



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS I

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP

**PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –
PNAP**

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (EAD)

SANDRA MARIA SANTOS SILVA

**A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A
CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ PARA A ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS
RECURSOS**

CAMPINA GRANDE – PB

2025

SANDRA MARIA SANTOS SILVA

**A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A
CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientadora: Profa. Me. Mary Delane Gomes de Santana

**CAMPINA GRANDE - PB
2025**

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.

S586c Silva, Sandra Maria Santos.

A competência dos municípios na arrecadação tributária e a contribuição cidadã para a arrecadação e fiscalização dos recursos [manuscrito] / Sandra Maria Santos Silva. - 2022. 25 p.

Digitado. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025. "Orientação : Profa. Dra. Mary Delane Gomes de Santana, Departamento de Filosofia e Ciências Sociais - CEDUC. "

1. Gestão Municipal. 2. Administração Pública. 3. Arrecadação Tributária. 4. Transparência pública. I. Título

21. ed. CDD 350.1

SANDRA MARIA SANTOS SILVA

A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A
CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Programa Nacional de
Formação em Administração Pública – PNAP,
da Universidade Estadual da Paraíba. como
requisito parcial à obtenção do título de
especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Gestão Pública

Aprovada em: 20_/12/_/2022.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 MARY DELANE GOMES DE SANTANA
Data: 13/02/2025 11:18:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Me. Mary Delane Gomes de Santana (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Mônica Justino da Silva

Profª. Me. Mônica Justino da Silva (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Adria Tayello A. Oliveira

Profª. Adria T. Alves De Oliveira (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

A mim mesma, DEDICO.

“É justo que muito custe, o que muito vale”
(Santa Tereza D'Ávila)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS.....	8
2.1 Os tributos municipais	13
3 A TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS	16
4 METODOLOGIA.....	18
5 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	19
6 CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS	22

A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

THE COMPETENCE OF MUNICIPALITIES IN TAX COLLECTION AND CITIZEN CONTRIBUTION FOR THE EFFECTIVE APPLICATION OF RESOURCES

Sandra Maria Santos Silva*

RESUMO

A União, os Estados e os Municípios possuem competências privativas e concorrentes, ou seja, poder para deliberar acerca de diversos aspectos da administração pública, conferidas pela Constituição Federal de 1988. Neste trabalho, aborda-se as competências exclusivas dos Municípios brasileiros para instituir impostos, com base no Art. 156 da Carta Magna. Para discorrer sobre essas competências, foi realizado um apanhado sobre a formação econômica do Brasil e do sistema tributário nacional, pontuando mecanismos como os portais de transparência pública utilizados pelas gestões para dar publicidade aos atos administrativos, ferramentas que possibilitam aos cidadãos cumprir o seu papel de fiscalizadores por meio do acesso à informação, especialmente no que concerne a gerência desses recursos. Com uma abordagem qualitativa e bibliográfica, analisa-se descritiva e explicativamente, os fenômenos que envolvem o tema abordado. Para isso, recorreu-se às contribuições de Celso Furtado (2005), Norberto Bobbio (1998), Caio Marini (2010), entre outros teóricos que embasaram a nossa discussão e auxiliaram a alcançar os objetivos propostos. A extensão territorial do Brasil e a sua grande diversidade, associado a outros fatores, como os sistemas econômicos adotados ao longo do processo formativo do país, leva a um desequilíbrio na distribuição de renda; e o Estado, através da arrecadação de impostos, revertidos em políticas e serviços sociais, busca diminuir essas disparidades. Verificou-se ao longo deste artigo, a importância de a população ser esclarecida acerca da sua contribuição para a geração de receitas, bem como o papel dos municípios na administração e gerência dos recursos.

Palavras chaves: Gestão Municipal; Administração Pública; Arrecadação Tributária.

ABSTRACT

The Union, States and Municipalities have private and competing powers, that is, power to deliberate on various aspects of public administration, conferred by the Federal Constitution of 1988; in this work, we will address the exclusive competencies of Brazilian municipalities to institute taxes, based on Art 156 of the Magna Carta. To discuss these competencies, we will take a look at the economic formation of Brazil and the national tax system, punctuating some mechanisms such as the public transparency portals used by management to give publicity to administrative acts, tools that enable citizens to fulfill their role as supervisors, through access to information, especially with regard to the management of these resources. With a qualitative and bibliographic approach, we analyze descriptively and explicatively the phenomena that involve our theme, and we count on the contributions of Celso Furtado (2005), Norberto Bobbio (1998), Caio Marini (2010), among other theorists, to give ground to our discussion and achieve the proposed objectives. Brazil is a large country in territorial extension and diversity, which, associated with other factors, such as the economic systems

* Licenciada em História pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: sandramariasantos774@gmail.com

adopted throughout the country's formative process, leads to an imbalance in income distribution; and the State, through the collection of taxes, reverted to social policies and services, seeks to reduce these disparities. We verified throughout this, the importance of the population being informed about its contribution to revenue generation, as well as the role of municipalities in the administration and management of resources.

Keywords: Municipal Management; Public Administration; Tax Collection.

1 INTRODUÇÃO

A história das civilizações¹ é marcada pelo avanço e evolução dos modos de produção e sistemas econômicos, ou seja, formas de negociação encontradas pelos povos para garantir a sua subsistência e/ou fazer girar uma economia. Na Idade Antiga (3.000 a.C. – séc. V d.C.) a economia caracterizava-se pela troca e venda de especiarias, escravos, armas, peles, entre outros produtos importados. Dentro desse contexto, determinadas regiões eram pobres em matéria prima, assim, para suprir essa necessidade, outras áreas se dedicavam à produção de tal substância, dando início à prática do comércio. O autor Jaime Pinsky (1994 p. 55), ao discorrer sobre essa questão, esclarece que o desempenho dessas relações no espaço e no tempo requeria a criação de formas de cálculos e registros para ampliação e transmissão:

Intercambiar bens e serviços por meio do simples escambo trazia dificuldades inúmeras. Institui-se, portanto, antes a cevada e depois os metais (como o cobre) como padrão para pequenas somas, e prata para grandes valores. [...] Mas já se monetiza a economia, produzindo-se para o mercado (para trocar o produto por prata) e cobrando-se juros por empréstimos feitos (Pinsky, 1994, p. 55).

A própria ideia de civilização está atrelada à necessidade de aprimoramento de práticas que foram sendo desenvolvidas; e com essa evolução, ocorreu também a incidência e a arrecadação de impostos/tributos, cujas formas de arrecadar foram sendo desenvolvidas e modificadas paralelamente às mudanças ocorridas dentro de cada sociedade². A Idade Média (séc. V – séc. XV), por sua vez, foi marcada por invasões e conflitos entre povos de diversas culturas e etnias no Ocidente (e também no Oriente); pela aliança entre a igreja cristã e o império, na qual a figura do rei estava atrelada a Deus, garantindo poder político e religioso, e o nascimento de um novo sistema econômico, o feudalismo. Para Perry Anderson (1974, p. 123) “a catastrófica colisão de dois modos anteriores de produção em dissolução – o primitivo e o antigo – produziu a ordem feudal que se disseminou por toda Europa Medieval [...] resultado específico de uma fusão dos legados romano e germânico”.

