



UNIRIO

CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

**FONTES DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
FEDERALISMO, REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A EVOLUÇÃO
DOS MUNICÍPIOS.**

**SOURCES OF PUBLIC POLICIES FUNDING: FEDERALISM, TAX
REVENUE SHARING AND THE EVOLUTION OF THE MUNICIPALITIES.**

Vívian Nigri Queiroga Diniz da Paixão¹

Fernanda Lopez Marques da Silva²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar o tema do financiamento das políticas públicas, mais especificamente da chamada repartição das receitas tributárias, que encontra previsão e amparo na Constituição Federal. Ocupa-se de analisar, brevemente, o federalismo brasileiro, as atuais previsões constitucionais que tratam da questão da repartição das receitas entre os Entes da Federação. Para ao final, através de levantamento de dados feitos mediante pesquisas junto a órgãos públicos, procura-se verificar a evolução dos Municípios no que diz respeito ao financiamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Financiamento; Repartição de Receitas; Transferências Governos Locais.

Abstract: The purpose of the present study is to analyze the matter of public policies funding, more specifically the tax revenue sharing set forth in the Brazilian Constitution as well as intergovernmental transfers to local governments.

It's analyzed, briefly, the Brazilian federalism, the current constitutional provisions about the tax revenue sharing among the Federation's Entities. Finally, through the collection of data made through surveys with public agencies, it is possible to verify the evolution of the Municipalities regarding the financing of public policies.

Keywords: Public policy; Financing; Tax Revenue Sharing; Transfers to Local Governments.

Introdução.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tema do financiamento das políticas públicas; mais especificamente, a partir do estudo do federalismo pátrio, verificar os

¹ Mestranda em Direito Público e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO desde 2019. Advogada pública

² Mestranda em Direito Público e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO desde 2019. Advogada privada.

mecanismos de repartição de receitas entre os entes da Federação. Procura-se analisar como foram inseridos na Constituição Federal de 1988 esses meios de auxílio mútuo entre os entes, com vistas a discernir seu grau de relevância no orçamento público.

O federalismo no Brasil, como sabido, é caracterizado por movimentos de centralização e descentralização, de maneira que hoje a análise do federalismo não mais prescinde da sua análise financeiro-tributária, haja vista que ele é nutrido devido à divisão do orçamento federal com os Estados e Municípios.

Diante desse cenário, o rateio da receita da arrecadação de impostos entre os Entes federados representa um mecanismo fundamental para tentar diminuir as desigualdades regionais, na busca de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

No presente estudo, buscaremos demonstrar as regras que definem a arrecadação tributária, bem como a repartição do produto da arrecadação, com especial atenção para os Municípios e sua evolução no que concerne a este tema.

Partiremos nossa análise das previsões constitucionais que tratam dessa matéria, bem como das previsões infraconstitucionais que versam sobre a repartição das receitas e a forma de implementá-la.

Por fim, recorreremos às pesquisas e levantamentos realizados por órgãos públicos confiáveis, como o CNM e o TCU, para analisar essa evolução dos Municípios ao longo dos anos no que concerne à questão dos repasses constitucionais e obtenção de receitas para desempenho de suas funções.

1. A repartição das receitas tributárias na Constituição Federal de 1988.

1.1 Breve síntese sobre o Federalismo e o Sistema Tributário Brasileiro.

A forma federativa de Estado foi introduzida no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.
Art. 2º. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Consolidado posteriormente pela Constituição de 1891, o princípio federativo foi adotado e, conforme, leciona o professor Roque Antônio Carraza (CARRAZA, 2011, p. 136) “para que saibamos, de modo seguro e científico, até onde vai a competência tributária da União

e dos Estados-membros, devemos conhecer, preliminarmente, as reais dimensões do princípio federativo, no Brasil”.

Quanto ao federalismo, ensina ainda o professor (CARRAZA, 2011, p. 138 - 139):

Olvidam-se de que Federação é apenas uma forma de Estado, um sistema de composição de forças, interesses e objetivos que podem variar, no tempo e no espaço, de acordo com as características, as necessidades e os sentimentos de cada povo. (...) De qualquer modo, podemos dizer que *Federação (de foedus, foedoris, aliança, pacto)* é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União.

Ensina Aliomar Baleeiro que o federalismo brasileiro é um federalismo cooperativo, um “pacto de equilíbrio determinado diretamente pela Carta Magna” e que, como sabido, o “Estado federal não é apenas uma descentralização administrativa ou financeira, pois tais características também existem no Estado unitário. É mais do que isso. Todo Estado federal é, fundamentalmente, uma descentralização de poder, que é a essência do Estado” (BALEEIRO, 2008, p. 586).

Tratando especificamente do federalismo brasileiro cooperativo, e das previsões constitucionais que o sustentam, destaca-se as pertinentes observações contidas na obra de Aliomar Baleeiro, atualizada por Misabel Derzi (BALEEIRO, 2008, p. 587):

A Constituição de 1988 cuidou de aumentar o espaço legislativo dos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. Tal repartição de receita é uma discriminação pelas fontes, ou seja, uma distribuição do poder, da competência tributária, constitucionalmente disciplinada nos arts. 146 a 156, matéria de que não cogita o Título VI do Código Tributário Nacional. A matéria, conteúdo do Título ora comentado, concerne à participação nas rendas tributárias, no produto arrecadado. É que o federalismo deixou de ser simplesmente dualista, como mera de repartição de poder. Os compromissos do Estado como bem-estar social, a busca de uma maior isonomia e da erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas entre pessoas, entre grupos e regiões e a necessidade de um planejamento integrado e harmonioso do País levaram à superação do federalismo tradicional em favor de um federalismo financeiro ou cooperativo, segundo o qual, além da discriminação das rendas por fonte, se dá também uma distribuição da receita segundo o produto arrecadado. Alerta José A. Oliveira Baracho para o fato de que a aceitação do planejamento econômico marca a passagem da teoria clássica do federalismo dualista ao cooperativismo (integrativo ou financeiro) (cf. Teoria Geral do Federalismo, Belo Horizonte, Fumarc/UCMG, 1982, p. 268). Deve-se considerar ainda que a destinação de recursos especiais às regiões mais carentes ou menos desenvolvidas do País - Norte, Nordeste e

Centro-Oeste – e outros critérios de redistribuição são normas constitucionais expressivas do federalismo cooperativo.

