

FEDERALISMO FISCAL: ATUAL CENÁRIO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

*** Pedro Henrique dos Santos Cruz**

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ipatinga

**** José Geraldo Hemétrio**

Membro titular da Turma Recursal dos Juizados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Professor da Faculdade de Direito de Ipatinga

RESUMO

O artigo estudou o Federalismo Fiscal, tendo como foco as finanças municipais e a crise causada pela falta de recursos próprios e o aumento de responsabilidades na prestação de serviço público desde a constituição de 1998. Para a compreensão do tema foi realizada uma pesquisa de cunho bibliográfico em que foi possível ver a origem do federalismo como forma de estado e sua evolução, chegando até o federalismo fiscal onde há a repartição de receitas entre os entes da federação. Em sequência foram apontadas as fontes de recursos financeiros dos municípios brasileiros, tanto as próprias quanto as transferidas de outros entes. Por fim, analisou-se os fatores que têm levado os municípios a uma crise financeira sem precedentes, e apontou a existência de uma insatisfação geral por parte dos prefeitos que começam a pleitear a realização de um novo pacto federativo capaz de reequilibrar a divisão de receitas com a responsabilidade na prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: Municípios. Federalismo. Receitas. Repartição. Reequilíbrio. Crise financeira. Insatisfação.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo buscará delimitar os conceitos referentes ao Federalismo Fiscal, e ainda, demonstrará sua evolução ao longo da história no Brasil, tendo a participação dos municípios brasileiros como foco.

O federalismo fiscal está diretamente relacionado à capacidade dos entes da federação em arrecadar recursos, que possibilitem custear os gastos com a implantação de suas políticas públicas, e atender as necessidades locais.

Para que de fato o federalismo fiscal funcione é necessário que haja a

descentralização fiscal, ou seja, que haja grande participação dos entes subnacionais na repartição do bolo tributário, o que atualmente não ocorre.

A importância do tema para os países é enorme. Cada vez mais se percebe que a crise atual vivida pelos municípios brasileiros está ligada ao aumento de responsabilidades assumidas por esse, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, sem que exista uma contrapartida financeira correspondente.

Ainda, não são raras as vezes que os prefeitos de todo país vão até Brasília “com o pires na mão” pleitear mais recursos para conseguirem fechar as contas. Com isso, vem surgindo forte movimento que deseja um novo pacto federativo capaz de solucionar a atual crise e buscar um federalismo justo.

O trabalho será desenvolvido em três partes: na primeira será analisado o conceito e a evolução do federalismo como forma de governo e federalismo fiscal. Na segunda a atual situação das arrecadações municipais em um ambiente federativo, passando pelas receitas próprias e as transferidas pelos outros entes. A terceira e última avaliará os motivos da atual crise dos municípios brasileiros, e ainda, apresentará dados das receitas do município de Ipatinga. Por fim, findar-se-á o trabalho com as conclusões obtidas pelo pesquisador.

2 FEDERALISMO

2.1 Conceito

O Federalismo é uma forma de estado em que há uma aliança ou união indissolúvel de dois ou mais Estados autônomos que abrindo mão de sua soberania formam um novo Estado independente e soberano.

A palavra federação vem do latim foedus, foederis o que quer dizer pacto, aliança. Dallari (1988) compreende que o Estado federal possui vários centros de poder político independentes, no entanto existe um ente principal que detém a soberania enquanto os outros entes vinculados a ele, são possuidores apenas de autonomia.

Ademais, é importante ressaltar que os termos Federação e Federalismo são diferentes, apesar de alguns doutrinadores tratá-los como sinônimos.

Para Baracho (1995) apesar de parte dos doutrinadores entenderem que a distinção de federalismo e federação serem apenas aspectos diferentes do mesmo fenômeno, o termo federalismo está relacionado à perspectiva de ideias e valores, enquanto a federação pode ser entendida como a aplicação das ideias do federalismo que possuem o objetivo de incorporar os entes autônomos ao exercício de um governo central, seguindo uma constituição rígida.

Nesse mesmo sentido, vê-se a distinção trazida pelo dicionário Aurélio:

Federação. [...]1. União política entre os estados ou províncias que gozam de relativa autonomia e que se associam sob um governo central. 2. Associação, aliança, liga, união [...] federalismo. [...] Forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum (FERREIRA, 2004. p. 882).

Com isso, pode-se notar claramente que federalismo e federação são institutos distintos. O primeiro trata-se de valor, teoria, o outro é sua aplicação concreta.

2.2 Distinções entre Estado Federal e Estado Unitário

A forma de Estado que mais se contrapõe ao Estado Federal é o Estado Unitário, pois, neste o poder se concentra em único ente. Assim o poder central é exercido quase em todo o território nacional, sem que haja outra fonte de poder.

Para Maluf (2006) o Estado Unitário possibilita a maior concentração das funções de governança em um único poder central e que normalmente as principais decisões nesses tipos de estados são tomadas por apenas uma pessoa, então o estado unitário acaba sendo uma forma de estado que sustenta, por exemplo: monarquias absolutistas e ditaduras.

Porém, é possível ver um mínimo de descentralização de poder no Estado Unitário,

quando por meio de delegação, o poder central confere aos governos locais certas autonomias, principalmente administrativas.

Portanto, não se pode afirmar que onde existe descentralização há Estado Federal, e que também no Estado Unitário há certo grau de descentralização. Ademais, se deve observar que no Estado Federal há descentralização relativizada no texto constitucional, e a autonomia dos Estados-membros são reconhecidas e garantidas pela constituição.

2.3 Origens do Federalismo

2.3.1 Federalismo em Roma

Para Adalberto Pimentel Diniz de Souza (2005), pode-se dizer que o Federalismo foi visto pela primeira vez em Roma, quando os exércitos conquistavam novas áreas e depois impunham aos povos que ali viviam uma nova jurisdição com subordinação a Roma.

No mesmo sentido, Meirelles (1996) pontua que foi a partir da República Romana que se viu o município como unidade político-administrativa e consequentemente como certa autonomia, visto que os romanos tinham interesse da manutenção pacífica das cidades que seus exércitos conquistavam.

2.3.2 Federalismo nos Estados Unidos da América

Para muitos doutrinadores o Federalismo clássico que se aproxima do que vivencia-se hoje surgiu primeiramente nos Estados Unidos com a constituição de 1787.

Nesse mesmo sentido, Maluf (2006) afirma que a forma do Estado Federal moderna surgiu com a constituição dos Estados Unidos da América no ano de 1787, com forte inspiração na doutrina de Montesquieu sobre a separação dos poderes, e tendo em mente os princípios republicanos de eletividade, temporariedade e princípios federativos de representatividade, autonomia e autogoverno.

