi o afrouxamento do vínculo de corresponsabilidade entre o cidadão-contribuinte e o poder público estadual e municipal, gerando condições propícias à irresponsabilidade e ao desperdício. (REZENDE, 2001, p. 340).

Sobre o tema em foco, assim conclui Fernando Rezende:

Para muitos, a chave para a solução do problema estaria na clara definição das responsabilidades de cada ente federado no texto constitucional, em substituição ao regime de competências concorrentes em quase todos os campos das políticas públicas que prevalece atualmente. Definidas as competências de cada um, seria mais fácil estabelecer a repartição de recursos compatível com o respectivo equilíbrio orçamentário. (REZENDE, 2001, p. 344).

Marcos Mendes, no capítulo 22 do livro “Economia do Setor Público no Brasil” (Elsevier, 2000), assim se refere a transferências intergovernamentais: “A federação brasileira utiliza intensamente o mecanismo de transferências intergovernamentais, tanto da União para estados e municípios, quanto dos estados para os municípios” (p. 444). Classificam-se pela Secretaria do Tesouro Nacional em transferências “constitucionais e legais” e as “voluntárias”, quando realizadas pela União. As primeiras são obrigatórias, pois previstas na Constituição ou em leis, “com regras de rateio previamente estabelecidas”. As últimas “resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira da União com estados e municípios” (p. 444).

Na Constituição Federal de 1988, conforme referência feita na introdução, vemos a repartição de receitas tributárias tratadas nos art. 157, 158 e 159.

Outro aspecto salientado pelo autor do estudo em análise diz respeito ao impacto do federalismo fiscal sobre o tamanho do setor público. Assim é que existe o risco de “competição predatória entre governos locais que levaria a um setor público menor do que aquele necessário para maximizar o bem-estar da população” (p. 452).

(...) ansiosos por promover o desenvolvimento econômico de seus estados (e municípios) e criar empregos, governadores e prefeitos promoveriam cortes na tributação local, de modo a reduzir os custos operacionais das empresas. Uma espécie de leilão, em que cada governo local ofereceria impostos mais baixos, levaria os governos locais a cortar excessivamente suas receitas, impedindo-os de financiar os serviços públicos essenciais. Essa competição não envolveria apenas a redução de impostos, mas também o estabelecimento de padrões mais lenientes de preservação ambiental, para reduzir os custos das empresas com o controle da poluição, bem como subsídios a empresas (doação de terrenos para instalação de fábricas, por exemplo). (MENDES, 2000, p. 452).

Trata-se do fenômeno da ‘guerra fiscal’, assim conceituado: “problema típico da federação brasileira, em que os estados oferecem incentivos fiscais a grandes empresas para que elas se instalem em seus territórios”, resultando daí “a concessão de incentivos cada vez maiores, exigindo que outros contribuintes, não beneficiários dos incentivos, sejam excessivamente tributados, para manter o financiamento do setor público” (p. 429).

Sobre o tema, continua o autor:

A possibilidade de realização da guerra fiscal está intimamente relacionada a dois fatos. Em primeiro lugar, cabe aos estados a cobrança do principal tributo sobre consumo: o ICMS. Em segundo lugar, esse tributo é parcialmente cobrado na origem, o que permite que os estados manipulem a sua legislação de forma a atrair empresas e a exportar parte da carga tributária para contribuintes de outros estados. Daí porque têm sido discutidas propostas de reforma tributária com vistas a eliminar as guerras fiscais, cujo conteúdo quase sempre diz respeito à transferência do ICMS para o governo central, seja a cobrança do imposto (com posterior transferência aos estados), seja da legislação (que passaria a ser nacional, impedindo os estados de oferecer vantagens às empresas). (MENDES, 2000, p. 457 e 458).

Além das obras citadas, buscou-se amparo nas pesquisas realizadas em análises relacionadas com o tema e a metodologia escolhidos, entre as quais se destaca o estudo de Siqueira (2014).

De acordo com o autor citado a partir da década de 1990 ampliam-se as discussões acerca da eficiência da administração tributária no Brasil, com a atenção inicial para os estados. Trabalhos como o de Reis e Blanco (1996) buscaram estimar o potencial médio da arrecadação tributária e destes entes, bem como o potencial por estado. Seguindo essa linha, Marinho e Moreira (2000) buscaram estimar o potencial tributário dos estados da região Nordeste. Já Blanco (2002), Alencar e Gobetti (2008) tentam relacionar a eficiência tributária com as transferências de recursos promovidos pelo governo federal, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados - FPE entre outros.

No que se refere a estudos sobre eficiência tributária em nível municipal, os principais trabalhos são os de Ribeiro (1999) e Orair e Alencar (2010). Ribeiro (1999) Trabalha com a avaliação da eficiência da administração tributária dos municípios gaúchos a partir da estimação da capacidade fiscal desses municípios para o período 1990-1994. Já Orair e Alencar (2010) trazem um panorama geral dos municípios brasileiros. Vale referir que estes trabalhos, em sua maioria, utilizam a metodologia de análise do esforço fiscal para verificar a eficiências das unidades tributadoras. (SIQUEIRA, 2014).

Neste contexto, Viol (2006) define que o esforço fiscal de um dado ente federativo é “a relação percentual entre a carga efetiva e o potencial estrutural” de arrecadação. Já Marinho e Moreira (2000) definem o esforço fiscal como sendo “a diferença entre o nível de utilização da capacidade tributária potencial ou máxima de arrecadar recursos tributários em uma jurisdição e a arrecadação efetivamente verificada em uma determinada jurisdição” (MARINHO; MOREIRA, 2000, p. 635). Destaca-se que a medida de esforço fiscal se apresenta como um índice e pode ser construído pela relação entre arrecadação potencial e efetiva. Assim, quanto maior o índice de esforço fiscal, mais próxima está a arrecadação efetiva da arrecadação potencial e, portanto, maior a eficiência da administração tributária. Todavia, por se tratar de um conceito teórico, não há como conhecer com exatidão qual o potencial para a arrecadação dos diferentes governos (VARSANO *et al.*, 1998). Entretanto, esse potencial pode ser medido a partir de estimações, que levem em consideração os seus condicionantes (variáveis mensuráveis que tenham forte correlação com o potencial tributário) (VARSANO *et al.*, 1998; ORAIR; ALENCAR, 2010). Um dos estudos mais importantes sobre essa temática é o de Reis e Blanco (1996). Eles definem que, dadas as características do problema, pode-se encarar o desafio de estimar o potencial de arrecadação com o uso de uma função de produção tributária. Esta função estima a arrecadação natural ou

potencial em termos dos seus condicionantes (as variáveis explicativas do problema). (SIQUEIRA, 2014, p. 24 e 25).

Continuam os autores:

Na literatura, é possível verificar, a partir dos estudos de Piancastelli (2001), Varsano *et al.* (1998), que os principais condicionantes do potencial estrutural da arrecadação tributária que são usados como variáveis explicativas nos modelos da função de produção são:

- Renda per capita, considerada positivamente relacionada com o potencial tributário, pois quanto maior a renda maior a base tributária;
- Participação da Agricultura no PIB, negativamente relacionada por se tratar de um setor promotor de bens essenciais e por esse motivo ter alíquotas mais baixas (teoria da tributação ótima sobre o consumo, princípio da equidade);
- Participação da população urbana na população total, positivamente relacionada devido ao fato de a zona urbana ser mais formal e monetizada que a zona rural, entre outros aspectos. (SIQUEIRA, 2014, p. 25).

(...) “É importante destacar que a análise a partir do esforço fiscal é valiosa, pois permite conjecturas acerca da política fiscal, de modo que se um ente federado tem potencial a ser explorado, pode tomar medidas de ajuste fiscal, como é o caso de um aumento de alíquotas e, com isso, garantir uma maior arrecadação. De forma similar, caso o potencial legal seja muito acima do estrutural e este ente federado já estiver explorando mais que seu potencial estrutural, ele deve reduzir suas alíquotas de forma a gerar mais bem-estar para a sociedade (BOUERI *et al.*, 2009). É importante destacar ainda que a medida de esforço fiscal “poderia também servir para balizar o sistema de transferências intergovernamentais, bem como diversos outros programas de ajustes fiscais e de investimento federal” (BOUERI *et al.*, 2009, p. 7). Neste mesmo sentido, Orair e Alencar (2010) sugerem que o índice de esforço fiscal é “útil para implementar um sistema de equalização de receitas que reduza as iniquidades e, ao mesmo tempo, estimule uma maior eficiência das administrações tributárias” (ORAIR; ALENCAR, 2010, p. 8). Varsano *et al.* (1998, p. 25) também defende o conhecimento do nível do esforço tributário praticado (esforço fiscal), pois segundo ele, é possível que “[um] esforço intenso por longo tempo crie tensões e, em última instância, revolta o contribuinte”, além de que, “esforço intenso e prolongado só é possível com sistemas tributários de boa qualidade e distribuição justa da carga e ainda assim, com finalidades bem aceitas pela sociedade”. Dessa forma, uma boa avaliação do sistema tributário passa necessariamente pelo conhecimento do esforço fiscal da sociedade. Vale referir, no entanto, que nem sempre o potencial de arrecadação é atingido. Na verdade, na maioria dos casos, a arrecadação efetiva fica abaixo da arrecadação potencial, gerando déficits fiscais para a União, os Estados e os Municípios, o que pode dificultar a provisão de bens e serviços para a população. O fato de não se atingir todo o potencial de arrecadação gera o

surgimento do GAP tributário, que, segundo Viol (2006), é definido como um potencial a ser explorado, ou mesmo a arrecadação potencial não efetivada. Em suas palavras, GAP tributário pode ser “um espaço que existe na economia do país para ainda ser tributada a uma taxa relativamente fácil de esforço tributário” (VIOL, 2006, p. 7). Ainda para o autor, é possível identificar as principais causas de não se atingir o potencial de arrecadação que são evasão fiscal e ineficiência na arrecadação. Diante desses problemas, vários autores se propuseram a investigar principalmente a ineficiência da administração tributária, usando para tanto uma metodologia que leva em consideração, além do potencial de arrecadação, a arrecadação efetiva e com isso surgem vários estudos sobre o esforço fiscal dos entes federativos” (SIQUEIRA, 2014, p. 26 e 27).

Depois de enumerar vários trabalhos sobre esforço fiscal, assim se referem os autores:

Já em relação aos municípios brasileiros têm-se poucos estudos na literatura, sendo os trabalhos de maior notoriedade os de Ribeiro (1999) e Orair e Alencar (2010). Em tais estudos os autores buscam identificar o nível de eficiência da administração tributária municipal através da análise do esforço fiscal. Eles ainda tentam relacionar o esforço fiscal dos municípios com as transferências governamentais recebidas por esses entes federados. Vale salientar que em tais estudos os autores analisam a arrecadação própria dos municípios, explorando, portanto, os tributos de competência municipal (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU). (SIQUEIRA, 2014, p. 30).

No terceiro tópico deste trabalho replica-se o modelo adotado pelo estudo acima referenciado, bem como se faz a pertinente análise dos resultados no tópico quatro, tomando como matéria-prima os dados dos 184 municípios cearenses.

2.1 Princípio da autonomia financeira, receitas próprias municipais e transferências intergovernamentais

➤ Autonomia dos entes federados

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 – assegura, em tese, o princípio da autonomia dos entes federados, conforme se depreende da leitura e interpretação dos seus art. 18, 25 e 29. Dessa forma, consolida-se o que preceitua o Art. 1º da CF/88, a saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania
III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifo nosso).

Nesse sentido, a consolidação do princípio em referência poderá se realizar quando as administrações públicas municipais passarem a cumprir o papel que lhes cabe na Federação Brasileira, qual seja o de prestar serviços públicos de relevante interesse público local de forma eficiente, eficaz e efetiva. Para tanto, não podem fugir da obrigação de cobrar os tributos de sua competência exclusiva, conforme delimitado pela CF/88. Sem isso, fica-se à mercê da dependência das transferências intergovernamentais, como única forma de suprir os recursos necessários ao financiamento da administração pública municipal.

Portanto, imprescindível se faz a conscientização de que é possível buscar a efetivação do princípio da autonomia do ente político municipal mediante a criação de mecanismos de incremento da arrecadação municipal, cujos objetivos serão atingidos tanto quanto se comprometam o poder público municipal e as lideranças representativas da sociedade civil.

➤ **Responsabilidade fiscal e social da União, dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios**

Com a edição da Lei Complementar nº101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os entes políticos foram compelidos a seguir determinados parâmetros visando ao equilíbrio das receitas em relação às despesas orçamentárias, a fim de que o chamado equilíbrio fiscal passe a ser uma meta a ser perseguida pela União, pelos estados e pelos municípios. Dessa forma, o superávit primário passou a ser o principal objetivo do Governo Federal, em detrimento dos gastos sociais e com infraestrutura. Com isso, os estados e os municípios passaram a ser pressionados de modo mais intenso, tendo em vista as carências existentes nas grandes, médias e pequenas cidades, notadamente em relação à saúde, educação e segurança, sem citar a necessidade crucial de geração de emprego e renda, notadamente para aqueles que não dispõem de qualificação adequada.

Para superar a limitação advinda da LC 101/2000, indispensável se faz a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Social, em que se estructure um projeto de nação, traçando planos, projetos e programas que abrangerão curto, médio e longo prazos. Com a adoção de objetivos e metas voltados para atender as necessidades mínimas de sobrevivência da população, os orçamentos públicos deverão priorizar os gastos sociais, cujos retornos em

relação à melhoria da qualidade de vida serão imediatos. Para tanto, os gestores municipais devem se mobilizar e pressionar deputados e senadores, a fim de que os gastos com a rolagem da dívida interna (que chegam a representar 8% do PIB, conforme dados do próprio Banco Central – BACEN), por exemplo, sejam contidos e aumente-se o volume de recursos em gastos com educação, saúde e infraestrutura das cidades.

