

Receitas subnacionais, jurisprudência tributária e equilíbrio fiscal na fronteira amazônica

(Paper 588)



Cleyson Silva dos Santos¹

André Cutrim Carvalho²

RESUMO

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é calculado predominantemente com base em critérios populacionais, desconsiderando as particularidades socioeconômicas e territoriais da região amazônica. Nesse contexto, o artigo analisa a eficácia do federalismo fiscal como instrumento de equilíbrio regional, investigando o papel das transferências constitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) na conformação da receita pública municipal. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise histórico-institucional e na Metodologia de Análise de Decisões (MAD), com foco nas decisões do STF que moldam o regime de repartição tributária. Os resultados indicam que, embora o FPM seja essencial para a sustentabilidade fiscal dos municípios amazônicos, sua fórmula atual perpetua desigualdades. Além disso, decisões judiciais sobre imunidades tributárias e critérios de distribuição evidenciam uma insuficiência institucional para lidar com as especificidades da região, reforçando a necessidade de reformas legais que integrem variáveis socioambientais e econômicas ao modelo de repartição federativa.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. FPM. Autonomia municipal. Jurisprudência do STF. Amazônia.

¹ Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPa). E-mail: cleyonsil@hotmail.com.

² Professor-Pesquisador da Faculdade de Ciências Econômicas (FACECON) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia/Núcleo de Meio Ambiente (PPGEDAM/NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPa). E-mail: andrecc83@gmail.com.

ABSTRACT

The Municipal Participation Fund (FPM) is primarily calculated based on population criteria, overlooking the socioeconomic and territorial particularities of the Amazon region. This article analyzes the effectiveness of fiscal federalism as a tool for regional equity, examining the role of constitutional transfers and the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) in shaping municipal revenues. The research adopts a qualitative approach, grounded in historical-institutional analysis and the Decision Analysis Methodology (MAD), focusing on STF rulings that shape the revenue-sharing framework. Findings indicate that, although the FPM is vital for the fiscal sustainability of Amazonian municipalities, its current formula perpetuates structural inequalities. Moreover, judicial decisions on tax immunities and distribution parameters reveal institutional shortcomings in addressing the region's unique challenges, underscoring the need for legal reforms that incorporate socio-environmental and economic variables into the federal revenue-sharing model.

Keywords: Fiscal federalism. FPM. Municipal autonomy. STF jurisprudence. Amazon.

INTRODUÇÃO

A mais recente Constituição Federal da República, de 1988, define a competência tributária de cada ente federativo, estabelecendo tributos próprios para União, Estados e Municípios. À União, compete instituir, entre outros, conforme dispõe o art. 153 da CF/88:

[...] impostos sobre: I – importação de produtos estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III – renda e proventos de qualquer natureza; IV – produtos industrializados; [...] VI – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (Brasil, 1988, art. 153).

Aos Estados e ao Distrito Federal compete, nos termos do art. 155 da mesma Constituição:

[...] instituir impostos sobre: I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); III – propriedade de veículos automotores (Brasil, 1988, art. 155).

Já os municípios possuem competência para instituir impostos previstos no art. 156 da CF/88, como: I – sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); II – sobre a transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); III – sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Embora os municípios possuam autonomia financeira³ assegurada constitucionalmente, a baixa capacidade de arrecadação e a informalidade da economia local geram elevada dependência das transferências constitucionais da União e dos Estados. Nesse cenário, a Reforma Tributária, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, pretende simplificar o sistema por meio da unificação de tributos como o ICMS, o ISS e o IPI, criando o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), além de reformular o modelo de repartição de receitas entre os entes. Como bem sintetiza Torres (2005), o federalismo fiscal exige equilíbrio entre autonomia tributária e cooperação, para que cada ente possa cumprir sua missão constitucional sem dependência excessiva.

O federalismo fiscal brasileiro busca equilibrar as disparidades regionais por meio de mecanismos de repartição. No entanto, na Amazônia, esse modelo enfrenta desafios baseados nas especificidades da sua estrutura: a dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por pequenos municípios e a concentração de arrecadação em cidades que exploram recursos naturais.

A importância do FPM é bem coberta na literatura acadêmica que trata do Direito tributário (Rezende, 1984; Cossio, 1998; Torres, 2005; Schoueri, 2019). Conforme ressalta o levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a maioria dos municípios do Brasil tem como principal fonte de receita o FPM: só no mês de janeiro de 2021, o repasse do FPM aos cofres municipais foi de R\$ 5,4 bilhões, mantendo uma tendência de

³ Autonomia financeira, em termos jurídicos, significa possuir competência tributária própria e liberdade para gerir o orçamento municipal, independentemente do montante arrecadado. Ou seja, um município pequeno e pobre continua tendo autonomia financeira do ponto de vista legal, embora sua capacidade financeira (ou seja, recursos disponíveis) seja limitada.

alta, como apontou o CNM (2021). Ainda que haja a retenção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), essa transferência apresenta um crescimento nominal de 53,83% em comparação ao mesmo período do ano anterior.

Além disso, a dinâmica urbana dos municípios da Amazônia brasileira possui diversas particularidades, que decorrem, sobretudo, das políticas de “integração” para a região a partir da década de 1960. O caráter disseminado e pulverizado dos investimentos econômicos e das ações governamentais na região concretizou uma maior abertura da fronteira econômica e disso resultou o surgimento de inúmeros núcleos urbanos, o que ajudou a incrementar os repasses.

Ademais, no período mais recente, após a CF/88, houve um acelerado crescimento do número de municípios na Amazônia brasileira, bem como do grau de urbanização. O avanço da fronteira agromineral neste quarto de século vem acelerando o processo de urbanização e modificando a dinâmica demográfica, criando, assim, conflitos interurbanos, como a disputa por recursos federais através das emancipações de municípios, o que pode significar um desdobramento da “guerra dos lugares”.⁴ O avanço do neoextrativismo nesse contexto, segundo Tomio (2002), estimula ainda mais as demandas locais por emancipação de municípios, por causa da descentralização fiscal.

A descentralização fiscal é, portanto, um importante fator de influência nas políticas territoriais e de fortalecimento do poder local.

Descentralização fiscal implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os benefícios implícitos nos gastos, mas também são os financiadores de pelo menos parte destes. Esta autonomia nas questões fiscais faz com que pelo menos parte do tamanho global dos orçamentos seja definida localmente (Guedes; Gasparini, 2007, p. 307-308).

Apesar disso, a maior parte da arrecadação tributária está concentrada na União, resultando em uma forte dependência das transferências intergovernamentais para a sustentação dos municípios. Assim, verifica-se que o federalismo fiscal brasileiro necessita garantir um equilíbrio financeiro entre os entes federativos, porém apresenta desafios significativos na Amazônia, uma vez que o ordenamento jurídico do FPM não garante uma distribuição equitativa aos municípios da Amazônia, uma vez que suas especificidades econômicas e sociais não são levadas em conta.

Nestes termos, este artigo investiga: como a estrutura do federalismo fiscal brasileiro pode influenciar a autonomia financeira dos municípios amazônicos, considerando a atual distribuição das receitas públicas e a jurisprudência nas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre as transferências intergovernamentais?

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa para examinar o impacto da estrutura tributária brasileira na autonomia financeira dos municípios amazônicos. A análise qualitativa se apoia em uma abordagem histórico-institucional, permitindo compreender a evolução do federalismo fiscal no Brasil e sua influência sobre a distribuição das receitas públicas. Além disso, a análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é

⁴ Segundo Santos (2002, p. 88): “A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares.

utilizada para verificar como decisões judiciais moldam a estrutura de transferências intergovernamentais, influenciando a capacidade arrecadatória e a autonomia financeira dos municípios da região. Esse procedimento se alinha à Metodologia de Análise de Decisões (MAD), que busca sistematizar e tornar comparáveis diferentes decisões jurídicas por meio de um protocolo estruturado de investigação (Freitas Filho; Lima, 2010).

