



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE DIREITO**

CARLOS EDUARDO DA SILVA MOREIRA

**A POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE COMO INDUTORA DA ECONOMIA E O
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANALISANDO OS IMPACTOS
DAS MEDIDAS EXTRA-FISCAIS APLICADAS NOS ANOS DE 2022 E 2023 E
SEUS REFLEXOS NOS REPASSES FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
DE PEQUENO PORTE**

**GUARABIRA
2024**

CARLOS EDUARDO DA SILVA MOREIRA

A POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE COMO INDUTORA DA ECONOMIA E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANALISANDO OS IMPACTOS DAS MEDIDAS EXTRAFISCAIS APLICADAS NOS ANOS DE 2022 E 2023 E SEUS REFLEXOS NOS REPASSES FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE PEQUENO PORTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Renata Gonçalves de Souza

**GUARABIRA
2024**

CARLOS EDUARDO DA SILVA MOREIRA

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M835p Moreira, Carlos Eduardo da Silva.

A política de extrafiscalidade como indutora da economia e o fundo de participação dos municípios [manuscrito] : analisando os impactos das medidas extrafiscais aplicadas nos anos de 2022 e 2023 e seus reflexos nos repasses federais aos municípios brasileiros de pequeno porte / Carlos Eduardo da Silva Moreira. - 2024.

37 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2024.

"Orientação : Profa. Ma. Renata Gonçalves de Souza , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Tributos Fiscais. 2. Arrecadação de Impostos. 3. Política de Extrafiscalidade. 4. Fundo Participação Municípios. I. Título

21. ed. CDD 343.04

CARLOS EDUARDO DA SILVA MOREIRA

A POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE COMO INDUTORA DA ECONOMIA E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANALISANDO OS IMPACTOS DAS MEDIDAS EXTRA-FISCAIS APLICADAS NOS ANOS DE 2022 E 2023 E SEUS REFLEXOS NOS REPASSES FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE PEQUENO PORTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Financeiro.

Aprovado em: 14/06/2024.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



RENATA GONCALVES DE SOUZA

Data: 20/06/2024 13:03:06-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Ma. Renata Gonçalves de Souza (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Documento assinado digitalmente



EDUARDO SILVEIRA FRADE

Data: 20/06/2024 12:55:06-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Me. Eduardo Silveira Frade
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Documento assinado digitalmente



ALEX TAVEIRA DOS SANTOS

Data: 20/06/2024 12:42:10-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Me. Alex Taveira dos Santos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este trabalho à minha mãe, Severina Sandra da Silva Melo, por ser fonte de inspiração para mim.

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros” (Conti, 2019).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CTN	Código Tributário Nacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGA	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
TCE	Tribunal de Contas do Estado
SAGRES	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade

LISTA DE TABELAS

Gráfico 1 - Arrecadação do IRPJ	22
Gráfico 2 - Arrecadação do IPI.....	23
Tabela 1 - Comparação dos repasses (julho e agosto)	24
Tabela 2 - Inconformidades dos municípios.....	27

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE NO BRASIL	10
2.1. Tributos.....	10
2.2 Tributos fiscais e extrafiscais.....	12
2.3 Tributos extrafiscais e seu papel de fomento à economia.....	14
3. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	15
3.1 Repartição de receitas.....	16
3.2 Transferências diretas e indiretas.....	17
3.3. Composição e critérios do Fundo de Participação dos Municípios.....	18
4. ANALISANDO OS IMPACTOS DA POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE FEDERAL APLICADA À ECONOMIA NO ANO DE 2023 E A BAIXA ARRECADAÇÃO DO FPM	20
4.1. Explicando a política extrafiscal utilizada pelo governo federal para fomentar a economia.....	20
4.2 Implicações da política extrafiscal na arrecadação do FPM.....	21
4.3 A baixa arrecadação no FPM e a diminuição nos valores dos repasses municipais: como os impactos sofridos na arrecadação do FPM refletiram nos municípios brasileiros de pequeno porte.....	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	28
AGRADECIMENTOS	35

A POLÍTICA DE EXTRAFISCALIDADE COMO INDUTORA DA ECONOMIA E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANALISANDO OS IMPACTOS DAS MEDIDAS EXTRAFISCAIS APLICADAS NOS ANOS DE 2022 E 2023 E SEUS REFLEXOS NOS REPASSES FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE PEQUENO PORTE

THE EXTRA-FISCALITY POLICY AS AN ECONOMY INDUCER AND THE MUNICIPAL PARTICIPATION FUND: ANALYZING THE IMPACTS OF EXTRA-FISCAL MEASURES APPLIED IN THE YEARS 2022 AND 2023 AND THEIR REFLEXES ON FEDERAL TRANSFERS TO SMALL BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Carlos Eduardo da Silva Moreira*

RESUMO

A presente pesquisa possui o objetivo de analisar os efeitos da queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) nos meses de julho e de agosto do ano de 2023 nos municípios da região imediata de Guarabira-PB. Possuindo como problemática central responder à seguinte indagação: como as políticas extrafiscais, fundamentadas nas ações do governo federal, impactam a distribuição do FPM nas cidades de menor porte situadas nas áreas próximas à cidade de Guarabira-PB? Para responder às inquiuições, usou-se o método dedutivo, com uma pesquisa qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando, ainda, uma revisão narrativa. Como aporte teórico, temos Carvalho (2019), Conti (2001), Leite (2020), Machado (2018), Paulsen (2023), Pereira (2018) e Sabbag (2017). Ademais, foi realizado um levantamento de dados em sites como Tesouro Transparente e Receita Federal para fins de comparação do repasse do fundo para os municípios e para correlação com os anos anteriores da arrecadação de impostos que o compõem, tendo como objetivo verificar o vínculo entre as medidas do governo federal e suas ações extrafiscais com o quantitativo dos repasses aos municípios. Por fim, com a conclusão do estudo, verificou-se que a forte dependência dos municípios em face do FPM, aliada com a falta de efetividade das políticas do poder executivo municipal, impacta diretamente a população, tendo em vista a vulnerabilidade dos municípios frente às políticas financeiras da União.

Palavras-Chave: Extrafiscalidade; Fundo de Participação dos Municípios; Tributos.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the effects of the drop in the Municipal Participation Fund (FPM) in the months of July and August of the year 2023 in the municipalities in the immediate region of Guarabira-PB. Having the central problem to answer the following question: how do extra-fiscal policies, based on the actions of the federal government, impact the distribution of the FPM in smaller cities located in

* Graduando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
E-mail: carlos.moreira@aluno.uepb.edu.br.

areas close to the city of Guarabira-PB? To answer the questions, the deductive method was used, with qualitative research, through bibliographic and documentary research, also using a narrative review. As a theoretical contribution, we have Carvalho (2019), Conti (2001), Leite (2020), Machado (2018), Paulsen (2023), Pereira (2018) and Sabbag (2017). Furthermore, a data survey was carried out on websites such as Transparent Treasury and Federal Revenue for the purpose of comparing the transfer of the fund to municipalities and for correlation with previous years of tax collection that comprise it, with the aim of verifying the link between the federal government measures and its extra-fiscal actions with the amount of transfers to municipalities. Finally, with the conclusion of the study, it was found that the strong dependence of municipalities on the FPM, combined with the lack of effectiveness of municipal executive power policies, directly impacts the population, given the vulnerability of municipalities in the face of Union financial policies.

Keywords: Extrafiscality; Municipal Participation Fund; Taxes.

1. INTRODUÇÃO

O Estado, com a finalidade de manter e oferecer serviços à população, tributa os contribuintes. A extrafiscalidade repercute não apenas no mundo tributário, mas na sociedade como um todo. A forma como os tributos são utilizados e regulados contribui significativamente para o bem-estar social, estando presente, ainda que não se perceba diretamente, na vida de todos de um país.

Não é de hoje que existe uma dependência dos estados e, principalmente, dos municípios quando se fala em transferências de recursos por parte da União. A descentralização, por meio do federalismo fiscal, surge como um elemento-chave a fim de desempenhar um papel nas distribuições de renda por todo país. Com isso, no decorrer dos anos, após a Constituição de 1988, várias são as formas de análises e estudos a fim de explicar o impacto das ações nas finanças municipais por meio de diversas ferramentas de mercado. Desde políticas fiscais e extrafiscais, influenciando o comportamento das pessoas e do mercado, à concessão de benefícios fiscais pela União que influenciam diretamente os beneficiados e, de forma indireta, mas severa, a arrecadação de fundos por meio de transferências constitucionais.

Como forma de repasse, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) desempenha um importante papel nas receitas municipais, assegurando que serviços essenciais e de infraestrutura permaneçam em equilíbrio, principalmente nos pequenos municípios que possuem baixa arrecadação de tributos. No 1º decêndio de julho de 2023, houve grandes impactos no fundo, através da queda de arrecadação e consequentemente da redução dos repasses direcionados aos municípios. É nesse contexto que as ações advindas por parte dos governantes ganham ou deveriam ganhar força.

Diante dessa dinâmica, surge para esta pesquisa o objetivo geral de realizar um estudo para entender como o FPM é constituído e como ele foi afetado pela baixa arrecadação fiscal advinda da política de extrafiscalidade de indução de melhoria na economia, no segundo semestre de 2023. Ademais, o presente artigo busca responder ao seguinte questionamento: como as políticas extrafiscais, com base nas ações governamentais federais, influenciam o repasse do FPM no contexto dos municípios de pequeno porte presentes na região imediata de Guarabira-PB?

Já no que diz respeito à metodologia aplicada ao desenvolvimento desta pesquisa, essa consistiu em uma pesquisa qualitativa, por meio de pesquisa

bibliográfica e documental, estabelecendo uma análise geral a fim de se chegar à resposta do questionamento principal. O método, por sua vez, foi o dedutivo e o aporte teórico central reside nos autores Carvalho (2019), Conti (2001), Leite (2020), Machado (2018), Paulsen (2023), Pereira (2018) e Sabbag (2017). Para entender as medidas adotadas pelos municípios para enfrentar o menor repasse do FPM, contataram-se o chefe do poder executivo e o secretário de finanças das prefeituras por meio de um questionário enviado via e-mail, em que foram solicitadas informações das estratégias utilizadas.

Uma vez apresentado contexto geral em que está inserida este estudo, seu objetivo de pesquisa, a pergunta-problema, a metodologia, o método e o aporte teórico, chegou a hora de explicar como este artigo está estruturado. De modo, geral, ele está dividido em cinco seções. A primeira seção é a introdução em que é apresentada o contexto social da pesquisa, partindo da problemática até a estrutura. A segunda seção realizou um estudo sobre as políticas extrafiscais, partindo do conceito de tributo, explicando as suas características, espécies e funções, evidenciando a forma como a fiscalidade e a extrafiscalidade se encontram no contexto brasileiro.