➤ **Princípios da administração pública – *caput* do art. 37 da CF/88: L.I.M.P.E. (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)**

Assim estipula o *caput* do art. 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (grifo nosso).

Logo, em função da determinação constitucional, os entes políticos são obrigados a seguir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, a fim de que os atos administrativos sejam revestidos de segurança jurídica e de legitimidade, evitando qualquer tipo de questionamento por parte de quem interprete a ação pública como infratora do aparato jurídico-institucional. Considere-se o exemplo de uma licitação para fornecer gêneros alimentícios às escolas públicas municipais: a aquisição dos itens componentes da merenda escolar municipal deverá obedecer aos princípios listados no *caput* do art. 37 da CF/88, sob pena de nulidade do processo de licitação, a bem do interesse público.

Portanto, toda a administração dos bens e do patrimônio público deverá se pautar pelos princípios elencados, uma vez que os constituintes resolveram tornar literais os ditames que regem os entes políticos, seja na administração direta, seja na indireta de qualquer dos poderes executivo, legislativo ou judiciário.

➤ **Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM**

A CF/88 criou mecanismos de distribuição da arrecadação dos tributos, seja da União para os estados e municípios, seja dos estados para os municípios. Assim é que do montante arrecadado sob a rubrica de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR (tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas), quase a metade é distribuída com os estados (por meio do Fundo

de Participação dos Estados – FPE) e com os municípios (por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM). São esses recursos, de origem primária da União, que garantem a subsistência da maior parte dos municípios cearenses, sem que as administrações municipais façam qualquer esforço visando arrecadar os tributos necessários ao financiamento dos serviços públicos municipais indispensáveis à vida em coletividade.

A fim de superar essa limitação, composta de acomodação do poder público municipal juntamente com o interesse do poder central em manter os estados e municípios dependentes das transferências federais, urge a tomada de consciência por parte do gestor municipal para mobilizar e motivar as lideranças da sociedade civil visando à superação dessa situação de dependência das transferências intergovernamentais. Daí a necessidade de articulação política, econômica e social, por quem detém a legitimidade para iniciar o processo de mudança de mentalidade, com o esforço conjunto das forças vivas do município, com o objetivo de tornar mais eficiente, eficaz e efetiva a arrecadação dos tributos municipais, com o fim último de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

➤ **Cota-parte do ICMS (25% dos municípios) – auditoria do valor adicionado**

Por escolha dos constituintes de 1988, a instituição e cobrança do ICMS são de competência exclusiva dos estados. Todavia, por determinação da própria Constituição Federal de 1988, 25% (vinte e cinco por cento) do montante arrecadado pelos estados devem ser distribuídos com os municípios pertencentes a cada Unidade Federada. Sendo assim, um quarto do total arrecadado pelo estado do Ceará deve ser distribuído entre os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios que compõem o território cearense, conforme critério definido pela Carta Magna.

Percebe-se, dessa forma, a função distribuidora do principal imposto de competência exclusiva dos estados, com o fim precípua de assegurar recursos para os municípios com base, principalmente, no critério do valor adicionado, uma vez que 75% (setenta e cinco por cento) do rateio do ICMS com os municípios vinculam-se ao esforço produtivo do município na geração do imposto em referência. Por isso, cabe à administração municipal a tarefa de averiguar, usando os mecanismos legais à disposição, se os valores adicionais informados pelos contribuintes à Secretaria da Fazenda estão corretos e refletem, com fidelidade, a geração de riqueza proporcionada por cada contribuinte, de acordo com a localização geográfica no respectivo município. Trata-se, portanto, de tarefa de suma importância para as finanças municipais, considerando que pode garantir a repartição correta

de recursos advindos do ICMS, bem como a participação efetiva do município no total da arrecadação do principal imposto estadual, proporcionando grande parte dos recursos advindos de transferência constitucional pertencente ao ente político municipal.

➤ **IPVA (50% dos municípios) – campanha de conscientização dos proprietários de veículos**

A Constituição Federal de 1988 garantiu a distribuição de metade do montante arrecadado a título de IPVA para o município em que se encontra registrado o veículo automotor, sem que haja qualquer esforço por parte da administração municipal. Cabe ressaltar, entretanto, que a população municipal deve estar consciente de que deve cumprir sua obrigação no que diz respeito ao registro de seus veículos no município em que de fato residem, a fim de que contribuam com a arrecadação do município em que demandam os serviços públicos colocados à sua disposição. Em assim agindo, cumprirá seu papel de cidadão responsável e cômico de suas responsabilidades para com a municipalidade, contribuindo diretamente com o acréscimo da transferência constitucional prevista em relação ao IPVA.

➤ **ITR (100% ou 50% dos municípios) – possibilidade de convênio com RFB**

O Imposto Territorial Rural – ITR é de competência da União; todavia, por conta de dispositivo constitucional, pode ser arrecadado e pertencer, integralmente, ao município onde estão cadastrados os imóveis rurais contidos em seu território. Para tanto, basta a celebração de convênio entre o município e a Receita Federal do Brasil – RFB, sem o qual somente 50% (cinquenta por cento) do total arrecadado pela União, na forma de ITR, serão transferidos ao município em que se localizam as propriedades rurais.

➤ **ISS, IPTU e ITBI (impostos de competência privativa dos municípios) – sistemas de cadastro, de arrecadação e de controle**

Há uma característica em comum entre o ISS, o IPTU e o ITBI, qual seja o fato de serem de competência exclusiva dos municípios, conforme determinação constitucional. De tal envergadura esse dispositivo, que não se admite a delegação de competência para outras esferas de poder. Caso o município não se digne a instituir, por meio de lei municipal, a cobrança de qualquer dos impostos citados, não cabe à União, nem tampouco ao estado, assumir tal atitude, por proibição expressa da Constituição Federal.

Logo, cabe à administração local a incumbência de fixar os parâmetros instituidores do ISS, do IPTU e do ITBI, submetendo-se ao crivo do Poder Legislativo Municipal, a quem compete discutir, votar e aprovar a proposta de lei municipal que regulamenta a criação, arrecadação, fiscalização e aplicação dos recursos oriundos dos três impostos de exclusiva competência municipal.

É tarefa indelegável da gestão pública municipal a definição dos parâmetros que garantirão a transformação dos recursos arrecadados sob a forma de ISS, IPTU e ITBI em fonte de financiamento das ações públicas municipais, por meio do orçamento municipal (Lei Orçamentaria Anual – LOA). Ressalte-se que esta deve estar em coerência com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LOA e com o Plano Plurianual – PPA. Estas são as três peças orçamentárias que definirão as prioridades de gastos, por parte do Poder Executivo, dos recursos públicos municipais.

➤ **Taxas – instituição de legislação específica**

A atribuição de instituir e cobrar taxas compete à União, aos estados e aos municípios, dentro de suas competências específicas. Assim é que os municípios têm, por delegação da Constituição Federal de 1988, a obrigação de encaminhar, para apreciação da Câmara Municipal, projeto de lei visando instituir a cobrança de taxas municipais. Votado e aprovado pelos vereadores o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo Municipal, cabe ao chefe do Poder Executivo a sanção da lei que possibilitará a arrecadação de taxas da competência municipal, discriminadas conforme matéria aprovada pela maioria dos vereadores.

Vencida esta etapa, resta à gestão municipal adequar os órgãos de arrecadação dos instrumentos tecnológicos indispensáveis à efetivação da cobrança das taxas dos contribuintes locais, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

➤ **Contribuição de Melhoria – viabilidade política**

A contribuição de melhoria é espécie de tributo que pode ser instituído e cobrado pelo Poder Público Municipal, conforme disposição expressa da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, as obras públicas municipais que proporcionarem valorização dos imóveis beneficiados pelo investimento público municipal podem ser financiadas pelo tributo denominado “contribuição de melhoria”, decorrente de lei municipal aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo chefe do Poder Executivo Municipal. Cumpridas as

formalidades legais previstas, a administração local pode dispor desse instrumento de receita própria, vencidas as dificuldades políticas e técnicas inerentes ao justo rateio do custo de financiamento da obra que redundou em valorização imobiliária das ruas e bairros beneficiados pelo investimento efetivado pelo município.

➤ **Contribuição para financiamento da previdência social municipal**

Trata-se de uma das questões mais discutidas atualmente, tendo em vista o crescente custo de financiamento da previdência pública, em todas as esferas da administração. A CF/88 prevê a possibilidade de instituição de contribuição, por parte da administração municipal, visando ao financiamento da previdência dos servidores públicos municipais, conforme transcrição a seguir:

Art. 149 (...)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Parágrafo único transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001 e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003). (grifo nosso).

2.2 Estrutura institucional dos municípios

➤ **Custo político-administrativo dos órgãos municipais**

A emancipação de distritos, transformando-se em novos municípios, desencadeia um processo de criação de vários cargos nos poderes Executivo e Legislativo municipais. Em alguns casos, a realização de plebiscito para aprovar a emancipação resulta, primordialmente, de mobilização de líderes locais interessados em empregar seus chamados “cabos eleitorais” (pessoas que prestam serviços a partidos políticos e a seus candidatos a cargos eletivos) nos postos criados pela nova administração municipal. Além disso, tanto a eleição do Prefeito quanto dos vereadores possibilitará a acomodação de interesses político-partidários, custeados por recursos públicos escassos, muitas vezes comprometendo a qualidade de vida da população local, que paga a conta por meio do atual sistema tributário. Este se caracteriza por ser regressivo, cobrando mais tributos de quem possui menor capacidade de tributação, via tributação indireta embutida no preço final de bens e serviços, inclusive de primeira necessidade (alimentos, remédios e energia elétrica, por exemplo).

A questão é compreender que existe um custo - e alto - na criação e, principalmente, na manutenção dos órgãos municipais. Por isso, a criação de novos

municípios deve ser não somente repensada, mas, ao contrário, partir-se para a fusão de alguns municípios recém-emancipados, visando à gestão de regiões administrativas consorciadas, nas quais as demandas da população sejam planejadas e executadas as ações pertinentes que digam respeito a um conglomerado de municípios de uma mesma região. Com isso, seria viabilizada a gestão consorciada dos municípios, em que se preserva a autonomia política de cada gestão, ao mesmo tempo em que se vislumbram soluções para problemas gerais das comunidades que habitam determinadas regiões geográficas limítrofes.

➤ **Carência de emprego nas pequenas e médias cidades**

Um fato comum às cidades brasileiras diz respeito ao elevado desemprego da população economicamente ativa. Isto desencadeia uma série de pressões sobre as gestões públicas municipais, haja vista a dificuldade de sobrevivência de parte da população que se encontra desempregada ou em subemprego (atividade informal como única maneira de obter uma renda mínima, capaz de manter a dignidade de cada trabalhador, visando à sua manutenção e à de sua família).

Por isso, faz parte do senso comum o papel que a administração pública municipal desempenha ao oferecer oportunidades de emprego, por meio da realização de concursos públicos visando ao preenchimento das vagas de cargos e funções, seja no Executivo ou no Legislativo municipal.

Somente com a dinamização da economia local, mediante o incentivo ao micro, pequeno e médio empresário, será possível vislumbrar uma alternativa de geração de emprego e renda capaz de estimular o desenvolvimento do município de forma consistente. A dependência da ocupação da mão de obra por meio de cargos e funções públicas municipais há muito está esgotada e não condiz com a adoção de uma administração que defende os interesses coletivos. Portanto, cabe à administração pública municipal buscar o apoio da sociedade civil municipal para o enfrentamento de tal questão, a fim de que os recursos públicos sejam aplicados nos serviços que são de responsabilidade da gestão municipal, em obediência à Constituição e às leis infraconstitucionais.

➤ **Relações interpessoais e gestão dos bens públicos – clientelismo político**

Boa parte da acomodação dos interesses político-partidários municipais resolve-se mediante a prática do clientelismo político, com a indicação de “cabos eleitorais” para exercerem funções de confiança e atividades terceirizadas nas secretarias e órgãos públicos

municipais. Para se diminuir tal prática, indispensável se faz o cumprimento rigoroso da legislação vigente, no que diz respeito à forma de ocupação dos cargos e funções públicas, deixando o chefe do Executivo livre para formular suas políticas públicas independentemente de qualquer ingerência por parte dos partidos políticos, cujos acordos compreendem a partilha das secretarias e dos órgãos públicos municipais entre os vencedores das eleições, comprometendo o orçamento municipal e, em última análise, a qualidade dos serviços prestados à população.

➤ **Vínculo político-partidário e a geração de emprego/renda**

Tem relação direta com o clientelismo político acima referido, sendo uma prática nefasta para a boa gestão pública municipal. Não se pode pensar numa administração comprometida com o interesse público se o vínculo político-partidário prevalecer na indicação daqueles que ocuparão as funções de confiança e, até mesmo, as atividades terceirizadas. Como a geração de emprego e renda no município carece de uma atuação mais incisiva da administração municipal, uma vez que os investimentos privados dependem consideravelmente dos gastos públicos municipais em infraestrutura, educação, saúde, transporte etc., parte expressiva dos trabalhadores fica na dependência de sua indicação para exercer funções na gestão municipal, sobrecarregando o orçamento público e comprometendo, no longo prazo, a geração de empregos que independem da atuação governamental.