De acordo com Freitas Filho e Lima (2010), a utilização de dados estruturados permite verificar a coerência decisória e identificar inclinações interpretativas dos órgãos julgadores em relação às políticas públicas e seus efeitos na federação.

O estudo também emprega a MAD para avaliar a coerência e a justificativa das decisões judiciais que envolvem a repartição tributária e as transferências intergovernamentais. A MAD se distingue da mera análise de jurisprudência por organizar informações de forma estruturada e reproduzível, permitindo a identificação de padrões narrativos e de argumentação utilizados pelos decisores (Freitas Filho; Lima, 2010). Nesse sentido, a metodologia viabiliza um exame crítico da racionalidade jurídica aplicada nas deliberações do STF, buscando compreender como os fundamentos argumentativos influenciam a alocação de recursos e a estruturação do federalismo fiscal brasileiro.

Por fim, a pesquisa adota uma perspectiva crítica-analítica ao interpretar os resultados obtidos, relacionando-os ao contexto socioeconômico e político da Amazônia. Busca-se, assim, compreender como a combinação entre federalismo fiscal, dependência de transferências e exploração de recursos naturais influencia a sustentabilidade financeira dos municípios. A partir dessa análise, o estudo pretende oferecer subsídios para o debate sobre reformas tributárias e alternativas para um modelo de distribuição fiscal mais justo e eficiente no Brasil.

Este trabalho divide-se em três seções: a seção 1 contempla federalismo fiscal e descentralização no Brasil; a seção 2 traz a compreensão sobre a fronteira amazônica e os desafios do financiamento municipal; a seção 3 expõe os resultados e discussão da pesquisa, versando sobre as receitas no contexto dos municípios brasileiros e a desigualdade no FPM, trazendo a análise sobre jurisprudência do STF sobre o FPM, e por fim, possíveis caminhos para uma reforma tributária com vistas a essa problemática.

FEDERALISMO FISCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Sistema de transferências fiscais verticais e horizontais

O Estado brasileiro passou por importantes modificações em seu papel ao longo dos anos, de um mero coadjuvante no apoio de atividades primário-exportadoras para um Estado atuante no desenvolvimento da indústria nacional. A estrutura de financiamento/tributária também acompanhou essas modificações, servindo como meio de adaptação aos novos papéis exigidos pela intervenção estatal (Oliveira, 2010).

A distribuição da receita pública por níveis governamentais evolui em “movimentos pendulares” de centralização e descentralização, acompanhando as alterações no cenário político e macroeconômico, influenciando a tributação. Dessa forma, em diferentes períodos no Brasil, alguns tributos aumentam enquanto outros diminuem. Assim, é no modelo tributário que se percebem os maiores resultados dessa descentralização e, no Brasil, o sistema tributário possui um papel de relevo na política e no desenvolvimento regional.

No âmbito do Direito Tributário, é imprescindível compreender que o modelo de repartição de receitas está intrinsecamente ligado à classificação das espécies tributárias. Nos termos

do art. 5º do Código Tributário Nacional (CTN), as espécies se dividem em impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios (Derzi, 2008; Carvalho, 1981).

Cada uma delas possui pressupostos constitucionais específicos, refletindo o grau de vinculação entre a cobrança do tributo e a atuação estatal. Os impostos, por exemplo, têm caráter não vinculado, sendo cobrados independentemente de uma contraprestação direta ao contribuinte, diferentemente das taxas ou contribuições de melhoria. Essa distinção é essencial no âmbito federativo, pois somente determinadas espécies – notadamente os impostos – são consideradas para fins de repartição constitucional de receitas, como no caso do FPM, que é composto por percentuais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Além disso, conforme Schoueri (2019), a base de cálculo, como elemento integrante da regra matriz de incidência tributária, exerce função central na definição do quantum devido e, por conseguinte, na mensuração da arrecadação disponível para repartição. Trata-se da grandeza econômica que mensura o aspecto quantitativo do tributo, sobre a qual incide a alíquota legalmente fixada. Nos termos do princípio da legalidade estrita, previsto no art. 150, I, da CF/88, a base de cálculo deve ser definida por lei formal, sendo vedado ao intérprete ampliá-la ou modificá-la fora dos estritos limites legais.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem papel relevante ao fixar, por exemplo, o que pode ou não ser incluído na base de cálculo de tributos como o ICMS, IR ou IPI, cujas arrecadações impactam diretamente o montante das transferências constitucionais destinadas aos entes subnacionais. Dessa forma, o estudo da base de cálculo adquire não apenas importância técnica, mas também relevância federativa, por influenciar diretamente a capacidade de financiamento de Estados e Municípios.

Nestes termos, segundo Trindade e Oliveira (2013, p.246), historicamente, o debate federativo se desenvolveu no âmbito nacional em torno de três linhas basais: “i) a distribuição da capacidade tributária entre os diferentes entes federativos; ii) as transferências verticais de receitas; iii) a capacidade de definição orçamentária autônoma”. A partir de 1988, trazendo à tona esses três eixos principais, as receitas passaram a ser fortemente vinculadas e os municípios recebem parte dos tributos que eram de exclusividade da União e dos Estados.

Para compreender a capacidade orçamentária dos municípios no sistema federativo brasileiro, Soares e Melo (2016) identificam três tipos principais de recursos: (i) recursos tributários próprios, provenientes da arrecadação direta de tributos como IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuições, fundamentais para a autonomia financeira municipal; (ii) transferências constitucionais, que são repasses obrigatórios previstos na Constituição, como o FPM e o FPE; e (iii) transferências legais, reguladas por normas infraconstitucionais e destinadas a áreas específicas, como o FUNDEB e o SUS, que exigem aplicação vinculada em setores essenciais como educação e saúde.

Na literatura tributária, há críticas acerca destas últimas formas de distribuição, pois, apesar de assegurar a alocação de recursos para áreas vitais, gera uma dependência excessiva das políticas federais, o que pode restringir a independência e a habilidade dos municípios de se adaptarem às suas demandas locais. Uma outra crítica é que a União, detentora do poder de criar incentivos tributários, pode promover a desoneração por meio da não aplicação da regra geral de incidência, e provocar renúncia de receitas que, embora indiretas, impactam significativamente os montantes disponíveis para as transferências constitucionais aos entes subnacionais (Bomfim, 2015).

A estrutura tributária definida na CF/88 fortalece as transferências constitucionais. A CF/88 definiu que os municípios recebem transferências tanto da União – 22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI, por meio do FPM –, quanto dos Estados – 25% do produto da arrecadação do ICMS. Assim, a melhoria financeira dos municípios foi, principalmente, impulsionada pelo crescimento de sua participação nas transferências constitucionais, ao invés de aumentar sua capacidade de arrecadação (Gasparini; Guedes, 2007).

Verifica-se, portanto, que apesar da tendência de descentralização⁵ pós-1988 no Brasil, ao mesmo tempo há centralização em algum grau da arrecadação tributária na União, o que dá forte importância às transferências constitucionais (Abrúcio, 2002). A principal justificativa para este modelo é a eficácia do sistema fiscal. A centralização de alguns impostos diminui o custo de cumprimento de várias leis pelos agentes econômicos (Mendes; Miranda; Cossio, 2008; Prado, 2001) e diminui a possibilidade de governos subnacionais promoverem “guerras fiscais”, ao modificarem suas taxas (Prado, 2001).