Verifica-se, a partir de tais lições, o reconhecimento de que o federalismo brasileiro não trata apenas da divisão de poder entre os Entes federados, mas vai além disso. Justamente por reconhecer o compromisso dos Entes com o bem-estar social e a necessidade de diminuição das desigualdades sociais e econômicas, bem como por também reconhecer a incapacidade dos Entes “menores” (Estados e Municípios) para cumprir com suas obrigações, o federalismo brasileiro prevê a participação de tais entes no produto da arrecadação de outros Entes (União e Estados).

Com isso, a Constituição Federal distingue entre pessoa competente e pessoa beneficiada pela receita tributária. E nesse ponto, novamente recorremos às lições de Aliomar Baleeiro (BALEEIRO, 2008, p. 588), que esclarece:

Constata-se que o conceito de pessoa competente para instituir tributo não coincide com o de pessoa constitucionalmente beneficiada pelo produto arrecadado. Nem o direito à arrecadação ou à participação atribui a faculdade de legislar sobre certo tributo, em caso de omissão da pessoa competente. Ressalva seja feita, hoje, com relação à União, única pessoa política na qual coincidem ambos conceitos. E que a União não participa do produto da arrecadação de tributos da competência estadual ou municipal.

Ainda, de acordo com Osiris de Azevedo Lopes Filho (LOPES FILHO, 2003, p. 137), a “Federação consiste numa forma organizatória em que coexistem várias ordens jurídicas e políticas autônomas e interdependentes entre si, dentro da estrutura do Estado”.

Dentro desse tema, o referido autor ressalta que os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para a consecução de suas autonomias, mediante o efetivo poder decisório, dependem da existência de recursos que lhes possibilitarão a realização de obras e prestação de serviços públicos necessários à população. Prossegue o autor (LOPES FILHO, 2003, p. 137):

O Federalismo Fiscal representa exatamente a projeção da forma organizatória da Federação no plano financeiro. Ele proporciona os meios financeiros, para que a autonomia do ente federado possa se consubstanciar nas aplicações de recursos, cumprindo o elenco de atribuições cometidas pela Constituição. De pouca valia seria a atribuição de encargos, se não houvesse os necessários recursos para a sua execução. É matéria do Federalismo Fiscal proporcionar o equilíbrio entre os meios financeiros e os fins estabelecidos pela Constituição, para os entes federados.

Percebe-se, assim, a importante relação do federalismo fiscal com o plano financeiro, como meio para proporcionar o equilíbrio entre os meios financeiros e os fins estabelecidos pela Constituição para os entes federados.

O federalismo fiscal se refere às competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, às regras que dirigem o desenvolvimento econômico das regiões. Sendo certo que em um país de proporções territoriais continentais, como é o Brasil, as distorções de ordem distributiva de recursos se tornam um desafio. Estas desigualdades regionais são apontadas como o principal problema do federalismo brasileiro (SOUZA, 2006, p. 189).

Destaca Sergio Prado (PRADO, 2003, p. 41), um “regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais”. Cabe ressaltar que, conforme pontua Carraza (CARRAZA, 2011, p. 738), “a obtenção de recursos públicos pode dar-se por via contratual ou por via coativa. Por via coativa, através da tributação ou da imposição de multas (penalidades pecuniárias)”.

Da perspectiva do funcionamento individual das diferentes esferas de governo, o objetivo básico de todo Sistema Tributário é gerar os recursos suficientes para financiar a provisão de bens e serviços públicos (MUSGRAVE, 1969).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual Sistema Tributário Nacional, que corresponde à parte do ordenamento jurídico que delinea o exercício do poder estatal de tributar. Mas bem antes da promulgação da Constituição de 1988, conforme esclarece Antônio Roberto Sampaio Doria (DORIA, 1972, p. 48-49), “o governo provisório expediu os decretos nº 510, de 22 de junho, e 914 A, de 23 de outubro de 1890, diferenciando o campo de incidência privativa da União daquele dos Estados.”

Na Constituição de 1988, a exemplo das demais Constituições brasileiras, há atribuição às pessoas políticas das competências para instituírem seus próprios tributos. À atribuição das competências tributárias aos entes federados definindo os fatos jurídicos de incidência que cabe a cada um (privativamente), dá-se o nome de discriminação constitucional de rendas.

E conforme ensina Carraza (CARRAZA, 2011, p. 529-530), “a delimitação das competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal é reclamo impostergável dos princípios federativo e da autonomia municipal e distrital, que nosso ordenamento jurídico consagrou”.

Analisando-se o sistema tributário a partir da estrutura da Constituição Federal, este aparece organizado da seguinte forma: (i) PRINCÍPIOS GERAIS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

NACIONAL (ARTS. 145 A 149-A): traz a estrutura de tributação, as espécies tributárias, o modo de incidência, as competências etc.; (ii) LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR (ARTS. 150 A 152): prevê os princípios tributários garantidores dos direitos do contribuinte e as imunidades tributárias; (iii) COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS (ARTS. 153 A 156 E 195): atribui à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para instituir impostos e contribuições; e (iv) REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (ARTS. 157 A 162): dispõe sobre a participação de cada Ente no produto da arrecadação.

Especificamente sobre as espécies tributárias, apesar de haver várias classificações na doutrina, certo é que a Constituição Federal prevê 4 (quatro) espécies de tributos, a saber: (a) impostos, (b) taxas, (c) empréstimos compulsórios e as (d) contribuições (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, de categorias profissionais e econômicas, de melhoria e de iluminação pública).

Definidos os tributos existentes, a Constituição Federal passa a discriminar a competência para instituir e cobrar tais tributos. Ressalta-se, assim, que nos arts. 153 a 156 e 195 a Constituição Federal nomeia quais Entes possuem competência para instituir quais tributos.

Como ensina Ricardo Lobo Torres, a Consituição Federal distribuiu entre União, Estados e Municípios as competências para instituir e cobrar tais tributos, distinguindo-se as competências em (i) privativa, (ii) residual, (iii) extraordinária e (iv) comum. A competência concorrente, que autorizava a União e os Estados a decretar simultaneamente os mesmos impostos, desapareceu a partir da reforma de 1965 (TORRES, 2007, p. 6).