2.3.3 Federalismo no Brasil

O Brasil adotou a forma do federalismo com o Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889, e no mesmo texto, trouxe de forma equivocada que os Estados membros exerciam soberania.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1891 houve uma real estruturação na forma de estado, onde também se corrigiu o erro em que se declaravam as províncias como entes soberanos.

A referida Constituição instituiu a nova forma de governo, republicana, e ainda implantou um Estado Federal no País, pondo fim ao então Estado unitário monárquico de regime moderado.

O federalismo brasileiro foi fortemente inspirado no modelo Norte Americano, porém enquanto nos EUA o movimento foi de “força centrífuga” – de fora para dentro - de fora para o centro, no Brasil foi de “força centrípeta” – de dentro para fora -. Além disso, nos EUA o processo para chegar ao federalismo foi lento e demorado, já no Brasil se deu de maneira artificial, e com isso manteve algumas características do estado unitário.

Segundo D’Avila (1995) o federalismo só existia na teoria uma vez que na prática a União manteve o poder decisório em suas mãos e transformou os estados membros em meros coadjuvantes no cenário político brasileiro.

Por fim, analisando a história brasileira, pode-se constatar que o período entre a Constituição de 1891 até os dias atuais foram marcados por alternâncias de fases. Houve momentos de maior centralização e outros de descentralização do poder político, administrativo e fiscal. Isso se deve às mudanças de regimes políticos, de democracias e ditaduras.

2.4 Federalismo Fiscal

Federalismo fiscal é entendido como um conjunto de normas sobre as competências tributárias, as transferências intergovernamentais e também a distribuição de gastos públicos entre os entes da Federação.

Na visão de Gronewegen (1987) o Federalismo Fiscal é um ramo das Finanças Públicas, que busca respostas para as questões referentes à atribuição de competências e fontes de receita adequadas a cada nível de governo.

José Maurício Conti define o Federalismo da seguinte maneira:

O estudo da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, que podem os denominar de federalismo fiscal, engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas. (CONTI, 2001, p.24).

2.4.1 Os Municípios no Federalismo Fiscal até CF/1988

Com a Constituição de 1891 a política fiscal do Brasil passou a ganhar mais autonomia e os estados passaram a ter maior participação. A nova distribuição da receita pública, entre os anos de 1910 e 1934, era de 61% para a União, 22% para os Estados e 17% para os Municípios. Ao comparar a distribuição na época anterior ao fim do império que tinha a distribuição das receitas em: 76% para o governo central, 19% para as províncias, 5% para os Municípios. Percebe-se que essa diferença representou um grande avanço quando se refere à descentralização de receitas.

Santin (2010) afirma que o Estado novo, surgido com a Constituição de 1937, assim como na constituição de 1934, apesar de ter mantido as rendas municipais, houve uma postura de centralizar os recursos nas mãos do governo central, que acabou mitigando a autonomia municipal.

Meirelles (2006) ao falar sobre os Municípios na Constituição de 1937 afirma que durante esse período, eles tiveram menos autonomia se comparado ao período

imperial, uma vez que na monarquia os interesses locais eram discutidos nas câmaras legislativas, o que não aconteceu durante o Estado Novo, pois não havia qualquer espaço em favor dos municípios, visto que os prefeitos não eram eleitos e sim nomeados.

A Constituição de 1946 beneficiou os municípios brasileiros, dando autonomia financeira, aumentando a receita com a inclusão de dois novos impostos de sua competência: o imposto de indústrias e profissões e o imposto do selo municipal. No período de 1946-1966 cresce a importância dos impostos internos sobre produtos.

Além disso, inovou trazendo as transferências fiscais, onde um nível de governo estaria constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas a outro, o que beneficiou diretamente os municípios. A constituição concedeu aos municípios repasses maiores no valor de 10% do total da arrecadação federal.

A partir do ano de 1967, outorgada a constituição que tinha como foco legalizar o Regime Militar, voltou a ter uma maior centralização das receitas na mão da União que tinha a intenção de criar infraestrutura básica, para o crescimento e desenvolvimento do Brasil.

2.4.2 Os Municípios no Federalismo Fiscal após CF/1988

Houve grande evolução no Federalismo Fiscal após a constituinte de 1988 principalmente para os municípios, uma vez que foram incluídos como entes da federação. Esse tratamento foi dado nos art.1 e 18, veja-se:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL,1988).

Para Hely Lopes Meirelles (1994) a Constituição da República de 1988, corrigiu a falha das constituições anteriores, quando integrou os municípios na Federação como entidade de terceiro grau, uma vez que não se justificava a sua exclusão,

sendo que sempre fora uma parte essencial na organização político-administrativa.

A CF/88 ampliou as transferências intergovernamentais obrigatórias, da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios, e ainda estabeleceu a possibilidade de existência de cooperações entre os entes da federação para a realização de serviços públicos, sob modelo de consórcio ou convênio.

Além disso, sabe-se que a atual constituição repartiu as competências tanto na forma horizontal – caso do inciso II do art. 30 - como na vertical – caso do art. 23. Os Municípios têm suas competências privativas que são aquelas que se referem ao interesse local, explicitamente detalhada na Constituição Estadual e/ou na Lei orgânica Municipal.

De forma genérica pode-se citar algumas dessas competências como, por exemplo: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos e organização de seus serviços.

Isso demonstra a importância dos municípios serem considerados entes da federação e da necessidade de possuírem autonomia financeira para poderem executar com eficiência o que é de sua responsabilidade.

3 FINANÇAS MUNICIPAIS EM AMBIENTE FEDERATIVO

As receitas que compõem os orçamentos dos municípios podem ser classificadas como: receita de capital e corrente.

Receitas de capital são compostas de operações de crédito, venda de bens móveis e imóveis, amortização de empréstimos, as transferências de capital e outras.

Já as receitas correntes se dividem em duas espécies: próprias e transferidas (não próprias). As primeiras são arrecadas por meio de atividade direta dos municípios e é composta por impostos (IPTU, ITBI, ISS), taxas, contribuições de melhoria e mais

recentemente a CIP (criada para custear o serviço de iluminação pública). Por fim, as receitas transferidas correntes são aquelas originadas de repasses da União e dos Estados como, por exemplo: FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS, IPVA e outros.