Uma segunda razão é a necessidade de promover a igualdade entre os entes subnacionais, que, em regra, dispõem de arrecadação distinta, além de demonstrarem diferentes necessidades populacionais e custos associados ao atendimento dessas demandas (Baião; Cunha; Souza, 2017). Por essas razões, os regimes tributários brasileiros definiram as transferências fiscais verticais e horizontais.

Dentre as transferências intergovernamentais, destaca-se o FPM, principal objeto de estudo deste artigo, o qual cumpre (ou deveria cumprir) função equalizadora, conforme veremos a seguir.

O FPM e a equalização fiscal

O FPM constitui uma transferência financeira de natureza redistributiva, destinada a todos os municípios brasileiros. Trata-se de uma transferência sem condições prévias para seu uso, sendo, portanto, uma receita obrigatória, de caráter incondicional. O FPM ocupa a segunda posição em termos de volume de recursos transferidos, ficando atrás apenas da repartição do ICMS entre os Estados e os Municípios. Sua criação remonta à Emenda Constitucional nº 18, de 1965, conforme detalhado por Rocha (2019), e, apesar de ser institucionalizado no período da ditadura militar, por meio da Constituição de 1967, ele tem se mostrado um mecanismo de descentralização das finanças públicas (Mendes; Miranda; Cossio, 2008), ao contrário da lógica centralizadora da época.

O FPM passou a contar com uma base mais sólida de financiamento após a CF/88, que, nos artigos 159, inciso I, alíneas “b” e “d”, destinou 24,5% da arrecadação da União com Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao fundo. Isso resultou em maior capacidade de alocação de recursos pelos municípios e em um esforço de equidade fiscal, ainda que baseado principalmente em critérios populacionais. Os maiores beneficiários são os municípios de menor porte, com a distribuição segmentada entre capitais (10%), interior (86,4%) e uma reserva para os mais populosos (3,6%). Apesar do objetivo de compensação financeira, o modelo é criticado por favorecer populações maiores, independentemente de suas reais necessidades socioeconômicas.

⁵ Federalismo fiscal é o modelo de distribuição de competências tributárias e transferências entre entes; já a descentralização fiscal refere-se ao grau em que a arrecadação e decisão de gasto estão distribuídas entre esses entes.

Além disso, a natureza não condicionada da transferência do FPM garante uma autonomia considerável aos municípios em sua gestão financeira, permitindo que eles decidam como utilizar os recursos de acordo com as suas necessidades locais. De acordo com Mendes, Miranda e Cossio (2008), por ser baseada em uma fórmula legalmente definida, a distribuição do FPM não está sujeita a influências políticas, o que evita práticas clientelistas ou favorecimentos indevidos. A fórmula de distribuição leva em conta principalmente a população de cada município, mas também inclui o critério de renda per capita, o que cria um equilíbrio entre as necessidades populacionais e as capacidades fiscais locais.

No caso do FPM interior, as legislações vigentes garantem diferentes percentuais de participação, uma das Estados e a outra de coeficientes por faixa de habitantes municipais. A distribuição dos coeficientes por faixa de habitantes reflete a tentativa de balancear a alocação de recursos entre municípios de diferentes tamanhos. Municípios menores recebem uma maior alíquota de participação, enquanto os de maior população, que teoricamente possuem maior capacidade fiscal, recebem uma alíquota proporcionalmente menor.

Esse critério visa, assim, atender às necessidades fiscais dos municípios menores, que geralmente enfrentam maiores dificuldades financeiras e sociais. No entanto, a simplificação desse modelo pode gerar distorções, pois nem sempre os municípios com menor população são os mais carentes e necessitam proporcionalmente de mais recursos. A dinâmica de crescimento populacional, por exemplo, pode fazer com que municípios em crescimento acabem recebendo menos recursos per capita, o que pode prejudicar sua capacidade de gestão pública.

Por fim, é importante destacar que, embora o FPM seja uma ferramenta crucial para a equalização fiscal no Brasil, o critério de distribuição baseado principalmente na população tem gerado debates sobre sua eficácia em promover uma real justiça fiscal, especialmente considerando fatores como o PIB, a pobreza e o crescimento populacional. A eficácia da redistribuição depende, em grande parte, da compatibilidade entre os critérios de repartição e a realidade socioeconômica dos municípios. Contudo, a rigidez normativa e os desafios políticos inerentes ao processo legislativo dificultam a adaptação contínua desse modelo.

A FRONTEIRA AMAZÔNICA E OS DESAFIOS DA RECEITA MUNICIPAL

O significado de fronteira

Entre os países que compõem a Amazônia na América Latina, a Amazônia brasileira se destaca por estar em um estágio mais avançado de exploração capitalista, tanto por parte do capital nacional quanto pelo capital estrangeiro. Todavia, essa expansão capitalista não é recente; o século XX foi marcado por uma visão da Amazônia brasileira como uma fonte inesgotável de recursos naturais, frequentemente acessíveis a grupos externos à região.

Principalmente nos anos 1960, a Amazônia brasileira passou por intensas transformações, sobretudo em infraestrutura, que ocorreram no contexto da integração com o resto do país, promovida pelo estado da ditadura militar. Esse processo marcou uma nova fase de ocupação e exploração da terra e da força de trabalho. As mudanças na Amazônia reestruturaram a dinâmica da expansão fronteiriça, não de forma aleatória, mas como parte de grandes projetos desenvolvimentistas apoiados pelo capital e pelo Estado durante o regime militar.

A perspectiva espacial da fronteira é concebida de forma dissociada da sua dimensão política, sendo costumeiramente fundamentada nos estudos do historiador americano

Turner (1961). Nessa abordagem, a fronteira⁶ é vista como um processo equilibrado, caracterizado por ondas consecutivas de expansão capitalista sobre sociedades ainda não integradas ao sistema capitalista (Wanderley, 2016).

Outros autores ampliaram a concepção de fronteira, extrapolando para além da experiência norte-americana. Por exemplo, ao abordar os fundamentos econômicos da ocupação do Brasil, Furtado (2007, p. 19-68) faz uma distinção crucial entre os modelos de colonização implementados pelos britânicos na América do Norte e pelos portugueses no Brasil.

Ademais, Martins (1975) apresenta uma oposição à teoria de Turner, de maneira quando utilizada de forma mais ideológica do que teórica para elucidar a ampliação das fronteiras no caso brasileiro. De acordo com Martins (1975), Turner não é uma referência adequada para entender a ocupação das fronteiras do Brasil, especialmente por negligenciar a batalha pela terra e as invasões de territórios indígenas em sua análise. Ele destaca que a realidade do Brasil, assim como de outras nações, não se alinha à concepção ideal de que as fronteiras seriam locais de autogoverno democrático e liberdade. Em contrapartida, as fronteiras brasileiras são comumente caracterizadas por conflitos, em que a população está menos sujeita às leis e ao governo.

Martins (1997) propôs uma visão mais pluralista, considerando as fronteiras como espaços de encontros. Trata-se de uma fronteira que engloba diversas dimensões: “a fronteira da civilização, das culturas e visões de mundo, das etnias, da história e da historicidade humana. Acima de tudo, é a fronteira do próprio humano, marcada por múltiplas e diferentes realidades” (Martins, 1997, p. 13).