No sistema feudal, a relação de vassalagem consistia na concessão de terras para produção agrícola pelos senhores feudais aos seus vassalos em troca de fidelidade e serviço militar, bem como a economia baseava-se na troca de produtos artesanais, cultivados e criados nos feudos. Jérôme Baschet (2006) explica que a dominação senhorial sobre aldeões era quase total, pois envolvia um “feixe de obrigações e pagamentos que compõem a ‘renda senhorial’, inclusive as vantagens tiradas do endividamento e do controle diferenciado dos estoques cerealíferos” (p. 141). Com o desenvolvimento urbano surgiu uma aspiração pela liberdade, que consistia essencialmente “em obter franquias urbanas (por exemplo, a isenção de direitos

¹ Concentração de povos fixados em um determinado local, onde se desenvolvem costumes e práticas civis de convivência, habitação, desenvolvimento, cultura e etc., estágio civilizado da evolução humana.

² Grupo de pessoas organizadas civilmente e composta por instituições em cumprimento de direitos, deveres e regras de convívio estabelecidas por meio de pacto social.

senhoriais, em especial sobre os mercados e os pedágios, ou a possibilidade de cobrar taxas por sua própria conta)”(p. 148).

Posto isso, este trabalho tem como objetivo geral analisar a competência legal dos municípios brasileiros na arrecadação tributária com base na legislação vigente no Brasil, demonstrando a participação dos municípios no recolhimento, observando o artigo 156 da Constituição Federal de 1988, e abordando especialmente a Lei Nº 5.172/66 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

E como objetivos específicos: a) discriminar as atribuições dos municípios no cenário de arrecadação tributária embasados no texto constitucional em vigor; b) identificar os mecanismos de transparência que podem e devem ser utilizados pela gestão pública para informar a população sobre a finalidade e a destinação dada a esses recursos; c) verificar a importância de sensibilizar a sociedade acerca da fiscalização e a sua participação no recolhimento desses impostos.

Esta pesquisa é uma revisão bibliográfica de cunho qualitativo, na qual procede-se metodologicamente com a análise da legislação tributária brasileira, faz-se um percurso pelas Constituições do Brasil República (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988) a fim de observar as contribuições de cada uma para a formação do sistema tributário, em especial a Constituição Federal de 1988 que rege todas as demais leis atualmente em vigor, atenta-se, especialmente, as leis que tangenciam o sistema tributário nacional. Como também realiza um levantamento de estudos e bibliografias, a exemplo de artigos científicos publicados em revistas e anais, que dissertam acerca da administração dos recursos provenientes da arrecadação tributária nos municípios e sobre a participação cidadã nos processos administrativos e transparência pública. Isso para ampliar nossa discussão, de forma que contribua com os estudos posteriores realizados dentro da perspectiva abordada neste trabalho.

Como embasamento, esse estudo conta com as contribuições de Luiz Antônio Abrantes e Marco Aurélio Ferreira (2014), e Eva Gomes (2020), com base nesses autores, é discutido, sucintamente, sobre a evolução do sistema tributário nacional e a gestão de receitas municipais; recorre-se também aos estudos de Celso Furtado (2005) para fazer um breve percurso pela história da formação econômica do Brasil e evolução dos meios de arrecadação e processos inflacionários. Utiliza-se, ainda, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998) para discorrer um pouco sobre o conceito de Administração Pública, e Caio Marini (2010) para apontar determinadas deficiências desse setor e os principais desafios a serem observados para uma boa qualidade e eficiência na oferta de serviços pela gestão pública.

O conteúdo aqui exposto está dividido em duas partes: inicialmente, analisa-se a evolução da arrecadação de impostos juntamente com um breve relato sobre a formação histórica do Brasil, as principais contribuições das legislações brasileiras para a concepção de um sistema tributário nacional, e como se deu a inclusão dos municípios no processo de arrecadação tributária. Em seguida, é discutido sobre os mecanismos de transparência utilizados pela gestão pública para publicizar os atos administrativos, sobretudo no que concerne a destinação da receita proveniente da arrecadação tributária, verificando, assim, como o controle social pode e deve ser exercido a partir da utilização dessas ferramentas.

2 A EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Desde a formação do Brasil Colônia, a partir de 1500 d.C., com as concessões das capitâneas hereditárias aos donatários, e como uma forma de arrecadação e financiamento de gastos da/e para a Coroa portuguesa, foram instaurados dispositivos legais para a cobrança de

impostos. Com isso, os donatários eram obrigados a pagar ao rei parte de tudo o que era produzido. De acordo com Luiz Abrantes e Marco Ferreira (2014, p. 16), o primeiro tributo brasileiro chamava-se quinto do pau-brasil “que correspondia a quinta parte de tudo aquilo que era extraído e vendido – era pago compulsoriamente a Coroa portuguesa pelos colonizadores que exploravam a terra descoberta”.

Ainda de acordo com Abrantes e Ferreira (2014, p. 16), com a nomeação de um Governador Geral, ou Vice-Rei, por volta de 1720, esboçou-se um modelo de sistema tributário, visando a geração de receitas através de subsídios sobre vários serviços e produtos que os rendeiros eram os responsáveis pela arrecadação. Com o surgimento das moedas de ouro e prata, dos Bancos nacionais, e com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, verificaram-se abusos nas arrecadações de tributos, de modo que, muitas vezes, o mesmo imposto era cobrado repetidamente mudando apenas a sua nomenclatura. Nesse sentido, Pablo Dutra Martuscelli (2010, p. 1) ressalta que “boa parte da história nacional nos revela a existência de mecanismos de tributação [com ênfase na cobrança] bem articulados e aparentemente bem sucedidos, embora qualitativamente a tributação não observasse qualquer critério de justiça”.

Para Celso Furtado (2005, p. 4) todo sistema econômico depende de uma estrutura social com um poder político estabelecido, pois a esse são atribuídas as funções de coordenar as diretrizes desse sistema que visa o desenvolvimento do todo e a aplicação eficaz dos recursos obtidos, atualmente, por meio do consentimento desses agentes que compõem a sociedade. Martuscelli (2010, p. 1) corrobora com esse pensamento ao analisar que até que fosse constituída uma democracia no Brasil, as arrecadações públicas tinham a finalidade de fornecer riquezas a Portugal, não havendo qualquer política redistributiva aplicada internamente.

O Estado deve observar o desenvolvimento de medidas econômicas objetivando a defesa dos interesses nacionais e o bem-estar coletivo, no entanto, o desequilíbrio nesses processos de arrecadação financeira podem ocasionar desigualdades, além das discrepâncias inatas a uma nação com dimensões continentais, e levar a um subdesenvolvimento. O modelo de colonização brasileiro como um empreendimento econômico voltado ao atendimento das carências financeiras de seus exploradores, distinto do modelo aplicado em outras colônias, segundo Martuscelli (2010, p. 1), revelam as raízes dessa má gestão; outrossim, Furtado (2005) denota o inexpressivo avanço na economia colonial do Brasil, bem como um mercado interno formado a passos lentos, uma industrialização tardia, e uma subordinação ao mercado externo e tendências a importar e incorporar modelos e padrões de consumo; fatores esses, que dificultaram a definição de um modelo econômico próprio, agravando ainda mais as disparidades internas.