Assim sendo, destacamos as espécies tributárias hoje previstas na Constituição, e a respectiva competência para instituí-las:

Tabela 1 – Espécies tributárias e Entes competentes

IMPOSTOS	FEDERAIS (arts. 153 e 154)	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto de Renda - IR • Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI • Imposto Territorial Rural - ITR • Imposto sobre Operações Financeiras - IOF • Imposto de Importação - II • Imposto de Exportação – IE
-----------------	-------------------------------	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF • Imposto Extraordinário de Guerra • Impostos Residuais
	ESTADUAIS (art. 155)	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação - ICMS • Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD • Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA
	MUNICIPAIS (art. 156)	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN • Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU • Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos – ITBI
TAXAS (art. 145, II)	TODOS OS ENTES	<ul style="list-style-type: none"> • De Serviços • De Polícia
CONTRIBUIÇÕES	TODOS OS ENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição de melhoria (art. 145, III, CF/88)
	FEDERAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuições de intervenção no domínio econômico - CIDEs (art. 149, CF/88) • Contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas (art. 149, CF/88) • Contribuições sociais, gerais e da seguridade social (art. 149 e 195, CF/88)

	MUNICIPAIS E DF	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição de iluminação pública (art. 149-A, CF/88)
EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS	FEDERAL (art. 148, I e II)	<ul style="list-style-type: none"> • Atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; • Investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional

Fonte: elaboração própria

Sintetizando a questão do sistema tributário federado brasileiro, recorremos uma vez mais às preciosas lições de Ricardo Lobo Torres (TORRES, 2007, p. 6):

O sistema tributário federado se estrutura a partir da consideração da pessoa jurídica titular da competência impositiva. É o sistema do federalismo fiscal, ou da partilha tributária, ou da discriminação de rendas, expressões que podem ser tomadas como sinônimos. Aparece inteiramente desenhado na Constituição (art. 153 a 156), que, aliás, desde 1891, com a única exceção da EC 18/65, tem adotado o critério de estruturá-lo topograficamente.

O sistema tributário federado tem entre as suas principais qualidades: a) a equidade entre os entes públicos, com a distribuição equilibrada de recursos financeiros, em consonância com os serviços e gastos que também lhes sejam reservados; b) a autonomia dos entes públicos menores para legislar e arrecadar os seus tributos.

Feito esse apanhado inicial e geral acerca do federalismo brasileiro, do sistema tributário brasileiro e das espécies tributárias e respectiva competência para instituição e cobrança, passamos ao próximo tópico.

1.2 Repartição de receitas tributárias. Previsões Constitucionais.

A Constituição Federal traz em seus art. 157 a 162 as previsões sobre o sistema de partilha da receita tributária. A chamada Repartição das Receitas Tributárias corresponde às transferências financeiras entre as unidades da federação, decorrentes do que se arrecada por meio de tributos, realizadas com base em tais previsões constitucionais.

Como ensina Ricardo Lobo Torres, nesse ponto a Constituição Federal não cuida de relações entre fisco e contribuinte, mas disciplina as relações intergovernamentais decorrentes da partilha do produto da arrecadação de tributos (TORRES, 2007).

Conceituando o sistema de repartição das receitas tributárias, recorreremos às pertinentes lições de Ricardo Lobo Torres (TORRES, 2007, p. 11):

A CF 88 ampliou e refinou o sistema de repartição das receitas tributárias (vide p. 357). Iniciada com a Emenda Constitucional no. 65, as participações sobre a arrecadação constituem instrumento importante para o equilíbrio financeiro do Estado Federal, desde que estabelecidos os meios de controle para a entrega correta e pontual dos recursos. A nova disciplina assegura aos Estados e Municípios volume maior de recursos e, ao mesmo tempo, alivia o sistema dos condicionamentos e das restrições anteriormente aplicáveis.

No direito brasileiro há diversos outros mecanismos de ajustamento intergovernamental, alguns deles previstos na própria CF: subvenções, incentivos, auxílios a fundo perdido e créditos fiscais, estes últimos necessários às compensações entre impostos incidentes sobre a mesma base econômica. Nos Estados Unidos são muito utilizadas as subvenções, condicionadas ou incondicionadas (grants-in-aids).

Também explica Marcus Abraham (ABRAHAM, 2018, p. 73):

Importante destacar que essas receitas se originam dos próprios cofres públicos (após o processo de tributação), seja da União ou dos Estados e do Distrito Federal, que são vertidos entre estes, os Municípios e determinados Fundos de Participação e Financiamento, pelo mecanismo de redistribuição de receitas tributárias, a fim de se estabelecer um maior equilíbrio financeiro entre as unidades da federação e garantir as suas respectivas autonomias política, administrativa e financeira.

Assim sendo, as receitas tributárias, apesar de serem arrecadadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, algumas de forma privativa e outras de forma comum, são, em um momento posterior ao ingresso nos cofres públicos, transferidas entre essas pessoas jurídicas de direito público, na forma como a Constituição determina, ou, em outros casos, acabam retidas na fonte pelo próprio ente federativo beneficiário da redistribuição de receitas, que nem sequer precisará repassá-las ao titular original do tributo. (...)

Cabe registrar que essas transferências financeiras são de natureza obrigatória, vez que constitucionalmente definidas, e não se confundem com as transferências voluntárias ou discricionárias entre os entes federativos firmadas por meio de acordos ou convênios. Por isso, são automáticas, incondicionadas, desvinculadas e sem contrapartida, vedada a restrição ou retenção dos recursos (exceto nos casos estabelecidos no parágrafo único do art. 160, CF/88), e a retenção injustificada pode dar ensejo à intervenção federal nos Estados e Distrito Federal (art. 34, inciso V, b, CF/88).

Em síntese, a repartição das receitas tributárias entre os Entes traduz instrumento financeiro que permite aos entes políticos menores (Estados, Distrito Federal e Municípios) um pedaço da arrecadação do ente maior (União). Assim, as participações de Estados e Municípios nas arrecadações traduzem mecanismo relevante para propiciar equilíbrio financeiro entre esses Entes.

David Moraes faz importante reflexão (MORAES, 2006, p. 25):

“Numa sociedade que possui alto grau de disparidade de renda dentre os entes da federação a definição de competências estrita de um modelo federativo ideal visto acima não seria adequada para equiparar receitas e despesas. O desequilíbrio vertical, definido como excesso de arrecadação no governo central e falta nos governos locais, é um fator de peso no equacionamento fiscal da federação. A solução para este desequilíbrio vertical seria a coordenação da entidade federal de transferências inter-governamentais. Estas, num primeiro momento, teriam o intuito de distribuir os recursos arrecadados mais igualmente entre os diferentes entes da federação.”