Essa abordagem dialoga com estudos sobre a fronteira amazônica, que, conforme Carvalho (2012) e Becker (1982), refletem um processo histórico distinto, marcado pela intervenção do Estado e pela exploração de recursos naturais. “Observa-se que a fronteira é também uma instituição produto da criação do Estado” (Carvalho, 2012, p. 70).

Desde meados do século XX, pensadores da economia e geografia compreenderam as frentes pioneiras como um processo impulsionado principalmente por atividades extrativistas, como a extração de madeira e minerais, além da pecuária e da agricultura (Velho, 1981; Becker, 1982).

Para Becker (1982), a atratividade regional, historicamente, esteve na ideia de fronteira de recursos, tendo como base as transformações ocorridas na região, trazendo assim um significado geopolítico da Amazônia em âmbito global como a grande fronteira do capital natural:

Fronteira não é sinônimo de terras devolutas, cuja apropriação econômica é franqueada a pioneiros. Tampouco se restringe a um processo de colonização agrícola. Distintivo da situação de fronteira não é o espaço físico em que se dá, mas o espaço social, político e valorativo que engendra. A hipótese alternativa é que a fronteira constitui um espaço em incorporação ao espaço global/fragmentado (Becker, 1988, p. 67).

No início do século XXI, a autora caracterizou a fronteira como um componente essencial para o crescimento econômico brasileiro, cuja dinâmica está atrelada à conjuntura. Assim, ela se amplia ou diminui de acordo com as condições econômicas e políticas vigentes.

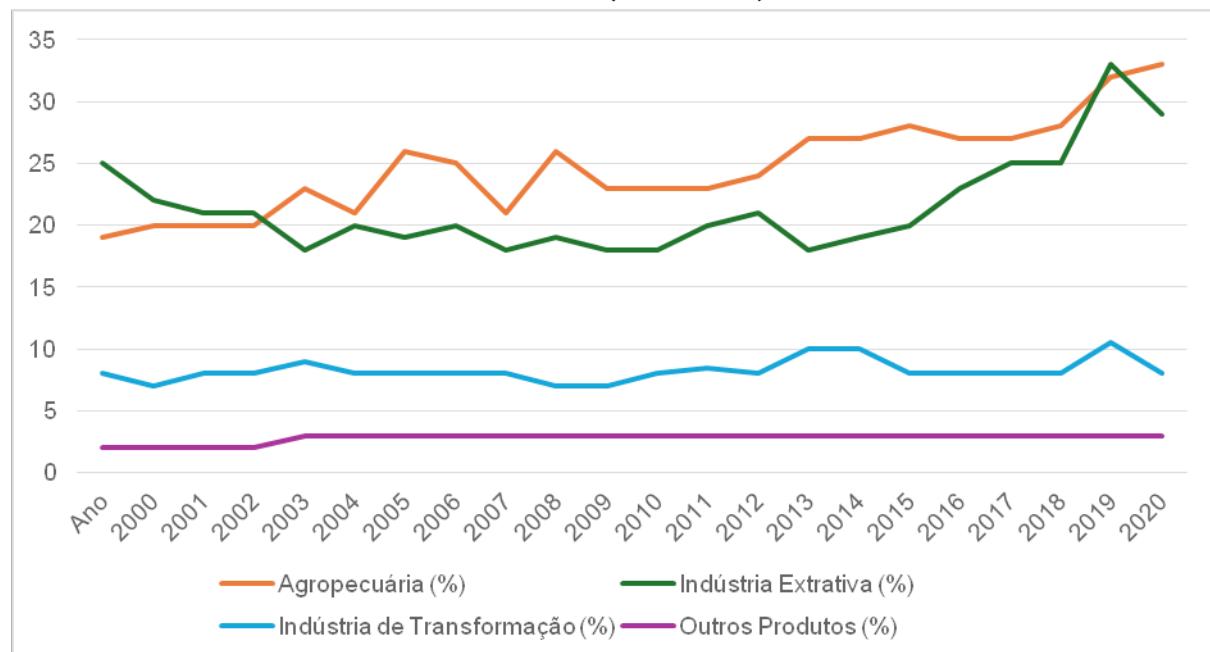
⁶ É necessário reforçar que, conforme Silva (2001), Fronteira não é uma categoria e nem um conceito, mas sim um processo histórico.

É, desta forma, um conceito espaço-temporal. Hoje, segundo Becker (2005, p. 82), a Amazônia deixa de ser apenas uma fronteira de expansão de forças externas, sejam elas nacionais ou internacionais, para se estabelecer como uma região integrante do sistema espacial do país, com sua própria estrutura produtiva e múltiplos projetos de distintos atores.

Municípios da fronteira amazônica no século XXI

O período pós-2000 é marcado pela expansão da fronteira agrícola e mineradora, na Amazônia. A mineração de larga escala, fomentada por investimentos internacionais e pela elevação da demanda por commodities metálicas, provocou mudanças não apenas econômicas, mas também no território. A criação de novos polos urbanos e a intensificação de fluxos migratórios internos reforçaram a urbanização em áreas anteriormente pouco habitadas. No entanto, esse crescimento trouxe desafios, como a precarização de serviços públicos, aumento da desigualdade e impactos ambientais significativos.

Gráfico 1 – Porcentagem das exportações da Amazônia no total das exportações brasileiras (2000-2020)



Fonte: Comex Stat. Elaboração própria, 2025.

O gráfico 1 apresenta a contribuição percentual das exportações agregadas dos Estados da Amazônia (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Tocantins, Rondônia e Roraima) nas exportações do Brasil. No ano 2000, as exportações oriundas da agropecuária e indústria extractiva na Amazônia representavam 44% do total, enquanto em 2020 esse índice atingiu quase 70%.

O crescimento da indústria extractiva se acelera a partir de 2003, e possui apenas inversão entre 2008 e 2009 por consequência da crise global. No entanto, a demanda por produtos primários aumenta até 2014, durante a maior parte do século XXI, ao passo que os produtos de maior intensidade e tecnologia possuem comportamento descendente.

O crescimento urbano no interior do país, após o ano 2000, também reflete a ampliação da infraestrutura de transporte e a criação de cidades médias em torno de áreas mineradoras e de agronegócio. Essas cidades atuam como novos polos regionais, absorvendo mão de

obra migrante e ampliando a dimensão urbana em regiões como o Pará, Mato Grosso e Tocantins. Esse movimento, no entanto, gerou formas de segregação socioespacial, com o surgimento de periferias carentes de infraestrutura e serviços públicos adequados.

Na Amazônia, a expansão da mineração e do agronegócio intensificou a pressão sobre o território, alterando não apenas o ambiente natural, mas também as dinâmicas sociais e culturais da região. A ocupação de terras para exploração mineral e agrícola promoveu a criação de empregos e novas infraestruturas, mas também ampliou conflitos fundiários e violações de direitos de populações indígenas e ribeirinhas. Além disso, a crescente internacionalização da economia regional, com foco em commodities, tornou a Amazônia mais vulnerável a pressões externas e crises globais.

Por fim, o modelo de desenvolvimento impulsionado pela exportação de commodities apresenta limitações estruturais. A dependência desse tipo de produção coloca em risco a autonomia financeira de Estados e Municípios que dependem das receitas da mineração e da agroindústria. Sem uma política tributária mais equilibrada e sustentável, essas regiões podem enfrentar desafios para financiar serviços públicos e garantir um desenvolvimento que não comprometa o meio ambiente e as gerações futuras. Nesse contexto, o desafio para o Estado é criar políticas que conciliem crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social na Amazônia e em todo o território nacional.