A carência de uma base técnica interna com poder decisório levou à tomada de iniciativas errôneas, “a condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira, na primeira metade do século XIX, teria sido a expansão de suas exportações” (Furtado, 2005, p. 107), além da tentativa frustrada de industrialização, dadas as dificuldades econômicas do país, bloqueios internacionais sofridos, e uma classe política majoritariamente composta por donos de escravos e latifundiários.

A política cafeeira abriu o país para a imigração em busca de mão de obra para os campos e para as atividades extrativistas na Amazônia, indústria açucareira e economia mineira. A abolição da escravatura, oposto ao que deveria ter ocorrido, não veio acompanhada de qualquer modificação estrutural na sociedade ou redistribuição de renda, basicamente, os cativos libertos apenas passaram da condição de escravos a servos assalariados de forma a subsistir quase que em condições análogas, Furtado (2005) analisa que:

observada a abolição de uma perspectiva ampla, comprova-se que a mesma constitui uma medida de caráter mais político que econômico. A escravidão tinha mais

importância como base de um sistema regional de poder que como forma de organização da produção. Abolido o trabalho escravo, praticamente em nenhuma parte houve modificações de real significação na forma de organização da produção e mesmo na distribuição da renda. Sem embargo, havia-se eliminado uma das vigas básicas do sistema de poder formado na época colonial e que, ao perpetuar-se no século XIX, constituía um fator de entorpecimento do desenvolvimento econômico do país (Furtado, 2005, p. 143).

O excedente de população, causada também pela imigração e pela migração para regiões centrais, já era uma realidade nas décadas finais do século XIX. Os estados que compunham as regiões de produção açucareira e algodoeira (faixa que se estende do estado do Maranhão a Sergipe, com exceção da Bahia); agropecuária (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso); e cafeeira (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), tiveram os seus índices demográficos e de *renda per capita* aumentados segundo os registros dos censos de 1872 e 1900, é o que aponta Celso Furtado (2005, p. 144-147).

Havendo, portanto, um volume na mão de obra e a expansão dos sistemas produtivos, sobretudo o cafeeiro, os quais passariam de subsistência a exportadores, verifica-se, assim, um acúmulo dos lucros produzidos nas mãos dos grandes produtores, que atentos somente ao capital, não se preocuparam em investir no sentido de melhorar os seus métodos de produção, ou na redistribuição dos rendimentos e incremento nos salários dos trabalhadores, que continuaram na condição de servidão a troco de subsistência, vejamos:

Em síntese, os aumentos de produtividade econômica alcançados na alta cíclica eram retidos pelo empresário, dadas as condições que prevaleciam de abundância de terras e de mão-de-obra. [...] Na etapa de declínio cíclico, havia uma forte baixa na produtividade econômica do setor exportador [...] Destarte, o processo de concentração de riqueza, que caracterizava a prosperidade, não encontrava um movimento compensatório na etapa de contração da renda (Furtado, 2005, p. 167).

Os assalariados não se beneficiavam na alta cíclica, mas sofriam os efeitos do declínio cíclico, como reflexo disso era o imposto incidente sobre as importações, taxa fixa de cambio cobrada e de grande importância para a composição dos recursos do governo, ou seja, “o efeito regressivo na distribuição da renda provocado pela depreciação cambial era, demais, agravado pelo funcionamento das finanças públicas” (Furtado, 2005, p. 169).

Neste cenário, para garantir a oferta de serviços básicos, o governo tende a emitir papel moeda e adquirir empréstimos que levariam a um endividamento financeiro com credores externos. Assim como os desequilíbrios e a falta de sensibilidade do governo frente às novas e diversas demandas sociais, cujo modo de pensar ainda estava atrelado às velhas questões, preconizam a necessidade de novos nuances no que tange a política administrativa do país. Neste sentido, Furtado revela que:

a proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental no campo da política econômica financeira (Furtado, 2005, p. 172).

Por outro lado, Martuscelli ressalta que:

Não se pode olvidar que as primeiras constituições brasileiras não cuidaram devidamente da parte referente à tributação, tratando a cobrança de tributos como mera manifestação de tarefas administrativas e a fiscalização como pura manifestação de um Poder de polícia, muitas vezes amplificado pela própria feição centralizadora do Poder vigente (Martuscelli, 2010, p. 5).

Com a proclamação da República em 1889 e a promulgação da primeira Constituição em 1891, cuja redação Martuscelli (2010, p. 5) descreve como singela, mas que “encerra o período monárquico no Brasil, trazendo significativas novidades para o solo pátrio, tais como os conceitos de república, federalismo e separação de Poderes”. Apesar disso e ainda sob a influência portuguesa e norte-americana, adotou-se um sistema tributário que vigorou até meados de 1930, o qual era rígido e que deixava de fora desse modelo os municípios, as competências de tributação cabiam privativamente a União e aos Estados.

A Carta de 1934 trouxe os municípios para o cenário da arrecadação tributária e lhes incumbiu à competência privativa para decretar, entre outros “o imposto de licenças, imposto predial e territorial urbanos, imposto sobre diversões públicas e imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, além de taxas sobre serviços municipais” (Gomes, 2020). Foi também a partir dessa constituição que a receita pública oriunda da arrecadação de impostos passou a ser repartida entre as três esferas do governo, conforme Abrantes e Ferreira (2014, p. 19) “esses impostos eram arrecadados pelos Estados, que repassavam 30% a União e 20% ao município de origem da arrecadação”, enquanto que na anterior, verificava-se um grande acúmulo de receita no poder da União, em relação aos Estados e Municípios, comenta Gomes (2020).

Já a carta promulgada em 1937 trouxe poucas alterações ao sistema tributário instaurado anteriormente e perdas para os Estados e municípios no que tange a competências privativas, como também a capacidade de tributar sobre o consumo de combustíveis de motor de explosão e a renda das propriedades rurais, respectivamente, segundo Abrantes e Ferreira (2014, p. 20). Com os Atos adicionais de 1940 (Leis Constitucionais nº 03 e 04) também foram modificadas algumas competências sobre a taxação e recolhimentos de impostos pelos Estados e a União.

A Constituição de 1946 “trouxe para os Municípios competência para instituir dois novos impostos: o imposto do selo municipal que era um imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência e o imposto de indústrias e profissões” (Gomes, 2020), bem como instituiu um sistema de transferência de impostos, nesse período houve um crescimento da importância do imposto sobre produtos internos. Mesmo com a arrecadação tributária gerando um percentual de receita considerável para os municípios, Estados e a União, a reforma do sistema tributário era algo iminente, esperado e desejado, pois “com o país almejando crescimento econômico, a principal crítica à tributação era a excessiva carga incidente sobre o setor produtivo”, segundo Abrantes e Ferreira (2014, p. 21).