Sobre o tema Meirelles pontua (2006, p.149):

A receita municipal é, pois, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres locais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer as despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Na receita municipal – espécie do gênero receita público – incluem-se as rendas municipais e demais ingressos que o município receba, seja de caráter permanente, como os provenientes da participação no produto de tributos federais e estaduais, seja eventual, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

3.1 Das receitas próprias municipais

As receitas próprias são de grande importância para a composição dos orçamentos municipais brasileiros. Cada vez mais fica evidente a necessidade de os municípios desenvolverem ações com foco no fortalecimento dessas receitas através de formação de equipe técnica qualificada e tecnologia capaz facilitar e aumentar a arrecadação.

Nos últimos anos estes tributos têm se tornado ainda mais relevantes devido à crise econômica instalada no país que conseqüentemente diminuiu as transferências de receitas da união e dos estados para os municípios brasileiros.

A constituição prevê no art. 156 a competência privativa dos municípios para instituírem: IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, o ITBI – Imposto sobre transmissão “inter vivos” de imóveis e de direitos reais, e também o ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza, que representam a maior parte da receita municipal.

Ademais, os municípios possuem competência comum juntamente com a União e os Estados, conforme o art.145 da CF/88 para instituírem taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos

específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, e ainda, a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas que valorizam os imóveis da região.

Além dos impostos, as taxas e contribuições de melhorias acima mencionadas, com o advento da emenda constitucional nº 39 de 19/12/2002, o art. 149-A passou a atribuir aos municípios e ao Distrito Federal a competência de instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, visto que a cobrança de taxa de iluminação pública foi declarada inconstitucional.

3.1.1 Dos impostos municipais

Os impostos são de grande relevância para os orçamentos municipais visto que não possuem nenhuma vinculação na sua aplicação, sua cobrança é independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

A esse respeito, Harada (2005) diz que os impostos do art.145, I da CRFB DE 1998 são cobranças desvinculadas de qualquer serviço estatal, sendo impostas exclusivamente devido ao *jus imperii* do estado. O fato gerador ocorre independente de qualquer atuação do estado relativamente ao contribuinte.

Os municípios podem instituir apenas os impostos previstos na constituição, e não podem criar outros. Os previstos na CRFB/88 são apenas três: IPTU, ITBI e ISS. Veja-se:

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. (BRASIL, 1988).

3.1.1.1 O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU

O IPTU é considerado por muitos administradores o “carro chefe” das receitas próprias. Em grande parte dos municípios é o de maior relevância financeira dentre

os impostos de competência municipal, e ainda, tem-se a vantagem de ser um tributo independente das variáveis econômicas vividas no país já que se trata de um tributo real.

O Código Tributário Nacional trás no art. 32 o fato gerador do IPTU como sendo “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”.

O IPTU é um imposto real, ou seja, somente interessa as características do imóvel para se calcular o valor devido, sendo irrelevante a renda, idade, profissão ou qualquer outra condição do proprietário.

O sujeito passivo é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título, já o sujeito ativo é o município onde está localizado o imóvel.

3.1.1.2 O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI

A Constituição de 1988 traz no art. 156 o fato gerador do ITBI sendo transmissão, por ato oneroso, de bens imóveis, excluindo-se a sucessão (causa mortis). Tal dispositivo deixa claro que não há incidência em caso de doação e nem em caso de transferência em caso de morte, visto que tal fato será competência do estado com a aplicação do ITCMD (imposto sobre a transmissão causa mortis ou doação).

MELO (2001) ensina que o imposto deve ser exigido no momento da lavratura de escritura de alienação imobiliária, ou de direitos a elas relativos, e ainda que os tabeliães podem ficar proibidos de praticar este ato, sem a prova de seu pagamento.

O Sujeito ativo é o município, assim como no IPTU, onde está localizado o imóvel. Quanto ao contribuinte (sujeito passivo) do imposto, dependerá do que estiver previsto na lei municipal, que poderá ser tanto o adquirente ou transmitente.

No que diz respeito à base de cálculo deve ser o valor venal do imóvel, ou ainda, o

valor de mercado.

3.1.1.3 O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS

O ISS é um tributo de grande importância, principalmente para os municípios médios e grandes, uma vez que a sua arrecadação representa uma grande parcela dessas receitas tributárias. O imposto ainda pode ser usado como indicador do potencial econômico e desenvolvimento do município, devido às características do seu fato gerador.

Esse tributo tem como fato gerador a prestação de serviços, no entanto como salienta Fernandes (2002), é preciso destacar que não é qualquer prestação de serviço que gera a obrigação, mas, apenas aqueles constantes na Lista de Serviços, encontrada anexa à Lei Complementar nº 116, de 1987.

Ainda, cabe esclarecer que a jurisprudência dominante entende que a lista de serviços é taxativa e não exemplificativa, e isso faz com que a administração tributária municipal fique restrita no que se refere à cobrança do imposto.

No que se refere aos aspectos subjetivos do ISS tem-se: o sujeito ativo e o sujeito passivo. O sujeito ativo do imposto é o município, em regra, onde está localizado o estabelecimento do prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador. No que se refere ao sujeito passivo, conforme o artigo 5º da LC/116 é o próprio prestador de serviço, seja pessoa jurídica ou pessoa física. No entanto, conforme o artigo 2º Da LC/116 não são contribuintes os que prestam serviço em relação de emprego, os trabalhadores avulsos e os diretores, membros de Conselho Consultivo ou Fiscal de Sociedades Empresárias.

3.1.2 *Taxas*

A taxa é uma espécie de tributo que ao contrário dos impostos está vinculada a custear os gastos com o exercício do poder de polícia ou com serviços públicos.

Sempre haverá uma contraprestação do Estado de forma específica e divisível, prestado diretamente ao contribuinte ou colocado a sua disposição.

Desse mesmo modo, Ataliba (1998) pontua que as taxas são tributos vinculados, cuja sua incidência depende de uma atividade determinada por parte do estado, mesmo que tal prestação não gere vantagem ou sequer tenha utilidade direta para o administrado.

A cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia causa grande discussão no que se refere a qual procedimento deve haver para que a mesma possa ser cobrada.

De acordo com o CTN poder de polícia é:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

O entendimento do STF é no sentido de que o poder de polícia é presumido em favor da municipalidade, como no caso de cobrança da taxa de localização e funcionamento, não é necessário que o Município comprove efetividade da atividade fiscalizadora, bastando seu exercício em potencial.

O que diz respeito ao fato gerador da taxa pela prestação de serviços público está previsto no CTN artigo 79, inciso I, que considera utilizada pelo contribuinte quando é por ele usufruído a qualquer título ou quando potencialmente, sendo de utilização compulsória, sejam postos à disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento.