A terceira seção, por sua vez, ficou responsável por esclarecer o funcionamento de distribuição do FPM, evidenciando a ligação da arrecadação dos municípios com a quantidade de benefícios fiscais concedidos pela União. Demonstrando, ainda, as especificidades dos tributos presentes na repartição de receitas, diferenciando as transferências diretas e indiretas e, por fim, é explicado como se dá a composição do FPM e seu repasse aos entes municipais.

Na quarta seção, que tem por denominação “Analisando os impactos da política de extrafiscalidade federal aplicada à economia no ano de 2023 e a baixa arrecadação do FPM”, explicou-se como foi a política extrafiscal utilizada pelo governo federal para fomentar a economia e o modo como as decisões governamentais afetaram os pequenos municípios do país, que necessitaram se desdobrar para manter a máquina pública funcionando. Por fim, nesta seção, falou-se sobre impactos sofridos pelos municípios de pequeno porte da região imediata de Guarabira-PB e quais foram as medidas tomadas para enfrentar o desafio da queda do FPM. Em última análise, na quinta seção, chega-se às considerações finais.

2. Política de extrafiscalidade no Brasil

Antes de saber sobre as especificidades da extrafiscalidade, é de suma importância desdobrar-se no conceito de tributo e de sua utilidade para a sociedade, desde suas primeiras concepções ao que entendemos hoje como tributo. A partir desse conceito, enxerga-se que o tributo não possui apenas como objetivo a arrecadação para a sociedade, mas há igualmente um propósito maior, e é por meio das funções em que isso ocorre. Dessa forma, esta seção possui como foco explicar tanto a fiscalidade, com intenção precípua de arrecadar, assim como a extrafiscalidade, como instrumento de fomento à economia, desdobrando-se como elementos essenciais para entender as funções do tributo.

2.1. Tributos

O Estado, como entidade soberana, necessita, a fim de que consiga manter sua estrutura, arrecadar diversos tipos de receitas, dentre elas se destaca a tributação que, segundo Paulsen (2023), surgiu, inicialmente, como forma de limitar os poderes

fiscais do rei, mas que posteriormente foi levada ao conceito que conhecemos hoje, ou seja, a busca de recursos no patrimônio dos particulares. Exemplo disso foi a Inconfidência Mineira aqui no Brasil, que, nas palavras de Caldeira (1997), foi uma forma de revolta imposta contra o Governo português que resolveu alterar por diversas vezes a forma que os impostos eram cobrados nas minas¹.

No entanto, nos dias de hoje mesmo que haja rejeições, não há mais essas ideias revolucionárias extremas tais quais ocorreram outrora. Dessa maneira, o que prevalece nos dias atuais é que a tributação serve como instrumento para a efetivação de direitos e de políticas públicas para a sociedade como um todo (Paulsen, 2023). Tendo, inclusive, o objetivo de atingir os objetivos fundamentais presentes no artigo 3º da Constituição, o que demonstra que a cobrança de tributos se mostra como a face principal da arrecadação de receitas (Sabbag, 2017).

No que diz respeito ao conceito de Tributo, este está presente no artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que diz: “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (CTN, art. 3). Lembrando que o Tributo é uma forma de receita derivada, ou seja, é uma forma de arrecadação que não advém de bens ou serviços prestados pelo ente estatal.

Ao interpretar a redação do artigo 3º do CTN, Eduardo Sabbag (2017) diz que, quando se fala que o tributo é prestação pecuniária, estar-se-á afirmando que a pecúnia representa a prestação em dinheiro, vedando-se a possibilidade que o tributo seja pago em bens ou serviços distintos ao dinheiro. Já no que diz respeito à compulsoriedade presente nos tributos, ele afirma que ela está ligada à ideia de coercibilidade, mas não apenas isso, ela é caracterizada pela ausência de vontade, ou seja, não interessa se o contribuinte deseja ou não pagar o tributo, ele deve pagar o tributo. Isso porque no momento em que a obrigação nasce no cenário jurídico, ela também nasce para o contribuinte.

Ademais, em regra, o tributo deve ser expresso em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, não se admitindo que seja expresso em forma de unidades de bens diferente ao dinheiro (Machado, 2018). Nesse mesmo íterim, é importante mencionar que o tributo é diferente da multa, pois o tributo surge sempre de atos lícitos e multa é sempre decorrente de atos ilícitos. Machado (2018) explica que a característica que diferencia o tributo da penalidade é a possibilidade de não poder constituir sanção de ato ilícito, ou, ainda, uma situação na qual a ilicitude não se comporte como componente essencial.

Igualmente, é necessário que seja exposto que partindo do princípio da legalidade, o tributo deve ser instituído mediante lei. Em conformidade com o artigo 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Nesse ponto, a exigência de lei para a instituição de tributos é um mecanismo para que o Poder Executivo não possa exigí-los de acordo com seus arbítrios, posto que há o estabelecimento de normas prévias (Machado, 2018).

Ademais, segundo Paulsen (2023), quando o artigo 3º, ao conceituar o tributo, fala em “atividade plenamente vinculada” é no sentido de que o agente público está atrelado ao comando legal, ainda que não se tenha como afastar completamente os

¹ Importante mencionar que essas diversas modificações ocorreram devido aos declínios de produção que demonstraram ser insuficiente a arrecadação. Ainda, de acordo com o mesmo autor, a prática destes tipos de arbítrios e o aumento desordenado das arrecadações fizeram com que eclodissem ideias revolucionárias, das quais a inconfidência mineira fez parte.

“juízos de oportunidade” por parte do agente público. Além disso, é importante salientar que o artigo 5º do CTN dispõe apenas sobre três espécies tributárias, quais sejam: impostos, taxas e contribuição de melhoria, contudo essa previsão demonstrava ser satisfatória à época. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1988 surge a teoria pentapartida e dela nascem mais dois tributos, que seriam: empréstimos compulsórios e contribuição especial. Assim, a partir desta nova teoria, têm-se os seguintes tributos: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuição especial.

Uma vez esclarecidas as espécies tributárias, faz-se mister que seja conceituada cada espécie. Conforme o artigo 16 do CTN, o imposto “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. O imposto possui como hipótese de incidência um fato independente à atuação do Poder Público, ou seja, não há vinculação a que o Estado efetue uma política voltada em favor do contribuinte (Carvalho, 2019). Por causa dessa não vinculação, é tido como um tributo unilateral uma vez que possui caráter não contraprestacional (Sabbag, 2017).

Por sua vez, diferentemente dos impostos, as taxas são voltadas a prestações orientadas diretamente para o contribuinte (Carvalho, 2019), possuindo, ainda, como fato gerador o exercício regulador do poder de polícia, ou a utilização efetiva e potencial, de serviço público específico e divisível (CTN, art. 77). Segundo o autor, o grau de participação do Estado é visto, precipuamente, na análise das bases de cálculo. Em relação à contribuição de melhoria, de acordo com o artigo 81 do CTN, é instituída quando há uma valorização imobiliária decorrente de obras públicas. A contribuição de melhoria pode ser vista em uma posição intermediária entre os impostos e as taxas já que são vinculadas e exigem uma manifestação de riqueza pelo contribuinte (Machado, 2018).

No tocante aos empréstimos compulsórios, estes são tratados no artigo 148 da Constituição. Necessita-se de lei complementar para instituí-los, sendo de competência exclusiva da União. São apenas duas hipóteses autorizativas para que ele seja cobrado: para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Por sua vez, as contribuições especiais estão dispostas no decorrer do artigo 149 da Constituição. Nele é disposto que a União é responsável por instituir as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus próprios servidores, para o custeio do regime previdenciário. Por fim, os Municípios e o Distrito Federal ficam responsáveis para instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública.

Portanto, como se pode ver, a contribuição é, sem dúvidas, uma base fortalecedora para o Estado Democrático de Direito, no qual as receitas públicas se solidificam como fonte para os custeios dos compromissos públicos (Paulsen, 2023). Dessa forma, embora haja tributos que possuam objetivos precípuos de arrecadar, outros têm objetivos maiores, como a regulação de mercado. É nesse âmbito em que os tributos extrafiscais ganham forma.

2.2 Tributos fiscais e extrafiscais

Os tributos, inevitavelmente, estão presentes na vida de todas as pessoas.

Como foi visto, é o meio para obtenção de recursos da e para a sociedade. Dentre tantas características, duas funções estão presentes na ideia de tributos e de sua funcionalidade: a fiscalidade e a extrafiscalidade. Carvalho (2019) afirma que a funcionalidade é uma representação finalística que o legislador põe na concepção da lei para justificar o significado do que é um tributo.

Carvalho (2019) ainda pontua que a fiscalidade é quando o tributo tem por fim o de abastecer os cofres públicos, deixando de lado, precipuamente, interesses distintos do de arrecadar, isto é, não será levado em consideração os interesses sociais, políticos ou econômicos. Todavia, quando há interesse em favorecer certas camadas de uma sociedade, focando não apenas na arrecadação, mas, principalmente em objetivos diferentes do meramente arrecadatório, este tributo estará cumprindo a sua função extrafiscal, fazendo jus ao nome de extrafiscalidade, afirma o autor.

O cerne da questão é que dificilmente se pode afirmar com total certeza que um tributo é estritamente fiscal ou extrafiscal. Para se tentar obter a resposta para tal questionamento é necessário que se analise a perspectiva que predomina no tributo, se ele é mais arrecadatório ou não. A conclusão que se tem, de modo geral, é que, na maioria dos casos o tributo vai figurar tanto como fiscal como extrafiscal, o que vai diferenciar é a proporção existente no tributo. Para Carvalho (2019):

[...] Há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro (Carvalho, 2019, p. 301).

Nesse âmbito, consoante Sabbag (2017), os principais tributos que podemos falar quanto à função fiscal ou extrafiscal são os impostos. Exemplo de impostos com fins, em primeiro plano, meramente arrecadatório são: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre Serviços (ISS). Já em relação à extrafiscalidade, podem ser dados os seguintes exemplos de tributos extrafiscais: Imposto de Importação (II), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Machado (2018) assegura que a extrafiscalidade leva em conta meios diferentes para que se possa justificar o tratamento diferenciado a contribuintes que se encontrem em situações diferentes, mas que a igualdade deve ser justificada também com outros princípios. Pontua, o mencionado autor:

[...] a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais, na medida em que se desiguam. Essa frase, contudo, é vazia, não no sentido pejorativo, mas porque ela apenas serve de fórmula ou forma que, para ganhar significado, precisa ser preenchida por outros princípios, os quais indicarão qual medida de desigualdade pode ser tomada em consideração, e quais objetivos devem ser buscados com isso (Machado, 2018, p. 64).