A abertura do país ao capital estrangeiro e as políticas de desenvolvimento industrial nacional da década de 1950 especialmente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), aumentaram as despesas do Tesouro Nacional e, conseqüentemente, da dívida pública. Assim,

um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e, simultaneamente, atendessem as reclamações de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime (Gomes, 2020).

O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66 foi formulado durante o Regime Militar – que teve início em 31 de março de 1964 – e incorporada a Constituição de 1967, com ela:

o sistema tributário brasileiro ganhou a eliminação dos impostos cumulativos e a adoção do imposto sobre o valor agregado, a limitação do poder concedido aos Estados para legislar sobre o ICM, os recursos transferidos passaram a ter seus gastos vinculados e compatíveis com os objetivos fixados pelo Poder Central além de terem sido limitadas suas competências tributárias (Gomes, 2020).

No entanto, no final da década de 60 e início de 70, o sistema que inicialmente apresentou resultados positivos, passou a dar sinais de regressão, Abrantes e Ferreira (2014, p. 21) apontam que um dos objetivos do Governo Federal era de equilibrar o orçamento e diminuir a dívida pública “sem que a moeda brasileira fosse inflacionada, uma vez que esta era uma das maiores críticas feitas pelo Governo militar ao Governo constitucional que o antecedeu”.

Algumas das Emendas Constitucionais que se sucederam até o ano de 1988 tentaram, com a suas disposições, adequar e melhorar os percentuais de arrecadação valendo-se de estratégias como, por exemplo, as mudanças na destinação e transferência de recursos entre as esferas, e criação de novos tributos, como a da Emenda Constitucional n. 23, de 1º de dezembro de 1983.

As inovações trazidas para o sistema tributário que vigorou a partir de 1988, junto com a nova Constituição Cidadã, frutos de processos participativos, são destacadas por Gomes (2020), entre outras:

a ampliação do grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios; a atribuição de competência a cada um dos Estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sucessor do ICM; extinguiu a faculdade atribuída pela Constituição anterior à União de conceder isenções de impostos estaduais e municipais e, por último, vedou a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades (Gomes, 2020).

Ainda que tenha se mantido algumas disposições processadas na legislação tributária a partir de 1960, como os percentuais de 14% e 16% dos fundos de participação dos Estados e Municípios, respectivamente, reajustados em 1985, e que o Sistema Tributário Nacional que entrou em vigor a partir de 1º de março de 1989, tenha contado com a contribuição popular através de emendas participativas, Abrantes e Ferreira (2014, p. 24) observam que este ainda foi apontado como “extremamente complexo, pouco transparente e injusto”.

Assim, a economia brasileira que já vinha passando por momentos delicados após o Milagre Econômico³, continuou com baixas na arrecadação até 1994 quando registrou um aumento nos índices de recursos arrecadados, e foi com a implementação do Plano Real – programa de medidas e reformas econômicas realizadas no governo de Itamar Franco 1992 a 1995 – que o país conseguiu controlar a inflação.

Entre as implementações e mudanças ocorridas ao longo de cada período na história do Brasil, até os dias atuais, a fim de melhorar a gerência dos recursos, Gomes (2020) pondera que:

a experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização destes dois objetivos: autonomia financeira e política fiscal, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos mais democráticos ou de poder mais centralizado (Gomes, 2020).

José Roberto Rodrigues Afonso *et al* (1998) caracteriza como lento o crescimento tributário brasileiro ao longo dos últimos 50 anos da do século XX, e destaca dois períodos em que houveram altas significativas, sendo o primeiro entre os anos de 1967 a 1969, momento que atribui o resultado a “profunda reforma tributária realizada” em que “a despeito

³ Período entre os anos de 1968 e 1973 que se caracteriza pelo crescimento econômico, baixa inflação e alta arrecadação pública.

de pecar quanto à equidade e à acentuada centralização de receita e poder tributário, era tecnicamente muito avançado para a época” (Afonso, *et al*, 1998, p. 27); e o segundo entre os anos de 1994 e 1996 com a “estabilização da economia promovido pelo Plano Real”, cujo crescimento, em sua análise “é explicado em grande parte pelo aumento da arrecadação de impostos cumulativos”, aponta também, os “movimentos cíclicos” (p. 41) da participação dos Estados e municípios na arrecadação tributária de acordo com regimes mais centralizadores ou democráticos, na história da república do país.

Com ênfase a esses dois períodos, Francisco Dornelles (2008, p. 1) destaca a “ousadia e a eficiência da reforma dos meados dos anos 60, que edificou o sistema até hoje vigente” e que, na sua percepção, funcionou muito bem até 1988, ainda de acordo com o autor:

A reforma de 1965/67 iniciou em nossa federação o ciclo que chamo de “federalismo financeira de integração”. A ideia original era, de um lado, reduzir a autonomia dos estados e dos municípios para instituir tributos (aos estados sobraram ICM e o ITBI e aos municípios, o ISS e o IPTU); mais, por outro, criar canais de distribuição automática dos recursos arrecadados por uma máquina fiscal centralizada, a da União, com o que se visava maior eficiência administrativa a custos menores (Dornelles, 2008, p. 4).

Em relação à Constituição de 1988, Dornelles (2008, p. 4) considera que essa apenas reformou e modernizou o sistema tributário já vigente, mantendo as suas diretrizes de arrecadação; do mesmo modo, destaca a descentralização que ela promoveu, e no que concerne ao texto constitucional, afirma:

criou um sistema tributário paralelo, permitindo ao legislador criar uma série de contribuições sobre a folha de salário, o faturamento e o lucro – para a seguridade social (art. 195); para o ensino fundamental (art. 212, § 5º); para o apoio ao trabalhador (art. 239); e para entidades vinculadas ao sistema sindical (art. 240). (Dornelles, 2008, p. 10).

Ponto de vista sobre o qual pode-se interpretar como um gargalo na Lei Maior, atrelado a uma má gerência dos recursos, pois como o autor acrescenta “as maiores dificuldades hoje existentes no País na área da receita fiscal provêm da área da seguridade social, da complexidade da legislação específica dos impostos e de uma administração tributária atrasada e burocratizada” (Dornelles, 2008, p. 14), a exemplo da complexidade dos meios de arrecadação e a pouca exploração dos recursos tecnológicos, que poderiam proporcionar maior eficiência e simplicidade ao sistema.

2.1 Os tributos municipais

Levando-se em consideração que o Brasil é um país com grande diversidade em muitos aspectos, não sendo diferente na questão socioeconômica, e que o bom desempenho de qualquer política de desenvolvimento e plano de arrecadação perpassa por uma boa comunicação entre os agentes que participam desse processo, pois como destaca Gomes (2020), “se a manutenção do governo passa pela arrecadação das receitas tributárias, passa, também, pela possibilidade e disposição da sociedade em pagar os tributos”. Para tanto, a informação é um fator importantíssimo.