Portanto, em relação à prestação de serviços públicos, o tributo pode ser cobrado ainda que o contribuinte não utilize efetivamente o serviço, basta apenas que esteja a sua disposição. Um exemplo simples é a taxa de coleta de lixo, pois, ainda que o

contribuinte, ou seja, o possuidor de um imóvel esteja morando em outro país irá pagá-la, pois, a coleta está a sua disposição.

3.1.3 Contribuição de melhoria

Como está previsto na CF/88 é de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios instituir a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas. Assim sendo, pode-se perceber que cada ente da federação pode instituir e exigir a contribuição de melhoria referente às suas respectivas obras.

De acordo com Hugo de Brito Machado, pode-se dizer que a contribuição de melhoria é:

A espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao Tesouro Público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis. (MACHADO, 2003, p. 414).

O fato gerador da contribuição de melhoria está previsto no Decreto-lei nº 195 de 1967 onde estabelece que seja devida em caso de valorização de imóveis de propriedade privada localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

Como se trata de um tributo de competência comum o sujeito ativo será sempre o ente federado responsável pela obra que deu origem a valorização do imóvel. Quanto o sujeito passivo, conforme o artigo 8º do Decreto-lei nº 195 de 1967 é o proprietário do imóvel ao tempo do seu lançamento, e esta responsabilidade se transmite aos adquirentes e sucessores, a qualquer título, do domínio do imóvel.

3.1.4 Contribuição de Iluminação Pública – CIP

Com o advento da EC nº39 os municípios e o Distrito Federal, passaram a poder instituir a contribuição, para o custeio do serviço de iluminação pública, a chamada contribuição para o custeio da Iluminação pública – CIP, também conhecida como

COSIP. Tal emenda foi uma conquista dos municípios que viram ser declarada inconstitucional pelo STF a antiga Taxa de Iluminação Pública, que vários municípios já haviam instituído, e com isso fez reduzir ainda mais o já escasso orçamento municipal.

No entanto após a emenda, surgiu uma grande polêmica, se a CIP seria um tributo ou não, e ainda, caso seja qual espécie tributária ela se enquadraria. Para alguns doutrinadores se trata de um tributo, uma espécie de contribuição especial. Por outro lado, há quem pense o contrário como no caso do ministro do STF Ricardo Lewandowsk (2009) que no RE 573675 defendeu que a CIP constitui um novo tipo de contribuição, que foge dos padrões, tratando-se, com efeito de uma cobrança disciplinada no artigo 149-A da CF, contudo se sujeita aos princípios tributários, visto que erroneamente é enquadrada como tributo.

Ainda é de grande importância destacar que a receita oriunda desta contribuição está vinculada a uma finalidade específica, o custeio da iluminação pública o que a distingue dos impostos.

A base de cálculo a ser utilizada pelo ente tributante, assim como o contribuinte e fato gerador não foram definidos pela emenda constitucional, devendo a lei instituidora da contribuição estabelecê-los. Por fim, a constituição no inciso deixa clara a opção de se cobrar a CIP através da fatura de energia elétrica.

3.2 Das receitas transferidas

As transferências constitucionais que tiveram origem na constituição de 1946 foram aprimoradas pela constituinte de 1988. Esse aumento das transferências é um reflexo do sistema cooperativo adotado pelo Brasil. Tal sistema se caracteriza pela repartição de competência entre os entes que compõe a federação.

Villela (1993) aponta que há distinção entre a repartição e transferências de impostos. No primeiro caso os impostos são repartidos entre dois entes, embora, a competência seja de apenas um deles, enquanto no segundo, parte das receitas

provenientes de determinados impostos são divididos segundo fórmulas preestabelecidas, que possuem o objetivo de atenuar as desigualdades regionais.

Essas transferências são de grande importância para os municípios, principalmente para os mais pobres. O objetivo é diminuir as gigantescas diferenças regionais e possibilitar que esses entes possam ter uma infraestrutura básica capaz de atender as necessidades das populações locais.

Nesse sentido afirma Rogério Leite Lobo (2006, p. 58) que a cooperação entre as unidades da federação no aspecto financeiro tem como objetivo suprir o desequilíbrio das “enormes disparidades regionais”, e que isso se dá principalmente por meio das transferências verticais de recursos públicos.

Ainda se destaca como razão para que ocorram as transferências de receitas entre os entes da federação o art. 3º da CRFB/88 que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre os quais, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

3.2.1 Transferências da União para o município

3.2.1.1 Fundo de Participação dos Municípios – FPM

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM teve sua origem na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que já nessa época tinha em sua formação como base o Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Posteriormente, houve várias ratificações no FPM, aumentando gradativamente o percentual sobre os impostos que o forma.

Atualmente o FPM é formado por 22,5% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados, e ainda conforme as Emendas Constitucionais nº55 e nº84, serão repassadas nos meses de julho e dezembro mais 1% desses impostos arrecadados durante o período de 12 meses em uma parcela

única.

Hoje esse fundo é a maior fonte de recursos dos municípios pequenos e poucos desenvolvidos. Durante um período houve um grande crescimento de número de municípios que tinham como objetivo a busca de verba vinda desse repasse constitucional.

A distribuição é regressiva de forma que beneficia os municípios de menor população. As cotas são calculadas pelo Tribunal de Contas da União, que basicamente leva em consideração para o rateio a população do município.

Essa partilha ainda é dividida em duas partes, entre as capitais que ficam com 10% do fundo e os outros 90% com os municípios do interior. Ainda, as partes dos municípios do interior se subdividem em mais duas partes sendo 84,4% para todos os municípios e os outros 3,6% de reserva para os que possuem população superior a 156.216 (cento e cinquenta e seis mil e duzentos e dezesseis) habitantes.

Quadro 1 - Resumo dos critérios de distribuição do FPM

Resumo dos critérios de distribuição do FPM MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DOS RECURSOS DO FPM (%)	CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO
I –Capitais	10% do FPM	Diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita
II – Municípios não-capitais com população acima de 156.216 habitantes	3,6% do FPM	Diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita
III – municípios não-capitais	86,4% do FPM	Diretamente proporcional à população

Fonte: SILVA, 1995, p. 65

3.2.1.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR é um imposto de competência da União, no entanto 50% do valor arrecadado pelo governo federal deverão ser repassados para o município onde estiver localizado o imóvel rural. No entanto, é possível que os municípios optem por realizar convênio junto a União para fiscalizar e arrecadar o imposto, nesse caso, ficam com 100% do valor arrecadado.