É com base nisso que os tributos, especialmente os extrafiscais, ganham destaque na economia. Hoje os tributos não são usados simplesmente como meio de arrecadação, mas houve uma evolução a funcionar como meios de o Estado regular o particular e a sua propriedade, mas que implique, no final, um bem-estar social,

assim como possa ser aplicada uma justiça fiscal (Pereira, 2018). É justamente essa função que serve, partindo de ações principalmente do Poder Executivo, como alicerce para o fomento na economia quando se pensa na “missão fim” dos tributos.

2.3 Tributos extrafiscais e seu papel de fomento à economia

Não há dúvidas de que as transformações no Brasil ao decorrer dos anos contribuíram significativamente para a economia. Passou-se de um Estado central e unitário a um Estado descentralizado que possui foco na cooperação e na autonomia dos entes subnacionais voltados à intervenção da economia com as políticas públicas². Fato esse que fez com que os impostos deixassem de ter um fim exclusivamente voltado a manter financeiramente o Estado (Nogueira, 1995).

Paulsen (2023) assegura que no decorrer da constituição há dispositivos autorizativos da extrafiscalidade dos tributos, tais como o tratamento diferenciado e favorecido às empresas de pequeno porte (art. 146, III, “d”), no tratamento diferenciado ao ato cooperativo (art. 146, III, c e 174, § 2º) e no incentivo de benefícios fiscais a diferentes regiões do país (art. 151, I), por exemplo. Conforme visto, como os entes possuem autonomia, eles, dentro do seu âmbito de competências, podem regular, ainda que seja de forma menor quando comparada à abrangência de políticas nacionais.

É dessa forma que se enxerga a extrafiscalidade não apenas partindo da União, mas também dos Estados e Municípios. Resende e Tito (2021) confirmam essa ideia ao dispor que, visto do âmbito municipal, ainda que o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tenha seu foco ligado principalmente à arrecadação, não há como negar sua característica extrafiscal, com o respeito à função social da propriedade. É com a utilização do IPTU progressivo no tempo que se previnem práticas abusivas e que fazem os contribuintes, ainda que não proposital, servirem como instrumento da extrafiscalidade para a preservação ambiental, por exemplo.

Para Nogueira (1995), a regulação na economia nacional, assim como o imposto como instrumento de atuação, não competirá aos entes menores, como os Estados e Municípios e sim apenas à União. Afirma o autor que “somente o poder central pode desempenhar, por meio de intervenções financeiras, o papel de regulador econômico e social que constitui para o futuro o objetivo essencial das finanças modernas” (Nogueira, 1995, p. 186). Assim, conforme visto, quando se deseja fomentar a economia do país de forma geral, parte-se do âmbito nacional. É nesse contexto de regulação e fomento à economia nacional que impostos como II, IE, IOF e IPI ganham destaque.

À propósito, no que diz respeito aos tributos regulatórios de mercado, como o Imposto de Importação (II) e o Imposto de Exportação (IE), afirma Paulsen (2023) que a constituição estabeleceu exceções à anterioridade anual e à nonagesimal, para justamente favorecer a modulação necessária à economia. Assim, o Executivo não precisa respeitar noventa dias e nem o critério de um ano para implementar as modificações necessárias.

É considerável mencionar que com relação ao II e o IE, eles são importantes

² De acordo com Fábio Giambiagi e Cláudia Além (2011), a federação surgiu como resposta ao centralismo do império, sendo o contraponto ao governo central. O que, posteriormente, foi reduzido pelo governo militar em 1964 (a Constituição de 1967 intervinha diretamente nos entes subnacionais). Desde 1980, o processo de descentralização estava ganhando força, e foi na Constituição de 1988 que se aprofundou (mesmo que desorganizado já que foi iniciado pelos Estados e Municípios).

impostos de interferência no mercado. O II é um tributo que tem como fato gerador a entrada de produtos estrangeiros no território nacional (art. 19, CTN). Segundo Bemvindo (2023), trata-se de um mecanismo de proteção ao mercado e à indústria nacional já que procura ajustar o preço do bem importado para que o produto nacional seja tão competitivo quanto ao da mercadoria estrangeira. Já o IE é um tributo que tem como fato gerador a saída de produtos para fora do território nacional, servindo como instrumento da União para o mercado externo (Alexandre, 2020). A extrafiscalidade do IE é vista quando há a intervenção do governo federal para que ofereça preços justos ao comércio estrangeiro (Bemvindo, 2023).

Dessa maneira, o IOF, assim como o II e o IE, é exceção aos princípios da anterioridade nonagesimal e da anual. É um imposto incidente nas operações de créditos, câmbio e seguro, títulos e valores mobiliários (art. 63, CTN). É notório nesse imposto o seu caráter extrafiscal quando combate a inflação, desestimulando ou estimulando empréstimos com o objetivo em equilibrar a demanda da oferta e da procura (CORRÊA, 2014). O IOF sobre títulos e valores imobiliários pode influenciar o mercado imobiliário, dificultando especulações e a evasão de dívidas (CORRÊA, 2014).

Por sua vez, o IPI é um tributo que tem como fato gerador o desembaraço aduaneiro de produtos estrangeiros, a saída do produto do estabelecimento e a arrematação em leilão (art. 46, CTN). Esse imposto é nitidamente não cumulativo, pois permite que o valor pago nas operações possa ser compensado com o montante cobrado nas anteriores (Alexandre, 2020). Além disso, é seletivo, o que significa que as alíquotas são fixadas levando em conta o produto, isto é, quanto mais essencial o produto, menor serão as alíquotas, e quanto mais supérfluo, mais altas serão (Alexandre, 2020). Exemplo disso é a política de majoração da tributação do IPI sobre o cigarro que de forma indireta acarreta um efeito que contribui positivamente para a sociedade (Miranda *et al*, 2022).

Um dos pontos importantes ligados ao IPI é que ele compõe o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse vínculo mostra-se importante já que, muito pelo fato da seletividade do tributo, ele pode se apresentar tanto de forma positiva com a concessão de benefícios fiscais, como de forma negativa quando se pensa na arrecadação para o fundo, posto que quanto menor a arrecadação do IPI, menos recursos irão para o FPM. Com renúncias feitas nos setores produtivos, impacta-se diretamente as repartições de fundos como o FPM, que justamente o IPI faz parte (Vieira; Oliveira; Ávilla, 2021).

3. Fundo de Participação dos Municípios

A repartição de receitas, que se apresenta de forma direta ou indireta, é um mecanismo que promove a redistribuição dos recursos arrecadados. Dentro desse contexto, o Fundo de Participação dos Municípios, cuja distribuição é conduzida por critérios específicos, é uma importante transferência governamental que possui acentuada influência na composição da receita municipal. Particularmente, torna-se relevante quando vista sobre o âmbito dos repasses feitos da União aos entes federativos menores. Nesta seção serão observados quais são os tributos repartidos e as formas de repartição, que se desdobra em dois mecanismos principais. Ainda, será explicada a forma com que os tributos repartidos compõem o fundo, partindo dos parâmetros e regras presentes na constituição, assim como os meios para a definição de critérios de repartição do FPM: Lei 5.172/1966 (CTN), Decreto-Lei 1.881/1981 e Lei Complementar 91/1997.

3.1 Repartição de receitas

Como se sabe, os Estados-membros possuem igualdade jurídica, ocupando o mesmo plano hierárquico da União (Carrazza, 2015). Isso em grande parte devido ao federalismo cooperativo³, este que, por sua vez, tem a finalidade de garantir a autonomia dos entes. Segundo Campos e Cunha (2021), o legislador ao pensar o pacto federativo não só pensou na hierarquia igualitária, mas também em organizar um sistema misto de distribuição de receitas entre os entes federados.

Desse modo, no que diz respeito à repartição de receitas, previu o ordenamento jurídico que ela ocorresse por meio de dois mecanismos principais de repartição, quais sejam: a repartição das fontes de receita e a repartição do produto da receita. A primeira diz respeito à competência, isto é, a Constituição nos artigos 153, 155 e 156, que diz expressamente quais os tributos que cada ente deverá instituir (Silva, 2005). A título exemplificativo, a União é responsável por instituir impostos sobre II, IE, IOF, IPI etc. Os Estados ficam responsáveis pelos impostos ITCMD, IPVA e ICMS. Os municípios ficam com os ITBI, IPTU e ISS⁴.

Já em relação à repartição do produto da receita, diz respeito à garantia de distribuição do que foi arrecadado de um ente para o outro por meio de um sistema rígido presente na Constituição (Conti, 2001). A repartição de receitas está disposta nos artigos 157 a 162. Ademais, os impostos que são arrecadados fazem parte da receita bruta do ente, o que difere da receita disponível, já que esta fica à mercê de um balanço feito entre o que se recebe e o que se repassa (Giambiagi; Além, 2011). Como a União faz transferência aos outros entes, a receita disponível é muito menor do que a bruta, diferentemente do que ocorre com os municípios, por exemplo (Giambiagi; Além, 2011)

Justamente por isso que, por mais que haja autonomia e igualdade entre os entes, a receita arrecada por cada um não é igual⁵. Segundo Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além (2011), em 1960, ao governo federal cabia 60%, aos Estados 34% e os municípios ficavam apenas com 6% do total da receita disponível. Hoje, a União sozinha fica com 60% do total arrecadado, os Estados e o Distrito Federal arrecadam 25%, e, por fim, os Municípios ficam apenas com 15% (Giambiagi; Além, 2011). É evidente que, apesar de o país ser considerado um estado federado, não há como se afastar da ideia de um forte poder central, isto é, a União (Harada, 2018) acabando, de maneira até contraditória, por negar autonomia dos outros entes federados já que há uma “sobreposição” da União em relação aos Estados e Municípios (Taranto; Filho, 2021).

É justamente por esse motivo que a Constituição dispõe de um mecanismo de repartição de receitas arrecadadas (Leite, 2020). Conforme Sabbag (2017) leciona: “a

³ José Afonso da Silva (2005) afirma que a cooperação por meio do federalismo foi desenvolvida na constituição a partir de 1934, mas a participação da receita nos tributos foi realmente efetivada na constituição de 1937. No decorrer do tempo, foram ampliados os mecanismos com a de 1946 até chegar à Constituição de 1988. Frisa-se que, com o governo militar, houve uma racionalização. No Brasil, devido ao seu federalismo cooperativo, há uma distribuição das fontes de receita que possibilita a cada ente federado ter competências de arrecadação próprias, obtendo recursos tanto por meio de tributos como por outras fontes, mas tendo tributos geralmente em primeiro plano, responsáveis pela maior parte da arrecadação (Conti, 2019).