Nesse sentido, Abrantes e Ferreira (2014, p. 7) apontam que “em um País com dimensões continentais tendem a faltar informações atualizadas e precisas, sem contar as disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais entre os municípios”. Desse modo, tais aspectos desequilibram e tornam mais difícil uma gestão eficiente dos recursos, a

aplicação de meios de arrecadação nos municípios em foco nesta discussão, e, conseqüentemente, do desenvolvimento local, uma vez que, segundo esses autores, em municípios menores a arrecadação de tributos tende a resumir-se a “simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas” (2014, p. 08)

Para Abrantes e Ferreira (2014, p. 59), o Sistema Tributário Nacional pode ser caracterizado como “o conjunto de tributos federais, estaduais e municipais existentes no país”. De acordo com a Lei nº 5.172 de 1966 – que dispõe sobre o STN e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios –, são considerados tributos:

Art. 3º Tributo 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.

[...]

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os tributos podem ainda ter natureza jurídica diferente, caracterizados e determinados pelo fato gerador, nessa situação a atividade e o prestador não se vinculam de forma direta ao estado. As espécies de tributos, segundo Abrantes e Ferreira (2014, p. 61-66) são: os impostos, que tem o fato gerador relacionado a uma prestação de serviço pelo estado que visa o bem comum, não direcionado especificamente ao contribuinte, mas que também o beneficia enquanto cidadão; as taxas, vinculam-se a um serviço prestado de forma mais direta e específica pelo poder público ao contribuinte; as contribuições de melhorias, incidem sobre imóveis beneficiados por obras públicas da qual decorrem uma valorização imobiliária; os empréstimos compulsórios, são empréstimos feitos de forma compulsória pelo contribuinte a União em situações extremas, previstas em lei e com a garantia de reembolso; e as contribuições sociais, que são tributos relacionados a uma atuação indireta exercida pelo Estado, destinado a constituição de um fundo que possibilite a intervenção do poder público na economia, e de dar subsídio as atividades assistenciais e previdenciárias.

Já a administração tributária, como destaca Abrantes e Ferreira (2014, p. 41), é a atividade realizada pelo Poder Público regida por legislação própria. Nesse caso, a atribuição fiscalizadora e de destinação ou distribuição da renda arrecadada entre a União, Estados e Municípios precisam ocorrer conforme disposto em lei, através de critérios que constituem os fundos de participação.

A Constituição Brasileira de 1988 delega aos Estados e Municípios a competência sobre a arrecadação de determinados impostos e taxas, dentre esses, consistem em maior potencial de arrecadação e geração de receitas próprias para os municípios, os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, bem como sobre os serviços de qualquer natureza, dispostos no Art. 156 da CFRB/88, como pode-se verificar no seguinte fragmento:

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.

O tributo sobre a propriedade predial e territorial urbana, ou simplesmente IPTU, é um importante recolhimento que compõe a receita pública dos municípios. Esse incide sobre imóveis e domínios em áreas urbanas; a sua função social de ser produtiva econômica e socialmente deve ser comprovada, bem como a sua titularidade, sendo proprietário aquele

que, segundo o art. 1.228 do Código Civil (2022) “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Com relação a essa questão, Maria Rita Ferragut (2019) esclarece que:

pela norma, o imposto poderá ser progressivo em razão do valor, localização e uso do imóvel, exercendo importante função extrafiscal na medida em que alíquotas menores incidirão sobre propriedades igualmente menores, não localizadas em áreas melhor estruturadas e que exerçam a função social (Ferragut, 2019)

O §1º A do Art. 156 da CFRB/88, ainda ressalta que o IPTU “não incide sobre templos de qualquer culto”, ou seja, templos, igrejas de qualquer natureza religiosa serão isentos de pagamento desse imposto, mesmo que se trate de propriedade ou imóvel alugado.

O imposto sobre a transmissão de bens imóveis “inter vivos” corresponde ao recolhimento sobre compra e venda, ou outras operações onerosas para transferência de bens, imóveis de uma pessoa viva para outra. Esse é também conhecido como ITBI e incide sobre o valor do bem adquirido, cujo percentual varia de município para município e deve ser pago pelo comprador na repartição urbana em que estiver situada a coisa, assim, exclui-se a taxaço sobre transferência de propriedade em caso de morte do titular e herança por inventário, sendo esse de competência de arrecadação dos Estados.

A Lei Complementar nº 116/2003, dispõe sobre a incidência e a não incidência de outro recolhimento importante para os municípios, o ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza. Conforme Abrantes e Ferreira (2014, p. 83) “são considerados contribuintes todas as pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem residência fixa, que exerçam habitual ou temporariamente, individualmente ou em sociedade, quaisquer das atividades relacionadas ao anexo” da referida lei, que em seu Art. 1º preceitua:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

Verifica-se no estudo de Bremaeker (2017) a importância do ISS para os municípios, constituindo, assim, um percentual importante na arrecadação das receitas tributárias, observa-se também alguns fatores que estão relacionados às diferentes situações em que se encontram ou que constituem cada município, como: “o quantitativo demográfico, o grau de urbanização e a sua vocação econômica”, expressando as vulnerabilidades das finanças municipais, e evidenciando que o seu potencial de recolhimento está principalmente atrelado ao porte demográfico dos municípios. E uma gestão eficiente é o ponto chave para administração e direcionamento desses recursos.

Sobre a repartição das receitas tributárias da União arrecadadas sobre o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR, e o Imposto sobre Produtos Industrializados –

IPI, entre os Estados e Municípios, tem a finalidade de auxiliar no desenvolvimento e equilibrar as diferenças socioeconômicas existentes entre as regiões. O Código Tributário Nacional de 1966, em seus artigos 90 e 91 dispõem acerca dos percentuais pertencentes aos entes federados, que devem ser repassados por meio do Fundo de Participação, e defini como critério para distribuição, o contingente populacional dos municípios. Posteriormente, os artigos 157 ao 159 da CRFB/88, ratificaram e aumentaram os percentuais do FPM, também chamadas transferências fiscais da União, bem como outras disposições legais subsequentes foram sendo editadas trazendo modificações e direcionamentos para uma melhor aplicação dos recursos, já que conforme exposto na cartilha do Ministério da Fazenda sobre o FPB (2018, p. 03) trata-se de “uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada decêndio é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no decêndio anterior”, cabendo, assim, o seu reajuste.

3 A TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS

O Brasil é um país rico em diversidade, sua formação histórica, econômica, étnica e social é composta pela contribuição de várias culturas que se integraram por meio de processos imigratórios e medidas políticas e econômicas, por exemplo: o comércio de escravos, a busca de mão de obra para atividades primárias, operações de importação e exportação, entre outros.

Tais medidas contribuíram para o aumento demográfico ocorrido em algumas regiões durante o século XIX, como também, verificou-se o aumento da renda per capita nestas mesmas regiões. Conforme observado no estudo de Bremaeker (2017), no que concerne aos municípios, o bom desempenho da atividade de arrecadação de impostos se relaciona ao porte demográfico, sendo assim uma característica que se verifica estatisticamente e historicamente. Ademais, pode-se observar que a CTN/66 estabelecia como critérios de distribuição da arrecadação tributária o índice populacional destes entes federados.