➤ **Relevância da atividade agropecuária na economia do interior cearense**

A estratificação da economia cearense permite a visualização da participação dos três setores componentes da estrutura produtiva. Sendo assim, apesar da pouca relevância da agropecuária no Produto Interno Bruto – PIB cearense, esta consegue se sobressair em função da ocupação de grande parte dos trabalhadores sem qualificação existente no interior do estado. Apesar de proporcionar empregos cujo resultado é pouco significativo, do ponto de vista da geração de renda, constitui uma ocupação para os trabalhadores sem grau de instrução que possibilite a busca de melhores oportunidades de emprego no comércio e na indústria. Por isso, a qualificação dos trabalhadores ligados à atividade agropecuária deve fazer parte das preocupações da administração municipal, visando superar tal realidade, por meio da oferta de cursos e treinamentos viabilizados com as entidades representativas da sociedade civil, visando à melhoria da qualidade técnica da mão-de-obra.

➤ **Cooptação política da Câmara Municipal pelo Poder Executivo Municipal**

Este item constitui uma anomalia presente em boa parte dos municípios cearenses, haja vista a relação de dependência do poder legislativo municipal em relação ao poder executivo. Daí a prática nefasta de cooptação dos vereadores pelo chefe do Poder Executivo Municipal, comprometendo, de fato, a liberdade e a autonomia da representatividade daqueles que foram eleitos para discutir e votar as matérias de interesse da população.

Como forma de diminuir tal anomalia, somente por meio da participação efetiva das entidades representativas da sociedade civil, de tal modo que as prioridades elencadas nos orçamentos municipais sejam o resultado da pressão legítima dos cidadãos e objetivando a prevalência do interesse público.

➤ **Controle social dos gastos públicos: existe de fato nas prefeituras cearenses?**

Tal questionamento não pode ser respondido sem um levantamento pormenorizado das formas de acompanhamento dos gastos públicos existentes na administração pública municipal. Para tanto, a gestão deve estar imbuída da motivação política de tornar-se permeável à prestação de contas de modo claro e objetivo, não só aos órgãos a quem compete tal tarefa, mas, também, às entidades representativas da sociedade civil. Ou seja, requer-se a efetiva democratização da gestão pública municipal, cujo fim último deve ser atingir metas e objetivos focados no interesse da coletividade, em detrimento do interesse dos grupos político-econômicos financiadores de campanhas eleitorais.

➤ **Participação popular na fiscalização da gestão municipal**

O mero cumprimento das formalidades legais, com a apresentação de relatórios técnicos e a prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo, não permite a efetivação da participação popular na fiscalização da gestão municipal. Para que de fato isso ocorra, os conselhos municipais e os órgãos de controle internos devem ser apoiados pelo chefe do executivo municipal, a fim de que os demais servidores públicos sejam motivados a multiplicar tais práticas, a bem do interesse coletivo. Além disso, seminários de conscientização e palestras de esclarecimento devem ser promovidos constantemente, com a participação da sociedade civil, englobando sindicatos, igrejas e organizações não governamentais.

➤ **Atuação dos sindicatos patronais e de trabalhadores;**

Além de tudo o que já foi dito, cabe ressaltar o papel exercido pelos sindicatos patronais e de trabalhadores no processo de democratização da gestão pública municipal. Além de gerar maior credibilidade e legitimidade, o chefe da municipalidade poderá se credenciar a outros cargos políticos, quando do encerramento de seu mandato, caso decida contar com a participação das entidades em referência, uma vez que uma carreira política legitimada pela transparência e impulsionada pelo apoio popular terá continuidade natural, caso haja, verdadeiramente, a democratização da gestão pública.

➤ **Papel das organizações não governamentais na gestão compartilhada dos recursos públicos**

Por fim, ressalte-se a tarefa importante atribuída às organizações não governamentais que podem desempenhar tarefas em apoio à gestão municipal, seja direta ou indiretamente, como igrejas, associações de bairros, entidade de classes etc.

Em todas as cidades existem instituições que desfrutam de credibilidade e do respeito público por sua atuação em benefício da comunidade. Sem qualquer tipo de discriminação, devem ser chamadas a contribuir com a efetivação dos planos, projetos e programas públicos municipais, a fim de dinamizar o aproveitamento dos recursos escassos.

O comprometimento das entidades não governamentais com as prioridades definidas em comum acordo com o poder público municipal pode criar uma sinergia que será benéfica para todo o município, espalhando otimismo e buscando resultados que empolgarão as diversas camadas de que se compõe o tecido vivo do organismo municipal.

2.3 Alternativas de incremento das receitas próprias municipais

➤ **Reestruturação dos órgãos responsáveis pela arrecadação de tributos municipais**

Neste ponto, cabe ao chefe da administração municipal uma tarefa imprescindível, qual seja motivar seus secretários e demais ocupantes de funções de confiança, a fim de que o processo de conscientização sobre a reestruturação da Secretaria de Finanças e demais órgãos municipais comprometidos com o incremento da arrecadação de fato aconteça e apresente resultados positivos. Somente a vontade política do Prefeito Municipal em mudar processos, hábitos e atitudes, não será suficiente para arrebatar o apoio necessário à mudança

requerida. Há que se contar com o apoio efetivo de quem detém a rotina da máquina municipal, sem o que não se vislumbrará qualquer possibilidade concreta de atingimento das metas previstas, no que diz respeito ao incremento das receitas próprias municipais.

Para tanto, indispensável se faz a realização de seminários específicos em cada órgão municipal comprometido com o processo, reunindo os secretários municipais e principais ocupantes de cargos de confiança, liderados pelo Prefeito Municipal e, se possível, contando com o apoio político da Câmara Municipal, a fim de que se legitime o processo de reestruturação e se criem canais de negociação para a aprovação das matérias que requerem alteração na legislação municipal. Além disso, seria oportuna a disseminação do “Plano de Incremento das Receitas Próprias Municipais” com as lideranças dos servidores municipais, bem como das entidades representativas dos trabalhadores, dos empresários, dos líderes de organizações não governamentais, de igrejas e demais lideranças que pudessem respaldar e legitimar a ideia de que vale a pena pagar o preço pela vida em sociedade por meio da cobrança de tributos, com a contrapartida de melhoria significativa dos serviços públicos prestados à população.

➤ **Mudança de cultura: da dependência das transferências intergovernamentais para a efetivação da autonomia das receitas próprias municipais**

Um dos principais objetivos do estudo em análise concentra-se na busca da efetivação da autonomia municipal, mediante a mudança de cultura dos gestores locais, reduzindo a dependência das transferências intergovernamentais, uma vez incrementadas as receitas próprias municipais. Isto não se faz num “pisar de olhos”, pois tem a ver com o costume e a tradição de subserviência da gestão municipal, em que as relações político-partidárias ditam o ritmo dos recursos oriundos de transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais para a administração local. Dependendo do relacionamento do gestor municipal com os líderes dos governos estadual e federal, a gestão pública municipal poderá contar com o auxílio de verbas extraorçamentárias, liberadas em função do prestígio do Prefeito ou de negócios que envolvem interesses particulares. Muitas vezes, compromete-se a liberdade do gestor municipal ao se fazer determinados acordos político-partidários que reduzem a margem de manobra da administração local, que se torna dependente não só das transferências intergovernamentais, mas também das voluntárias, firmadas com o objetivo de barganha política, em detrimento do interesse público municipal.

➤ **Conscientização da população sobre os conceitos de cidadania, controle social dos gastos públicos, participação popular, democracia, ética e economia solidária**

Complementando as ações para que o objetivo de incremento das receitas próprias seja atingido, necessária se faz a conscientização dos munícipes sobre o que é cidadania, como se exerce o controle social dos gastos públicos, de que forma pode haver a participação popular no processo de definição das prioridades de políticas públicas, como efetivar a democracia no cotidiano da cidade, o que se entende por ética e que implicações uma gestão ética tem na melhoria da qualidade do serviço prestado à população, assim como entender a importância de incentivar a prática da economia solidária, em que os setores econômicos locais são priorizados, com ênfase na geração de emprego e renda por meio de atividades sustentáveis.

Isso se materializa aos poucos, começando com a conscientização da gestão municipal e disseminando-se as ideias de mudança de cultura e de hábitos envolvendo os líderes da sociedade civil, partícipes do processo de convencimento dos demais cidadãos de que a melhoria dos serviços públicos municipais depende, diretamente, do incremento das receitas próprias municipais. Portanto, isso implica comprometimento de todos para que os benefícios advindos das medidas adotadas pela administração municipal sejam percebidos e usufruídos pela maioria da população, no médio prazo, aliviando as demandas reprimidas que sufocam aqueles que, muitas vezes, somente contam com os órgãos públicos municipais responsáveis pela oferta de serviços públicos.

➤ **Educação para emancipação pessoal, social e político-econômica**

Todo e qualquer processo de mudança estrutural requer a decisão política de tornar a educação pública essencial para que se efetive a emancipação pessoal, social e político-econômica. Logo, o orçamento municipal destinado à educação deve ser dinamizado, priorizando-se a remuneração justa - e compatível com suas responsabilidades - dos professores.

➤ **Educação fiscal como “projeto de Estado” (essência vinculada à aplicação legal, impessoal, moral, de conhecimento público e eficiente das receitas municipais)**

O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF - coordenado pela Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF, órgão do Ministério da Fazenda, em conjunto

com as Secretarias de Fazenda e Finanças dos estados e dos municípios – realiza o trabalho de conscientização sobre o papel da tributação como responsável pelo financiamento das políticas públicas, por meio dos planos, projetos e programas inseridos nos orçamentos (PPA, LDO e LOA). Além disso, dissemina os conceitos de cidadania, controle social dos gastos públicos, participação popular, democracia e ética, visando à melhoria da prestação dos serviços disponibilizados à população. Portanto, trata-se de um projeto de Estado, e não de governo, pois voltado à melhoria contínua da relação Estado-sociedade, viabilizando o empoderamento da sociedade civil nas decisões que dizem respeito à vida cotidiana de cada cidadão, que exerce o papel de financiador dos recursos e de receptor dos serviços públicos, concomitantemente.

Por isso, cabe à gestão municipal a decisão de viabilizar a disseminação dos conceitos inerentes à educação fiscal, em sinergia com os órgãos e demais entidades vinculadas ao objetivo de potencializar a conscientização, participação e efetivo exercício do poder mediante a colaboração com a administração pública municipal.

➤ **Capacitação dos servidores públicos municipais**

Uma coisa é certa: dificilmente se tornará eficiente, eficaz e efetivo o serviço público prestado à população sem a capacitação dos servidores públicos municipais. São eles os responsáveis pela efetivação da melhoria dos processos, uma vez que a rotina da administração pública municipal é realizada por eles, com a ajuda dos funcionários terceirizados (que, na maioria das vezes, não têm motivação e segurança de que ficarão por mais de um mandato, daí não se comprometem como os agentes públicos efetivos).

A fim de que se chegue a bom termo em relação ao tema em destaque, necessária se faz a qualificação contínua, tanto dos servidores efetivos quanto dos terceirizados, pois a conjunção de conhecimentos, habilidades e atitudes poderá resultar em melhor desempenho das tarefas nos diversos órgãos municipais, criando-se uma sinergia positiva que motivará todo o serviço público, com ganhos consideráveis de produtividade e resultado positivo para a população.

➤ **Prestação de Contas – pelo poder público municipal - objetiva, clara e transparente, acessível à população, avaliando metas e resultados**

Ao gestor público municipal cabe uma tarefa ímpar, qual seja a de prestar contas, mensalmente, à população. Mas não basta o cumprimento da formalidade prevista na

legislação. Deve-se caminhar para a prática de uma prestação de contas compreensível pelo leigo, pelo cidadão comum que trabalha diuturnamente para financiar os recursos que possibilitam a existência da administração pública municipal. Assim é que as entidades representativas da sociedade civil devem ser chamadas para as reuniões de prestação de contas, a fim de que o chefe do Poder Executivo Municipal disserte sobre a forma de aplicação dos recursos públicos, em conformidade com o orçamento aprovado pela Câmara Municipal e tendo em vista a melhoria do bem-estar coletivo. Daí a importância da discussão, elaboração e aprovação de uma Lei Orçamentária Anual – LOA que reflita o consenso advindo do debate democrático entre as diversas camadas sociais, quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e do Plano Plurianual – PPA. São as três peças orçamentárias que delimitarão a aplicação dos recursos públicos municipais segundo critérios representativos dos interesses da coletividade ou de grupos de interesse particulares. Desse debate advirão dias melhores para toda a comunidade, ou a apropriação dos recursos públicos pelos detentores do poder econômico. Portanto, cabe ao Prefeito liderar tal negociação, tendo em vista a prevalência da autonomia e independência da gestão municipal.

➤ **Convênios com entidades representativas (sindicatos, associações, conselhos, igrejas etc.) visando à elaboração do orçamento municipal compartilhado**

De forma prática, a percepção da melhoria dos serviços públicos decorrente do incremento das receitas próprias municipais só acontecerá se, antes de iniciado o processo de conscientização da população, houver uma mobilização pela elaboração do orçamento municipal compartilhado. Com isso, a sociedade civil será chamada a contribuir com a definição das prioridades dos planos, programas e projetos que representarão as políticas públicas que farão parte do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, todas de iniciativa do Poder Executivo, mas cuja discussão, votação e aprovação ocorrem no âmbito do poder legislativo municipal.

Cabe à administração municipal a motivação para a participação do maior número possível de entidades representativas da sociedade civil independentemente de partidos políticos, de concepções religiosas ou filosóficas. Quanto maior o número de representantes que participem das negociações sobre a definição dos orçamentos municipais, mais legitimidade terá a aplicação dos recursos públicos arrecadados pelo esforço coletivo de incrementar as receitas próprias municipais. Logo, a consciência coletiva de que as políticas públicas derivam da participação da sociedade, e não somente do programa de governo

municipal, garantirá a efetividade da melhoria dos serviços prestados à coletividade, sem qualquer tipo de questionamento sobre o grupo político que comanda os destinos do município.