⁴ Essa pesquisa não apresenta as novas regras e formatações da EC 132/2023 (Reforma Tributária) já que parte da análise dos anos de 2022 e 2023, e a mencionada emenda constitucional não estava em vigor.

⁵ Por uma simples soma, é explícito que à União compete mais impostos do que aos Estados e Municípios. É diante disso que fica evidente um desequilíbrio de competências (Sabbag, 2017).

repartição de parcela da arrecadação tributária, entre as entidades impositoras, é meio garantidor da autonomia política dos entes federados, uma vez que esta inexistente se estiver dissociada da autonomia financeira” (Sabbag, 2017, p. 777). Torres (2011) vai ao encontro do mesmo pensamento afirmando que essas participações sobre a arrecadação são meios importantes para o equilíbrio fiscal do Estado. Dessa forma, a repartição torna-se um mecanismo útil para que os municípios consigam manter sua estrutura financeira e atender às necessidades da população.

Igualmente, é por meio da repartição de receitas que muitas ineficiências são corrigidas, afirma Conti (2019). Ainda conforme o mesmo autor, é nesse momento em que critérios redistributivos de receitas podem ser introduzidos com o objetivo de eliminar desigualdades e desequilíbrios verticais e horizontais na Federação em que vivemos. Ao falar sobre as transferências, Conti (2019) ensina:

[...] Trata-se de um sistema que, bem utilizado, é extremamente útil e necessário para a correta partilha de recursos entre os entes federados, pois permite o atendimento das necessidades públicas da forma mais eficiente, e com a necessária flexibilidade exigida pelas peculiaridades dos serviços públicos, dos prestadores e dos beneficiários, além das demais circunstâncias que circundam cada caso (Conti, 2019, p. 20).

Dessa forma, a repartição torna-se um mecanismo útil para que os municípios consigam manter sua estrutura financeira e atender às necessidades básicas da população, como educação e saúde. É um instrumento necessário para a sobrevivência dos municípios que possuem como fonte principal de receita as transferências. É por meio dela que os entes federativos podem expressar sua autonomia, buscando a prestação de forma eficiente para reduzir, sobretudo, as desigualdades regionais.

3.2 Transferências diretas e indiretas

Conforme dito, o tema das repartições está presente nos artigos 157 a 162 da Constituição. Essa repartição mencionada no texto constitucional é dividida em transferências diretas e indiretas e tem como objetivo repartir de forma mais justa possível os recursos entre os entes do país (Leite, 2020). Alerta-se que a repartição parte sempre de um ente maior a um ente menor, justamente por isso que os Municípios não fazem quaisquer transferências a outros entes, apenas se favorecem em relação aos repasses feitos pelos entes maiores (Kfoury Jr; Anis, 2018).

A repartição direta, também chamada de participação na arrecadação de um tributo, ocorre quando um ente arrecada determinado tributo e há a transferência desse tributo para outro ente (Conti, 2001). Essa modalidade de transferência é objetiva, não passando por quaisquer fundos. Leite (2020) faz uma crítica a ausência de critérios subjetivos na repartição direta, para o autor a falta de parâmetros subjetivos no momento em que ocorre a repartição afeta diretamente a possibilidade de uma distribuição equânime e prejudica os Municípios mais carentes. Para ele, as transferências diretas partem de:

[...] critérios meramente percentuais sem atentar a qualquer variação com o fim de diminuir as desigualdades econômicas entre os entes. Exemplo clássico é a repartição do IPVA: embora o tributo seja estadual, 50% de sua receita é repassada para o Município onde o veículo está licenciado, independentemente do tamanho do município, sua necessidade, seu desenvolvimento ou qualquer índice (Leite, 2020, p. 357).

Como são critérios objetivos, a Constituição dispõe diretamente de percentuais para que ocorra a repartição. O texto constitucional ensina que pertencem aos Estados, Distrito Federal e Municípios 100% do produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte (157, I e 158, I). Os Estados também ficam com 30% do produto da arrecadação do IOF-ouro (art. 153, § 5º, I, CF). Já os municípios ficam com 70% quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, § 5º, I, CF). No caso do Distrito Federal, a repartição será de 100% uma vez que não há municípios no ente. Sem tentar exaurir todas as possibilidades, outra forma de transferência direta, partindo dos Estados para os Municípios, é o caso do ICMS. Com base nesse tributo, os Estados ficam com 75%, mas devem repartir 25% com os municípios (art. 157, IV, a).

Já no que se refere às transferências indiretas, também chamadas de participação em fundos, estas ocorrem quando as parcelas arrecadadas de certos tributos são destinadas a fundos (Conti, 2001). Ao contrário das repartições diretas, nesse tipo de repartição há critérios mais definidos, estes, por sua vez, com objetivos de corrigir desigualdades regionais existentes no Brasil, um país de proporções geográficas continentais (Leite, 2020).

Além disso, essas transferências indiretas são destinadas a Fundos Especiais. Ao todo, existem quatro fundos, sendo eles: Fundo de Compensação das Exportações, que é um fundo compensatório em face da imunidade de ICMS para as exportações, os Fundos Regionais, que tem como foco os programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (art. 159, I, “c”, CF), os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e, por fim, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Sabbag, 2017).

Para uma análise mais ponderada, esta pesquisa analisa a composição do Fundo de Participação dos Municípios e como se dá esse tipo de transferência aos entes, para que dessa forma possa responder à sua questão problema, assim como alcançar os seus objetivos propostos.

3.3. Composição e critérios do Fundo de Participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência redistributiva e foi uma novidade da reforma tributária em 1960 (Costa, 2020), hoje, considerada a maior transferência constitucional intergovernamental no país (Granai, 2022). Com a finalidade de diminuição da desigualdade entre os municípios e como tentativa, de forma equânime, de potencializar o setor público e a cooperação entre os entes, o Fundo de Participação dos Municípios é posto como um dos meios essenciais para auxiliar no desenvolvimento de todas as regiões do país (Costa, 2020).

Nesse âmbito da estruturação municipal, a forma de distribuição das receitas geradas por tributos federais é um componente vital da receita dos municípios e desempenha uma função essencial em seu financiamento. Havendo dependência dos municípios no que diz respeito às transferências dos outros entes a fim de complementar suas receitas internas, torna-se indubitavelmente relevante quando se considera a dinâmica econômica que, além de complexa, afeta a arrecadação de tributos das pequenas cidades de estados menos favorecidos⁶. Como o FPM

⁶ O estado da Paraíba tem 16 municípios com menor PIB do Brasil, são eles: Parari, Coxixola, Areia de Baraúnas, Quixaba, Curral Velho, Zabelê, Algodão de Jandaíra, São Domingos do Cariri, Passagem, São José do Brejo do Cruz, Santo André, Amparo, Lastro, Frei Martinho, Riacho de Santo Antônio e Carrapateira (IBGE. Tabelas Completas do Produto Interno Bruto dos Municípios 2021. Disponível em:

representa grande parte das receitas dos municípios menores, ele torna-se o meio pelo qual se conseguirá atingir as demandas sociais e buscar desenvolvimento (Raiher; Gobbo; Sene, 2020).

O Fundo de Participação dos Municípios é composto da arrecadação do IPI e do IR, no qual a União entregará aos municípios 22,5% desses impostos. Como é uma transferência obrigatória, a União é obrigada a repassar a receita do FPM aos municípios, não podendo reter imotivadamente. Todavia, a União ainda pode condicionar a entrega à quitação das dívidas do ente federativo perante o Governo Federal e suas autarquias (Abraham, 2018).

A alocação de recursos ocorre com base em dados de números de habitantes municipais, sendo distribuído 1% até o primeiro decêndio do mês de julho, mais 1% até o primeiro decêndio do mês de setembro e, por fim, 1% até o primeiro decêndio do mês de dezembro (CF, art.159). Com o objetivo de garantir a boa gestão dos recursos públicos, assim como a fiscalização a efetividade da gestão municipal, o Tribunal de Contas da União fica responsável pelo cálculo das quotas referentes ao FPM (CF, art. 161, parágrafo único).

Fica expressamente proibido quaisquer restrições à entrega, retenção ou imposição de restrições à alocação destes recursos (art. 161 CF), tendo por objetivo garantir que o município possua total autonomia para utilizar os recursos com sua prioridade e necessidade sem restrições ou impedimentos. São três os principais meios para a definição de critérios de repartição do FPM: Lei 5.172/1966 (CTN), Decreto-Lei 1.881/1981 e Lei Complementar 91/1997. Nas palavras de Ribeiro (2023):

- [...] a) FPM-Capital: 10% dos recursos destinados aos municípios capitais dos estados, cujo coeficiente de participação considera dois fatores: população e inverso da renda;
- b) FPM-interior: 86,40% dos recursos destinados aos municípios que não são capitais, cujo coeficiente de participação considera dezoito faixas populacionais, e varia de 0,6 a 4,0;
- c) Reserva do FPM: 3,60% dos recursos destinados aos municípios interioranos que se enquadram nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0 (acima de 142.633 habitantes), considerando os mesmos critérios do FPM-Capital (Ribeiro, 2023, p. 9-10).

Conclui-se que, conforme a autora, o FPM-Capital e a Reserva do FPM favorecem municípios com maior número de habitantes e menor renda, o que ajuda a equilibrar, em parte, a distribuição dos recursos. Por outro lado, o FPM-Interior beneficia cidades de menor porte. O cerne é que por mais que haja uma tentativa de equalizar a distribuição do FPM, com critérios específicos, ainda há fatores que fortificam a ideia de fragilidade. Nesse âmbito, tomando como base as políticas extrafiscais, evidencia-se que as ações advindas do governo federal impactam a arrecadação final do fundo e conseqüentemente os municípios de pequeno porte⁷, ainda que favoreçam o setor produtivo com isenções, por exemplo.

Destarte, esse fato é evidenciado pela renúncia fiscal do IPI pelo Governo Federal que gera efeitos diretamente no repasse da União aos municípios, acarretando um desequilíbrio orçamentário (Oliveira; Pinto; Rita, 2017). Não apenas isso, mas como o IR é um imposto progressivo, isto é, majora-se de acordo com a capacidade contributiva, tem-se como objetivo a diminuição das desigualdades sociais

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=38672&t=resultados>. Acesso em: 25 mai. 2024).