Assim, o processo de urbanização na Amazônia está diretamente ligado à expansão das fronteiras econômicas, sobretudo a fronteira mineral e agropecuária. O avanço dessas atividades tem impulsionado a formação de novos centros urbanos, estruturados em função da exploração de recursos naturais. Cidades como Parauapebas e Canaã dos Carajás ilustram esse fenômeno, caracterizando-se pelo crescimento acelerado, mas também pela precariedade da infraestrutura urbana e pelos desafios relacionados à prestação de serviços públicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Receitas no contexto dos Municípios brasileiros e a Desigualdade no FPM

Como mencionado, as Transferências Constitucionais correspondem a uma parte das receitas federais obtidas e repassadas aos Estados e Municípios, de acordo com o estabelecido na CF/88. Conforme estabelecido na Constituição, a finalidade dessas transferências é diminuir as disparidades regionais, ou seja, “viabilizar o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios” (Brasil, 2016), corroborando com Moutinho e Kniess (2017, p. 93), que declaram que “as transferências verticais atuam como uma opção de financiamento para os administradores municipais, visando alterar a realidade, oferecendo alternativas para resolver problemas impostos às cidades”.

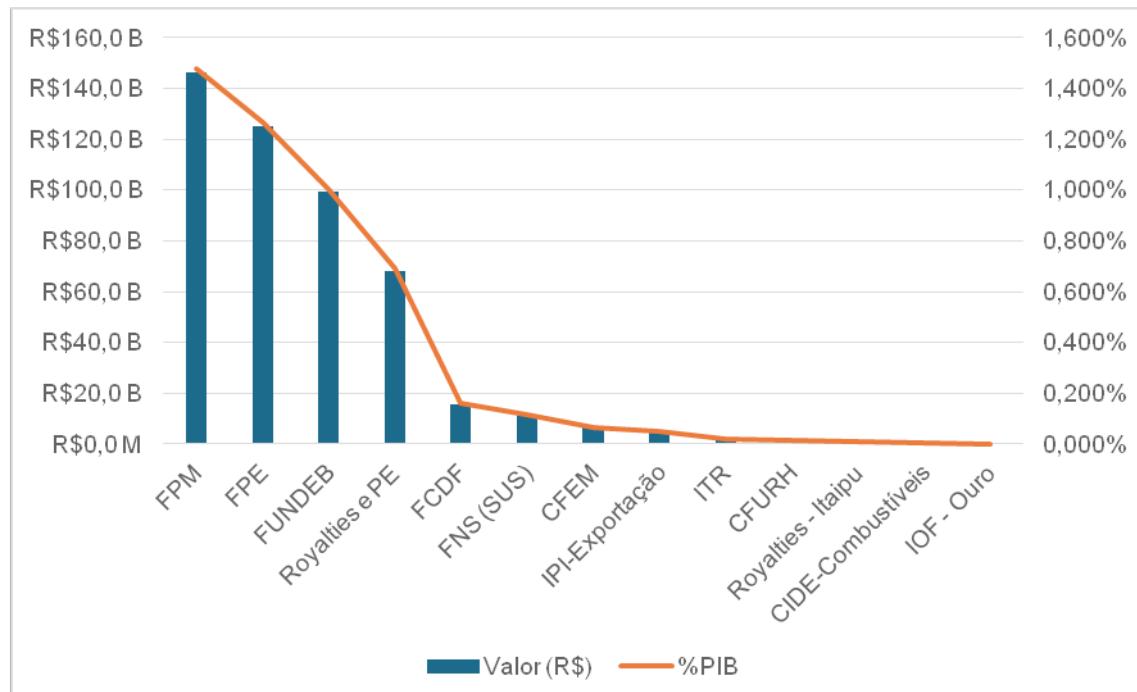
No entanto, conforme Orair e Gobetti (2011), ainda há desafios a nível municipal para uma melhor gestão do orçamento vinculado às receitas próprias. Os autores destacam que a ausência de informações fiscais de alta frequência nos municípios brasileiros dificulta análises mais detalhadas sobre a dinâmica das finanças locais. Essa falta de dados detalhados limita a capacidade de planejamento e gestão fiscal eficiente, especialmente em municípios menores e mais pobres, que dependem fortemente de transferências federais e estaduais.

Como exemplo, Orair e Albuquerque (2017) demonstram em seu trabalho uma relação importante: há uma disparidade significativa entre o potencial de arrecadação do IPTU e o valor efetivamente arrecadado, indicando espaço para melhorias na administração

tributária municipal. A subutilização do IPTU, um dos principais tributos municipais, reflete a necessidade de aprimorar a capacidade de arrecadação e a eficiência na gestão fiscal local.

O gráfico 2 demonstra as principais transferências repassadas aos municípios, bem como seus valores em 2022:

Gráfico 2 – Transferências da União para Estados e Municípios (R\$ e % PIB, 2022)



Fontes: a) FPM, FPE, FUNDEB, Compensações financeiras, IPI-Exportação, ITR, CIDE e IOF-Ouro (2022): <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias>;

b) ICMS, SUS (2022): https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;

c) FCDF (2022): <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/25915?ano=2018>;

d) PIB (2022): <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=resultados>. Nota ICMS³

O gráfico 2 destaca três grandes grupos de transferências advindos da União aos Estados e Municípios. O primeiro deles é do tipo incondicional, sem contrapartida e obrigatória. Representados pelas transferências de maior percentual em relação ao PIB, que excluindo o ICMS, são o FPM e FPE. Em 2022, a União repassou aos municípios um montante de FPM na ordem de R\$ 146,3 bilhões, o que representa 1,48% do PIB de 9,9 trilhões, ao passo que o FPE representa 1,26% do PIB.

Segundo os dados da STN (2024), na maior parte dos municípios, o FPM representa o maior ou segundo maior percentual do orçamento, variando com os recursos do FUNDEB e compensações financeiras.

³ Normalmente, as administrações estaduais dependem menos de transferências do que as municipais. Isso ocorre principalmente porque o imposto mais recolhido no país, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), é de responsabilidade dos Estados. O artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, determina que 25% do produto da arrecadação do ICMS é destinado aos municípios. Sendo a maior parte destinada aos Estados, o imposto não será considerado para a avaliação das transferências da União para os municípios.

Deste modo, é crucial enfatizar as transferências condicionais no contexto do SUS e do FUNDEB. No contexto do SUS, a lei estabelece os tipos de serviços para os quais os fundos devem ser alocados, tais como assistência básica, assistência hospitalar, entre outros. Ademais, impõe a necessidade de contrapartida dos Estados e Municípios no financiamento da saúde pública, o que representa uma responsabilidade conjunta para assegurar a eficácia e o crescimento dos serviços de saúde no país.

A finalidade dos fundos do FUNDEB é assegurar um nível mínimo orçamentário para os gastos com educação infantil, e, no ano de 2022, foram repassados R\$ 99,4 bilhões aos municípios. No período anterior à Emenda Constitucional 108, aproximadamente 90% dos fundos do FUNDEB eram provenientes de impostos arrecadados nos níveis estadual e municipal, enquanto os 10% restantes eram provenientes da União. Essa participação está sendo elevada de forma gradual: em 2021 passou para 12%; passando para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026.

Em última análise, o terceiro grande conjunto de transferências engloba as transferências para Estados e Municípios que exploram recursos minerais, hídricos e petrolíferos (Recursos Naturais). Todas as transferências deste grupo são legalmente obrigatórias, compulsórias e não exigem contrapartida, o que implica que os municípios têm autonomia para decidir como utilizar os recursos recebidos. Em 2022, a União repassou aos municípios R\$ 68,3 bilhões de arrecadação de royalties e participações especiais; R\$ 6,5 bilhões de arrecadação de CFEM e R\$1,6 bilhão de arrecadação de Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) (ANP; ANM; ANEEL, 2025).