Um dos fortes argumentos teóricos a favor da descentralização fiscal é que as preferências e necessidades dos cidadãos e contribuintes para atividades do setor público são mais conhecidas pelos funcionários do governo local do que pelos que representam os governo (TANZI, 2000, p. 2).

Especificamente sobre a forma de repartição de receita, ensina Ricardo Lobo Torres que as participações podem ser “diretas” ou “indiretas”, sendo que as participações indiretas se realizam através de fundos e a lei complementar pode estabelecer condições para o rateio, enquanto as participações diretas são entregues diretamente aos entes menores ou por eles apropriadas mediante mera transferência orçamentária (TORRES, 2007).

Assim sendo, e de modo esquemático, destaca-se nas tabelas abaixo a forma como atualmente são feitos os repasses correspondentes: (i) às participações diretas nos produtos da arrecadação da União (repasses para Estados, Municípios e Distrito Federal) e também dos Estados (repasses para Municípios); bem como (ii) às repartições indiretas, através dos fundos constitucionais.

REPARTIÇÕES DIRETAS:

Tabela 2 – Repartições Diretas

<u>REPASSES DA UNIÃO</u>	
<u>PARA ESTADOS E DF</u>	<u>PARA MUNICÍPIOS</u>
(i) 100% do IRRF (imposto de renda retido na fonte) sobre os rendimentos pagos pelos Estados/DF (art. 157, I da CF/88);	(i) 100% do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo Município (art. 158, I da CF/88);
(ii) 20% dos impostos residuais , se criados (art. 157, II da CF/88);	(ii) 50% do ITR relativos aos imóveis situados no Município, ressalvada a hipótese do art. 153, §4º, III da CF/88 em

<p>(iii) 10% do IPI proporcionalmente às exportações de produtos industrializados do Estado (art. 159, II da CF/88);</p> <p>(iv) 29% do CIDE Combustível (art. 159, III da CF/88);</p> <p>(v) 30% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação (art. 153, §5º, I da CF/88);</p>	<p>que os Municípios poderão, por convênio com a UNIÃO, arrecadar 100% do ITR (art. 158, II da CF/88);</p> <p>(iii) 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação (art. 153, §5º, II da CF/88);</p>
--	---

REPASSES DOS ESTADOS PARA MUNICÍPIOS

<p>(i) 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território (art. 158, III da CF/88);</p> <p>(ii) 25% do ICMS (art. 158, IV da CF/88);</p> <p>(iii) 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados proporcional às exportações ocorridas no território estadual (equivalente a 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI – art. 159, §3º da CF/88);</p> <p>(iv) 7,25% do CIDE Combustível (equivalente a 25% dos 29% que os Estados receberam a título de CIDE combustível – art. 159, §4º da CF/88);</p>
--

Fonte: elaboração própria

REPARTIÇÕES INDIRETAS:

Tabela 3 – Repartições Indiretas

FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO:	
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS/DF (FPE)	21,5% do IPI e IR, excluído o IRRF que pertence integralmente aos Estados (art. 159, I, “a” c/c § 1º da CF/88);

<p>FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)</p>	<p>22,5% +1% da arrecadação do IPI e do IR excluído o IRRF que pertence integralmente aos Municípios (art. 159, I, “b”, c/c §1º + “d” e “e” da CF/88);</p>
<p>FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE (FNO, FNE, FCO)</p>	<p>3% da arrecadação do IPI e do IR para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; 50% do FNE é destinado ao semi-árido (art. 159, I, “c” da CF/88);</p> <p>(i) 0,6% para FNO; (ii) 1,8% para FNE; (iii) 0,6% para FCO</p>
<p>FUNDO DE COMPENSAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES</p>	<p>10% da arrecadação do IPI</p> <p>Art. 159, II, da CF/88 e Art. 91 do ADCT. Criado tendo em vista a imunidade que afasta a incidência do ICMS sobre as exportações.</p> <p>Do montante de recursos que cabe a cada Estado, 75% pertencem ao próprio Estado, e 25%, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios do art. 158, parágrafo único, da CF/88</p>
<p>FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA (FECP)</p>	<p>Art. 82 do ADCT. Adicional de até 2% do ICMS (produtos e serviços supérfluos); e adicional de até 0.5% do ISS para serviços supérfluos.</p>

Fonte: elaboração própria

Os procedimentos e critérios relativos à distribuição dos recursos dos referidos fundos se encontram regulados por normas infralegais, tais como: Lei Complementar nº 62/1989; Lei Complementar nº 91/1997; Lei Complementar nº 106/2001; Lei Complementar nº 143/2013; Lei nº 7.827/1989; Lei nº 10.866/2004; e CTN (Lei n. 5.172/1966).

Os percentuais individuais de participação são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a partir de fatores representativos da renda per capita e da população (competência do TCU encontra-se ainda explicitada no art. 5º da Lei Complementar 62/1989, e seu embasamento constitucional encontra previsão no art. 159, inciso I, alínea “a”, e § 1º e art. 161, incisos II e III e parágrafo único).

Quanto à periodicidade, os recursos são transferidos decenalmente (dias 10, 20 e 30 de cada mês, sempre em dia útil, antecipando-se o depósito caso algum desses dias caia em feriado ou fim de semana. O repasse é feito através de conta do Ente no Banco do Brasil.

Adicionalmente, cumpre destacar que, além das transferências obrigatórias, constitucionalmente previstas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, LRF), através de seu art. 25, permitiu a realização de transferências voluntárias de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira.

Para a realização de transferência voluntária, é necessária a observância de determinados requisitos e condições, além das exigências contidas na lei de diretrizes orçamentárias, tais como: (i) a existência de dotação específica; (ii) a observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição Federal, ou seja, vedação de transferência voluntária para pagamento de despesas com pessoal; (iii) comprovação pelo beneficiário de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; (iv) comprovação pelo beneficiário quanto ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; (v) comprovação pelo beneficiário acerca da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; (vi) comprovação pelo beneficiário acerca da previsão orçamentária de contrapartida; dentre diversas outras condições previstas na LRF (art. 11, parágrafo único; art. 23, § 3º, I; art. 33, § 3º; art. 51, § 2º).