➤ **Apoio a atividades culturais, esportivas, religiosas, sindicais etc., como forma de legitimar a gestão municipal**

Já está mais do que demonstrada a importância das atividades culturais, esportivas, religiosas, sindicais, enfim, das entidades da sociedade civil, para envolver, comprometer e legitimar as ações da gestão municipal. Isso acontece simplesmente pelo fato de que o cidadão vive no município, tem seus amigos e familiares todos próximos, compartilhando sonhos e desejos em comum, portanto, torna-se bem fácil a conscientização de quem está perto, morando na mesma rua, no mesmo bairro, tornando-se copartícipe das transformações que ocorrem em sua cidade.

Por isso, é tarefa essencial da gestão municipal agregar tais atividades, de tal modo que a sociedade civil, em seus vários segmentos, sintam-se representada e atuante, ao mesmo tempo em que proporciona vida social e cultural para toda a população, sem qualquer preconceito de raça, cor, religião etc.

➤ **Combate à má gestão dos recursos públicos mediante auditorias promovidas por órgãos de controle internos e externos**

Como forma de garantir a implantação, manutenção e melhoria contínua das mudanças promovidas na gestão municipal, indispensável se faz a realização de auditorias, por meio de órgãos de controle da própria administração municipal, como também por órgãos de controle externos. Em assim agindo, a administração municipal previne-se contra a corrupção e má-gestão dos recursos públicos, tanto de origem própria como decorrentes de transferência intergovernamentais, a bem do interesse público e da melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

➤ **Construção do “PACTO MUNICIPAL PELA CIDADANIA”, compreendendo poder público municipal e entidades representativas da sociedade**

Por fim, é de fundamental importância a celebração de um verdadeiro acordo entre o poder público municipal e a sociedade civil, por meio de suas entidades representativas. Como decorrência disso, seria firmado um “PACTO MUNICIPAL PELA

CIDADANIA”, visando à discussão, votação e aplicação de um projeto de cidade que vislumbre a resolução dos problemas comunitários, considerando o tempo necessário para tanto, seja no curto, no médio ou no longo prazos.

A opção contrária seria a continuidade e aprofundamento dos problemas existentes, uma vez que, sem a participação e a legitimação democrática da população interessada, dificilmente se conseguirá alcançar qualquer vitória, no que diz respeito às políticas públicas municipais.

3 BASE DE DADOS E METODOLOGIA

3.1 Base de dados/variáveis consideradas

Em relação às variáveis a serem analisadas, utilizar-se-á a arrecadação própria (somatório da arrecadação com ISSQN, IPTU, ITBI) de cada município cearense como variável dependente. Ou seja, essa variável representará o output da função de produção a qual se associa a eficiência técnica na produção de impostos. Já em relação às variáveis explicativas, serão utilizados os PIB's setoriais (agrícola, industrial e de serviços) de cada município, que além de servirem para controle, são importantes para identificar qual é o setor econômico que contribui relativamente mais para a arrecadação fiscal. A população também é variável utilizada para controle, uma vez que se espera que quanto maior o tamanho da população, maior tende a ser a arrecadação de tributos.

A Cota do Fundo de Participação dos Municípios (Cota FPM) é utilizada para captar o efeito das transferências da União para os municípios, assim como uma variável útil para identificar se os municípios que recebem uma maior cota possuem incentivos a arrecadar menos, o que poderia indicar a existência do efeito “preguiça fiscal”.

Para verificar se os processos eleitorais possuem alguma importância na arrecadação municipal, foram incluídas duas *dummies* eleitorais: uma que capta a existência de eleições municipais e outra que capta as eleições presidenciais, assumindo o valor 1 em anos eleitorais e o valor 0 em anos não eleitorais. Além disso, buscando captar diferenças regionais na arrecadação, inclui-se *dummies* para cada região cearense: Região Metropolitana de Fortaleza, Litoral Leste/Jaguaribe, Baturité, Litoral Oeste, Sertão Central, Sobral/Ibiapaba, Inhamuns e Cariri. Além das *dummies*, foi inserido a variável tamanho do estado, que é a relação entre arrecadação compartilhada e PIB. Tal variável permite captar a influência do poder do município em obter receitas com arrecadação que não é de sua competência exclusiva sobre a eficiência em sua arrecadação de exclusiva competência.

Cabe ressaltar que as variáveis supramencionadas tiveram como parâmetros os dados contidos na página oficial do IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, especialmente o estudo “Anuário Estatístico do Ceará”, disponível no endereço eletrônico www.ipece.ce.gov.br. O período considerado no levantamento de dados compreende os exercícios de 2008 a 2014 para a totalidade dos municípios cearenses (184).

Em resumo, estas são as variáveis consideradas na análise:

1. **Variável dependente** (output da função de produção $\rightarrow Y$): Arrecadação própria (somatório da arrecadação do ISSQN, IPTU e ITBI) de cada município.
2. **Variáveis explicativas:**
 - **PIB's setoriais (agrícola, industrial e de serviços)** de cada município, que além de servirem para controle, são importantes para identificar qual é o setor econômico que contribui relativamente mais para a arrecadação fiscal.
 - **População**, também utilizada para controle, uma vez que se espera que quanto maior o tamanho da população, maior tende a ser a arrecadação.
 - **Cotas Partes (Cota FPM, ICMS e FUNDEB)**, utilizadas para captar o efeito das transferências da União e do Estado para os municípios.
 - **Dois dummies eleitorais:** uma que capta a existência de eleições municipais e outra que capta as eleições presidenciais, assumindo o valor 1 em anos eleitorais e o valor 0 em anos não eleitorais, para verificar se os processos eleitorais possuem alguma importância na arrecadação municipal.
 - **Dummies para cada região cearense:** buscando captar diferenças regionais na arrecadação, compõe-se de: Região Metropolitana de Fortaleza, Litoral Leste/Jaguaribe, Baturité, Litoral Oeste, Sertão Central, Sobral/Ibiapaba, Inhamuns e Cariri.

Tamanho Estatal, que é a relação entre arrecadação compartilhada e PIB. Tal variável permite captar a influência do poder do município em obter receitas com arrecadação que não é de sua competência exclusiva sobre a eficiência em sua arrecadação de exclusiva competência.

3.2 Metodologia

Dito isso, cabe agora definir o método econométrico a ser usado neste trabalho, análogo ao utilizado por Siqueira (2014), a saber: uma metodologia da fronteira estocástica que busca medir o esforço fiscal de países, estados e municípios/províncias.

Assim se expressam os autores mencionados: “É importante ressaltar que a modelagem de fronteira estocástica de produção foi inicialmente e simultaneamente proposta por Aigner, Leobel e Schmidt (1977) e Meeusen e Broeck (1977), que segundo Kumbhakar e Lovell (2000) tiveram como principal contribuição em relação aos trabalhos anteriores o fato de reconhecerem que os desvios em relação à fronteira eficiente podem se dar, não só pela

ineficiência das unidades produtoras, mas também por choques aleatórios, ou seja, fora do controle do produtor, que não são captados nas análises determinísticas e não paramétricas. A partir dos resultados obtidos por esses autores, Pitt e Lee (1981) desenvolveram trabalhos que permitiram a modelagem da fronteira estocástica para dados em Painel, e segundo Feitosa (2009) “a modelagem [...] incorpora o componente de ineficiência técnica de produção, [defendida por] Battese e Coeli (1995), que sugerem que a ineficiência técnica é modelada por um vetor de variáveis” (FEITOSA, 2009, p. 19). Neste sentido, Boueri *et al.* (2009) em seu trabalho sobre a eficiência fiscal dos estados brasileiros, definem que o método de fronteira estocástica de produção”.

Parte do princípio de que a produção de uma unidade produtora (empresa, governo, máquina etc.) depende do nível de utilização dos insumos requeridos, de um choque aleatório normal que afeta a produtividade da unidade e de outro componente associado à ineficiência da unidade. Este último componente sempre assume valores positivos e, portanto, deve a ele ser associada uma distribuição também sempre positiva. (BOUERI *et al.*, 2009, p. 845).

A definição acima mostra que o método de fronteira estocástica capta tanto o potencial de produção, quanto efeitos não desejados sobre essa produção, sendo estes efeitos frutos da ineficiência das unidades produtoras, ou mesmo associados a choques aleatórios no processo produtivo, mostrando-se uma boa opção para a análise proposta neste trabalho. (SIQUEIRA, 2014, p. 33 e 34).

Conforme ressalta Siqueira (2014), um dos autores a estudar o esforço fiscal dos países através da fronteira estocástica de produção foi Piancastelli (2001). Em seu estudo, o autor identificou que as principais variáveis que influenciam o esforço fiscal para os países são: renda *per capita*, grau de abertura comercial e participação do setor agrícola no PIB.

Siqueira (2014) revisa, também, o trabalho de Fenchietto e Pessino (2013), que utilizaram a metodologia de fronteira estocástica para estimar o esforço fiscal de países. Os autores defendem que tal método é mais adequado, pois possibilita captar distúrbios aleatórios que, por exemplo, modelos de mínimos quadrados ordinários (OLS) não captariam, dado que segundo os autores “a abordagem OLS assume que todos os países estão tecnicamente eficientes, enquanto a abordagem de fronteira estocástica inclui uma variável para diferentes níveis de ineficiência”.

No caso do esforço fiscal dos estados, há muitos estudos para o Brasil. Um dos mais importantes é o de Reis e Blanco (1996), pois se constitui em um marco na literatura nacional acerca do tema. Nele os autores trazem que, no caso dos estados, as variáveis mais importantes na explicação do esforço fiscal são: população total, produção industrial, PIB e taxa de inflação. A literatura sobre o esforço fiscal dos municípios é relativamente pequena, encontram-se poucos estudos para os municípios brasileiros. Dentre esses se destacam o

realizado por Ribeiro (1999), que constata que no caso dos municípios gaúchos as transferências realizam forte influência sobre o esforço fiscal destas unidades federadas, e o trabalho realizado por Orair e Alencar (2010), que mostra um panorama geral sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros estimando o esforço fiscal destes e sua relação com as transferências intergovernamentais. (SIQUEIRA 2014, p. 35).

Continuando a transcrição do estudo em referência: “A forma funcional a ser estimada para avaliar a eficiência dos municípios em arrecadar impostos, para com isso poder obter o índice de esforço fiscal desses entes federados, é de grande importância para se obter resultados consistentes. Neste sentido, este trabalho avaliou algumas das possíveis formas funcionais para a metodologia de fronteira estocástica de produção de impostos no intuito de verificar qual delas melhor se ajusta ao conjunto de dados disponível. As formas funcionais testadas foram a Trasnlog e a forma funcional de Cobb-Douglas, pois são as mais indicadas na literatura sobre o tema (KUMBHAKAR; LOVELL, 2000). A partir de algumas simulações foi possível notar que a forma funcional de Cobb-Douglas apresenta melhor ajustamento ao conjunto de dados disponível” (p. 36). “Para que seja estimada a função de produção impostos do tipo Cobb-Douglas é usado o método de máxima verossimilhança em uma aplicação logarítmica nas variáveis estudadas, tendo em vista que esta aplicação permite avaliar os coeficientes em termos de elasticidade, dando uma melhor noção da sensibilidade da arrecadação municipal em relação as suas variáveis explicativas” (p. 37).

Sendo assim, este trabalho optou por utilizar a metodologia de fronteira estocástica de produção para estimar a eficiência tributária dos municípios cearenses, usando dados em painel para os anos de 2008 a 2014.

Com base nas variáveis estudadas, adotou-se o seguinte “MODELO ECONOMÉTRICO”:

$$\text{Log}(Y_m) = \beta_0 + \beta_i \text{Log}(\text{PIB}_s) + \beta_j D_R + \beta_k D_E + \beta_w \text{Log}(\text{POP}) + \beta_z \text{Log}(\text{T}_{UE}) + \beta_y \text{Log}(\text{Tam}) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

sendo:

Y_m → Arrecadação Própria do Município m.

PIB_s → PIB setorial: Agrícola, Serviços e Industrial => $i = 1, 2$ e 3 ;

D_R → as 8 macrorregiões => $j = 4$ a 11 ;

D_E → dummies eleitorais: eleições municipais (D_{EM}) e Presidenciais (D_{EP}) => $k = 12$ e 13 ;

POP → População => $w = 14$;

T_{UE} → as transferências da União e dos Estados (FPM, ICMS e FUNDEB) $\Rightarrow z = 15a 17$;

Tam → Tamanho Estatal $\Rightarrow y = 18$;

ε_{it} → Erro aleatório.

Para estimar o referido modelo, utilizou-se a econometria de dados em painéis, metodologia bem resumida na Nota Técnica nº 37 - UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE OS MODELOS COM DADOS EM PAINEL, de Loureiro e Costa (2009), editado pelo IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Antes de estimar o modelo, é necessário determinar se devemos utilizar os modelos de dados agrupados, de efeitos fixos ou de efeitos aleatórios.

Como há problema de heterocedasticidade nos dados, foram estimados todos os modelos com correção de White, que fornece uma estimativa robusta à heterocedasticidade.

Inicialmente, foram feitas estimativas sem as “*dummies*” regionais (d2 a d8), pois nos modelos de efeitos fixos e aleatórios o Software E-VIEWS retornou a informação de que a matriz era quase singular. Para analisar os efeitos regionais, será estimado um modelo agrupado (*pooled*).

4.1. Testes para escolha do melhor modelo (agrupado, efeito fixo e efeito aleatório)

a. **Teste de Chow:** modelo agrupado (pool) X efeito fixo. Realizado após a estimação do modelo de efeito fixo.