⁷ Conforme Nascimento (2021), municípios com até 20.000 habitantes e municípios com 20.001 até 50.000 habitantes são considerados de porte pequeno I e II, respectivamente.

e a redistribuição de renda (Alexandre, 2021). É com isso que alterações legislativas, como a mudança dos critérios para isenção do IR, impactam a receita destinada à composição do FPM, por exemplo.

4. Analisando os impactos da política de extrafiscalidade federal aplicada à economia no ano de 2023 e a baixa arrecadação do FPM

As políticas regulatórias aplicadas pelo governo federal possuem ampla relevância quando se considera a arrecadação de impostos que fazem parte do FPM, resultando em variações significativas nos repasses. É dessa forma que as estratégias de fomento à economia podem impactar, principalmente, os municípios de pequeno porte, trazendo desafios consideráveis que afetam o atendimento das necessidades básicas da população local.

4.1. Explicando a política extrafiscal utilizada pelo governo federal para fomentar a economia

Conforme já exposto no decorrer do trabalho, as políticas extrafiscais são mecanismos de regulação, atuando não apenas como instrumento arrecadatório, mas como forma de estímulo à economia. Uma das formas mais comuns de fomento é por meio dos incentivos fiscais que, também chamados de incentivos tributários, são instrumentos utilizados pelos governantes com a finalidade de aliviar a carga tributária incidente nos agentes privados aspirando à efetivação de políticas públicas constitucionalmente essenciais (Lolli, 2022).

É a partir dessa extrafiscalidade associada às políticas públicas de incentivos fiscais que ocorre a desoneração fiscal de determinados setores uma vez que, na utilização de benefícios diferenciados, institui-se redução de base de cálculo, alíquota, crédito presumido, diferimento, entre outros (Ragazzo, Cuesta, 2021). Nesse mesmo pensamento, Paulsen (2023) explica que conceder isenções é uma forma de usar a extrafiscalidade com objetivos de fomento à economia.

É partindo dessa linha de raciocínio que o governo federal no ano de 2022, por meio do Decreto 11.182 editado pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), reduziu alíquotas do IPI e garantiu a competitividade dos produtos advindo da Zona Franca de Manaus no mercado nacional. Com esse decreto, houve redução em até 35% do IPI para grande parte dos produtos fabricados no país. O Presidente comentou a medida afirmando que essa redução do IPI é um instrumento para viabilizar “os esforços de reindustrialização em território nacional, por meio do incentivo à competitividade e geração de emprego e renda em todas as regiões”.

Após o Ministro e relator Alexandre de Moraes confirmar a continuidade da redução do IPI, o Ministério da Economia afirmou que, para se chegar a um acordo buscando a maneira ideal para atender às exigências do relator, houve grande esforço por parte do ministério, sem deixar, contudo, de seguir o programa econômico governamental ainda no ano de 2022. É indispensável considerar que o Brasil, ao sair da pandemia do covid-19, estava com a economia prejudicada, posto que diversos problemas financeiros ocorreram e o governo federal corria contra o tempo para ter uma atuação direta para enfrentamento dessas adversidades.

Conseqüentemente, com a medida de redução do IPI dos produtos era esperada uma queda de arrecadação. Conforme o Poder 360 (2022)⁸, a redução do

⁸ O site Poder 360 explicou e quantificou a redução do IPI no ano de 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-amplia-reducao-do-ipi-para-ate-35/>. Acesso em: 04

IPI diminuiria a carga tributária em R\$ 15.218,35 milhões em 2022, R\$ 27.391,20 milhões em 2023 e R\$ 29.328,82 milhões em 2024. Todavia, conforme a Secretaria Geral da Presidência da República, não havia necessidade de compensação fiscal justamente por causa da função extrafiscal do tributo, que possui caráter regulatório⁹. Por sua vez, Cesar Lima, assessor do Senado Federal, havia advertido ainda em 2022 que o decreto do presidente da República que baixou as alíquotas de IPI iria impactar nos recursos do FPM.

Segundo ele, considerando um impacto de R\$ 15 bilhões, isso corresponderia a R\$ 330 milhões a menos no ano para o fundo. Ainda afirmou “é um impacto significativo, que lá na frente vai ecoar nas contas dos municípios”. Posteriormente em 2023, no início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023- 2026), Geraldo Alckmin, Vice-presidente e Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, assegurou que não haveria uma reoneração do IPI já que com o novo governo eram esperadas grandes mudanças nas políticas econômicas do país. O ministro afirmou que, por mais que a medida de reestabelecer o tributo reabastecesse os cofres públicos, foi decidido que a redução não iria ocorrer, uma vez que o objetivo, inicialmente, era acabar com o IPI por meio da reforma tributária.

Além dessas medidas, outras se mostraram evidentes no governo Lula e que impactaram o montante do FPM. O piso salarial dos professores estabelecido para 14,95% no ano de 2023, trouxe controvérsias pelos principais pagadores: estados e municípios. Como houve uma diminuição do FPM e ainda sendo uma das principais fontes de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), isso significou que os municípios precisariam alocar uma maior receita para cumprir o pagamento do piso (Estadão, 2023).

Como tentativa de contornar a negativa dos repasses do FPM e a perda pelos municípios, o presidente Lula sancionou a Lei Complementar 198/2023, que estabeleceu uma regra de transição para evitar grandes quedas nos repasses do fundo. De acordo com essa lei, haverá uma diminuição gradual de 10% no exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico e assim por diante. Dessa forma, é inegável que essas medidas que partiram do Governo Federal afetaram o quantitativo da arrecadação do IPI no país, tanto do ano de 2022 com o governo Bolsonaro, quanto do ano de 2023 pelo governo Lula, ficando evidente, assim, que as decisões e políticas implementadas pelos governantes exercem um impacto substancial na arrecadação do FPM.

4.2 Implicações da política extrafiscal na arrecadação do FPM

No cenário financeiro municipal brasileiro, o 1º decêndio de julho de 2023 trouxe consigo um desafio considerável, manifestado na expressiva redução dos repasses efetuados pelo governo. Este declínio significativo, quando comparado ao mesmo período do ano anterior, foi identificado através dos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e meticulosamente analisados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) em 2023. A queda do mês de julho e de agosto foi

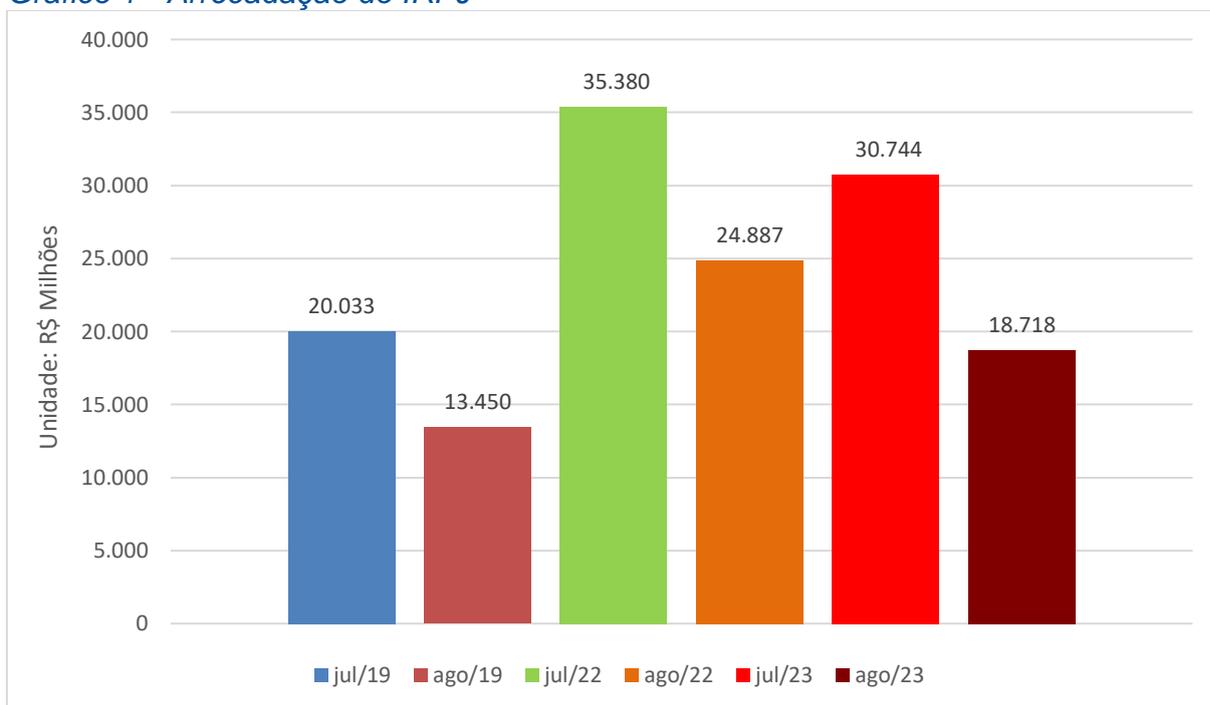
de abril. 2024.

⁹ Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, assegurou que as medidas tinham caráter positivo para a economia sendo instrumento importante para a diminuição do custo tributário da indústria e preservação do diferencial competitivo dos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (Portal da Indústria, 2022).

8,63% e 8%, respectivamente. Conforme o site Aos Fatos (2023)¹⁰ houve um repasse de R\$ 96,9 bilhões via FPM até o dia 28 de agosto de 2023, correspondendo a uma média de R\$ 12,1 bilhões por mês. O governo repassou R\$ 153,5 bilhões em 2022, uma média de R\$ 12,7 bilhões por mês, evidenciando a baixa quando comparada ao ano de 2023.