Ainda, a LRF expressamente proíbe a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

1.2.1 Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

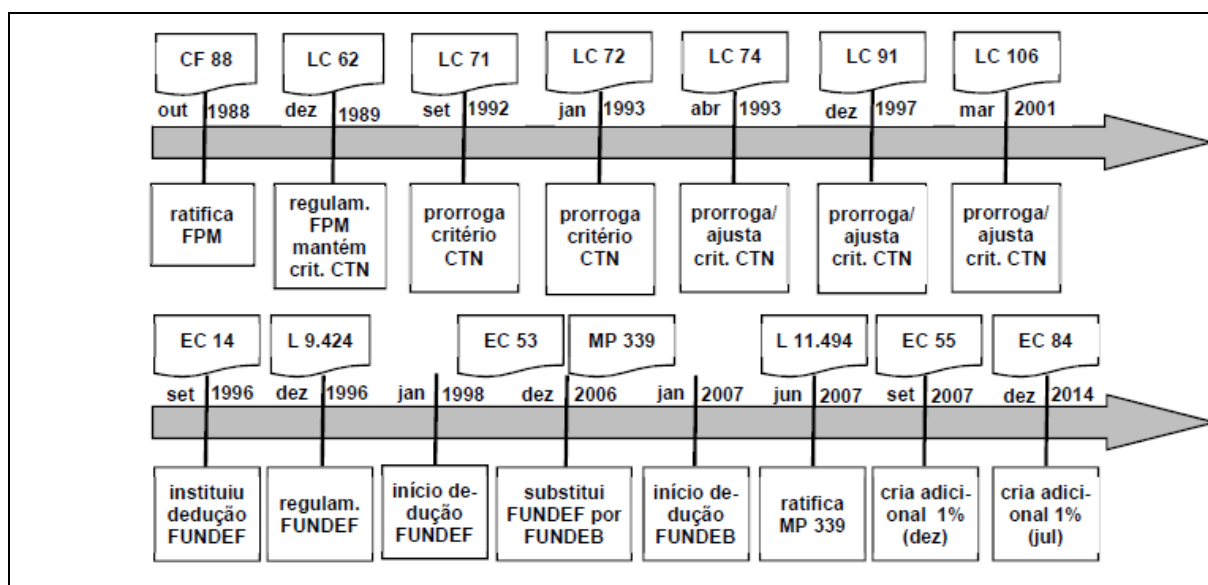
No tocante à análise da repartição de receitas tributárias com enfoque nos Municípios, é crucial destacar a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela Emenda Constitucional nº 18, 1965, em seu artigo 21, composto por 10% (dez por cento) do produto da

arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos, prevendo que sua regulamentação se daria por meio de Lei Complementar.

A regulamentação do FPM veio então com o Código Tributário Nacional (CTN), no artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967, cujo critério de distribuição era então calcado unicamente pelo critério quantitativo de população dos Municípios.

A Constituição de 1988 ratificou o FPM (art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III), bem como recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993 e determinou, conforme artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo (o que foi efetivado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, permanecendo as bases de repartição do CTN até 1991).

Figura 1 – Histórico da legislação sobre FPM



Fonte: Tesouro Nacional

Conforme diagrama acima, posteriormente, as Leis Complementares nºs 71, de 3 de setembro de 1992, e 72, de 29 de janeiro de 1993, prorrogaram o critério do CTN “até que lei específica sobre eles disponha” e outras Leis Complementares foram sendo sucessivamente aprovadas e novos fundos foram criados.

Assim, além dos repasses diretos, também os repasses indiretos, realizados através do FPM, mostram-se absolutamente relevantes no financiamento das ações Municipais.

1.3 Desvinculação de Receitas.

Importante lembrar, ainda, sobre a Desvinculação de Receitas da União (DRU), prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Trata-se de mecanismo que permite o Governo Federal utilizar livremente, sem vinculação, hoje de 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até 31 de dezembro de 2023.

Como ensina Marcus Abraham³, o mecanismo da DRU tem por objetivo:

(...) permitir que parcelas das receitas vinculadas pudessem ser geridas e destinadas de maneira livre e flexível pelos governos, propiciando uma alocação mais adequada de recursos orçamentários, além de não permitir que determinadas despesas restassem com excesso de receitas vinculadas, enquanto outras áreas apresentassem carência de recursos, possibilitando, ao final, o financiamento de despesas “incomprimíveis” sem endividamento adicional pelo ente. Noutras palavras, obtém-se uma fonte de recursos livre de “carimbos” (ou seja, verbas livres de serem destinadas a uma finalidade específica).

Tem-se, com isso, que a ideia da DRU seria mais flexibilidade de parte da arrecadação, permitindo ao gestor a alocação de recursos não “carimbados”, da forma que entendesse mais apropriada.

O valor inicialmente desvinculado era de 20% (vinte por cento), mas foi recentemente alterado pela Emenda Constitucional n. 93/2016, assim como seu prazo foi prorrogado.

Além de promover alterações na DRU, a Emenda Constitucional n. 93/2016 também acresceu ao ADCT os artigos 76-A e 76-B, que tratam da desvinculação de receitas também dos Estados, DF (DRE/DF) e Municípios (DRM), também correspondente a 30% (trinta por cento), até 31 de dezembro de 2023.

De fato, em relação aos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 76-A do ADCT, passaram a ser desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Excetuam-se dessa desvinculação:

³ BRAHAM, Marcus. As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios in JOTA, de 30.11.2016 (https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016) consulta realizada em 24.03.2019.

- I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
- II – receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
- III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
- IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
- V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Em relação aos Municípios, nos termos do art. 76-B do ADCT, passaram a ser desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Excetuam-se dessa desvinculação:

- I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
- II – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
- III – transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
- IV – fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Conforme bem destacado pelo professor Marcus Abraham, falar em desvinculação de receitas de tributos contra prestacionais, como é o caso das taxas, é bastante complexo e, diga-se por oportuno, de constitucionalidade duvidosa, uma vez que restaria desnaturalizado o próprio tributo em si.

Outro ponto que nos chamou atenção diz respeito à regra anteriormente prevista no §1º do art. 76 e que foi recentemente revogada pela Emenda Constitucional n. 93/2018⁴.

⁴ Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93) ~~§ 1º O disposto no caput não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do § 5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas a, b e d do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem a base de cálculo das destinações a que se refere a alínea e do inciso I do art.~~

Em uma primeira leitura, revogada a regra que impedia a redução da base de cálculo das transferências para Estados, DF e Municípios, parece que agora a DRU terá impacto na repartição das receitas federais para os demais entes.