As constituições brasileiras trouxeram contribuições e marcos importantes para o sistema de arrecadação tributária ao longo do seu processo formativo. Nos anos de 1964 a 1967, durante o período conhecido como Ditadura Militar, ocorreu uma reformulação mais rigorosa que resultou na Lei nº 5.172/66 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Contudo, embora existam normas e diretrizes que regulamentem tais recolhimentos, faz-se necessário uma gestão eficiente para bem gerir e administrar a arrecadação de todos e quaisquer recursos e verbas públicas. Neste sentido, Oliveira e Nascimento (2019) destaca em relação aos gestores:

não há como viver na sociedade atual sem o conhecimento de como gerir as instituições e empresas públicas. Esse saber é fulcral e mantém os gestores na obrigação de se capacitarem para melhor desempenhar suas funções frente as responsabilidades que assumiram perante a sociedade (Oliveira; Nascimento, 2019, p. 95).

Como observam Souza e Silva (2015, p. 4-5), uma gestão que oferta qualidade nos seus serviços é organizada e alinha os recursos, as ações e os resultados. Dessa maneira, quanto maior for a demanda, aumenta também a necessidade de planejamento e estratégias de gerenciamento adequadas e eficazes.

O professor e consultor em Gestão Pública, Caio Marini (2010), destaca em uma entrevista que:

o político nem sempre tem a sensibilidade da importância da gestão para o alcance de resultados. Mas eu acho que tem acontecido no Brasil um fenômeno muito interessante, com uma geração nova de políticos que começaram a perceber a relevância que a gestão tem para o alcance de resultados. E isso não quer dizer que ele é quem vai fazer a gestão. Existem duas funções que nem sempre são triviais de serem compatibilizadas numa mesma pessoa, que é a liderança política e a gestão gerente geral do governo. E este é o ponto mais importante. O líder precisa colocar o tema da gestão em sua agenda e saber delegar as atividades. Hoje, e cada vez mais, esses líderes sabem que uma carreira política não depende só das relações políticas, mas, também, da capacidade que ele tem de implementar estratégias [...] (Marini, 2010).

A gestão administrativa se coloca como uma ferramenta central para a implementação das políticas públicas e de intermédio entre a oferta dos serviços que são dever do Estado, e o acesso aos mesmos que são direitos da sociedade.

A ausência de estratégias, a fragmentação, e os resquícios de um sistema burocrático, são apontados por Marini (2010) como as principais deficiências da gestão pública atual, e na perspectiva de melhoria, tem como o maior desafio, traçar, alinhar e implementar ações, e assim, por meio de um planejamento estratégico, despertar o compromisso da equipe gestora com a efetivação dos serviços.

A fim de aperfeiçoar e alcançar as metas de arrecadação próprias, algumas medidas podem ser elencadas, como: revisão e atualização da legislação e/ou código tributário municipal em consonância com a Constituição brasileira e leis de regulamentação como a LC 116/03, atualizações cadastrais imobiliários e econômicos, formação de uma equipe técnica preparada e munida com equipamentos modernos a fim de promover uma gestão ágil e eficiente das cobranças e dos meios de arrecadação, implementação de taxas de melhorias estritamente dentro do permitido por lei.

O bom desempenho, dessa e de outras políticas de arrecadação, relaciona-se também com o incentivo ao exercício da cidadania e a transparência nas ações da gestão pública. Para Oliveira e Nascimento (2019, p. 92) “esses princípios, o da cidadania e transparência, apontam para a sociedade brasileira, as diretrizes e caminhos para a garantia de direitos fundamentais no que tange a gestão dos Estados e Municípios”.

A saber, o conceito de cidadania consiste no exercício e cumprimento de direitos e deveres que levam a uma participação social consciente; e a transparência, no ato de publicizar ou tornar um conhecimento comum às ações do estado e a destinação dos recursos públicos, tendo em vista que o principal objetivo da administração pública é garantir os interesses coletivos tomando por base os princípios constitucionais.

Vale mencionar a importância da disseminação de informações acerca da arrecadação de tributos e cobranças de impostos e taxas, principalmente sobre a sua funcionalidade e destinação, sobretudo da conversão em serviços públicos, pois muitos cidadãos se deparam com o seguinte questionamento: Por que pagamos impostos? Para onde vai o dinheiro arrecadado?

Assim, observa-se a relevância de um trabalho que evidencie a importância da transparência no processo de arrecadação tributária, do mesmo modo que é interessante que a população conheça como ocorre esse processo e são destinados tais recursos arrecadados, ou seja, um trabalho direcionado para a educação e conscientização para o pleno exercício da cidadania, uma vez que, como explica Abrantes e Ferreira (2014):

é fundamental a compreensão de sua importância na geração de receitas para financiar os gastos incorridos na oferta de bens e serviços públicos, através das políticas tributárias. Numa visão macroeconômica, os tributos cumprem uma

finalidade fiscal na arrecadação de recursos financeiros para a manutenção das atividades do Estado (Abrantes e Ferreira, 2014, p. 15)

Segundo Coelho (2009) o Estado trata-se de uma:

organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território. E quando falamos de exercício do poder, estamos nos referindo à capacidade de influenciar decisivamente a ação e o comportamento das pessoas (Coelho, 2009, p. 15)

Deste modo, cabe ao Estado oferecer serviços dignos e gerir a máquina pública de forma funcional, justa e transparente seguindo o rigor da lei, bem como compete ao cidadão estar atento aos atos administrativos e ações praticadas com a receita proveniente do pagamento dos seus impostos, o que motiva e impulsiona ainda mais o papel de fiscalizadores. Diante disso, nunca é demais lembrar que vivemos em uma democracia, na qual o povo pode e deve exercer o seu poder de participação.

4 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste trabalho foi feito uso da pesquisa bibliográfica, que segundo Antonio Carlos Gil (2022, p. 44), consiste em uma pesquisa “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Como também possui uma abordagem qualitativa, que para Antonio Severino (2014, p. 92) “faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas”, podendo, assim, ser utilizada por variadas metodologias de pesquisa.

Para alcançar os objetivos, procedeu-se com a revisão da literatura brasileira, para trazer alguns apontamentos sobre a formação econômica do país, desde a colonização (meados de 1500 d.C.) até a Proclamação da República (1889). Após isso, realizou-se um percurso pelas constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988), elencando suas principais contribuições para a formação do Sistema Tributário Nacional, e a partir disso, mostrar como se deu a inclusão dos municípios e a sua participação nesse cenário de arrecadação.

A ABNT (2003) informa que a parte revisional de um trabalho acadêmico consiste na “parte de uma publicação que resume, analisa e discute informações já publicadas”. Desse modo, sendo necessário e para proceder com um percurso pela história da formação dos sistemas econômicos e políticos nacionais, como também parte da legislação brasileira, retomamos Antonio Carlos Gil (2002, p. 45), o qual evidencia que “a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos”.

Nesta pesquisa aborda-se a competência legal dos municípios brasileiros na arrecadação tributária com base na legislação vigente no Brasil, especialmente o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, e a Lei Nº 5.172/66 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Observa-se também a Lei 12.527 de 2011, conhecida como lei de acesso à informação, que regulamenta os portais da transparência nos quais devem ser vinculados dados sobre a administração de forma simplificada para o acesso facilitado pelos cidadãos.