O ITR se trata de um imposto real, ou seja, recai sobre o patrimônio e tem finalidade de funcionar como instrumento de apoio à política agrária. Assim como o IPTU tem como fato gerador a propriedade o domínio útil ou a posse de imóvel, a diferença é a natureza do imóvel, visto que deve estar localizado fora da zona urbana do município.

Quanto à arrecadação o ITR deixa muito a desejar tanto por motivos técnicos quanto por questões políticas. Primeiro depende da existência de um cadastro nacional de propriedades rurais, além disso, seu incremento depende de vontade dos administradores de cobrar o imposto que pode causar desconforto político. Com tudo, o ITR acaba sendo um tributo que gera maiores custos do que benefícios.

3.2.1.3 CIDE - Combustível

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE é um tributo do tipo contribuição especial que pertence a União. A CIDE – Combustível, criada no ano 2001, incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

Desde 2003 a União repassa 29% da arrecadação da CIDE – Combustível para os estados e o Distrito Federal. Os estados retiram da sua parte 25% dos recursos recebidos e transferem para os municípios.

A cota parte que cada município terá direito será calculada pelo Tribunal de Contas da União, conforme a lei nº 10.336/2001, 50% do valor é distribuído utilizando-se os mesmos critérios do Fundo de Participação dos Municípios e os outros 50% do valor distribuído conforme a proporcionalidade da população.

3.2.1.4 Imposto sobre Operações Financeiras – IOF– Ouro

O IOF- ouro foi criado pela constituição de 1988, mais precisamente em seu art.153, inc. V, parágrafo 5º, onde também ficou destinado que 70% do valor arrecadado pertenceriam aos municípios, e 30% aos estados e ao DF conforme a origem do ouro como ativo financeiro. Posteriormente o tratamento tributário do ouro foi regulamentado pela lei 7.766/89.

No entanto, esse imposto impacta um número muito pequeno de municípios devido o seu fato gerador, e ainda não chega a representar grande importância sequer para as regiões onde há jazidas do minério.

3.2.1.5 ICMS - Exportação (Lei Kandir)

A Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir, regulamenta o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de comunicação– ICMS.

Devido às desonerações dos produtos que se destinam ao exterior, os Estados, DF e os municípios recebem da União uma compensação pelas perdas que decorrem da isenção do ICMS sobre essas operações, conforme previsto na LC nº87.

A partir da LC nº 115, parte da legislação foi alterada, o direito do repasse ficou mantido, porém, o montante a ser repassado a título de compensação não foi fixado. Com isso, os Estados passaram a ter que negociar todos os anos com o governo federal o valor do repasse, mas nem de longe conseguem o necessário para compensar as perdas decorrentes da desoneração.

3.2.1.6 Fundo Especial do Petróleo - FEP

O art. 20, parágrafo 1º da CRFB/88 dispõe que nos termos da lei é assegurado aos entes federativos participação efetiva no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Os royalties, valores decorrentes da extração de petróleo, são repassados através da Secretaria do Tesouro Nacional para os beneficiados de acordo com os cálculos realizados pela Agência Nacional de Petróleo, conforme estabelecido nas leis nº 7.990/1989 e nº 7.990/1989.

Os critérios estabelecidos em lei, que determinam o direito de os entes federativos receberem os royalties são muitos complexos e nos últimos anos tem sofrido grandes alterações, principalmente devido à descoberta do pré-sal.

Segundo a Confederação Nacional de Municípios – CNM (2010) em média a União fica com 39,4%; os Estados, com 33,8%; e os Municípios, com 26,8%. No entanto, grande parte desses valores ficam concentrados nas mãos de poucos municípios onde há exploração do petróleo ou outros que os confrontam.

3.2.1.7 Auxílio financeiro para Fomento das Exportações – FEX

Com o objetivo de se alcançar superávit comercial e de diminuir a vulnerabilidade externa da economia nacional, a constituição desonerou os tributos nas exportações.

Para tentar compensar as perdas dos Estados, DF e Municípios foi criado o IPI-EX, o repasse pela Lei complementar nº87/96 (Lei Kandir) e por fim, o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX. Este último, visto como uma forma compensatória complementar aos demais.

A criação do FEX foi uma forma que o Governo federal encontrou para poder premiar a cooperação dos entes da federação pelas exportações realizadas. Apesar

do nome, sua aplicação não está vinculada constitucionalmente para o fomento das exportações, saúde ou educação.

O valor a ser repassado assim como o critério para o rateio é definido anualmente por meio de lei específica.

3.2.1.8 Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais – CFEM

A CFEM é uma contraprestação financeira devida pelos mineradores aos estados, municípios e também a órgãos da administração direta da União, por causa da exploração de recursos minerais e seu aproveitamento econômico, conforme prevê o art. 20, § 1º, da CF/88.

As alíquotas incidem sobre o faturamento líquido das empresas que comercializam o minério, ou no caso das empresas que consomem o mesmo minério sobre o total das despesas. Ainda, as alíquotas a serem aplicadas variam de acordo com tipo de mineral explorado.

A arrecadação da CFEM é distribuída da seguinte forma: 65% para os municípios produtores, 23% para os estados onde foi extraído o minério e 12% para os órgãos da União (IBAMA, DNPM e MCT).

Por fim, essa compensação financeira não pode ser utilizada para o pagamento de dívidas e despesas do quadro permanente de funcionários, devendo ser aplicada a favor da comunidade, como: saúde, educação, infraestrutura e etc.

3.2.1.9 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

O FUNDEB criado pela EC nº53/2006, cujo prazo de vigência é de 1º de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2020, veio substituir o antigo Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou durante os oito anos anteriores.

Trata-se de um fundo especial, contábil de natureza financeira e de âmbito estadual, visto que cada estado deve possuir o seu próprio fundo assim como o DF. Seu objetivo é manter e desenvolver a educação básica, e ainda, valorizar os profissionais da educação, por isso a aplicação desses recursos está delimitada, sendo que no mínimo 60% do valor anual devem ser para remuneração dos profissionais da educação.

O fundo é constituído, quase totalmente, de verbas provenientes dos impostos e transferências dos estados, DF e municípios, conforme dispõe o artigo 212 da CRFB/88. Porém, quando o fundo estadual não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União a título de complementação realiza um aporte necessário para se chegar a esse mínimo.

Abaixo as contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõe o FUNDEB:

- a) Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- b) Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações– IPI Exp;
- e) Desoneração das Exportações (LC nº 87/96);
- f) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- g) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- h) Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR devida aos municípios.