2. Os Municípios e a repartição de receitas tributárias.

Por fim, o presente estudo procura avaliar a evolução municipal no que diz respeito à arrecadação e repasses, de modo a verificar se os Entes municipais têm conseguido uma melhora no que diz respeito à questão da sua receita.

Iniciando essa fase do presente trabalho, a partir de estudo elaborado pela Confederação Nacional de Municípios - CNM⁵, tivemos acesso à informação de que o total de tributos pagos compulsoriamente em 2010 chegou a R\$ 1,299 trilhão. Desse valor, a União foi responsável por arrecadar R\$ 882,1 bilhões, os Estados R\$ 347,2 bilhões e os Municípios, R\$ 70,1 bilhões.

Oportunamente, apresentamos o quadro comparativo realizado pelo CNM nesse estudo, indicando a evolução da arrecadação por Ente e sua proporção ao PIB:

Figura 2 – Evolução da Arrecadação por Ente da Federação em proporção ao PIB

~~159 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011). § 1º (Revogado). (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93) Produção de efeitos § 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).-§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).-§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93) Produção de efeitos~~

⁵ A carga tributária bruta brasileira de 2010. In Estudos Técnicos CNM – Volume 4

Evolução da Arrecadação por Ente da Federação em proporção do PIB				
Ano	União	Estados	Municípios	Total
1995	16,8%	8,2%	1,4%	26,4%
1996	17,7%	8,0%	1,4%	27,2%
1997	18,1%	7,8%	1,5%	28,1%
1998	18,9%	7,7%	1,5%	28,1%
1999	19,9%	7,8%	1,5%	29,2%
2000	20,8%	8,4%	1,5%	30,7%
2001	21,7%	8,8%	1,5%	32,0%
2002	22,8%	8,9%	1,5%	33,2%
2003	22,1%	8,9%	1,7%	32,7%
2004	22,8%	9,1%	1,7%	33,6%
2005	24,2%	9,3%	1,7%	35,2%
2006	24,1%	9,4%	1,7%	35,2%
2007	24,6%	9,2%	1,8%	35,6%
2008	24,7%	9,4%	1,8%	35,9%
2009	23,8%	9,4%	1,9%	35,0%
2010	24,1%	9,5%	1,9%	35,5%

Elaboração CNM

Fonte: CNM

Naquele trabalho, é possível se verificar que, entre os anos de 1995 a 2010, a arrecadação dos Municípios passou de 1,4% para 1,9% do PIB nacional, sendo que, no mesmo período, o percentual total da arrecadação de todos os entes referente ao PIB nacional aumentou de 26,4% para 35,5%.

Ainda, sobre a evolução das finanças Municipais, destacamos outro estudo bem interessante realizado pela CNM comparando a evolução das receitas e despesas municipais, no período de 2000 a 2007⁶.

No referido trabalho, foi analisada a divisão do “bolo” arrecadado nas três esferas de Governo, tendo sido constatado que não houve um aumento da participação da receita dos Municípios no total da carga tributária que fosse condizente com a transferência de competência dos demais entes para os Municípios.

O referido estudo indica que a participação dos Municípios no total da arrecadação bruta dos entes passou de 5% em 2000 para 5,2% em 2007. As receitas disponíveis, para esse mesmo ente, sofreram um pequeno aumento de 19,05%, do total, para 19,56%. Mas esses aumentos foram pouco significativos, pois não refletem a tendência do período, já que em 2005 a participação dos Municípios na receita disponível ainda era menor que em 2000.

⁶ A evolução das finanças municipais. In Estudos Técnicos CNM – Volume 1.

Com isso, o estudo constatou que a forma encontrada pelos Municípios para tentar fazer frente ao aumento de competência foi ampliar o esforço para arrecadação própria.

De fato, indicou-se que o ISS (principal arrecadação própria municipal) teve um crescimento duas vezes maior do que o ICMS (principal arrecadação própria estadual), entre 2003 a 2008. Especificamente sobre os repasses, destaca-se a seguinte passagem do referido estudo:

O total de transferências intergovernamentais cresceu nos últimos anos, mas não o suficiente para aumentar a participação dos entes subnacionais, ou seja, cresceu apenas no mesmo ritmo de crescimento da carga tributária. Veja os valores das transferências líquidas recebidas por cada ente no período. Em 2000, o total das transferências líquidas para municípios representava 14,1% do arrecadado e, em 2007, esse percentual foi de 14,4%, um aumento pouco expressivo. Em proporção da arrecadação própria da União, o valor dessas mesmas transferências, que representavam 20,8% desse total, manteve exatamente essa proporção em 2007.

Quanto aos estados, a relação entre suas transferências líquidas e sua arrecadação própria cresceu de 1,4% em 2000, para 4,8% em 2008. **Para os municípios, as receitas de transferências, que em 2000 eram 2,82 vezes maior que a arrecadação própria, em 2007 passaram para uma relação pouco menor de 2,76 vezes. Ou seja, as receitas próprias têm sido mais importantes para a ampliação dos recursos disponíveis das prefeituras do que as transferências recebidas dos demais entes.** (grifos nossos)

Ainda, efetuando um comparativo de receita e despesa dos Municípios nesse mesmo período, o estudo aponta que apesar de as receitas municipais terem crescido no ritmo do bolo tributário total do Governo (cerca de 48% acima da inflação no período de 2000 a 2007), as despesas aumentaram cerca de 50,6% no mesmo período. Entre as despesas, as que mais cresceram foram as de pessoal (59,3%), depois as de investimento (49,8%) e, um pouco atrás, o custeio da máquina (46,1%).

Segundo aponta o estudo, o crescimento das despesas com pessoal muito acima do ritmo das receitas é outro indicativo do ajuste que os Municípios vêm realizando para poder oferecer os serviços que crescentemente passam para sua responsabilidade. Apesar do cenário, o estudo informa que os Municípios conseguiram privilegiar os investimentos públicos mais do que o custeio da máquina administrativa.

A conclusão daquele estudo, com os dados levantados no período sob análise, foi no sentido de que as receitas próprias dos Municípios tinham, naquele espaço de tempo, maior relevância do que os recursos decorrentes de transferências. Ainda, o bom resultado fiscal apresentado pelas Prefeituras, em grande parte, deveu-se ao esforço que os Municípios pequenos vinham realizando.

Ainda, destacamos o levantamento feito pela IFI – Instituição Fiscal Independente que indica, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal de julho de 2018 que as receitas disponíveis do governo municipal estão crescendo de maneira quase contínua nos últimos anos, tanto em proporção do PIB quanto em proporção do total das receitas⁷.