H0: Modelo Agrupado

H1: Modelo de Efeito Fixo

Os resultados obtidos por meio do E-Views são os seguintes:

Redundant Fixed Effects Tests
Equation: Untitled
Test cross-section fixed effects

| Effects Test | Statistic | d.f. | Prob. |
|--------------------------|-------------|------------|--------|
| Cross-section F | 13.936218 | (183,1094) | 0.0000 |
| Cross-section Chi-square | 1549.890663 | 183 | 0.0000 |

A estatística F (Cross-section F) evidencia que o modelo de efeito fixo é mais indicado do que o agrupado. Passamos, então, a verificar se o modelo de efeitos fixos é mais adequado do que o de efeitos aleatórios, utilizando o teste de Hausman.

b. **Teste de Hausman:** Efeito fixo X efeito aleatório. Realizado após a estimação do modelo de efeito aleatório.

H0: Efeito aleatório

H1: Efeito fixo

Os resultados obtidos por meio do E-Views são os seguintes:

Correlated Random Effects - Hausman Test
Equation: Untitled
Test cross-section random effects

| Test Summary | Chi-Sq. Statistic | Chi-Sq. d.f. | Prob. |
|----------------------|-------------------|--------------|--------|
| Cross-section random | 0.009875 | 10 | 0,8999 |

Por meio do teste de Hausman, observamos que o modelo de efeito aleatório é rejeitado em favor do efeito fixo. Então, vamos estimar o modelo de efeito fixo:

4.2 Estimação do modelo de efeitos fixos

Realizadas as estimativas do modelo econométrico de dados em painéis, foram obtidos os seguintes resultados, sintetizados nas Tabelas 1 e 2 a seguir (As saídas do Software E-Views estão elencadas no Apêndice A):

Tabela 1 – Resultados do Modelo de Efeitos Fixos

| Variável | Coefficiente | Desvio Padrão | t-Statistic | Prob. |
|----------|--------------|---------------|-------------|--------|
| C | -9.914045 | 1.905349 | -5.203269 | 0.0000 |
| LPIBA | 0.157860 | 0.040850 | 3.864353 | 0.0001 |
| LPIBI | 0.305597 | 0.044321 | 6.895152 | 0.0000 |
| LPIBS | 0.737581 | 0.152904 | 4.823816 | 0.0000 |
| DEM | -0.085207 | 0.089030 | -0.957052 | 0.3387 |
| DEP | 0.219605 | 0.103895 | 2.113726 | 0.0347 |
| LPOP | 0.258934 | 0.171636 | 1.508621 | 0.1316 |
| LFPM | -0.604673 | 0.099794 | -6.059192 | 0.0000 |
| LICMS | 0.441793 | 0.056284 | 7.849291 | 0.0000 |
| LFUNDEB | 0.069324 | 0.107573 | 0.644442 | 0.5194 |
| LTAM | 0.679834 | 0.145992 | 4.656663 | 0.0000 |

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos resultados do E-Views.

Tabela 2 – Resultados do Modelo Agrupado

| Variável | Coefficiente | Desvio Padrão | t-Statistic | Prob. |
|----------|--------------|---------------|-------------|--------|
| C | -10.55305 | 1.837090 | -5.744441 | 0.0000 |
| LPIBA | 0.198225 | 0.031766 | 6.240262 | 0.0000 |
| LPIBI | 0.320485 | 0.048286 | 6.637197 | 0.0000 |
| LPIBS | 0.753667 | 0.157550 | 4.783657 | 0.0000 |
| D2 | -0.306709 | 0.056453 | -5.432991 | 0.0000 |
| D3 | -0.339130 | 0.062003 | -5.469548 | 0.0000 |
| D4 | -0.651860 | 0.047978 | -13.58659 | 0.0000 |
| D5 | -0.425678 | 0.036754 | -11.58193 | 0.0000 |

Continua

Tabela 2 – Resultados do Modelo Agrupado

| Variável | Coefficiente | Desvio Padrão | t-Statistic | Prob. |
|----------|--------------|---------------|-------------|--------|
| D6 | -0.534765 | 0.050376 | -10.61554 | 0.0000 |
| D7 | -0.276318 | 0.051747 | -5.339799 | 0.0000 |
| D8 | -0.083347 | 0.076972 | -1.082826 | 0.2791 |
| DEM | -0.060821 | 0.080210 | -0.758270 | 0.4484 |
| DEP | 0.220776 | 0.089186 | 2.475457 | 0.0134 |
| LPOP | 0.169939 | 0.163265 | 1.040882 | 0.2981 |
| LFPM | -0.709677 | 0.100472 | -7.063402 | 0.0000 |
| LICMS | 0.386427 | 0.054013 | 7.154287 | 0.0000 |
| LFUNDEB | 0.247428 | 0.120068 | 2.060727 | 0.0395 |
| LTAM | 0.797679 | 0.153209 | 5.206494 | 0.0000 |

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos resultados do E-Views.

As variáveis do modelo foram significativas a um nível de 99% de confiança, o que mostra que tais variáveis estão realmente explicando as variações na arrecadação própria dos municípios cearenses. Ressalte-se que as únicas variáveis não significativas, no caso da especificação acima, são as *dummies* para cada região cearense. No que diz respeito às eleições municipais, estas não têm poder de aumentar a arrecadação própria dos municípios, ao contrário das eleições presidenciais.

Quanto às variáveis significativas nota-se, em primeiro lugar, que os PIB's setoriais foram todos positivamente relacionados com a arrecadação própria municipal, sendo destaque o setor de serviços, pois este foi o que apresentou maior elasticidade (0,75) em comparação com o setor industrial (0,32) e 0,19 do PIB do setor agrícola. No que se refere à relação entre as variáveis setoriais e a arrecadação própria, pode-se perceber que o PIB do setor de serviços apresentou relação positiva com a arrecadação própria. Esse resultado explica-se pelo fato de o setor de serviços ser o principal responsável pela arrecadação própria municipal, composta por três impostos, a saber: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Ressalte-se que os coeficientes das variáveis População, Cota-parte do ICMS e Tamanho do estado (relação dos impostos totais, arrecadação própria e compartilhada com o PIB) foram todos positivos. No que tange à população, espera-se que quanto maior a população maior será o potencial de arrecadação própria do município, uma vez que mais habitantes demandam mais consumo e possibilitam o crescimento da renda e do patrimônio. A relação positiva da arrecadação própria com as transferências do ICMS aos municípios revela-se uma surpresa, tendo em vista o chamado efeito preguiça fiscal (quanto maiores as

transferências maior a probabilidade de o município se acomodar e não buscar, com esforço próprio, aumentar suas receitas próprias). Foi o que se verificou na análise da variável FPM, constituída pelas transferências federais de parte do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados para os municípios (aqui se configura, claramente, o efeito preguiça fiscal, dada a negatividade do índice encontrado no estudo). A variável “Tamanho Estatal” apresentou sinal esperado, tendo em vista que um município com maior poder de arrecadação total (compartilhada), ou seja, com melhor administração tributária, tende a ter maior arrecadação própria em relação àqueles que não têm tal poder e organização administrativa. Esta variável permitiu verificar qual a influência dos demais impostos sobre arrecadação própria dos municípios.

4.3 Índice de esforço fiscal, GAP tributário e concentração da arrecadação

Após a discussão dos resultados encontrados no modelo, que apontaram para os fatores determinantes do esforço fiscal dos municípios cearenses, esta seção apresentará os resultados da eficiência destes entes federados em arrecadar tributos, sendo esta medida calculada a partir do índice de esforço fiscal e pela modelagem de fronteira estocástica. Tal modelagem permite avaliar a eficiência técnica das unidades “produtoras de impostos” a partir de uma comparação de quanto do potencial de tributação possível (fronteira) foi alcançado. Para que se possa verificar a eficiência, a partir do esforço fiscal dos municípios cearenses, na sua administração da arrecadação tributária, foi elaborada uma tabela que mostra os resultados do esforço fiscal de cada município. Além disso, a arrecadação potencial, a efetiva e o GAP tributário foram calculados com base nesse índice de eficiência (apêndice A). Percebe-se, através dos dados do apêndice B, que o resultado médio do esforço fiscal dos municípios cearenses ficou em 0,6716 (este resultado é fruto de uma média aritmética envolvendo todos os municípios estimados), o que mostra que é possível aumentar sua arrecadação e, conseqüentemente, as receitas com sua base de tributação própria, sem, necessariamente, a dependência de um maior volume de transferências do estado e da União, diminuindo, portanto, a fragilidade financeira existente nesta esfera.

Considerando O GAP tributário médio calculado (diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva), a arrecadação própria dos municípios cearenses poderia crescer 117,58%. Pelos números apresentados, há uma perda potencial expressiva de recursos por parte dos municípios cearenses, o que certamente contribuiria para diminuir a dependência das administrações locais das transferências intergovernamentais.

Como resultado significativo da análise ressalta-se a concentração da arrecadação efetiva média na Região Metropolitana de Fortaleza - RMF. Do total médio arrecadado em todos os municípios cearenses, a RMF representou 84,37%, ou seja, em apenas 19 municípios (pouco mais de 10% dos 184 que formam o estado cearense) aglutinou-se a arrecadação própria das administrações locais. A RMF é composta pelos seguintes municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi.

Além da RMF somente se destacam, no estudo realizado, os municípios de Sobral e Juazeiro do Norte, uma vez que a primeira cidade representou 1,72% da arrecadação efetiva média e a segunda, 1,50%. Dessa forma, constata-se que apenas nove municípios (Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Horizonte, Maracanaú, São Gonçalo do Amarante – estes da RMF - mais Sobral e Juazeiro) concentram 85,61% da arrecadação efetiva média do conjunto de municípios cearenses, evidenciando a fragilidade das finanças públicas municipais e a mais absoluta dependência das transferências intergovernamentais dos restantes 175 municípios que compõem o território cearense.

Diante da discussão acima, vale destacar que a estimação do esforço fiscal pode apontar caminhos para uma melhor política de distribuição de renda, tomando por base o volume financeiro das transferências intergovernamentais. Permite ainda que se verifique o panorama da arrecadação municipal, contribuindo para que os administradores municipais conheçam seus potenciais tributários e possam, a partir destas informações, aplicar políticas fiscais mais consistentes e direcionadas no sentido de sanar a ineficiência existente em sua arrecadação.

Tabela 3 – Os 10 Municípios com maior esforço fiscal do Ceará

| Município | Esforço Fiscal | Arrecadação Efetiva em 2014 | Potencial de Arrecadação | Gap Tributário |
|------------------|----------------|-----------------------------|--------------------------|----------------|
| Barbalha | 0,9220 | 3.435.860,00 | 3.726.362,41 | 290.502,41 |
| Nova Russas | 0,9204 | 781.773,14 | 849.360,38 | 67.587,24 |
| Pacoti | 0,9163 | 304.547,29 | 332.370,93 | 27.823,64 |
| Piquet Carneiro | 0,8931 | 358.711,00 | 401.654,10 | 42.943,10 |
| Jucás | 0,8895 | 624.731,57 | 702.337,37 | 77.605,80 |
| Várzea Alegre | 0,8883 | 979.987,29 | 1.103.176,53 | 123.189,24 |
| Banabuiú | 0,8839 | 552.109,29 | 624.619,90 | 72.510,61 |
| Cedro | 0,8787 | 608.191,57 | 692.120,38 | 83.928,81 |
| Campos Sales | 0,8716 | 664.201,43 | 762.060,25 | 97.858,82 |
| Monsenhor Tabosa | 0,8715 | 346.513,00 | 397.619,80 | 51.106,80 |
| Média | 0,8935 | - | - | - |

Continua

Conclusão

Tabela 3 – Os 10 Municípios com maior esforço fiscal do Ceará

| Município | Esforço Fiscal | Arrecadação Efetiva em 2014 | Potencial de Arrecadação | Gap Tributário |
|------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Total | - | 8.656.625,58 | 9.591.682,05 | 935.056,47 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os municípios acima elencados obtiveram os melhores índices de esforço fiscal – IEF, estando bem acima do IEF médio (0,6716). Ressalte-se que o Gap Tributário existe, mas não chega a ser considerável, o que expressa o desempenho relativamente satisfatório da arrecadação efetiva, aproximando-se da arrecadação potencial. Dos dez municípios com melhor desempenho fiscal, chama atenção o fato de nenhum deles fazer parte da Região Metropolitana de Fortaleza - RMF. Isso indica o potencial de crescimento da arrecadação efetiva total, tendo em vista que 84,37% dela estão concentrados na RMF.

Tabela 4 – Os 10 Municípios com menor esforço fiscal do Ceará

| Município | Esforço Fiscal | Arrecadação Efetiva em 2014 | Potencial de Arrecadação | Gap Tributário |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| São Gonçalo do Amarante | 0,0563 | 52.719.381,43 | 936.524.137,12 | 883.804.755,70 |
| Guaramiranga | 0,2657 | 640.445,57 | 2.410.477,91 | 1.770.032,34 |
| Penaforte | 0,2987 | 1.461.519,71 | 4.893.554,73 | 3.432.035,01 |
| Tururu | 0,3104 | 98.041,00 | 315.803,35 | 217.762,35 |
| Eusébio | 0,3250 | 24.195.555,71 | 74.445.181,73 | 50.249.626,02 |
| Aquiraz | 0,3412 | 22.011.703,29 | 64.509.800,61 | 42.498.097,33 |
| Tauá | 0,3744 | 4.738.700,29 | 12.655.346,31 | 7.916.646,03 |
| Jati | 0,3836 | 989.266,71 | 2.579.053,71 | 1.589.786,99 |
| Apuiarés | 0,3982 | 130.163,14 | 326.879,76 | 196.716,62 |
| Jijoca de Jericoacoara | 0,4050 | 1.387.209,71 | 3.425.514,16 | 2.038.304,44 |
| Média | 0,31585 | - | - | - |
| Total | - | 108.371.986,56 | 1.102.085.749,39 | 993.713.762,83 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação aos municípios com pior desempenho fiscal, evidencia-se São Gonçalo do Amarante, devido à magnitude do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP, localizado em seu território, responsável pela geração da maior parte das transferências intergovernamentais, advindas do IPI e do ICMS, respectivamente, por meio do Fundo de Participação dos Municípios e da Cota-parte do ICMS. Considerando a participação relativa de São Gonçalo do Amarante na arrecadação efetiva média do estado (4,13%), pode-se deduzir que o incremento do Produto Interno Bruto - PIB proporcionado pelas indústrias do CIPP (especialmente os investimentos efetivados na Companhia Siderúrgica do Pecém –

CSP) são responsáveis pelo seu desempenho surpreendentemente negativo no Índice de Esforço Fiscal - IEF.