Os recursos oriundos do FUNDEB são repassados de forma periódica e automática, ou seja, independe de qualquer espécie de convênio ou contrato. Essa distribuição tem como base o número de alunos da educação básica pública, no entanto, são distribuídos de acordo com fatores de ponderação que levam em consideração a modalidade e o tipo de estabelecimento de ensino.

3.2.2 Transferências do Estado para o Município

3.2.2.1 Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA

O IPVA é um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, e tem seu fato gerador a propriedade de veículos automotores e o contribuinte é o proprietário. A constituição brasileira no art. 158 inc. III determina que 50% dos valores arrecadados devem ser transferidos para os municípios onde os veículos estão licenciados.

Assim sendo, os municípios que possuem maior número de carros emplacados na sua circunscrição recebem um maior repasse. Por isso é importante os administradores estarem atentos e incentivarem aos moradores e as empresas locais registrarem os veículos no município.

Apesar de muitos acharem que a receita arrecadada com o IPVA é direcionada apenas para a manutenção das vias públicas, isto não é possível, visto que como se trata de um imposto tem como característica a sua não vinculação a qualquer serviço específico.

Outra característica importante desse tributo é a sua sazonalidade, devido a forma do sistema de recolhimento sua arrecadação é realizada quase que na totalidade nos três primeiros meses do ano.

3.2.2.2 A cota-parte do ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de competência dos Estados e DF, incide sobre a movimentação de mercadorias, serviços de transporte que ultrapassam a circunscrição municipal, e ainda, serviços de comunicação. Ademais, o ICMS é o imposto de maior relevância financeira no

país, uma vez que ele sozinho corresponde a 18% do total de receitas arrecadas entre todas as esferas de governo. No entanto é importante destacar que se trata de um tributo não-cumulativo, ou seja, o valor recolhido em uma fase é descontado na seguinte.

O artigo 158, inc. IV da constituição dispõe que 25% do valor arrecadado com ICMS pertencem aos municípios. Essa Quota-parte deve ser distribuída, no mínimo, 75% de acordo com a proporção do valor adicionado gerado pelo próprio município e os outros 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual.

Portanto, os estados podem usar critérios diferentes uns dos outros, para a repartição de até 25% da quota-parte dos municípios. No estado de Minas Gerais, a lei estadual nº 18.030/09, é conhecida como Lei Robin Hood, uma vez que utiliza vários critérios com objetivo de diminuir as diferenças sociais.

3.2.2.3 IPI- Exportação

São isentos de ICMS os produtos manufaturados destinados ao exterior. Tal isenção gera prejuízos diretamente aos Estados, DF, e aos municípios, uma vez que esse imposto compõe parte de seus respectivos orçamentos.

O IPI – Exportação é formada por 10% da arrecadação total da União com o IPI. O critério para a repartição entre os Estados e o DF é a proporção da participação de cada ente nas exportações de produtos industrializados, porém a participação de cada ente será no máximo de 20% do valor a ser distribuído.

Dos valores recebidos pelos Estados, 25% são distribuídos para os seus respectivos municípios. O valor a ser recebido por cada município é proporcional ao índice de participação do repasse da cota-parte do ICMS, o que varia de estado para estado.

3.3 Das transferências voluntárias

A constituição de 1988, ao abordar a organização do estado, trouxe a ideia de

cooperação associativa entre os entes da federação, quando dispôs sobre as competências comuns entre a União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, após a Emenda Constitucional nº 19, a Carta Magna no seu art. 241 dispõe que os entes da federação disciplinarão através de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, assim como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoais e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) cuidou de definir em que se consiste as transferências voluntárias:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 1960).

A União pode realizar as transferências de recurso voluntariamente para outros entes de duas formas: através de celebração de convênios ou contratos de repasse.

O Decreto nº 6.170/2007 tratou de definir o que seriam convênios e contratos de repasse.

Art. 1º [...]

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Assim sendo, é possível diferenciar as formas de transferências voluntárias. Sendo convênio uma parceria entre os entes, onde se somam os esforços para atingir um

objetivo em comum. Normalmente cabe a União à transferência de recursos, e aos municípios a execução do objeto do convênio, que envolve elaboração de projetos, recursos humanos e financeiros, serviços e aquisição de bens. Já o contrato de repasse é um instrumento de transferência de recursos, que se utiliza das instituições financeiras (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) para analisar, aprovar e fiscalizar os projetos municipais, além é claro de liberar os recursos financeiros conforme o previsto.

Por fim, pode-se notar que pelas características das transferências voluntárias os gestores devem estar atentos aos convênios ofertados pelo governo Federal, e terem uma agenda de pesquisas para poderem usufruir dos contratos de repasses. Com isso os municípios podem garantir um maior repasse de recursos para atenderem as necessidades locais.

4 ATUAL CRISE FINANCEIRA DOS MUNICIPIOS

4.1 Desigualdades na repartição dos tributos entre os entes da federação

O Brasil é um país de dimensões continentais, possui 26 estados mais o Distrito federal e 5.570 municípios. A Carta Magna de 1988 declara que todos esses são entes da federação e possuem autonomia financeira e político-administrativa.

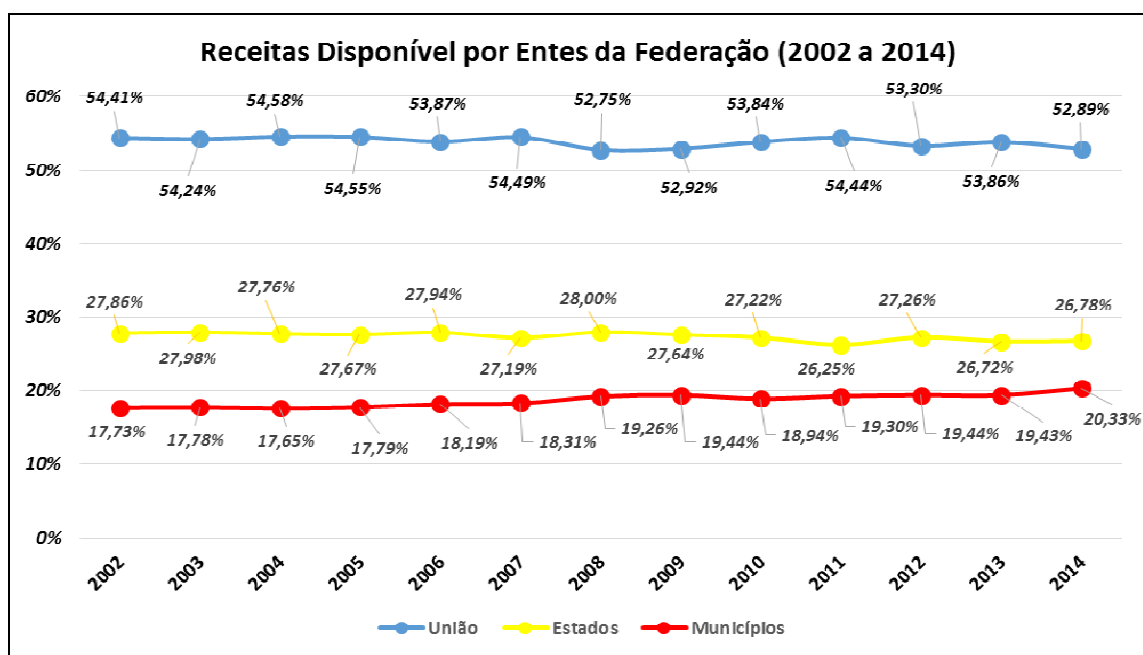
A repartição de recursos é algo fundamental para que de fato exista federalismo fiscal. Após a constituinte de 1998 onde os municípios foram elevados a entes da federação, esperava-se que esses tivessem uma maior participação no bolo tributário.