Entre 2005 e 2017, a participação do governo municipal no total das receitas disponíveis se ampliou de 17,9% para 21,2%. Isto se deveu a um avanço da receita disponível municipal de 5,9% para 6,6% do PIB, impulsionado por acréscimos tanto da arrecadação própria quanto das transferências legais e constitucionais. A receita disponível no nível estadual, por sua vez, observou uma pequena queda em proporção do PIB (de 9,0% para 8,6%), mas ganhou peso entre as receitas disponíveis (de 27,3% para 27,7% do total) porque estas caíram ainda mais em proporção do PIB. Na direção contrária, a receita disponível do governo central caiu de 54,8% para 51,0% do total e de 18,1% para 15,9% do PIB, retração de 2,2 pontos percentuais (p.p.) do PIB em pouco mais de uma década.

Segue abaixo quadro elaborado no referido relatório indicando as receitas disponíveis por nível de governo em proporção do PIB, no período de 2002 a 2017, bem como tabela indicando a composição das receitas por nível de governo e sua proporção do total (2002-2017).

Figura 3 – Receitas Disponíveis por Nível de Governo. Participação % do PIB 2002-2017

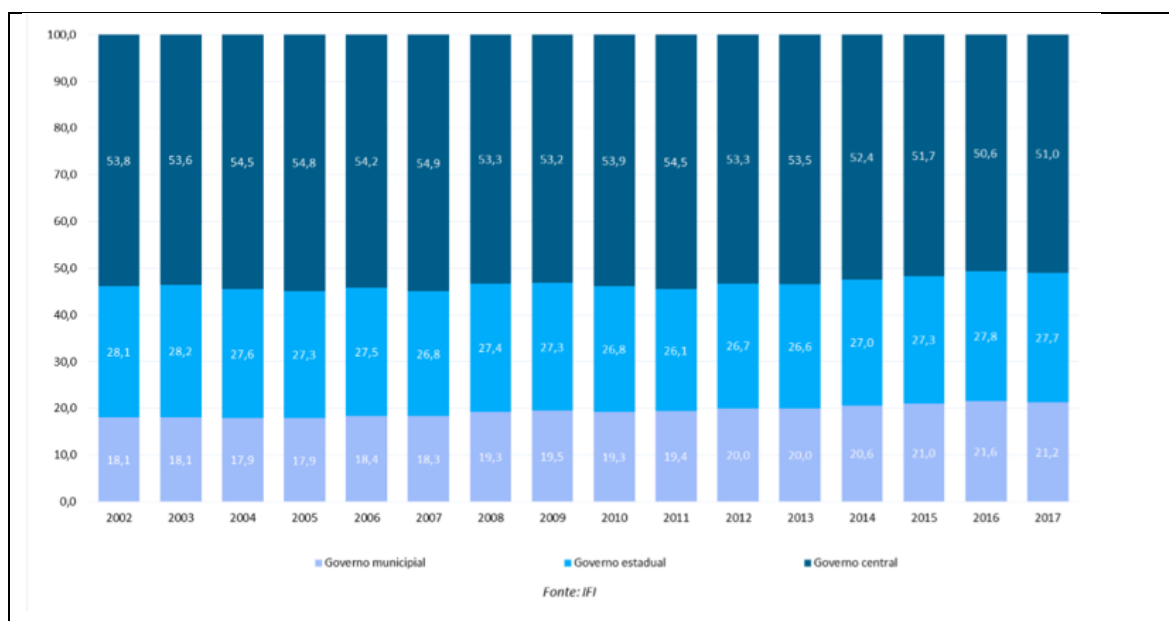
Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Governo central																
Arrecadação própria	21,3	20,7	21,4	22,7	22,4	22,8	22,8	21,4	21,5	22,5	21,5	21,4	20,8	20,6	20,5	20,6
Transferências para o governo estadual	-2,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,6	-2,6	-2,8	-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências para o governo municipal	-1,9	-1,8	-1,8	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,0	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3
Receita disponível	16,8	16,4	17,2	18,1	17,8	18,1	17,7	16,8	17,1	17,8	16,9	17,0	16,2	16,0	15,6	15,9
Governo estadual																
Arrecadação própria	8,4	8,4	8,5	8,7	8,7	8,5	8,6	8,4	8,4	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,4
Transferências do governo central	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Transferências para o governo municipal	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Receita disponível	8,8	8,7	8,7	9,0	9,0	8,8	9,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,6	8,6
Governo municipal																
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Transferências dos governos central e estadual	4,1	3,9	4,0	4,2	4,3	4,3	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Receita disponível	5,7	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	6,6
Governo geral (consolidado dos governos central, estadual e municipal)																
Receita disponível	31,3	30,7	31,6	33,1	32,8	33,0	33,2	31,6	31,7	32,6	31,7	31,7	31,0	30,9	30,9	31,1



Fonte: IFI – Senado Federal

⁷ Relatório de Acompanhamento Fiscal - RAF Julho 2018. Instituição Fiscal Independente – IFI. As publicações da IFI atendem ao disposto na Resolução nº 42/2016. Todas as edições do RAF estão disponíveis para download em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

Figura 4 – Composição das receitas disponíveis por nível de governo. % do total 2002/2017



Fonte: IFI – Senado Federal

Em que pese os estudos anteriores indicarem os movimentos Municipais para ampliar arrecadação própria, pelas figuras acima colacionadas, fica nítida a dependência dos governos municipais quanto aos repasses dos entes Federal e Estaduais.

Pegando-se os valores para 2017, é possível confirmar que a arrecadação própria dos Municípios, embora tenha ampliado consideravelmente desde 2002, representa atualmente menos de 1/3 (um terço) da receita total disponível, sendo 2/3 (dois terços) das receitas municipais compostas pelos repasses recebidos.

Portanto, de acordo com as informações e dados levantados, em que pese parecer que os Municípios têm evoluído, preocupando-se e melhorando cada vez mais as próprias arrecadações que têm realmente aumentando com o passar dos anos, fato é, segundo os dados analisados, que os repasses de receitas por eles recebidos dos demais Entes (União e Estados) são imprescindíveis para sua manutenção, representando mais de 2/3 (dois terços) do total de suas receitas.

Conclusão.