Chama atenção, também, o desempenho pífio de Aquiraz e Eusébio, localizados na RMF. Estão entre os dez municípios de pior Índice de Esforço Fiscal - IEF, a saber: 0,3412 e 0,3250, respectivamente, bem abaixo do IEF médio (0,6716). Certamente, pela influência que recebem de Fortaleza, dada a proximidade territorial e também o tamanho da população e a relevância do PIB, seu desempenho na arrecadação própria tem um potencial de crescimento expressivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de estudar o esforço fiscal dos municípios cearenses, este trabalho organizou, em forma de painel, uma base de dados montada a partir do estudo “Anuário Estatístico do Ceará”, editado pelo IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, para o período de 2008 a 2014, o que permitiu uma avaliação da situação fiscal destes municípios, bem como um olhar conjuntural das finanças municipais no estado.

Através da estimação da fronteira estocástica de produção de impostos, foi possível identificar, com maior rigor estatístico, fatores que influenciam a arrecadação própria e, conseqüentemente, o esforço fiscal. Neste sentido, percebeu-se que municípios localizados nas regiões mais distantes da capital - com exceção de Sobral e Juazeiro do Norte - tendem a arrecadar menos que municípios localizados na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF (que concentra 84,37% da arrecadação efetiva média). A participação relativa de cada município da RMF na arrecadação efetiva média do estado distribuiu-se assim: Aquiraz (1,73%), Cascavel (0,23%), Caucaia (2,46%), Chorozinho (0,05%), Eusébio (1,90%), Fortaleza (69,81%), Guaiuba (0,06%), Horizonte (0,42%), Itaitinga (0,23%), Maracanaú (1,94%), Maranguape (0,29%), Pacajus (0,21%), Pacatuba (0,16%), Paracuru (0,28%), Paraipaba (0,08%), Pindoretama (0,10%), São Gonçalo do Amarante (4,13%), São Luís do Curu (0,02%) e Trairi (0,29%).

Destaque merece a concentração da arrecadação efetiva em Fortaleza - praticamente 70% da arrecadação efetiva média - o que leva à conclusão de que o desempenho da capital influencia, positivamente, o Índice de Esforço Fiscal médio. Como sugestão de continuidade do estudo iniciado, poder-se-ia abstrair a capital da análise do esforço fiscal dos municípios cearenses. Com isso, os municípios poderiam apresentar desempenho mais realista, compatível com a busca de alternativas de melhoria da receita própria em relação às transferências intergovernamentais.

Evidenciou-se que apenas nove municípios (Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Horizonte, Maracanaú, São Gonçalo do Amarante, Sobral e Juazeiro) concentraram 85,61% da arrecadação própria do conjunto de municípios cearenses. Destaca-se, na análise, o fato de 97 municípios cearenses terem ultrapassado o esforço fiscal médio, enquanto os restantes 87 municípios obtiveram um desempenho abaixo da média do índice de esforço fiscal.

Percebeu-se, ainda, que um alto nível de atividade econômica, seja ela na indústria, no setor de serviços ou agrícola, tende a ampliar a eficiência na arrecadação tributária. Foi possível notar também que a população exerce influência na arrecadação

tributária, de forma que municípios com maiores populações tendem a apresentar, em média, maior esforço fiscal. Outro resultado importante é que a arrecadação tributária municipal não apresenta mudança significativa em anos eleitorais. No que se refere às transferências intergovernamentais, foi possível perceber que a principal transferência do governo central para os municípios, o FPM, apresentou influência negativa no esforço fiscal dos municípios cearenses. Por fim, foi possível notar que os municípios cearenses apresentam baixo esforço fiscal médio e que municípios com maiores rendas *per capita*s apresentam maior eficiência na arrecadação tributária.

Como conclusão do estudo, denota-se o potencial de crescimento da arrecadação própria, conforme a diferença estimada entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva – o GAP tributário – na ordem de 117,58% (cento e dezessete, vírgula cinquenta e oito por cento), o que possibilitaria mais do que duplicar o montante de recursos próprios à disposição das administrações municipais cearenses.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Rafael Menezes. **Índice de Qualidade da Gestão Pública Municipal: Uma Proposta de Mensuração**. 2015. 73f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15293>>.
- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília: Esaf, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília-DF.
- ARAÚJO, J. M. de. **Os Determinantes Institucionais do Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros**. Texto para Discussão, PIMES-UFPE, Recife, 2012.
- BATTESE, G.; COELLI, T. Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India. **Journal of Productivity Analysis**, v. 3, p. 153-169, 1992.
- BLANCO, F. A. **Ensaio sobre o federalismo fiscal no Brasil**. 2002. 169f. Tese (Doutorado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2002.
- BOUERI, R.; CARVALHO, A.; SILVA, F. **Eficiência Tributária dos Estados Brasileiros mensurada com um modelo de fronteira estocástica geograficamente ponderada**. Texto de Discussão n. 1.444, IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php>>.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>.
- COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. **O Impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios**. 2013. 64f. Tese (Doutorado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9493>>.
- FENOCHIETTO, R.; PESSINO, C. **Understanding Countries' Tax Effort**. International Monetary Fund.WP/13/244. Nov. 2013.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 496p.
- GOMES NETO, Lauro Sodré. **Esforço Fiscal e Transferências de Recursos aos Municípios Cearenses**. 2009. 40f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6093>>.

KHAIR, Amir Antônio; MELO, Luciane. O sistema tributário e os impostos sobre o patrimônio. *In*: BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 252-269.

LOUREIRO, A. O. F.; COSTA, L. O. **Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel**. Nota Técnica n. 37, IPECE, Fortaleza, 2009.

MACHADO JÚNIOR, Sâris Pinto; IRFFI, Guilherme, BENEGAS, Maurício. Análise da Eficiência Técnica dos Gastos com Educação, Saúde e Segurança Pública dos Municípios do Estado do Ceará. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/223/204>>.

MARINHO, E. L. L.; MOREIRA, A. F. **Esforço fiscal e carga tributária potencial dos Estados do Nordeste**. Estudos Econômicos n. 15, CENER, CAEN-UFC, Fortaleza, CE, Jun. 2000.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

_____. Federalismo Fiscal e Crescimento do Governo: Evidências Eleitorais para o Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ANPEC, 2004.

_____. Marcos. **Economia do Setor Público no Brasil**. Editora Elsevier, 2000.

ORAIR, R. A.; ALENCAR, A. A. **Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais**. Brasília: ESAF, 2010. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília-DF.

PIANCASTELLI, M. **Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries**. Cross Country Panel Data Analysis, 1985/95. Texto de Discussão n. 818, IPEA, 2001.

PINHEIRO, Willo Herbert Pontes. **Índice de Esforço Fiscal dos Municípios: Uma Aplicação aos Municípios Paraibanos**. 2013. 43f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6433>>.

REIS, E. J.; BLANCO, F. A. **Capacidade tributária dos Estados brasileiros, 1970/90**. Texto para Discussão n. 404, IPEA, Rio de Janeiro, fev. 1996.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. Editora Atlas, 2001.

RIBEIRO, E. Capacidade e esforço tributário no Rio Grande do Sul: O caso dos municípios. **Perspectiva Econômica on Line**, v. 1 n. 1, p. 21-49, 1999.

SIQUEIRA, Kleiton José da Silva Pereira de. **Esforço fiscal dos municípios pernambucanos: uma análise de fronteira estocástica**. 2014. 67f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12554>>.

VARSANO *et al.* **Uma Análise da Carga Tributária do Brasil**. Texto para Discussão n. 583, IPEA, 1998.

VIOL, A. A Definição e o Cômputo da Arrecadação Potencial. Análise do Potencial Econômico-Tributário e de seus Condicionantes. *In*: ASSEMBLEIA GERAL DO CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS, 40., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CIAT, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – SAÍDAS DO E-VIEWS

Estimação do modelo agrupado (POOL) com as dummies regionais

Dependent Variable: LAPT

Method: Panel Least Squares

Date: 10/05/17 Time: 21:55

Sample: 2008 2014

Periods included: 7

Cross-sections included: 184

Total panel (balanced) observations: 1288

White cross-section standard errors & covariance (d.f. corrected)

WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | -10.55305 | 1.837090 | -5.744441 | 0.0000 |
| LPIBA | 0.198225 | 0.031766 | 6.240262 | 0.0000 |
| LPIBI | 0.320485 | 0.048286 | 6.637197 | 0.0000 |
| LPIBS | 0.753667 | 0.157550 | 4.783657 | 0.0000 |
| D2 | -0.306709 | 0.056453 | -5.432991 | 0.0000 |
| D3 | -0.339130 | 0.062003 | -5.469548 | 0.0000 |
| D4 | -0.651860 | 0.047978 | -13.58659 | 0.0000 |
| D5 | -0.425678 | 0.036754 | -11.58193 | 0.0000 |
| D6 | -0.534765 | 0.050376 | -10.61554 | 0.0000 |
| D7 | -0.276318 | 0.051747 | -5.339799 | 0.0000 |
| D8 | -0.083347 | 0.076972 | -1.082826 | 0.2791 |
| DEM | -0.060821 | 0.080210 | -0.758270 | 0.4484 |
| DEP | 0.220776 | 0.089186 | 2.475457 | 0.0134 |
| LPOP | 0.169939 | 0.163265 | 1.040882 | 0.2981 |
| LFPM | -0.709677 | 0.100472 | -7.063402 | 0.0000 |
| LICMS | 0.386427 | 0.054013 | 7.154287 | 0.0000 |
| LFUNDEB | 0.247428 | 0.120068 | 2.060727 | 0.0395 |
| LTAM | 0.797679 | 0.153209 | 5.206494 | 0.0000 |
| R-squared | 0.810646 | Mean dependent var | | 13.46289 |
| Adjusted R-squared | 0.808112 | S.D. dependent var | | 1.375905 |
| S.E. of regression | 0.602716 | Akaike info criterion | | 1.839135 |
| Sum squared resid | 461.3483 | Schwarz criterion | | 1.911258 |
| Log likelihood | -1166.403 | Hannan-Quinn criter. | | 1.866208 |
| F-statistic | 319.8253 | Durbin-Watson stat | | 0.775656 |
| Prob(F-statistic) | 0.000000 | | | |

APÊNDICE B – TABELA 5

Tabela 5 – Índice de esforço fiscal ordenado

| Município | Esforço Fiscal |
|-------------------|----------------|
| Média | 0,6716 |
| Mediana | 0,6897 |
| Desvio Padrão | 0,1482 |
| Barbalha | 0,9220 |
| Nova Russas | 0,9204 |
| Pacoti | 0,9163 |
| Piquet Carneiro | 0,8931 |
| Jucás | 0,8895 |
| Várzea Alegre | 0,8883 |
| Banabuiú | 0,8839 |
| Cedro | 0,8787 |
| Campos Sales | 0,8716 |
| Monsenhor Tabosa | 0,8715 |
| Crato | 0,8681 |
| São Benedito | 0,8662 |
| Santana do Acaraú | 0,8656 |
| Moraújo | 0,8632 |
| Ererê | 0,8607 |
| Ararendá | 0,8601 |
| Paraipaba | 0,8597 |
| Saboeiro | 0,8540 |
| Jaguaribe | 0,8507 |
| Boa Viagem | 0,8493 |
| Acopiara | 0,8483 |
| Juazeiro do Norte | 0,8481 |
| Jardim | 0,8470 |
| Cascavel | 0,8470 |
| Massapê | 0,8434 |
| Aracoiaba | 0,8347 |
| Groaíras | 0,8338 |
| Aracati | 0,8302 |
| Icó | 0,8229 |
| Canindé | 0,8223 |
| Umari | 0,8217 |
| Quixeramobim | 0,8197 |
| Mulungu | 0,8177 |
| Varjota | 0,8152 |
| Chorozinho | 0,8148 |
| Pedra Branca | 0,8110 |
| Caucaia | 0,8072 |
| Baturité | 0,8019 |
| Jaguaretama | 0,7995 |
| Orós | 0,7963 |
| Capistrano | 0,7953 |

Continua

Continuação

Tabela 5 – Índice de esforço fiscal ordenado

| Município | Esforço Fiscal |
|---------------------------|-----------------------|
| Senador Sá | 0,7922 |
| Ipu | 0,7864 |
| Viçosa do Ceará | 0,7821 |
| Jaguaribara | 0,7812 |
| Guaiúba | 0,7777 |
| Coreaú | 0,7758 |
| Iguatu | 0,7755 |
| Uruoca | 0,7727 |
| Milhã | 0,7668 |
| Carnaubal | 0,7665 |
| Sobral | 0,7623 |
| Quixadá | 0,7620 |
| Fortim | 0,7602 |
| Russas | 0,7579 |
| Cariús | 0,7560 |
| Crateús | 0,7540 |
| Guaraciaba do Norte | 0,7525 |
| Palmácia | 0,7521 |
| Ipaumirim | 0,7493 |
| Pereiro | 0,7492 |
| Limoeiro do Norte | 0,7439 |
| Porteiras | 0,7438 |
| Maracanaú | 0,7421 |
| Senador Pompeu | 0,7409 |
| Novo Oriente | 0,7407 |
| Umirim | 0,7406 |
| Paracuru | 0,7399 |
| Aratuba | 0,7390 |
| Quiterianópolis | 0,7372 |
| Itaiçaba | 0,7367 |
| Tamboril | 0,7356 |
| Mucambo | 0,7337 |
| Deputado Irapuan Pinheiro | 0,7314 |
| General Sampaio | 0,7282 |
| Choró | 0,7273 |
| Caririaçu | 0,7229 |
| Potengi | 0,7208 |
| Acarape | 0,7204 |
| Tarrafas | 0,7196 |
| Croatá | 0,7153 |
| Ipueiras | 0,7124 |
| Tejuçuoca | 0,7123 |
| Lavras da Mangabeira | 0,7094 |
| Ibaretama | 0,7072 |
| Poranga | 0,7071 |
| Solonópole | 0,7028 |