Tal fato é explicado posto que ocorreu a diminuição da arrecadação IRPJ e do IPI. Como o FPM é composto desses dois impostos, quaisquer alterações legislativas impactam diretamente no montante arrecadado. Observando os meses de julho e de agosto dos anos de 2019 (antes da pandemia) e em 2022 (grandes incentivos fiscais pelo governo de Bolsonaro) e 2023 (incentivos moderadamente mantidos pelo governo Lula), analisa-se que houve uma queda considerável na arrecadação dos impostos de 2023:

Gráfico 1 - Arrecadação do IRPJ

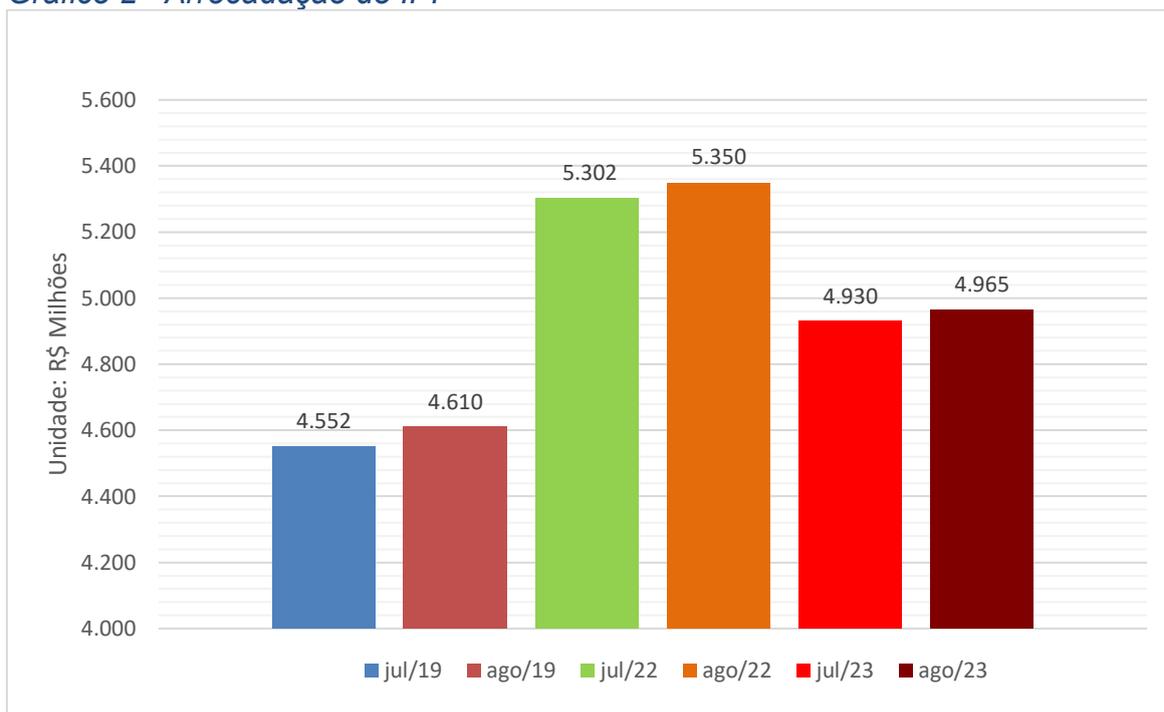


Fonte: <https://www.gov.br/receitafederal> (Ministério da Fazenda (2023), com dados organizados pelo autor (2024).

Conforme a CNM, a principal explicativa para a retração do FPM em 2023, levando como base o IRPJ, foi a sua redução e também seu aumento das restituições do imposto. Alterações legislativas e pagamentos atípicos impactaram diretamente o resultado da apuração da arrecadação de julho (Ministério da Fazenda, 2023). Conforme o gráfico 1, houve uma variação de 13,11% na arrecadação do mês de julho de 2023 quando comparado ao ano anterior e de 24,79% no mês de agosto. Assim como no IRPJ, em relação ao IPI, conforme o IPEA (2023), houve também uma redução na arrecadação do IPI nos meses de julho e agosto de 2023 comparado ao ano de 2022:

¹⁰ O site Aos Fatos explica o porquê da redução do FPM no ano de 2023. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/o-que-e-fundo-de-participacao-dos-municipios/>. Acesso em: 04 de abril. 2024.

Gráfico 2 - Arrecadação do IPI



Fonte: <https://www.gov.br/receitafederal> (Ministério da Fazenda (2023), com dados organizados pelo autor (2024).

Esse fato é explicado devido às medidas extrafiscais atribuídas ao imposto, principalmente a redução em até 35% de produtos que fazem parte do IPI. Essas desonerações concedidas em 2022 pelo governo de Jair Messias Bolsonaro foram mantidas parcialmente pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 (IPEA, 2023). No mês de julho de 2023, houve variação de 7,23% quando comparado ao ano anterior, e, no mês de agosto, houve também significativa variação, sendo de 7,18%. Essas medidas evidenciaram a sensibilidade na arrecadação dos impostos que são componentes do Fundo de Participação dos Municípios. Mudanças, ainda que mínimas na arrecadação, sejam com incentivos, sejam com desonerações, refletem no montante arrecadado para o fundo e respectivamente nos repasses do fundo para os municípios.

Não é de hoje que cada vez mais os governos enfrentam um grande aumento de necessidade de políticas pública atuantes, mas que esbarram na maior parte das vezes na falta de recursos (Battirola, 2021). Os direitos sociais foram diretamente afetados com a baixa do FPM uma vez que cabe ao Estado garanti-los através das políticas públicas. Battirola (2021) afirma que elencar as políticas necessárias ao desenvolvimento não basta, mas há a necessidade de se utilizar a extrafiscalidade como medida para efetivação das políticas, justamente porque é notória a dificuldade de autofinanciamento municipal.

A constituição preconiza em seu artigo 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, ainda dispõe no artigo 1º, inc. III, que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, direitos que deveriam garantir condição mínima de qualidade ficam desamparados no contexto municipal. Foi nesse mesmo sentido que Paulo Ziulkski

(CNM, 2023), ao falar sobre as dificuldades sofridas pelos municípios, assegurou que com essa diminuição no FPM quem paga a conta é a população, ficando desprotegida, uma vez que “[...] essa população bate lá na prefeitura, lá no gestor municipal e ele não tem recurso para sanar problemas de saúde, de cobertura vacinal”. Percebe-se com a narração fática de Ziulski (2023) que o desrespeito às previsões constitucionais afeta diretamente os mais pobres, aqueles que detêm em relação ao poder público uma dependência para além do esperado. Essas pessoas foram as principais afetadas pela redução do repasse do FPM.

Ademais, vale salientar que por mais que não haja uma vinculação direta do FPM com a vida existencial do munícipe, o fundo pode influenciar em outras áreas dos municípios, assim como em outros fundos, como o FUNDEB. Lins (2014) ensina que impactos positivos indiretos na educação podem ocorrer quando se investe em outras áreas municipais, como saúde e transporte já que haverá efeitos no desempenho escolar, porque “alunos saudáveis e com meios de deslocamentos à escola serão beneficiados de outros insumos oriundos de outras fontes de receita” (Lins, 2014, p. 27).

Por fim, Conti (2019) chama atenção ao sinalizar que os prefeitos ficam a mercê da União já que são obrigados a aceitar as ofertas pelos entes federados, pois, caso não o faça, os recursos destinados à população serão cada vez mais escassos. O autor assegura que há um desequilíbrio na federação, o que se evidencia pela imposição da União aos municípios e que, como estão mais perto da população, sentem as reais necessidades.

4.3 A baixa arrecadação no FPM e a diminuição nos valores dos repasses municipais: como os impactos sofridos na arrecadação do FPM refletiram nos municípios brasileiros de pequeno porte

Nesse âmbito, a partir de uma análise com base nos municípios da região imediata de Guarabira, observou-se que houve uma diminuição no repasse do FPM (com valores reais do IPCA) nos meses de julho e agosto para os municípios de pequeno porte da Paraíba, entendidos nesta pesquisa como municípios de até 26.774 habitantes. Na tabela 1 é realizado um comparativo entre os municípios de pequeno porte que se situam no entorno da cidade de Guarabira¹¹.

Tabela 1 - Comparação dos repasses (julho e agosto)

Cidade	População	FPM Julho/2022	FPM Agosto/2022	FPM Julho/2023	FPM Agosto/2023
Alagoinha	13.725	2.490.659	1.665.110	2.362.752	1.462.121
Araçagi	16.646	2.988.791	1.998.132	2.991.415	1.754.545
Arara	12.212	2.490.659	1.665.110	2.362.752	1.462.121
Araruna	17.189	2.988.791	1.998.132	2.991.415	1.754.545
Bananeiras	23.134	2.988.791	1.998.132	2.835.303	1.754.545
Belém	16.401	2.988.791	1.998.132	2.991.415	1.754.545
Borborema	4.214	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Cacimba de Dentro	16.064	2.988.791	1.998.132	2.991.415	1.754.545
Caicara	6.602	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272

¹¹ Como a cidade de Guarabira é um dos centros urbanos próximos aos outros municípios circunvizinhos, além do fato da baixa arrecadação e da dependência municipal do FPM, toma-se como base um polo de hierarquia superior a partir da procura de funções urbanas de maior complexidade nessa relação de cidades (IBGE, 2017).

Casserengue	6.889	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Cuitegi	6.730	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Dona Inês	10.380	1.922.527	1.332.088	1.890.202	1.169.697
Duas Estradas	3.327	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Lagoa de Dentro	7.819	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Logradouro	4.797	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Mulungu	8.791	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Pilões	6.815	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Pilõezinhos	5.329	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Pirpirituba	9.340	1.992.527	1.332.088	2.046.314	1.169.697
Riachão	2.927	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Serra da Raiz	3.094	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Serraria	4.885	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Sertãozinho	5.054	1.494.396	999.066	1.417.651	877.272
Solânea	26.774	3.486.923	2.331.155	3.307.853	2.046.969
Tacima	8.010	1.992.527	1.332.088	2.046.314	1.169.697
Total:	50.241.321	33.635.223	48.664.264	29.534.835	

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>, <https://cidades.ibge.gov.br/>, com dados organizados pelo autor (2024).

Como se vê, a todos os municípios da região imediata de Guarabira houve um menor repasse. Comparando os meses de agosto de 2022 e agosto de 2023, é nítida a grande diferença quando se analisa os meses de julho de 2022 e julho de 2023. Diante desse cenário desafiador, como forma de manifestação, no dia 30 de agosto de 2023, o movimento intitulado “Sem FPM não dá: as prefeituras vão parar” teve como objetivo protestar contra os cortes no Fundo de Participação dos Municípios. Houve paralisação das atividades dos órgãos administrativos em todos os municípios da região, com exceção apenas de Cacimba de Dentro, Cuitegi e Serraria. As principais reivindicações eram: aumento de 1,5% no FPM, recomposição do ICMS, fim do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e ampliação da reforma da Previdência para os municípios.

A prefeita do município de Alagoinha, Maria Rodrigues de Almeida Farias (2021-2024), destacou que quando se discute a diminuição do FPM, evidencia-se a grande dificuldade que os gestores podem enfrentar, já que o fundo constitui a maior parte dos recursos disponíveis. Municípios como Alagoinha, que não possuem indústrias e, conseqüentemente, têm um baixo ICMS e falta de incentivos, dependem exclusivamente do FPM para sua subsistência.

De acordo com o que foi pesquisado por Alves (2023), percebe-se que municípios como Borborema, Caiçara, Casserengue, Cuitegi, Duas Estradas, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungu, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Serraria, Sertãozinho e Tacima, que se encontram na região imediata de Guarabira, possuem uma média de aproximadamente 96% de dependência de transferências intergovernamentais, sendo uma média de 50% quando se fala na dependência do FPM.