Quanto aos objetivos, Severino (2014) diz que:

uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. A pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto. Na verdade, ela é uma preparação para a pesquisa explicativa. A pesquisa explicativa é aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos

estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos” (Severino, 2014, p. 96).

E sobre o problema da pesquisa, é possível apresentar o seu caráter descritivo, pois segundo Antonio Carlos Gil “pode ainda, um pesquisador, interessar-se apenas pela descrição de determinado fenômeno” (2002, p. 26), com o objetivo de verificar características que perpassam determinados processos, outrossim, o mesmo autor ressalta que “a delimitação do problema guarda estreita relação com os meios disponíveis para investigação” (2002, p. 29).

Neste tocante, com caráter explicativo e descritivo, objetiva-se mostrar como se deu a inclusão dos municípios no cenário de arrecadação do tributário nacional, e descrever a sua competência legal para tributar com base na legislação vigente; como também apontar a importância das ferramentas de transparência pública para a participação da sociedade no recolhimento desses tributos e para o exercício do controle social.

5 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Para que se desenvolva um sistema econômico é preciso que haja uma sociedade organizada social e politicamente, já que dela depende o funcionamento das diretrizes estabelecidas. Em um Estado democrático de direito, o governo eleito pelo povo é responsável pela gestão dos métodos que, financiados pelas contribuições dos cidadãos mediante o pagamento de impostos, taxas e tributos, visam promover serviços com eficiência e qualidade para o bem estar comum dos seus membros.

A Constituição de 1988, em vigor atualmente, incorporou os dispositivos da lei tributária, e dispõe em seu art. 156 sobre as atribuições ressalvadas aos municípios para atribuir e/ou majorar impostos, objeto do nosso estudo, são elas: o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, imposto sobre a transmissão de bens “inter vivos”, e os impostos sobre serviços de qualquer natureza.

A receita proveniente dos impostos e contribuições públicas é redistribuída entre as três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, por meio dos Fundos de Participação, cujo índice é calculado em relação à renda per capita de cada ente participante, e é regido pelo Art. 159 da CRFB/88. O Tribunal de Contas da União utiliza dados demográficos divulgados anualmente pelo IBGE para efetuar o cálculo dos coeficientes que serão destinados. Esses recursos devem ser convertidos em serviços à população, pois o intuito desse rateio é suavizar as disparidades e possibilitar maior equidade social e econômica entre as regiões brasileiras.

Com a globalização e a evolução das ferramentas tecnológicas e digitais, os órgãos públicos passaram a dispor de plataformas e fontes de dados como sites, a exemplo do portal do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, principal provedor nacional de informações demográficas, sociais e econômicas, e do SIGA Brasil – sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos –, Portais da Transparência, instituídos em 2004 pela Controladoria Geral da União, e regulamentada em 2011 pela Lei Federal de nº 12.527.

Esta última reconhece o acesso à informação como ferramenta de controle social e mecanismo fundamental para a efetivação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência no serviço público, conforme o Art. 37/CRFB. Com relação a isso, Souza e Silva (2015) esclarecem que tais conceitos orientam a gestão pública para o alcance de bons resultados. A lei também aponta outras ferramentas digitais para o

acesso e catalogação de informações que vão de encontro ao cumprimento dos princípios já citados.

Para Maximiliano (2000 *apud* Souza; Silva, 2015, p. 5) “a eficiência pode ser avaliada inicialmente pela produtividade e qualidade, a antítese da eficiência é o desperdício”, tendo em vista que se trata de recursos públicos investidos, provenientes de arrecadação dos impostos de cada cidadão, evitar desperdícios é sinônimo de uma gestão eficiente e que entrega qualidade nos serviços, mas para que esse direcionamento realmente seja dado, é necessário uma boa gestão dos rendimentos incumbidos.

Acerca do conceito de Administração Pública, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 10) discorrem que esse “designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. Essa administração exerce um papel central entre o Estado e a Sociedade, no sentido de desempenhar a sua função de administrar os serviços públicos dentro das prerrogativas legais e através dessa oferta materializar a garantia dos direitos fundamentais, ou seja, como aponta Scatolino e Trindade (2020):

em **sentido amplo**, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa (Scatolino; Trindade, 2020, p. 45, grifos dos autores).

Marini (2010) ainda informa que a nova gestão pública deixa para trás, ou busca enfrentar as limitações do modelo burocrático, e traz o modelo gerencial com foco no cidadão e no alcance de resultados. Nessa perspectiva de buscar a efetivação dos direitos e garantias fundamentais pela coletividade, é que a população passou a se inserir mais nos debates públicos e políticos e tem observado melhor a destinação dos recursos, visto que sem a participação do povo não se efetiva um governo democrático, no qual o poder emana do povo e para o povo.

É preciso pensar estratégias, projetos e ações inovadoras, definir métodos e contar com uma equipe capacitada para efetivar os planos traçados e alcançar bons resultados na oferta dos serviços públicos. Como também, observar e cumprir os princípios da legalidade, eficiência, transparência, impessoalidade e moralidade, pois uma gestão que deixa a desejar em tais pontos, necessita de aprimoramentos, uma vez que a sociedade não pode ficar desassistida.

Neste viés, muito se fala acerca da necessidade de uma reforma do sistema tributário, conforme apontamentos de Dornelles (2008, p. 14), por exemplo, que defende que embora a CRFB/88 tenha incorporado as diretrizes da CNT/66, a mesma não determina o seu limite ou abrangência, ficando a cargo de leis complementares, sendo desejável uma reforma ou a criação de um novo sistema que reúna todos os dispositivos ora vigentes entre outras melhorias, observando os pontos positivos de normas anteriores e o novo cenário brasileiro no âmbito global, de modo a simplificar e aumentar a arrecadação como também a distribuição e o gerenciamento. Por outro lado, Afonso (1998) pondera que:

No âmbito desse debate, têm surgido propostas de alterações legislativas que apontam para a reformulação quase completa do quadro vigente, as chamadas “revoluções tributárias”. Tais propostas ignoram as restrições impostas pelo cenário político e econômico no qual estamos inseridos, bem como nossa tradição em matéria de tributação. Reformar é aprimorar algo que existe, é promover a contínua

evolução do sistema. Abandonar a tradição e criar um sistema tributário novo a partir do zero, como elas propõem, é gerar descontinuidade, causando mudanças abruptas em todos os preços relativos da economia, o que é um ambiente propício ao caos (Afonso, 1998, p. 40).

Assim, qualquer alteração no que concerne as modificações na legislação tributária, e de modo geral, que impactam diretamente na vida dos cidadãos, requer uma análise minuciosa de cada dispositivo de forma séria e técnica, deixando de lado conveniências e tendências políticas. É também de suma importância a participação social e a fiscalização da administração pública por parte dos cidadãos, os quais podem utilizar como ferramentas de controle, entre outros, os canais de transparência pública para verificar o que está sendo feito, requerer informações, e sugerir melhorias. Diante disso, é necessário que a gestão pública possa utilizar os meios de que dispõe para esclarecer a população acerca do que está sendo proposto, do seu papel na geração de receitas, cuja finalidade é também o de subsidiar as atividades estatais de cunho social.