Nesse contexto, Gobetti e Orair (2016) observam que a baixa progressividade do sistema tributário brasileiro contribui para a manutenção das desigualdades sociais e regionais, ressaltando a importância de aprimorar a capacidade de arrecadação e promover uma tributação mais equitativa. A estrutura tributária atual, que privilegia tributos indiretos e regressivos, acaba por perpetuar as desigualdades, especialmente em regiões com municípios com menor nível de diversificação econômica, como a Amazônia, onde a capacidade de arrecadação própria é limitada.

Jurisprudência do STF sobre o FPM

A análise desenvolvida nesta subseção concentra-se nas decisões do STF, que incidem diretamente sobre a estrutura de receitas municipais e os mecanismos de repartição de recursos no federalismo fiscal brasileiro. A atuação da Corte tem se caracterizado por uma postura de autocontenção, sobretudo ao ser provocada a revisar critérios de concessão de incentivos e benefícios tributários com reflexos indiretos na arrecadação compartilhada. Essa orientação jurisprudencial fundamenta-se na ideia de que o Poder Judiciário deve se limitar à verificação da compatibilidade formal e constitucional dos atos normativos, evitando ingerência no mérito das escolhas políticas e econômicas dos demais poderes. Como observa Bomfim (2015), o controle judicial se torna admissível apenas quando há colisão evidente entre os incentivos concedidos e princípios constitucionais, devendo-se aplicar, nesses casos, a proporcionalidade.

Para mapear e sistematizar os principais precedentes do STF com impacto sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), adotou-se a Metodologia de Análise de Decisões (MAD), conforme estruturada por Freitas Filho e Lima (2010). Essa abordagem permite organizar as decisões segundo critérios objetivos, como o fundamento jurídico, a tese

central, os efeitos práticos e a coerência com entendimentos anteriores. Isso possibilita uma leitura crítica e comparativa da jurisprudência constitucional.

A seleção dos julgados envolveu Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Recursos Extraordinários (REs), a partir de palavras-chave relacionadas ao objeto da pesquisa, como “FPM”, “repartição de receitas”, “federalismo fiscal” e “autonomia municipal”. A triagem foi realizada nos repositórios oficiais do STF, com ênfase em decisões com repercussão geral e relevância para os municípios amazônicos. O conjunto de decisões analisadas foi organizado em um protocolo estruturado, permitindo extrair padrões argumentativos e avaliar os limites e as possibilidades do STF na promoção de maior equidade federativa.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4785 questionou a legalidade dos coeficientes utilizados para a distribuição do FPM, argumentando que a fórmula atual privilegia municípios de maior porte sem considerar efetivamente suas demandas fiscais e sociais (STF, 2012). O STF, ao julgar a matéria, reconheceu a necessidade de revisão dos critérios, mas ressaltou a competência do Congresso Nacional para legislar sobre mudanças estruturais no sistema de transferências intergovernamentais. Ou seja, o STF declarou a necessidade de revisão legislativa dos critérios do FPM, mas não os anulou de imediato, evitando insegurança na distribuição, a decisão, assim, teve caráter exortativo.

A ADI 5643, julgada em 2020, foi proposta pela Procuradoria-Geral da República contra a omissão da União na distribuição integral dos 10% adicionais do FPM, criados pela Emenda Constitucional nº 84/2014. A emenda alterou o art. 159 da CF/88 para aumentar progressivamente os repasses aos municípios, com o objetivo de reforçar sua capacidade fiscal. No entanto, a União deixou de efetivar parte desses repasses, o que motivou a ação.

O STF reconheceu a omissão inconstitucional, destacando que a não observância da EC 84/2014 violava os princípios da legalidade, da repartição de receitas e da autonomia municipal. Determinou-se que a União regularizasse os pagamentos conforme o cronograma da emenda. O caso reforça a obrigatoriedade do cumprimento das normas constitucionais de eficácia plena. A decisão tem impacto direto sobre a justiça fiscal no pacto federativo, e isso demonstra, ainda, o papel do STF como garantidor da ordem constitucional.

Além das ações diretas de inconstitucionalidade, o Supremo tem se manifestado também em julgamentos relacionados à tributação municipal e à guerra fiscal. O Recurso Extraordinário 705.423, julgado em 2015 sob o regime de repercussão geral (Tema 490), consolidou a posição do STF quanto à inconstitucionalidade dos benefícios fiscais de ICMS concedidos unilateralmente por estados sem aprovação do CONFAZ. Relatado pelo Ministro Edson Fachin, o caso reafirmou que tais incentivos violam os arts. 150, §6º, e 155, §2º, XII, “g” da Constituição, por não observarem a exigência de lei específica e convênio interestadual. A decisão impactou a arrecadação estadual e reduziu indevidamente a base de cálculo do ICMS, afetando os repasses municipais (25%) e comprometendo a receita local. Ao coibir a guerra fiscal, o STF fortaleceu a cooperação federativa e a equidade na distribuição tributária. Como desdobramento, impulsionou a edição da Lei Complementar nº 160/2017, que convalidou incentivos existentes e estabeleceu novos parâmetros legais.

A ADI 875, ajuizada em 1993, questionou a legalidade do uso exclusivo de dados da FGV no cálculo do FPM, em desacordo com o art. 161, parágrafo único, II da CF, que exige critérios objetivos definidos por lei complementar. A controvérsia surgiu com a adoção unilateral, por norma infralegal, de base estatística diversa do IBGE. O STF concedeu medida cautelar em 1994, reconhecendo que a mudança violava os princípios da legalidade

e da impessoalidade. Embora a liminar tenha surtido efeitos, é necessário confirmar se houve julgamento de mérito até o arquivamento da ação em 2010. O caso evidencia a importância do controle judicial sobre atos técnicos com impacto fiscal. Reforça-se, assim, a necessidade de observância à legalidade nas transferências constitucionais.

Já no RE 573.232, ao tratar da imunidade recíproca entre entes federativos, o STF estendeu essa imunidade a empresas estatais prestadoras de serviço público essencial, como companhias de energia ou saneamento, o que reduziu a base de arrecadação dos tributos municipais – especialmente IPTU e ISS –, afetando, de forma indireta, a autonomia financeira dos entes locais. A decisão provocou críticas por enfraquecer a sustentabilidade das receitas próprias.

A ADI 2401, julgada em 2006, discutiu a constitucionalidade de norma editada pelo Estado de Alagoas que alterava critérios de partilha do ICMS, afetando diretamente a cota-parte dos municípios. A ação trouxe à tona o debate sobre os limites da competência legislativa concorrente em matéria tributária, prevista no art. 24 da Constituição Federal. O STF reconheceu que mudanças nas normas gerais de tributação, como as que impactam a repartição de receitas entre Estado e Municípios, devem ser estabelecidas por lei complementar federal – no caso, a Lei Complementar nº 63/1990, que regulamenta o art. 158, parágrafo único, da Constituição. Ao declarar a inconstitucionalidade da norma estadual, a Corte reafirmou a necessidade de harmonia normativa no pacto federativo e a proteção da autonomia financeira municipal frente a iniciativas unilaterais dos estados. A decisão teve caráter unânime e fortaleceu a previsibilidade na distribuição das receitas tributárias, impedindo que estados adotem critérios próprios que possam gerar desigualdades regionais e comprometer a função redistributiva do ICMS. A tabela abaixo sintetiza os dados:

Tabela 1 – Jurisprudência e Federalismo Fiscal à luz da Metodologia de Análise de Decisões (MAD)

Processo	Fundamento Jurídico	Tese Central da Decisão	Impactos Práticos	Coerência Jurisprudencial
ADI 4785 (STF, 2012)	Arts. 1º, 18, 159 da CF/88; princípio da igualdade e justiça fiscal	Critério populacional do FPM pode gerar distorções, mas não foi considerado inconstitucional	Reforça o debate sobre a revisão dos critérios do FPM, sem obrigatoriedade	Compatível com postura de auto contenção do STF em questões federativas
ADI 5643 (STF, 2020)	Art. 159, I, CF/88; EC 84/2014; princípios da legalidade e autonomia	Reconhecimento da omissão da União em efetivar os repasses adicionais do FPM	Obrigação da União de realizar repasses conforme EC 84/2014	STF atua como garantidor do pacto federativo; decisão afirmativa
RE 705.423 (STF, 2015)	Arts. 155, §2º, XII, e 195 da CF/88	Exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS- Importação é inconstitucional	Garante arrecadação aos estados, reafirmando competência tributária	Coerente com decisões anteriores sobre partilha e competência estadual
ADI 875/MC (STF, 1993–2010)	Art. 159, I, a, CF/88; vinculação constitucional das receitas	Confirmação da obrigatoriedade do repasse do FPM pela União	Assegura estabilidade nas receitas municipais oriundas de transferências	Alinhada com o entendimento consolidado sobre repasses constitucionais

RE 573.232 (STF, 2016)	Art. 195, I, CF/88; conceito de receita bruta	ICMS não compõe receita bruta para fins de cálculo de PIS/COFINS	Redução da base de cálculo da União; possível impacto indireto em repasses	Consistente com jurisprudência sobre exclusões na base de cálculo tributária
---------------------------------------	---	---	--	---

Fonte: STF (acórdãos diversos, 2010-2020). Elaboração própria.

A intensa exploração de recursos naturais na Amazônia, especialmente nos setores de mineração, petróleo e agronegócio, também reverbera diretamente sobre a estrutura de receitas municipais e sobre a adequação da jurisprudência do STF às realidades amazônicas. Apesar de muitos municípios da região serem grandes produtores de riqueza natural, a estrutura atual de repartição de receitas, como o FPM, não incorpora critérios que considerem os custos socioambientais da exploração ou a redistribuição das rendas geradas por essas atividades.

Isso gera uma situação paradoxal: localidades que sustentam economicamente o país com exportações de minério, soja ou energia hidrelétrica continuam dependentes de repasses federais calculados com base predominantemente populacional.

Tal estrutura ignora, portanto, os efeitos da reprimarização econômica brasileira sobre o território amazônico e acentua as distorções fiscais entre municípios exportadores de recursos e aqueles que absorvem os efeitos sociais e ambientais dessas atividades. A ausência de uma jurisprudência distributiva sensível ao papel estratégico da Amazônia na economia global reforça a urgência de um novo desenho institucional que reconheça a função fiscal dos territórios produtores e compense, no plano jurídico, os custos da exploração predatória.

Ao se correlacionar a jurisprudência do STF com dados empíricos sobre as finanças municipais, percebe-se com nitidez a insuficiência do modelo atual de repartição para atender às necessidades específicas da Amazônia. Municípios como Canaã dos Carajás (PA), sede de um dos maiores projetos de mineração do mundo (S11D, da Vale), figuram entre os mais arrecadadores de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), apenas desta compensação recebeu R\$ 662 milhões (R\$ 8.588,65 per capita em 2022), o que representa, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (na ADI 4785, a atual distribuição do FPM gera distorções que afetam o equilíbrio federativo e comprometem a sustentabilidade fiscal, 2022), 32% da receita orçamentária. Já cidades como Barcelos (AM) ou Atalaia do Norte (AM), com vastos territórios, baixa densidade populacional e enormes desafios logísticos, têm no FPM mais de 85% de sua receita corrente, o que demonstra a extrema dependência dessas localidades do fundo.

No entanto, como aponta a jurisprudência da ADI 4785, a fórmula de distribuição do FPM ainda é baseada majoritariamente em faixas populacionais, sem considerar custos operacionais diferenciados nem indicadores de vulnerabilidade socioambiental. Essa desconexão entre o critério jurídico-formal de repartição e a realidade fiscal dos municípios amazônicos revela como a omissão legislativa, embora reconhecida pelo STF, tende a perpetuar desigualdades regionais que deveriam ser enfrentadas por uma política redistributiva mais sensível às especificidades territoriais. A falta de normatização complementar e de atuação coordenada entre os Poderes evidencia o fosso entre o reconhecimento jurídico das distorções e a efetividade prática das decisões judiciais na transformação da realidade fiscal amazônica.

Por fim, examinamos possíveis caminhos para aprimorar o federalismo fiscal na Amazônia, destacando a importância de reformar os critérios de partilha do FPM, fortalecer a

arrecadação própria dos municípios e incorporar variáveis socioambientais no modelo de repartição de receitas.

Caminhos para uma Reforma Tributária

Diante das evidentes desigualdades na distribuição do FPM, a recente promulgação da Reforma Tributária por meio da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, inaugura um novo ciclo na estrutura fiscal brasileira. Embora a EC 132/2023 tenha promovido mudanças estruturais importantes, como a substituição de tributos sobre o consumo por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada, o modelo de repartição de receitas intergovernamentais, especialmente do FPM, ainda carece de revisões mais profundas.

Nesse sentido, permanecem em tramitação no Congresso Nacional projetos de leis complementares que visam regulamentar os critérios de redistribuição dos novos tributos e, potencialmente, redefinir a base de cálculo do FPM (PLP 108/2024; PLP 37/2024). Entre as propostas, destaca-se a incorporação de indicadores socioeconômicos como o PIB per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH municipal) e a capacidade de arrecadação própria como parâmetros complementares à população. Essas alterações buscam tornar o fundo mais equitativo, de forma a assegurar que municípios com maiores vulnerabilidades socioeconômicas recebam uma parcela proporcionalmente maior dos recursos públicos (Gasparini; Guedes, 2007).

Vale ressaltar, como trouxe Godoi (2017), que a política tributária deve ser concebida como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e da igualdade social, de modo que sua estrutura não apenas arrecade, mas corrija distorções históricas na distribuição da riqueza nacional.

Outra medida relevante seria o fortalecimento da arrecadação municipal, com especial atenção ao IPTU e ao ISS. Atualmente, a baixa fiscalização e a informalidade econômica dificultam a arrecadação desses tributos em muitos municípios amazônicos, ampliando a dependência do FPM (Orair; Albuquerque, 2017). Políticas de incentivo à modernização da administração tributária local, como a digitalização de cadastros imobiliários e o combate à evasão fiscal, podem contribuir para uma arrecadação mais eficiente e sustentável.

Por fim, uma reforma mais ampla do sistema tributário brasileiro poderia incluir mecanismos que ampliem a capacidade arrecadatória direta dos municípios, fortalecendo sua sustentabilidade fiscal e reduzindo a dependência de transferências intergovernamentais. Essa mudança poderia mitigar a vulnerabilidade orçamentária dos municípios em relação ao FPM e proporcionar maior estabilidade fiscal, especialmente em regiões como a Amazônia, onde os desafios socioeconômicos são mais acentuados (Gobetti; Orair, 2016).