A forma federativa de Estado foi introduzida no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 e consolidada pela Constituição de 1891. As Constituições posteriores mantiveram a forma federativa de Estado, mas foi por meio dos decretos nº 510, de 22 de junho,

e 914 A, de 23 de outubro de 1890, que foram lançadas as bases da discriminação de rendas, distinguindo os campos de competência das tributações federal e estadual.

A extensão gigantesca do território brasileiro se reflete nos desequilíbrios regionais econômicos, assim como nas distorções de ordem distributiva de recursos fiscais, sobretudo quando analisados os governos locais, mas as assimetrias não podem ser rompidas sem o prévio conhecimento do conjunto de normas que constituem o sistema do federalismo fiscal brasileiro.

Assim, no presente trabalho procurou-se fornecer um panorama atual acerca da repartição das receitas tributárias, indicando sua previsão constitucional, suas formas direta e indireta. Passou-se rapidamente pela estrutura do Sistema Tributário Brasileiro, pelo instituto da DRU e recentes alterações sofridas para, finalmente, chegarmos à análise da evolução dos Municípios nesse contexto de repasse e financiamento.

Pelos estudos realizados, pesquisa e dados levantados, verifica-se uma evolução também nas últimas décadas acerca dos valores transferidos aos Municípios, bem como verificou-se uma preocupação do Ente municipal em aumentar sua arrecadação própria, procurando fazer frente aos seus gastos, muitas vezes também ampliado pela obrigação de implantação de determinadas políticas determinadas por outros órgãos.

No contexto da Federação Brasileira, tem-se atualmente a questão dos repasses de receitas como mecanismo essencial para a efetiva sobrevivência dos Entes Municipais, não obstante o interesse e movimento já realizado por alguns Municípios de ampliar e melhor tratar de suas arrecadações e receitas próprias.

Isso porque regiões mais ricas possuiriam maior capacidade fiscal possibilitando aos governos locais uma melhor obtenção de recursos tributários e poderiam ter melhor provisão de bens públicos para suas comunidades, enquanto que regiões pobres teriam governos com menor capacidade fiscal e, assim, menor oferta de bens públicos locais.

Ou seja, a sustentabilidade financeiro-econômica municipal é altamente dependente da redução do déficit fiscal. Por conseguinte, a maior adequação da oferta e qualidade da provisão de bens e serviços públicos municipais está atrelada a eliminação desse desequilíbrio fiscal, condição imprescindível para enfrentar com sucesso os desafios de estabilidade e crescimento desses entes de forma mais equânime.

Importante ressaltar, por fim, que, sem os repasses, alguns Municípios Brasileiros não sobreviveriam, de modo que a dita autonomia municipal, já questionável no contexto atual, seria de fato inexistente, por absoluta impossibilidade real de subsistência de alguns Entes municipais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense, 2018.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro, Forense, 2006.
- _____. **Direito tributário brasileiro**. 11a ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro, Forense, 2008. Obra distinguida com o “Prêmio Astolfo Rezende” pelo Instituto dos Advogados Brasileiros.
- BLANCO Cossio, Fernando A., **Disparidades Econômicas Inter-regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro**, Dissertação, PUC, Rio de Janeiro, 1995.
- CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**, São Paulo: José Bushatskay, 1972.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.
- SOUZA, Celina. **Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988** In FLEURY, Sônia. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LOPES FILHO, Osíris de Azevedo. **A Competência Tributária e a Questão da Federação** in MORHY, Lauro. Reforma Tributária em Questão. Brasília: UnB, 2003.
- MORAES, David Polessi de. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal**. (Dissertação de mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. FGV-SP. São Paulo, 2006.
- MUSGRAVE, Richard. **Fiscal systems**. Yale University Press, 1969.
- PRADO, Sérgio. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira**. In: REZENDE, Fernando. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- STEIN, Ernesto. **Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America**. Journal of Applied Economics Vol. 11 Nº2, 1999.
- TANZI, Vito. **On Fiscal Federalism: Issues to Worry About** IMF Working Papers, 2000.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário** / Ricardo Lobo Torres. 14a ed. atualizada até 31.12.2006, que inclui a Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006. — Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Documentos Eletrônicos:

As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios In JOTA, de 30.11.2016. Disponível em https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016. Acesso em: 23 de mar. 2019.

A Evolução das Finanças Municipais. In Estudos Técnicos CNM – Volume 1. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ET%20Vol%201%20-%202005.%20A%20evolu%20E7%E3o%20das%20finan%20E7as%20municipais.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2019.

Relatório de Acompanhamento Fiscal - RAF Julho 2018. Instituição Fiscal Independente – IFI. Todas as edições do RAF estão disponíveis para download em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>. Acesso em: 23 de mar. 2019.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. **Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988**. - Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3117.pdf>. Acesso em: 04 de jul. de 2019.

MARTINS, I. G. da Silva. **O sistema tributário brasileiro: história, perfil constitucional e proposta de reforma**. São Paulo, 2000. Disponível em: http://www.gandramartins.adv.br/project/ivesgandra/public/uploads/2013/02/07/662f4dcartigo_145.pdf. Acesso em: 04 de jul. 2019.
<https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias> - Confederação Nacional de Municípios. Acesso em: 23 de mar. 2019.

<https://portal.tcu.gov.br> - Tribunal de Contas da União. Consulta realizada em 13.03.2019.

<https://www.ibge.gov.br/> - IBGE. Acesso em: 23 de mar. 2019.

<http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi> - Senado Federal. Acesso em: 23 de mar. 2019.

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-homem-que-cunhou-o-termo-belindia,70001738802> Estadão. Acesso em: 25 de jun. 2019.

<https://oglobo.globo.com/economia/delfim-neto-brasil-engana-tem-renda-como-da-inglaterra-servicos-publicos-como-os-de-gana-2988455> O globo. Acesso em: 25 de jun. 2019.

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/06/economist-diz-que-termo-belindia-deu-lugar-ao-italordania.html> O globo. Acesso em: 25 de jun. 2019.

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais#Dados consolidados](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais#Dados_consolidados) - Tesouro Nacional. Acesso em: 25 de jun. 2019.

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf - Tesouro Nacional. Acesso em: 25 de jun. 2019.

<http://receita.economia.gov.br/> - Receita Federal do Brasil. Acesso em: 25 de jun. 2019.

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf - Planalto. Acesso em: 25 de jun. 2019.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-publicacaooriginal-1-pl.html> - Planalto. Acesso em: 25 de jun. 2019.