Mesmo com muitas lutas, tanto por parte dos prefeitos quanto da Confederação Nacional de Municípios (CNM), as receitas disponíveis aos municípios brasileiros permanecem quase que inalterada.

Ao falar sobre a repartição de receita, BASTOS (1995) afirma que as Constituições brasileiras sempre beneficiaram a União, concentrando nessa a maior parte das

rendas tributárias. Isso gera dependência econômica entre outros entes federados, prejudicando suas autonomias.

O quadro abaixo elaborado pela CNM demonstra a evolução da repartição do “bolo tributário” entre os anos de 2002 a 2014. Nesta tabela é levada em consideração as receitas próprias e as transferidas constitucionalmente.



Fonte: Confederação Nacional de Municípios

Nesse mesmo sentido, o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBTP demonstra de forma discriminada a arrecadação, do dia 1º de janeiro até junho de 2016, por esfera de governo e tributos. Veja-se:

Quadro 2 - Arrecadação por Esfera de Governo e por Tributo (1º semestre de 2016)

Esfera/Tributo	Valor	Percentual
Federal	596.349.853.918,73	59,63%
Previdência	170.865.119.026,56	17,09%
IR	154.163.346.506,53	15,42%
COFINS	90.230.385.409,37	9,02%
FGTS	52.836.574.829,88	5,28%
CSLL	33.064.434.074,32	3,31%
PIS/PASEP	24.260.570.677,40	2,43%
IPI	19.985.920.299,98	2,00%
Outros	18.906.023.626,07	1,89%
IOF	14.955.626.283,53	1,50%
II	14.749.735.795,98	1,47%
CIDE	2.168.325.728,93	0,22%
ITR	98.278.293,92	0,01%
FUNDAF	48.636.191,85	0,005%
IE	16.877.174,40	0,00%
Estadual	292.974.307.733,12	29,30%
ICMS	182.992.082.274,19	18,30%
IR	35.533.264.414,89	3,55%
Previdência	26.726.751.708,99	2,67%
IPVA	26.604.658.406,28	2,66%
Taxas	12.572.421.217,61	1,26%
Outros	6.295.917.206,40	0,63%
ITCMD	2.249.212.504,77	0,22%
Municipal	110.675.838.348,15	11,07%
ISS	54.748.720.533,25	5,47%
IPTU	25.998.677.746,94	2,60%
Taxas	18.809.702.069,85	1,88%
ITBI	11.118.737.998,12	1,11%
Total	1.000.000.000.000,00	100,00%

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBTP

Nesse último, fica ainda mais explícito a falta de equilíbrio de arrecadação própria dos entes subnacionais, sendo que a União fica com 59,63%, os estados 29,30%, e apenas 11,07% ficam com os municípios.

4.2 Municípios sobrecarregados na execução de políticas públicas

Com a carta de 1988, os municípios passaram a ter maior responsabilidade na execução de políticas públicas. Desde então, os municípios cada vez mais se veem

sobrecarregados com as constantes descentralizações referente as execuções de políticas públicas sem que haja os recursos financeiros correspondente que possibilitem cobrir os gastos dessas novas responsabilidades.

Importantes áreas de atuação do Estado, que possuem um elevado custo, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública foram praticamente municipalizadas nos últimos anos.

Para a ministra do STF Carmen Lúcia Antunes Rocha (1996) é inevitável que haja relação entre as competências constitucionais repartidas com os recursos destinados aos respectivos entes da federação, afinal, de outro modo, as atribuições ficam impossibilitadas e a descentralização não funcionaria.

4.2.1 Gastos com a Educação

A própria constituição de 1998 determina que os municípios, assim como os estados, a união, têm de aplicar uma porcentagem mínima de suas receitas na educação. Os municípios e os estados são obrigados a investir no mínimo 25%, enquanto a União apenas 18%.

Existem mecanismos para acompanhar se os municípios estão cumprindo prazos e investindo o mínimo previsto em lei. Os administradores têm data certa para poderem informar os gastos com a educação através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Caso não cumpram o prazo e não comprovem a destinação de pelo menos 25% da receita em educação, não poderão receber recursos voluntários da união, e nem realizar novos convênios com o governo federal.

Aos municípios competem, prioritariamente, atuar na educação infantil (creche e pré-escola para crianças de zero a seis anos) e no ensino fundamental (para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos). Os municípios ainda são obrigados a garantirem vagas para todas as crianças na pré-escola e também no ensino fundamental.

Com isso, fica evidente que os municípios, proporcionalmente, são os maiores responsáveis por custear a educação pública no Brasil, entre todas as esferas de governo.

4.2.2 Gastos com Saúde

Com o advento da Emenda Constitucional 29/2000, ficou regulamentado o financiamento da saúde de forma tripartite, ou seja, com participação da União, Estados, DF e pelos Municípios.

No entanto, a forma de financiamento que o Congresso Nacional aprovou foi muito prejudicial as finanças municipais. Os municípios são obrigados a gastarem 15% da sua receita, enquanto a união 13,7% e os estados com 12%. Há previsão legal que até o ano de 2020 a União também invista 15% da sua receita na saúde.

Estudos realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) mostram que os municípios brasileiros investem um valor muito superior ao mínimo estabelecido. No ano de 2012, por exemplo, os municípios gastaram em média 19,7% com a saúde, só a cidade de São Paulo aplicou 24%.