Segundo o TSE (2024), os prefeitos têm uma série de responsabilidades, tais como desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, atender à comunidade, ouvindo suas reivindicações e seus anseios, implementar e manter, em boas condições de funcionamento, postos de saúde, escolas e creches municipais, além de assumir o transporte escolar das crianças, arrecadar, administrar e aplicar os impostos municipais da melhor forma. No entanto, diante da iminente redução do FPM, era aguardado que os entes tomassem medidas preventivas ou repressivas após a diminuição dos repasses, em virtude de haver uma grande dependência por parte dos municípios, mas não foi exatamente o que

aconteceu.

Esta pesquisa, na tentativa de mapear quais foram os impactos e quais foram as medidas implementadas pelos municípios na tentativa de conter o impacto gerado pela baixa do repasse do FPM às prefeituras, buscou junto a estes municípios, por meio de contato via e-mail no dia 06/05/2024, informações que pudessem ser acrescentadas à pesquisa, no entanto, não houve respostas por parte das prefeituras. Das 25 cidades pesquisadas na região imediata de Guarabira, a única em que houve uma atuação do executivo para minimizar impactos advindos dessa redução do FPM foi o município de Solânea - PB.

Por meio do Decreto Nº 024/2023, emitido pelo prefeito Kayser Nogueira Pinto Rocha (2017-2024), foram reduzidos, respectivamente, em 20% e em 15% o subsídio do Prefeito e o dos Secretários, compreendidos os cargos de Diretores Executivos e Procurador Geral do Município. Ademais, suspendeu as gratificações e a concessão de férias e licenças para tratar de assuntos pessoais até o dia 31 de dezembro de 2023, validade do Decreto Nº 024/2023.

Conforme o dispositivo, essas diminuições foram decretadas considerando que “a excessiva redução dos repasses de recursos continua comprometendo a receita do município, obrigando-o a tomar medidas compensatórias para contenção de despesas e manutenção do equilíbrio econômico financeiro” (Solânea (PB), 2023), e, ainda, considerando “ser dever do gestor o fiel cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente o da legalidade e moralidade que implica no adimplemento das obrigações mantendo assim o equilíbrio das finanças públicas pelo ente federativo” (Solânea (PB), 2023).

No entanto, ao contrário dos municípios supracitados que possuem uma maior dependência do FPM, cidades que possuem maior população e uma menor dependência das transferências intergovernamentais fizeram esforços para que não ocorressem prejuízos. A cidade de Campina Grande, com população estimada em 419.379 pessoas e com uma receita de 74,49% das transferências, exonerou cerca de 8 mil servidores para equilibrar as contas, assim como reduziu o salário do prefeito e dos secretários.

Foi nesse âmbito que o TCE da Paraíba, no dever legal de suas atribuições¹², divulgou relatório sobre as contas municipais, indo de encontro às reivindicações dos municípios, já que no dia 30 de agosto as cidades estavam postulando melhorias orçamentárias por causa das quedas do FPM. O relatório, feito a partir de informações prestadas pelos próprios municípios ao Tribunal via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), este que possui dados de todas as unidades gestoras de recursos do município, ou seja, compreende toda a Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo, demonstrou, tomando como base dados de janeiro a julho de 2023, as principais inconformidades, sendo elas: o aumento de contratação temporária, o aumento não justificado nos gastos com festividades em comparação ao ano anterior, ocorrência de déficit de execução orçamentária sem a devida adoção de providências efetivas e a realização de festividades em situação de déficit orçamentário. Dos municípios da área imediata de Guarabira podemos analisar:

¹² Harisson Leite (2020) ensina que o tribunal de contas é órgão autônomo que auxilia o Poder Legislativo no controle externo, sendo encarregado de fiscalização e controle orçamentário. O autor afirma que o auxílio prestado pelo tribunal de contas não o faz subordinado ao Poder Legislativo uma vez que tem a possibilidade de realizar auditorias e inspeções a pedido de outros poderes.

Tabela 2 - Inconformidades dos municípios

Inconformidade	Entes
Aumento de contratação temporária	Alagoinha, Araçagi, Arara, Araruna, Bananeiras, Belém, Borborema, Cacimba de Dentro, Caiçara, Casserengue, Cuitegi, Dona Inês, Duas Estradas, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungú, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Serraria, Sertãozinho, Solânea e Tacima
Aumento não justificado nos gastos com festividades em comparação com o ano anterior	Araçagi, Araruna, Caiçara, Pirpirituba, Sertãozinho e Tacima
Ocorrência de Déficit de execução orçamentária sem a adoção de providências efetivas	Alagoinha, Arara, Bananeiras, Borborema, Casserengue, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungú, Pilõezinhos, Serraria e Solânea
Realização de festividades em situação de déficit orçamentário	Alagoinha, Bananeiras, Borborema, Caiçara, Casserengue, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungú, Pilõezinhos, Serra da Raiz, Serraria e Solânea

Fonte: TCE-PB (2023), disponível em: <https://tce.pb.gov.br/>, com dados organizados pelo autor (2024).

Dessa forma, os municípios reclamaram melhoras no FPM com a argumentação de que a redução trouxe severas dificuldades, mas, com base nos dados do TCE da Paraíba, ainda que estivessem enfrentando dificuldades, muitos dos municípios aumentaram seus gastos com festividades, contratação de pessoal e, ainda que em déficit, não realizaram ações concretas para o enfrentamento do problema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a influência estatal por meio de políticas extrafiscais e como elas afetam os níveis de repasses governamentais, regulando o mercado como forma de estimular ou desestimular comportamentos. Tomando-se como base o federalismo fiscal, assim como o processo de descentralização após a constituição de 1988, e influenciado pelas políticas de extrafiscalidade, evidenciou-se a insuficiência dos municípios, mesmo que dotados de autonomia administrativa, política e financeira, quando se fala na geração de receitas própria, o que criou um espaço manifestamente de vulnerabilidade face às decisões financeiras partidas, principalmente, da União.

Os incentivos fiscais concedidos pela União afetaram a arrecadação tributária, ocasionando uma operação em cadeia de consequências. Esses estímulos à economia, que começaram em 2022 no governo Bolsonaro e continuaram no ano de 2023 no governo de Lula, foram o ponto chave para a diminuição do IPI e IR e, consequentemente, da receita destinada ao Fundo de Participação dos Municípios. Como o fundo compõe cerca de 50% das receitas dos municípios da região estudada, a diminuição gerou problemas diretos às prefeituras. Essa intrínseca ligação entre arrecadação, incentivo e transferência demonstra o efeito imediato nos recursos que ficam disponíveis às prefeituras, uma vez que possuem baixa arrecadação tributária, impactando, pois, diretamente a população com falta de políticas ou prestação de serviços essenciais adequadamente. Logo, com a carência de serviços prestados aos munícipes, ficou evidente a ofensa aos princípios constitucionais, como a dignidade

da pessoa humana e direitos sociais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, entre outros.

A pesquisa se propôs a analisar os efeitos diretos que a redução do Fundo de Participação dos Municípios ocasionou. Com a diminuição do repasse, o movimento intitulado "Sem FPM não dá: os municípios vão parar" foi um marco histórico na luta pelos direitos dos municípios, assim como ficou evidenciada a cooperação dos municípios com seus entes representativos, como forma de pressionar o governo central a fim de que fossem atenuadas as problemáticas trazidas pela diminuição do repasse do fundo.

A análise feita pôde demonstrar a queda na arrecadação, advinda dos incentivos tributários e das alterações legislativas, por meio de uma análise de dados que colocou em comparação ao ano de 2023 o ano de 2022 e de 2019. Este último foi analisado para se ter um panorama de como o repasse estava sendo efetuado antes da pandemia. Ficou evidente que o repasse do mês de julho e agosto do ano de 2023 foi bem menor que o ano anterior.

Todavia, embora os municípios reivindicassem melhorias nas receitas municipais por meio do FPM, medidas realmente eficazes para controlar o desequilíbrio das finanças por meio do poder executivo municipal não foram exercidas, com exceção do município de Solânea-PB, que cortou subsídios dos prefeitos e secretários e também gastos com pessoal. Todavia, ficou nítido que outras prefeituras, fora da região imediata de Guarabira, ainda que dependessem menos dos recursos do FPM, tomaram atitudes efetivas para contornar a crise, como a cidade de Campina Grande.

Não só isso, mas as outras cidades da região imediata de Guarabira, por mais que a diminuição tivesse sido acentuada, continuaram contratando, realizando festividades, mesmo que em déficit orçamentário, o que evidenciou a fragilidade de governança por parte do poder executivo dos municípios e a falta de adoção de providência eficazes para atenuar o problema que foi consequência da diminuição dos repasses.

Dessa forma, concluiu-se, com todo o estudo realizado, tomando como base a hipótese inicialmente pensada, que ela se concretizou parcialmente. Apesar de as políticas de extrafiscalidade, como forma de estímulo de mercado baseadas em incentivos fiscais, implicarem significativamente na diminuição dos repasses do FPM (fato que resultou em recursos mais escassos para os municípios e revelou a interconexão entre políticas públicas, interferência de mercado e os serviços básicos oferecidos à população), houve grande passividade por parte dos municípios para lidar com os problemas municipais. Logo, os municípios sofreram perda de receita do FPM, mas, mesmo em déficit, os gastos com festas em comparação ao ano anterior e a contratação temporária de pessoal persistiram.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

ALVES, Renan Miguel Calixto. **Análise das finanças públicas dos municípios**

paraibanos de até 10.188 mil habitantes: Um estudo de caso sobre a relação de (in)dependência financeira em relação às receitas de transferências Federais. Guarabira, 2023.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

AOS FATOS. **O que é o Fundo de Participação dos Municípios?**. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/o-que-e-fundo-de-participacao-dos-municipios/>. Acesso em: 25 de março de 2024.

BATTIROLA, A. M. D. (2021). **A utilização da extrafiscalidade como instrumento para efetivação de políticas públicas**. Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas.

BEMVINDO, Jemima Feitosa. **A Extrafiscalidade do Imposto sobre a Importação no E-commerce**. Brasília, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei Complementar 198/2023**. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp198.htm. Acesso em 20 de março. 2023.

BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 28 agosto. 2023.

BRASIL. **Ministério da Economia. Redução de 35% do IPI da maioria de produtos fabricados no Brasil continua em vigor**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2022/setembro/reducao-de-35-do-ipi-da-maioria-de-produtos-fabricados-no-brasil-continua-em-vigor/. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação federal soma R\$ 1,344 trilhão entre janeiro e julho de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/arrecadacao-federal-soma-r-1-344-trilhao-entre-janeiro-e-julho-de-2023>. Acesso em: 23 abr. 2024.