Continua

Continuação

Tabela 5 – Índice de esforço fiscal ordenado

| Município | Esforço Fiscal |
|--------------------|-----------------------|
| Ibicuitinga | 0,7017 |
| Araripe | 0,7012 |
| Tianguá | 0,6964 |
| Fortaleza | 0,6961 |
| Meruoca | 0,6901 |
| Itapiúna | 0,6893 |
| Salitre | 0,6854 |
| Tabuleiro do Norte | 0,6837 |
| Redenção | 0,6823 |
| Granja | 0,6798 |
| Abaiara | 0,6699 |
| Parambu | 0,6683 |
| Ipaporanga | 0,6663 |
| Arneiroz | 0,6632 |
| Madalena | 0,6621 |
| Catarina | 0,6575 |
| Palhano | 0,6568 |
| Ocara | 0,6553 |
| Camocim | 0,6502 |
| Milagres | 0,6475 |
| Nova Olinda | 0,6470 |
| São Luís do Curu | 0,6459 |
| Forquilha | 0,6431 |
| Santa Quitéria | 0,6421 |
| Bela Cruz | 0,6416 |
| Aurora | 0,6395 |
| Horizonte | 0,6379 |
| Martinópolis | 0,6346 |
| Chaval | 0,6340 |
| Ubajara | 0,6338 |
| Cruz | 0,6325 |
| Marco | 0,6288 |
| Pacujá | 0,6282 |
| Acaraú | 0,6235 |
| Santana do Cariri | 0,6227 |
| Mombaça | 0,6209 |
| Aiuaba | 0,6178 |
| Itapagé | 0,6148 |
| Barreira | 0,6142 |
| Miraíma | 0,6138 |
| Caridade | 0,6099 |
| Quixelô | 0,6085 |
| Potiretama | 0,6081 |
| Granjeiro | 0,6039 |
| Antonina do Norte | 0,6025 |
| Trairi | 0,6016 |

Continua

Continuação

Tabela 5 – Índice de esforço fiscal ordenado

| Município | Esforço Fiscal |
|------------------------|-----------------------|
| Icapuí | 0,6003 |
| Graça | 0,5997 |
| Paramoti | 0,5939 |
| Catunda | 0,5920 |
| Quixeré | 0,5895 |
| Altaneira | 0,5886 |
| São João do Jaguaribe | 0,5809 |
| Ibiapina | 0,5808 |
| Itapipoca | 0,5801 |
| Pacajus | 0,5793 |
| Barro | 0,5758 |
| Alto Santo | 0,5713 |
| Amontada | 0,5703 |
| Farias Brito | 0,5676 |
| Independência | 0,5665 |
| Alcântaras | 0,5656 |
| Brejo Santo | 0,5623 |
| Itatira | 0,5607 |
| Pentecoste | 0,5568 |
| Hidrolândia | 0,5424 |
| Jaguaruana | 0,5424 |
| Assaré | 0,5313 |
| Irauçuba | 0,5127 |
| Frecheirinha | 0,5084 |
| Maranguape | 0,5083 |
| Pires Ferreira | 0,5080 |
| Itarema | 0,5054 |
| Uruburetama | 0,5030 |
| Beberibe | 0,4994 |
| Barroquinha | 0,4873 |
| Reriutaba | 0,4850 |
| Missão Velha | 0,4828 |
| Iracema | 0,4812 |
| Morrinhos | 0,4625 |
| Cariré | 0,4526 |
| Pindoretama | 0,4498 |
| Pacatuba | 0,4482 |
| Mauriti | 0,4384 |
| Morada Nova | 0,4365 |
| Itaitinga | 0,4177 |
| Baixio | 0,4151 |
| Jijoca de Jericoacoara | 0,4050 |
| Apuiarés | 0,3982 |
| Jati | 0,3836 |
| Tauá | 0,3744 |
| Aquiraz | 0,3412 |

Continua

Conclusão

Tabela 5 – Índice de esforço fiscal ordenado

| Município | Esforço Fiscal |
|-------------------------|-----------------------|
| Eusébio | 0,3250 |
| Tururu | 0,3104 |
| Penaforte | 0,2987 |
| Guaramiranga | 0,2657 |
| São Gonçalo do Amarante | 0,0563 |

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE C – TABELA 6

Tabela 6 – GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014

| ID | Município | IEF* | Arrecadação Efetiva | Arrecadação Potencial | GAP Tributário |
|---------------|-------------------|--------|---------------------|-----------------------|----------------|
| Média | | 0,6716 | 6.931.981,61 | 15.082.318,90 | 8.150.337,29 |
| Mediana | | 0,6699 | 368.843,86 | 550.574,87 | 181.731,01 |
| Desvio Padrão | | 0,0793 | 631.201,60 | 751.164,31 | 119.962,71 |
| 1 | Abaiara | 0,6699 | 368.843,86 | 550.574,87 | 181.731,01 |
| 2 | Acarape | 0,7204 | 390.947,71 | 542.693,42 | 151.745,70 |
| 3 | Acaraú | 0,6235 | 4.249.264,57 | 6.814.868,14 | 2.565.603,57 |
| 4 | Acopiara | 0,8483 | 1.475.558,71 | 1.739.438,25 | 263.879,53 |
| 5 | Aiuaba | 0,6178 | 521.430,14 | 843.986,44 | 322.556,30 |
| 6 | Alcântaras | 0,5656 | 240.883,00 | 425.882,43 | 184.999,43 |
| 7 | Altaneira | 0,5886 | 254.177,14 | 431.831,73 | 177.654,59 |
| 8 | Alto Santo | 0,5713 | 791.875,43 | 1.386.032,44 | 594.157,01 |
| 9 | Amontada | 0,5703 | 2.517.285,14 | 4.414.147,25 | 1.896.862,10 |
| 10 | Antonina do Norte | 0,6025 | 341.515,71 | 566.871,71 | 225.356,00 |
| 11 | Apuiarés | 0,3982 | 130.163,14 | 326.879,76 | 196.716,62 |
| 12 | Aquiraz | 0,3412 | 22.011.703,29 | 64.509.800,61 | 42.498.097,33 |
| 13 | Aracati | 0,8302 | 6.765.635,29 | 8.149.702,39 | 1.384.067,10 |
| 14 | Aracoiaba | 0,8347 | 721.121,00 | 863.882,40 | 142.761,40 |
| 15 | Ararendá | 0,8601 | 256.779,86 | 298.529,18 | 41.749,32 |
| 16 | Araripe | 0,7012 | 750.284,57 | 1.070.019,86 | 319.735,29 |
| 17 | Aratuba | 0,7390 | 297.271,29 | 402.270,12 | 104.998,83 |
| 18 | Arneiroz | 0,6632 | 269.064,14 | 405.687,33 | 136.623,19 |
| 19 | Assaré | 0,5313 | 1.034.052,71 | 1.946.331,87 | 912.279,15 |
| 20 | Aurora | 0,6395 | 1.188.820,86 | 1.858.970,39 | 670.149,54 |
| 21 | Baixio | 0,4151 | 196.562,57 | 473.538,69 | 276.976,12 |
| 22 | Banabuiú | 0,8839 | 552.109,29 | 624.619,90 | 72.510,61 |
| 23 | Barbalha | 0,9220 | 3.435.860,00 | 3.726.362,41 | 290.502,41 |
| 24 | Barreira | 0,6142 | 378.905,57 | 616.943,45 | 238.037,88 |
| 25 | Barro | 0,5758 | 958.690,00 | 1.664.987,29 | 706.297,29 |
| 26 | Barroquinha | 0,4873 | 160.309,00 | 328.986,16 | 168.677,16 |
| 27 | Baturité | 0,8019 | 953.939,29 | 1.189.648,16 | 235.708,88 |
| 28 | Beberibe | 0,4994 | 3.993.680,86 | 7.997.111,86 | 4.003.431,00 |
| 29 | Bela Cruz | 0,6416 | 440.038,71 | 685.829,19 | 245.790,47 |
| 30 | Boa Viagem | 0,8493 | 1.577.312,43 | 1.857.216,47 | 279.904,04 |
| 31 | Brejo Santo | 0,5623 | 3.388.581,86 | 6.026.389,66 | 2.637.807,80 |
| 32 | Camocim | 0,6502 | 2.092.004,00 | 3.217.536,97 | 1.125.532,97 |
| 33 | Campos Sales | 0,8716 | 664.201,43 | 762.060,25 | 97.858,82 |
| 34 | Canindé | 0,8223 | 1.981.189,71 | 2.409.265,32 | 428.075,61 |
| 35 | Capistrano | 0,7953 | 335.504,43 | 421.840,73 | 86.336,30 |
| 36 | Caridade | 0,6099 | 781.927,57 | 1.282.162,35 | 500.234,78 |
| 37 | Cariré | 0,4526 | 941.911,00 | 2.081.148,49 | 1.139.237,49 |
| 38 | Caririaçu | 0,7229 | 621.820,14 | 860.181,86 | 238.361,71 |
| 39 | Cariús | 0,7560 | 504.808,71 | 667.778,17 | 162.969,46 |

Continua

Continuação

Tabela 6 – GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014

| ID | Município | IEF* | Arrecadação Efetiva | Arrecadação Potencial | GAP Tributário |
|----|---------------------------|--------|---------------------|-----------------------|----------------|
| 40 | Carnaubal | 0,7665 | 296.539,86 | 386.850,65 | 90.310,79 |
| 41 | Cascavel | 0,8470 | 2.906.281,14 | 3.431.241,69 | 524.960,55 |
| 42 | Catarina | 0,6575 | 514.234,71 | 782.072,22 | 267.837,50 |
| 43 | Catunda | 0,5920 | 152.490,57 | 257.581,20 | 105.090,63 |
| 44 | Caucaia | 0,8072 | 31.429.171,14 | 38.936.843,98 | 7.507.672,84 |
| 45 | Cedro | 0,8787 | 608.191,57 | 692.120,38 | 83.928,81 |
| 46 | Chaval | 0,6340 | 208.267,86 | 328.473,88 | 120.206,02 |
| 47 | Choró | 0,7273 | 190.974,29 | 262.588,09 | 71.613,81 |
| 48 | Chorozinho | 0,8148 | 669.143,86 | 821.189,46 | 152.045,60 |
| 49 | Coreaú | 0,7758 | 452.684,00 | 583.510,34 | 130.826,34 |
| 50 | Crateús | 0,7540 | 2.847.531,43 | 3.776.630,30 | 929.098,88 |
| 51 | Crato | 0,8681 | 7.545.277,14 | 8.692.078,26 | 1.146.801,12 |
| 52 | Croatá | 0,7153 | 284.037,43 | 397.098,84 | 113.061,41 |
| 53 | Cruz | 0,6325 | 622.633,57 | 984.385,92 | 361.752,35 |
| 54 | Deputado Irapuan Pinheiro | 0,7314 | 170.181,00 | 232.665,74 | 62.484,74 |
| 55 | Ererê | 0,8607 | 141.069,14 | 163.899,91 | 22.830,77 |
| 56 | Eusébio | 0,3250 | 24.195.555,71 | 74.445.181,73 | 50.249.626,02 |
| 57 | Farias Brito | 0,5676 | 745.913,00 | 1.314.081,32 | 568.168,32 |
| 58 | Forquilha | 0,6431 | 514.111,14 | 799.377,57 | 285.266,43 |
| 59 | Fortaleza | 0,6961 | 890.424.706,00 | 1.279.253.117,34 | 388.828.411,34 |
| 60 | Fortim | 0,7602 | 603.375,57 | 793.750,47 | 190.374,89 |
| 61 | Frecheirinha | 0,5084 | 226.007,86 | 444.526,93 | 218.519,07 |
| 62 | General Sampaio | 0,7282 | 181.238,86 | 248.873,08 | 67.634,22 |
| 63 | Graça | 0,5997 | 208.639,14 | 347.927,19 | 139.288,04 |
| 64 | Granja | 0,6798 | 837.124,00 | 1.231.494,00 | 394.370,00 |
| 65 | Granjeiro | 0,6039 | 100.717,86 | 166.770,21 | 66.052,35 |
| 66 | Groaíras | 0,8338 | 231.843,14 | 278.057,88 | 46.214,74 |
| 67 | Guaiúba | 0,7777 | 816.887,43 | 1.050.351,03 | 233.463,60 |
| 68 | Guaraciaba do Norte | 0,7525 | 807.616,57 | 1.073.205,44 | 265.588,87 |
| 69 | Guaramiranga | 0,2657 | 640.445,57 | 2.410.477,91 | 1.770.032,34 |
| 70 | Hidrolândia | 0,5424 | 254.070,29 | 468.406,19 | 214.335,90 |
| 71 | Horizonte | 0,6379 | 5.402.548,14 | 8.468.646,12 | 3.066.097,98 |
| 72 | Ibaretama | 0,7072 | 199.651,43 | 282.302,84 | 82.651,41 |
| 73 | Ibiapina | 0,5808 | 461.864,57 | 795.172,14 | 333.307,57 |
| 74 | Ibicuitinga | 0,7017 | 216.378,00 | 308.379,53 | 92.001,53 |
| 75 | Icapuí | 0,6003 | 1.760.900,00 | 2.933.199,26 | 1.172.299,26 |
| 76 | Icó | 0,8229 | 2.044.874,71 | 2.484.875,29 | 440.000,58 |
| 77 | Iguatu | 0,7755 | 7.926.924,86 | 10.221.879,33 | 2.294.954,47 |
| 78 | Independência | 0,5665 | 443.837,43 | 783.445,97 | 339.608,54 |
| 79 | Ipaporanga | 0,6663 | 236.518,43 | 354.951,16 | 118.432,73 |
| 80 | Ipaumirim | 0,7493 | 291.907,86 | 389.549,71 | 97.641,85 |
| 81 | Ipu | 0,7864 | 865.811,57 | 1.100.929,11 | 235.117,54 |
| 82 | Ipueiras | 0,7124 | 1.098.050,29 | 1.541.248,37 | 443.198,09 |