6 CONCLUSÃO

Para que possa prestar serviços à sociedade de modo que venha a promover o bem comum, como educação, saúde, infraestrutura, e outros, o Estado precisa de subsídios financeiros, e a tributação é uma das principais formas de arrecadação de recursos utilizada para custear o funcionamento da máquina pública, praticada desde muito tempo pelas civilizações.

No Brasil, foi visto que no início das suas atividades econômicas, os detentores dos direitos de exploração das capitâneas hereditárias eram obrigados a repassar para a Coroa portuguesa parte de tudo o que era arrecadado; com as mudanças na forma de governo, evolução dos métodos de produção, desenvolvimento das atividades de exportação e importação de produtos manufaturados, de consumo, entre outros, e começo da industrialização, modificaram-se também as formas de recolhimento.

Os impostos passaram a incidir sobre o comércio de produtos, serviços e operações cambiais. Com a abolição da escravatura e a mão de obra assalariada, os recursos provenientes do pagamento dessas e outras taxas pelos cidadãos, compunham uma parcela significativa da receita gerada para a administração do país pelo governo central, recursos necessários frente as problemáticas socioeconômicas que se desenhavam com os acontecimentos em vários âmbitos de uma nação em pleno curso de sua formação.

Verificou-se, a partir da proclamação da República Brasileira e a constituição de 1891, as principais contribuições dessa e das Cartas Magnas seguintes para o sistema tributário nacional. Foi averiguado que a inclusão dos Municípios no processo de tributação, tal como Estados e a União, ocorreu com a CF de 1934 que lhes atribuiu o poder de decretar e recolher impostos privativamente, sobre licenças, propriedade predial e territórios urbanos, serviços municipais, e outros.

Observou-se também que a Constituição de 1988, atualmente em vigor, manteve algumas atribuições conferidas por legislações anteriores, e estabelece em seu Art. 156 que aos municípios compete a arrecadação tributária sobre: I) propriedade predial e territorial urbana; II) transmissão de bens móveis por ato oneroso e “inter vivos” (ITBI); e III) imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), os quais constituem um percentual importante na receita tributária da União, e que através dos repasses aos Estados e Municípios por meio dos Fundos de Participação, possibilitam a administração pública ofertar e realizar melhorias nos serviços visando o bem comum.

Para que esses recursos sejam de fato revertidos na forma de serviços à população, como em educação, saúde de qualidade, assistência social, infraestrutura e políticas públicas destinadas a atender as carências sociais, é necessário que haja um controle da sociedade sobre a aplicação dessas e outras receitas. O exercício da participação cidadã nos atos políticos e administrativos é uma condição básica do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, elencamos mecanismos de transparência pública utilizados pelas gestões para dar visibilidade aos atos administrativos, especialmente com base na Lei Federal de nº 12.527 de 2011 que regulamenta os Portais da Transparência nos quais os gestores devem dispor informações de forma clara e simplificada para o conhecimento da população, e que pode e deve ser usado como ferramenta de fiscalização.

Neste sentido, é preciso saber observar os caminhos já trilhados no que se refere às medidas de arrecadação e ao sistema tributário brasileiro, para não reincidir em erros, mas sim buscar repetir os acertos, como também, da relevância deste recurso para o funcionamento da máquina pública e da importância do controle social sobre a contribuição, destinação e conversão dessa receita em serviços a sociedade sob pena de inconstitucionalidade.

Analisou-se, portanto, a necessidade de destacar a contribuição dos municípios para a formação da receita pública através do recolhimento de impostos de sua competência, bem como a importância da transparência pública e das ferramentas que possibilitam uma maior interação social nos debates públicos através do acesso à informação. Espera-se, assim, que este estudo contribua com outros trabalhos e debates, como também, para informar a sociedade – ou a quem interessar – a respeito do tema abordado.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de ciências da Administração/UFSC, 2014.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *et al.* Tributação no Brasil: Características marcantes e diretrizes para a reforma. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 25-50, 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022**: informação e documentação. Artigo em publicação periódica científica impressa. Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003. 5 p.

BASCHET, Gêrome. **A civilização feudal**. Do ano mil a colonização da América. Tradução: Marcelo Rede. São Paulo: Globo, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Nº 12.527, De 18 De Novembro De 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – Edição Extra, Brasília, DF, ano 148, n. 221 – A, p. 1-12, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Lei Complementar Nº 116, De 31 De Julho De 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 147, p. 1-72, 01 ago. 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572871>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Lei Nº 10.406, De 10 De Janeiro De 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-192, 11 jan. 2002. PL 634/1975. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10406-10-janeiro-2002-432893-norma-pl.html>. Acesso em: 13 dez. 2022.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 1, p. 12451, 27 out. 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 237, p. 1-232, 10 dez. 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12741-8-dezembro-2012-774745-publicacaooriginal-138316-pl.html>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**: Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Secretaria do Tesouro nacional – STN. Brasília, DF, 2018. Disponível em https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484 Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 10-17.

BREMAEKER, François E. J. de. **A importância do ISS para os municípios**. Rio de Janeiro: Observatório de informações municipais, 2017.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, CAPES: UAB, 2009.

FERRAGUT, Maria Rita. **Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana**. Enciclopédia Jurídica da PUCS, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/291/edicao-1/imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana>. Acesso em: 01 dez. 2022.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. Companhia Editora Nacional, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES, Eva. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://evagomess.jusbrasil.com.br/artigos/938658217/a-evolucao-do-sistema-tributario-brasileiro-ao-longo-do-seculo-anotacoes-e-reflexoes-para-futuras-reformas>. Acesso em: 15 nov. 2022.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados do Brasil/ Paraíba/ Dona Inês**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/dona-ines/panorama>. Acesso em: 28 out. 2022.

MARINI, Caio. A nova gestão pública – seus desafios, tendências e objetivos. [Entrevista concedida a] Marcos Mascarenhas. **blog o gestor público**. Maio, 2010. Disponível em: <http://expertisegestaopublica.blogspot.com.br/2010/05/novagestaopublicaseusdesafios.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988. *In: XIX Encontro Nacional do Conselho nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: CONPEDI, 2010, p. 1-16. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/31117.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Furtado; NASCIMENTO, João Clécio Alves do. Gestão Pública: Transparência e compromisso com a cidadania. *In: MOURA, Assis Souza de; SILVA, Edielson Ricardo da; COSTA, Maria Tatiana Lima (org.)*. **Pesquisas: teorias e práticas**. 1. ed. Sapé: Instituto Sou Assis, 2019. p. 91-107.

PINSKY, Jaime. **As primeiras civilizações**. 13. ed. São Paulo: Atual, 1994.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual Didático de Direito Administrativo**. 8. ed. Editora Juspodivm, 2020. p. 27-49.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

SOUZA, Rosangela Aparecida; SILVA, Danilo Oliveira. Os paradigmas 4e's da gestão pública: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. *In: XII Simpósio de Ciências Aplicadas da FAIT*, 2015, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2015, p. 1-14. Disponível em: https://fait.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/nQNRCydBfojPkZm_2017-1-17-19-18-27.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.