Caldeira, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMPOS, Paula Alexandra Consalter; CUNHA, Carlos Renato. **Federalismo Fiscal**

e Fundo de Participação dos Municípios: (In) constitucionalidade na concessão de incentivos fiscais pela União sem implementação de medidas compensatórias. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, [S.l.], v. 28, n. 136, p. 123-145, 2021.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CNN BRASIL. **Primeiro lote de restituição do Imposto de Renda 2023 vai pagar R\$ 7,5 bilhões, maior valor da história.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/primeiro-lote-de-restituicao-do-imposto-de-renda-2023-vai-pagar-r-75-bilhoes-maior-valor-da-historia/>. Acesso em: 03 de abril. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Em audiência na Câmara, Ziulkoski destaca impactos decorrentes da queda no repasse do FPM.** Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/em-audiencia-na-camara-ziulkoski-destaca-impactos-decorrentes-da-queda-no-repasse-do-fpm>. Acesso em: 23 abr. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Primeiro FPM de agosto tem queda e será repassado nesta quinta.** Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/primeiro-fpm-de-agosto-tem-queda-e-sera-repassado-nesta-quinta>. Acesso em: 03 de abril. 2024.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Mauricio. **Levando o Direito Financeiro a Sério: A Luta Continua.** 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CORREA, Carolina Alencar. **Aspectos da extrafiscalidade no direito brasileiro: a extrafiscalidade como princípio do estado democrático de direito.** Campinas-SP, 2014.

COSTA, Nayara Luiza Silva Freire da. **Distribuição dos Recursos Fiscais: Uma Análise do Fundo de Participação dos Municípios.** Rio de Janeiro, 2020.

ESTADÃO. **Governo Lula não cortou repasses para as prefeituras em 30%.** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/governo-lula-nao-cortou-repasses-para-as-prefeituras-em-30-entenda-como-funciona/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

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

GRANAI, Felipe Bauer. **Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais: Uma**

análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

IBGE. **Censo 2022: Panorama - Indicadores**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 de maio. 2024.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias: 2017**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=38672&t=resultados>. Acesso em: 25 mai 2024.

INFOMONEY. **Alckmin diz que governo manterá redução do IPI e afirma que meta é extinguir imposto**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/alckmin-diz-que-governo-mantera-reducao-do-ipi-e-afirma-que-meta-e-extinguir-imposto/>. Acesso em: 03 de abril. 2024.

IPEA. **Panorama Fiscal: evolução recente e perspectivas, 2023**. Carta de Conjuntura.

KFOURI JR., Anis. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LINS, Francisco Gennison Sales. **Recursos do FPM e FUNDEB: Impacto no Desempenho Escolar nos Municípios Cearenses no Triênio 2007-2009 e 2011**. Fortaleza, 2014.

LOLLI, Eduardo Henrique. **Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais: desafios históricos e avanços recentes**. Revista da CGU, Volume 14, Número 25, Jan-Jun 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MIRANDA, Marconi Silva; MACEDO, Suélem Viana; MENDES, Wanderson de Almeida; MENDES, Wesley de Almeida. **Extrafiscalidade Tributária e suas Interferências no Domínio Econômico**. In: XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2022.

NASCIMENTO, Pedro. **Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?** Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário I**. 14. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA, Diego Farias de; Pinto, Ibsen Mateus Bittencourt Santana; SANTA RITA, Luciana Peixoto. **Avaliação da Desoneração do IPI e os Efeitos nas Finanças dos Municípios de Alagoas**. XX SEMEAD - Seminários em Administração, 2017.

PARAÍBA Conectado. **Prefeita de Alagoinha faz balanço de suas ações administrativas mesmo com dificuldades enfrentadas pela redução do FPM: já perdemos mais de 1 milhão de reais**. Disponível em: <https://paraibaconectado.com.br/prefeita-de-alagoinha-faz-balanco-de-suas-acoes-administrativas-mesmo-com-dificuldades-enfrentadas-pela-reducao-do-fpm-ja-perdemos-mais-de-1-milhao-de-reais/>. Acesso em: 02 de maio. 2024.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário: Completo**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

PEREIRA, Ricardo Utrabo. **O dever fundamental de pagar tributos e a sua relevância para o Estado Democrático Brasileiro**. Jacarezinho, 2018.

PODER360. **Governo amplia redução do IPI para até 35%**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-amplia-reducao-do-ipi-para-ate-35/>. Acesso em: 04 de abril. 2024.

PORTAL CORREIO. **Municípios já demitem servidores e cortam serviços; prefeitos fazem mobilização e levarão reivindicações ao Governo Federal**. Disponível em: <https://portalcorreio.com.br/municipios-ja-demitem-servidores-e-cortam-servicos-prefeitos-fazem-mobilizacao-e-levarao-reivindicacoes-ao-governo-federal/>. Acesso em: 05 de maio. 2024.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Novo decreto de redução do IPI garante segurança jurídica às indústrias, diz CNI**. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/novo-decreto-de-reducao-do-ipi-garante-seguranca-juridica-as-industrias-diz-cni/>. Acesso em: 03 de abril. 2024.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; CUESTA, Karine Susan Gomes. **Governança Regulatória para Incentivos Fiscais: Prevenção à Corrupção**. 2021.

RAIHER, Augusta Pelinski; GOBBO, Isabela Sens Fadel; SENE, Thais Sanson. **Fundo de Participação dos Municípios e o Desenvolvimento: Uma Análise dos Municípios de Pequeno Porte do Brasil**. 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise Mensal - Ago 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2019/analise-mensal-ago-2019.pdf>. Acesso em: 27 de abril. 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise Mensal - Ago 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de->

conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2022/analise-mensal-ago-2022-anexo.xlsx/view. Acesso em: 27 de abril. 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise Mensal - Ago 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2023/analise-mensal-ago-2023.pdf/view>. Acesso em: 27 de abril. 2024.

RESENDE, Adriano Ferreira; TITO, Bianca. **Extrafiscalidade do IPTU e prevenção da degradação ambiental**. Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno, Faculdade de Direito da PUC-SP, n. 03, p. 198-215, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM>.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva. **Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Edição Especial 2023.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOLÂNEA. Decreto nº 024/2023. **Dispõe sobre redução temporária do subsídio do prefeito municipal e dá outras providências**. Disponível em: <https://solanea.pb.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/DIARIO-OFICIAL-16-de-outubro-de-2023.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2024.

TARANTO, Caio Márcio Gutterres; Filho, Pedro Serpa. **Federalismo Fiscal: O Impacto da Repartição de Receitas na Forma Federativa do Estado**. Revista UNIFESO - Caderno de Direito, Teresópolis, v. 3, n. 1, 2021, ISSN 2526-8600, Editora UNIFESO.

TESOURO NACIONAL. **Painel das Transparências**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 01 de maio. 2024.

Torres, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB). **Acompanhamento de Gestão**. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/publicacoes/analises-e-desempenhos-de-gestoes/acompanhamento-de-gestao>. Acesso em: 01 de maio. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2024: Você conhece as atribuições do prefeito e do vereador em seu município?** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/eleicoes-2024-voce-conhece-as-atribuicoes-do-prefeito-e-do-vereador-em-seu-municipio>. Acesso em: 03 mar. 2024.

VIEIRA, Michelle Aparecida; OLIVEIRA, David Alves; ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral De. **Redução do IPI e os reflexos nas finanças públicas dos municípios de Minas Gerais**. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, SP, v. 37, n. 110, p.

AGRADECIMENTOS

A todos que tiveram a oportunidade de contribuir para que eu me tornasse quem sou hoje. Talvez seja impossível expressar em palavras minha gratidão, além de não ter espaço para citar todos que me ajudaram durante esses 5 anos de curso, mas tentarei e já me desculpo com quem deixei de fora. É uma vitória muito grande poder terminar o curso de Direito, especialmente por ter enfrentado um período tão desafiador como foi o da pandemia da COVID-19.

Sou grato a todos da minha família e a todos próximos a mim: Ewerton, Samara, Sandra, Jonas, Ivanira e Ícaro. Saiba que vocês são muito importantes para mim.

Agradeço a Deus por ter colocado em minha vida cada amigo que fiz durante o curso. Iran, muito obrigado por toda ajuda e por todas conversas, pois elas me fizeram te admirar ainda mais. Davi, eu já expressei por diversas vezes o quão te admiro como pessoa; eu o respeito muito, pois você não mudou sua essência ao longo dos 5 anos, além de ser uma das pessoas mais virtuosas que conheci. Tenha certeza que és espelho para mim. Patrick, pode ter certeza que sua disciplina e sua garra para ser uma pessoa melhor influenciou no que hoje eu entendo por ser um homem de princípios.

Luis Felipe, meu amigo de infância, eu te admiro por nunca desistir dos seus sonhos. Muito obrigado por todas as vezes que você me escutou e aconselhou.

Ednaldo, sempre admirei sua força de vontade para estudar e, mesmo com pouco tempo, sempre se mostrou muito participativo e sensível quando se trata de expressar com palavras o que ninguém conseguia. Paula, muito obrigado pelos conselhos e pelas boas risadas.

Professora Renata, agradeço muito por me orientar e por estar disponível sempre que precisei tirar dúvidas. Você fez essa reta final de curso, que na maior parte das vezes é esgotante mentalmente, ser leve, ainda que tenha havido muita cobrança. Obrigado por sua responsabilidade.

Severina Sandra da Silva, ou apenas mainha, obrigado por todo apoio durante meu curso. Desculpe por todas minhas falhas anteriores a esses 5 anos, mas espero que entenda que, para eu me tornar o que sou hoje, elas foram necessárias, e se eu tivesse a oportunidade, eu não mudaria nada da minha trajetória. O fato de eu cursar direito hoje, eu devo à senhora, que, como um efeito borboleta, fez com que cada ação, desde me matricular em outro curso e decidir estudar para concurso, fosse necessária para que hoje eu pudesse terminar o curso de Direito. Hoje eu penso: “ainda bem que eu ouvi a senhora e não fui estudar longe de casa”, se tivesse ido, não saberia como estaria hoje. O que é meu já está escrito. Eu percebo que quanto mais eu cresço, mais o tempo passa rápido.

Sei que não sou um filho perfeito e por muitas das vezes estressado. Eu só peço que nunca esqueça que tudo isso foi e é pela senhora. Eu vejo no seu olhar a confiança em mim e a certeza de que vou conseguir o que almejo. Não há ao menos um dia em que eu não pense sobre isso. Tudo irá melhorar. Eu te amo.