Do ponto de vista hermenêutico e normativo, uma proposta de reforma tributária eficaz deve respeitar os princípios constitucionais e estar comprometida com o objetivo finalístico de justiça fiscal. Como observa Torres (2005), a finalidade econômica afirma-se a partir do sistema de normas e valores, de conceitos e tipos jurídicos, de proposições e enunciados científico-tributários. Assim, eventuais alterações na estrutura da base de cálculo ou no modelo de repartição devem se orientar não apenas pela eficiência arrecadatória, mas também pela equidade federativa e pela superação das desigualdades regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) constitui uma das principais fontes de receita para os municípios da Amazônia. No entanto, a fórmula de distribuição do fundo segue critérios predominantemente populacionais, que nem sempre refletem as reais necessidades econômicas, sociais e territoriais desses municípios, o que contribui para a manutenção das desigualdades regionais.

A competição entre estados e municípios na atração de investimentos, por meio de incentivos fiscais, contribui para a redução da base arrecadatória de tributos compartilhados, afetando indiretamente o volume de recursos disponíveis para a repartição constitucional.

Municípios com elevada dependência de transferências intergovernamentais tornam-se especialmente vulneráveis às oscilações econômicas e às decisões orçamentárias unilaterais da União. No julgamento da ADI 4785, o STF reconheceu que a atual fórmula de distribuição do FPM produz distorções que comprometem o equilíbrio federativo e a sustentabilidade fiscal dos entes locais (STF, 2012). O trabalho analisou essa problemática, ao demonstrar tanto os efeitos adversos da dependência excessiva do FPM nos municípios amazônicos quanto os limites da atuação do STF. Ainda que atento aos desequilíbrios estruturais do sistema, sua intervenção tem se mostrado insuficiente para promover uma reformulação efetiva do modelo de repartição vigente.

Para enfrentar esses desafios, a literatura propõe reformas estruturais no modelo de repartição, incluindo variáveis como desenvolvimento humano, capacidade de arrecadação própria e indicadores ambientais. Além disso, o fortalecimento da administração tributária municipal, por meio da melhoria da arrecadação de tributos como o IPTU e o ISS, é uma estratégia fundamental para reduzir a vulnerabilidade orçamentária.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha garantido autonomia política, administrativa e financeira aos entes federativos, o exercício dessa autonomia, especialmente na esfera municipal, depende de condições materiais e institucionais. A centralização da arrecadação na União e a manutenção de critérios populacionais no FPM impõem limites à gestão autônoma dos municípios, sobretudo na região amazônica.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um passo importante na reestruturação do sistema tributário brasileiro, ao propor a unificação de tributos sobre o consumo. No entanto, permanece lacunar quanto à redistribuição equitativa dos recursos arrecadados, sobretudo no que tange à justiça na repartição federativa.

A realidade amazônica, marcada por baixa arrecadação própria, grandes extensões territoriais, altos custos logísticos e vulnerabilidades sociais, demanda um modelo de federalismo fiscal que vá além da distribuição por população e incorpore os custos específicos da manutenção da vida e dos serviços públicos nessa região. Torna-se urgente, portanto, uma revisão das regras do FPM, com vistas à construção de uma nova pactuação federativa que articule redistribuição justa, gestão local efetiva e desenvolvimento sustentável.

Conclui-se que, nas condições atuais, o federalismo fiscal aplicado à Amazônia brasileira, ao se apoiar majoritariamente em transferências constitucionais e em uma estrutura econômica extrativista, contribui para um ciclo persistente de desigualdade regional e fragilidade institucional dos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, L. F. (2002). Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC. In: L. F. Abrucio, & M. G. Loureiro. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC* (pp. 143-246). Brasília: Ministério do Planejamento.
- AFONSO, J.; REZENDE, F. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: OLIVEIRA, F.; REZENDE, F. *Federalismo e Integração Econômica Regional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- AFONSO, J.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n.12, p.
- ARRETCHÉ, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos avançados*, v. 19, p. 71-86, 2005.
- BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2009. 172 p.
- BECKER, B. K. *Desafios e perspectivas da integração regional da Amazônia Sulamericana*. In: Parcerias Estratégicas, vol. 15, n. 30, pp. 25-44, junho de 2010. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.
- BECKER, B. K. Fronteira e urbanização repensadas. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 47, p. 357-371, 1985.
- BECKER, B. K. *Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia Brasileira*. Fronteiras. Brasília: Editora UnB, p. 60-89, 1988. 3-30, 1999. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 02 fev. 2025.
- BOMFIM, Gilson Pacheco. Da possibilidade de controle dos incentivos tributários pelo Poder Judiciário. In: *Direito Tributário Atual*, n. 37. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 229.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CARVALHO, A. C. *Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da norma tributária, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- COSSIO, F. A. B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo fiscal brasileiro*. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro. 1998.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. In: BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*, atualização de. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. *Metodologia de Análise de Decisões – MAD*. Univ. JUS, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, nº 2190, 2016.
- GODOI, M. S. “Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico”. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento* 5.5 (2017): 1-41.
- GODOI, M. S. *Crítica à jurisprudência atual do STF em matéria tributária*, São Paulo: Dialética, 2011.
- GRECO, Marco Aurélio. Crise do formalismo no direito tributário brasileiro. *Revista da PGFN*, v. 1, n. 1, p. 9-18, 2011.
- GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 2, p. 303–323, abr. 2007.
- MARTINS, J. D. S. *Capitalismo e Tradicionalismo: Estudos sobre as contrações da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo, Livraria Pioneira, 1975.
- MARTINS, J. D. S. *Expropriação & Violência: A questão política no campo*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- MARTINS, J. D. S. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- MENDES, M., R.B. MIRANDA & F.B. COSSIO. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Texto para Discussão* nº 40, de abril de 2008. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de estudos.
- MOUTINHO, J. A., KNIESS, C. T. Transferências voluntárias da União para Municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão e Projetos-GEP*, 8(1), 90-101. doi: <https://doi.org/10.5585/gep.v8i1.484>, 2017.
- OATES, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.
- OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Brasília: Ipea, 2010. (*Texto para Discussão*, n. 1.469).
- ORAIR, R. O.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Capacidade de arrecadação do IPTU: estimativa por fronteira estocástica com dados em painel. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 2309, 2017.
- PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. São Paulo: UNICAMP, 2001.
- PRADO, S; QUADROS, W; CAVALCANTI, C. E. G. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fapesp, 2003.
- REZENDE, F. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1984.
- ROCHA, C. A. A. *Transferências Federais para Estados e Municípios: guia de referência rápida*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, setembro/2019 (Texto para Discussão nº 264). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 20 fev. 2025.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- SOARES, M. M.; MELO, B. G. D. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 539-562, 2016.
- STF - Jurisprudência sobre FPM.
- TOMIO, F. R. D. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, p. 61-89, 2002.

- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. *As Finanças dos Municípios Paraenses: Ensaio analítico sobre as receitas de transferências e de suas principais despesas sociais*. Redes (Santa Cruz do Sul. Online), v. 18, p. 246-273, 2013.
- TURNER, F. J. *Social Forces in American History*. In: *Frontier and Section: Selected Essays of Frederick Jackson Turner*. New Jersey, Prentice-Hall, 1961.
- VELHO, O. G. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: Um estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- VELOSO, J. F. A. (2008). *As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do fundo de participação dos Municípios (FPM)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília.
- WANDERLEY, L. J. Repensando a noção de fronteira no contexto de reestruturação espacial da Amazônia no século XXI. *Terra Livre*, v. 1, n. 46, p. 13-48, 2016.ROCHA, G. M. et al. Dinâmicas territoriais na zona costeira do estado do Pará, Amazônia brasileira. *Confins*, v. 42, p. 1-12, 2019.