Continua

Continuação

Tabela 6 – GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014

| ID | Município | IEF* | Arrecadação Efetiva | Arrecadação Potencial | GAP Tributário |
|-----|------------------------|--------|---------------------|-----------------------|----------------|
| 83 | Iracema | 0,4812 | 903.280,43 | 1.877.056,52 | 973.776,09 |
| 84 | Irauçuba | 0,5127 | 1.266.504,14 | 2.470.156,89 | 1.203.652,75 |
| 85 | Itaiçaba | 0,7367 | 233.731,43 | 317.262,20 | 83.530,77 |
| 86 | Itaitinga | 0,4177 | 2.922.725,57 | 6.997.477,38 | 4.074.751,81 |
| 87 | Itapagé | 0,6148 | 1.191.218,57 | 1.937.642,66 | 746.424,09 |
| 88 | Itapipoca | 0,5801 | 3.636.391,86 | 6.268.467,71 | 2.632.075,85 |
| 89 | Itapiúna | 0,6893 | 304.232,71 | 441.377,32 | 137.144,61 |
| 90 | Itarema | 0,5054 | 772.732,14 | 1.529.030,04 | 756.297,90 |
| 91 | Itatira | 0,5607 | 359.714,14 | 641.493,53 | 281.779,39 |
| 92 | Jaguaretama | 0,7995 | 365.832,43 | 457.561,48 | 91.729,05 |
| 93 | Jaguaribara | 0,7812 | 367.391,43 | 470.287,61 | 102.896,18 |
| 94 | Jaguaribe | 0,8507 | 1.638.857,57 | 1.926.476,19 | 287.618,62 |
| 95 | Jaguaruana | 0,5424 | 765.766,29 | 1.411.919,90 | 646.153,61 |
| 96 | Jardim | 0,8470 | 562.850,86 | 664.510,70 | 101.659,85 |
| 97 | Jati | 0,3836 | 989.266,71 | 2.579.053,71 | 1.589.786,99 |
| 98 | Jijoca de Jericoacoara | 0,4050 | 1.387.209,71 | 3.425.514,16 | 2.038.304,44 |
| 99 | Juazeiro do Norte | 0,8481 | 19.116.256,29 | 22.539.853,62 | 3.423.597,33 |
| 100 | Jucás | 0,8895 | 624.731,57 | 702.337,37 | 77.605,80 |
| 101 | Lavras da Mangabeira | 0,7094 | 687.230,57 | 968.755,03 | 281.524,46 |
| 102 | Limoeiro do Norte | 0,7439 | 2.504.384,71 | 3.366.685,76 | 862.301,04 |
| 103 | Madalena | 0,6621 | 602.086,43 | 909.394,35 | 307.307,92 |
| 104 | Maracanaú | 0,7421 | 24.736.348,29 | 33.331.415,28 | 8.595.066,99 |
| 105 | Maranguape | 0,5083 | 3.700.130,14 | 7.278.979,90 | 3.578.849,76 |
| 106 | Marco | 0,6288 | 609.740,71 | 969.759,44 | 360.018,73 |
| 107 | Martinópole | 0,6346 | 278.969,71 | 439.580,39 | 160.610,67 |
| 108 | Massapê | 0,8434 | 861.511,71 | 1.021.508,54 | 159.996,82 |
| 109 | Mauriti | 0,4384 | 3.052.073,29 | 6.962.351,83 | 3.910.278,54 |
| 110 | Meruoca | 0,6901 | 478.031,00 | 692.724,35 | 214.693,35 |
| 111 | Milagres | 0,6475 | 1.130.077,14 | 1.745.387,98 | 615.310,84 |
| 112 | Milhã | 0,7668 | 298.997,43 | 389.953,28 | 90.955,85 |
| 113 | Miraíma | 0,6138 | 444.878,00 | 724.742,80 | 279.864,80 |
| 114 | Missão Velha | 0,4828 | 1.412.598,00 | 2.925.973,05 | 1.513.375,05 |
| 115 | Mombaça | 0,6209 | 601.687,14 | 969.030,75 | 367.343,61 |
| 116 | Monsenhor Tabosa | 0,8715 | 346.513,00 | 397.619,80 | 51.106,80 |
| 117 | Morada Nova | 0,4365 | 1.439.681,14 | 3.298.485,98 | 1.858.804,84 |
| 118 | Moraújo | 0,8632 | 217.672,14 | 252.176,12 | 34.503,98 |
| 119 | Morrinhos | 0,4625 | 227.640,29 | 492.197,88 | 264.557,59 |
| 120 | Mucambo | 0,7337 | 271.016,29 | 369.378,29 | 98.362,00 |
| 121 | Mulungu | 0,8177 | 223.956,14 | 273.892,11 | 49.935,96 |
| 122 | Nova Olinda | 0,6470 | 825.618,43 | 1.276.046,94 | 450.428,51 |
| 123 | Nova Russas | 0,9204 | 781.773,14 | 849.360,38 | 67.587,24 |
| 124 | Novo Oriente | 0,7407 | 524.263,00 | 707.796,49 | 183.533,49 |
| 125 | Ocara | 0,6553 | 356.420,43 | 543.881,54 | 187.461,11 |
| 126 | Orós | 0,7963 | 664.078,71 | 833.932,64 | 169.853,93 |

Continua

Continuação

Tabela 6 – GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014

| ID | Município | IEF* | Arrecadação Efetiva | Arrecadação Potencial | GAP Tributário |
|-----|-------------------------|--------|---------------------|-----------------------|----------------|
| 127 | Pacajus | 0,5793 | 2.645.894,00 | 4.567.126,51 | 1.921.232,51 |
| 128 | Pacatuba | 0,4482 | 2.061.761,43 | 4.599.635,60 | 2.537.874,18 |
| 129 | Pacoti | 0,9163 | 304.547,29 | 332.370,93 | 27.823,64 |
| 130 | Pacujá | 0,6282 | 125.773,29 | 200.203,59 | 74.430,30 |
| 131 | Palhano | 0,6568 | 229.560,29 | 349.523,48 | 119.963,19 |
| 132 | Palmácia | 0,7521 | 262.810,00 | 349.414,77 | 86.604,77 |
| 133 | Paracuru | 0,7399 | 3.552.305,29 | 4.801.067,26 | 1.248.761,97 |
| 134 | Paraipaba | 0,8597 | 1.037.064,14 | 1.206.346,21 | 169.282,07 |
| 135 | Parambu | 0,6683 | 1.078.226,71 | 1.613.367,84 | 535.141,13 |
| 136 | Paramoti | 0,5939 | 203.725,71 | 343.043,51 | 139.317,79 |
| 137 | Pedra Branca | 0,8110 | 995.060,86 | 1.227.019,47 | 231.958,61 |
| 138 | Penaforte | 0,2987 | 1.461.519,71 | 4.893.554,73 | 3.432.035,01 |
| 139 | Pentecoste | 0,5568 | 749.159,71 | 1.345.593,44 | 596.433,72 |
| 140 | Pereiro | 0,7492 | 478.570,86 | 638.760,44 | 160.189,59 |
| 141 | Pindoretama | 0,4498 | 1.078.502,71 | 2.397.631,28 | 1.319.128,57 |
| 142 | Piquet Carneiro | 0,8931 | 358.711,00 | 401.654,10 | 42.943,10 |
| 143 | Pires Ferreira | 0,5080 | 115.787,00 | 227.944,06 | 112.157,06 |
| 144 | Poranga | 0,7071 | 237.429,71 | 335.768,75 | 98.339,04 |
| 145 | Porteiras | 0,7438 | 439.331,29 | 590.656,24 | 151.324,95 |
| 146 | Potengi | 0,7208 | 325.478,86 | 451.539,79 | 126.060,93 |
| 147 | Potiretama | 0,6081 | 104.573,00 | 171.956,84 | 67.383,84 |
| 148 | Quiterianópolis | 0,7372 | 615.981,57 | 835.611,94 | 219.630,37 |
| 149 | Quixadá | 0,7620 | 4.437.535,86 | 5.823.396,64 | 1.385.860,78 |
| 150 | Quixelô | 0,6085 | 199.557,00 | 327.972,81 | 128.415,81 |
| 151 | Quixeramobim | 0,8197 | 3.294.168,00 | 4.018.546,40 | 724.378,40 |
| 152 | Quixeré | 0,5895 | 1.974.234,14 | 3.348.864,44 | 1.374.630,30 |
| 153 | Redenção | 0,6823 | 743.129,86 | 1.089.147,42 | 346.017,57 |
| 154 | Reriutaba | 0,4850 | 255.957,14 | 527.769,28 | 271.812,13 |
| 155 | Russas | 0,7579 | 3.546.511,43 | 4.679.102,10 | 1.132.590,67 |
| 156 | Saboeiro | 0,8540 | 313.368,71 | 366.945,25 | 53.576,53 |
| 157 | Salitre | 0,6854 | 480.711,86 | 701.369,90 | 220.658,05 |
| 158 | Santa Quitéria | 0,6421 | 1.187.040,29 | 1.848.603,23 | 661.562,95 |
| 159 | Santana do Acaraú | 0,8656 | 569.028,71 | 657.344,24 | 88.315,53 |
| 160 | Santana do Cariri | 0,6227 | 583.248,00 | 936.620,94 | 353.372,94 |
| 161 | São Benedito | 0,8662 | 1.127.183,71 | 1.301.244,61 | 174.060,89 |
| 162 | São Gonçalo do Amarante | 0,0563 | 52.719.381,43 | 936.524.137,12 | 883.804.755,70 |
| 163 | São João do Jaguaribe | 0,5809 | 120.899,86 | 208.111,11 | 87.211,25 |
| 164 | São Luís do Curu | 0,6459 | 235.052,29 | 363.939,06 | 128.886,77 |
| 165 | Senador Pompeu | 0,7409 | 611.217,57 | 824.971,88 | 213.754,31 |
| 166 | Senador Sá | 0,7922 | 148.194,57 | 187.067,39 | 38.872,81 |
| 167 | Sobral | 0,7623 | 21.881.669,00 | 28.702.937,26 | 6.821.268,26 |
| 168 | Solonópole | 0,7028 | 582.124,00 | 828.290,46 | 246.166,46 |
| 169 | Tabuleiro do Norte | 0,6837 | 705.849,86 | 1.032.339,61 | 326.489,75 |

Continua

Conclusão

Tabela 6 – GAP Tributário Médio (Arrecadação Potencial - Arrecadação Efetiva) – Período de 2008 a 2014

| ID | Município | IEF* | Arrecadação Efetiva | Arrecadação Potencial | GAP Tributário |
|-----------|------------------|-------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 170 | Tamboril | 0,7356 | 844.061,43 | 1.147.428,68 | 303.367,25 |
| 171 | Tarrafas | 0,7196 | 180.446,29 | 250.773,70 | 70.327,42 |
| 172 | Tauá | 0,3744 | 4.738.700,29 | 12.655.346,31 | 7.916.646,03 |
| 173 | Tejuçuoca | 0,7123 | 333.931,43 | 468.813,01 | 134.881,58 |
| 174 | Tianguá | 0,6964 | 2.479.070,43 | 3.559.600,81 | 1.080.530,38 |
| 175 | Trairi | 0,6016 | 3.635.785,43 | 6.043.479,54 | 2.407.694,11 |
| 176 | Tururu | 0,3104 | 98.041,00 | 315.803,35 | 217.762,35 |
| 177 | Ubajara | 0,6338 | 753.592,29 | 1.188.971,14 | 435.378,86 |
| 178 | Umari | 0,8217 | 162.166,43 | 197.351,48 | 35.185,05 |
| 179 | Umirim | 0,7406 | 349.611,86 | 472.066,44 | 122.454,59 |
| 180 | Uruburetama | 0,5030 | 378.653,00 | 752.776,76 | 374.123,76 |
| 181 | Uruoca | 0,7727 | 364.786,71 | 472.105,41 | 107.318,69 |
| 182 | Varjota | 0,8152 | 748.113,29 | 917.685,44 | 169.572,16 |
| 183 | Várzea Alegre | 0,8883 | 979.987,29 | 1.103.176,53 | 123.189,24 |
| 184 | Viçosa do Ceará | 0,7821 | 1.261.497,71 | 1.612.881,62 | 351.383,90 |

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE D – MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZARegião Metropolitana de Fortaleza

[Aquiraz](#) • [Cascavel](#) • [Caucaia](#) • [Chorozinho](#) • [Eusébio](#) • [Fortaleza](#) • [Guaiuba](#) • [Horizonte](#) • [Itaitinga](#) • [Maracanaú](#) • [Maranguape](#) • [Pacatuba](#) • [Pacajus](#) • [Paracuru](#) • [Paraipaba](#) • [Pindoretama](#) • [São Gonçalo do Amarante](#) • [São Luís do Curu](#) • [Trairi](#)

 [Ceará](#),  [Brasil](#)