Os valores repassados tanto pela União quanto pelos estados são insuficientes, visto que, os municípios têm a responsabilidade de executar diretamente, tudo o que for planejado nos âmbitos, federais, estaduais e também municipais.

4.2.3 Gastos com execução de Programas Federais

Os municípios são responsáveis por executarem grande parte dos Programas Federais. Apesar de todos esses programas serem subfinanciados, a maioria deles estão sem correção monetária, o que vem se tornando um grande fardo para os administradores municipais. Assim sendo, mesmo havendo transferências de recursos, elas não são suficientes para fazer frente aos gastos com a execução desses serviços.

Atualmente existem 397 Programas Federais sendo oferecidos, no entanto a União vem exigindo grandes contrapartidas dos municípios, o que vem gerando dificuldade para a formalização desses. Há casos que os municípios têm de arcar com até 2/3 além do que recebem para executar esses programas.

O presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkosk, (2014) afirma que a União repassa valores muito menores do que os municípios gastam nos programas que subsidia. Na merenda escolar, por exemplo, o governo federal repassa R\$ 0,30/dia por aluno, sendo que o custo total é R\$ 2,50.

4.3 Dependência das transferências governamentais

A maioria dos municípios brasileiros depende de transferências financeiras do governo federal ou estadual. Acontece que o volume desses repasses estão diminuindo cada vez mais, causando grandes dificuldades para os prefeitos de todo o país.

Em algumas cidades brasileiras o Fundo de Participação dos Municípios corresponde a 80% do total do orçamento municipal, ou seja, é fonte de custeio de quase todas as necessidades locais.

Ocorre que, a partir da crise de 2008, o governo federal adotou uma política de desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e também “congelou” a tabela do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR). Isso fez com que o valor repassado ao fundo diminuísse automaticamente, gerando enorme prejuízo para os cofres municipais. Segundo cálculo da Confederação Nacional de Municípios a perda foi aproximadamente de R\$ 121,454 bilhões entre 2008 a 2014.

Outra perda foi com a desoneração da CIDE – Combustível (Contribuição para Intervenção do Domínio Econômico), o governo resolveu zerar a alíquota deste tributo, que também é partilhada com os estados e os municípios. A CNM estima que somente no ano de 2012 os municípios deixaram de receber R\$ 500 bilhões de repasse.

Com tudo isso, fica evidente a fragilidade e a dependência dos municípios brasileiros das transferências de recursos oriundos do governo federal, podendo até serem considerados “reféns” das políticas econômicas adotadas pelos outros entes da federação.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou compreender a atual situação dos municípios dentro do federalismo brasileiro, sua situação financeira, suas fontes de receitas, e os elevados gastos com a prestação do serviço público. Além disso, possibilitou analisar os motivos que estão levando os municípios a falência.

Após o Pacto Federativo de 1988, os municípios vêm sofrendo uma grave crise financeira, devido principalmente a concentração de receitas tributárias nas mãos da União, por estarem assumindo mais responsabilidades na execução de serviços públicos sem que haja uma contrapartida financeira à altura. Tudo isso vai de encontro com o princípio federativo de autonomia, pois, os municípios se veem dependentes das transferências constitucionais, legais e voluntárias.

Como foi visto no trabalho, são várias as fontes de receitas dos municípios, próprias, transferidas constitucionalmente ou legalmente, e ainda, transferências voluntárias. No entanto, esse sistema vem demonstrando falhas, pois as receitas tributárias próprias são insuficientes e as transferidas são inconstantes e imprevisíveis, pois dependem de políticas econômicas de outros entes. Isso faz com os municípios não consigam planejar e executar adequadamente suas ações.

No entanto, os municípios estão atentos a esta situação, e juntamente com associações estaduais e principalmente com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem realizando articulações políticas, e sociais. Nos últimos anos eventos foram realizados e cartilhas foram elaboradas visando alertar a população sobre esta situação caótica vivida pelos municípios.

O debate quanto a realização de um novo Pacto Federativo vem ganhando coro, principalmente por parte dos prefeitos. A necessidade de se fazer uma repartição mais justa do “bolo tributário” é urgente, visto que, hoje a União fica com a maior fatia do bolo, enquanto os municípios brasileiros estão enfrentando uma crise financeira nunca antes vista.

Diante do que foi exposto, conclui-se, que é necessária a realização de uma reforma tributária que passa, também, pela elaboração de um novo Pacto Federativo, capaz de reequilibrar os recursos financeiros e as responsabilidades dos entes da federação, visto que o modelo atual está completamente fracassado, conforme demonstram os números apresentados no decorrer do trabalho. Sendo assim, os municípios brasileiros pedem socorro.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipóteses de incidência tributária**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as revelações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v.202, p.49-60, out/dez. 1995.

BASTOS, Celso (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 out. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001**. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10336.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 573675 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 25.3.2009, DJe de 22.5.2009 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=573675&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

BUENO, L. F., GITELMANN, C., PASTORE, A. C. Aspectos gerais da Receita Pública no Brasil. **Boletins FEA/USP**, SP, 1961.

COMO é feita a divisão dos recursos distribuídos pelo Fundeb?. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/146-como-e-feita-a-divisao-dos-recursos-distribuidos-pelo-fundeb>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. Disponível em: <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 05 dez.2016

CONVÊNIOS x Contratos de repasse: as transferências de recursos federais. 17 maio 2001. Disponível em: <<http://recursosfederais.blogspot.com.br/2011/05/convenios-x-contratos-de-repasse.html>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERNANDES, Edison C. **Direito tributário municipal**. Curitiba: Juruá, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro**: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**, 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MALUF, Aflaton Castanheira. **Representação municipal na federação brasileira**. São Paulo, Lemos & Cruz, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro** 8.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

MELO, José Eduardo Soares, **Curso de direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2001.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTIN, Janaína. O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local. **LEX**, 2006. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/municipio.pdf>>. Acesso em: 05 dez.2016.

SILVA, Gerson Augusto da. **Sistema tributário brasileiro**. Rio de Janeiro. Presidência da República. Departamento Administrativo do Serviço Público, 1948.

SILVA, Vera Martins da. **Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo: IMESP; CEPAM, 1995.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz. Mecânica do Federalismo. **Revista de informação legislativa**, v.42, n.165, p.169-176, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/317>>. Acesso em: 15 set. 2016.

VILLELA, Luiz. Sistema Tributario y Relaciones Financieras Intergubernamentales: La Experiencia Brasileña. In: **Planeacion&Desarrollo**. Bogota, 1993.