

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

OSCAR FERRAZ NETO

REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: um estudo sobre a inviabilidade
econômica dos municípios

RECIFE
2017

OSCAR FERRAZ NETO

REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: um estudo sobre a inviabilidade econômica dos municípios

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Bruna Estima Borba.

RECIFE
2017

Ficha catalográfica
Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

Ferraz Neto, Oscar.
F368r Repartição de receitas tributárias: um estudo sobre a inviabilidade econômica dos municípios / Oscar Ferraz Neto. - Recife: o autor, 2017.
44 f. : il.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Bruna Estima Borba
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2017.
Inclui bibliografia

1. Pacto federativo. 2. Repartição de receitas tributárias. 3. Municípios brasileiros. I. Borba, Bruna Estima. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

CDU 340

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

OSCAR FERRAZ NETO

REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: um estudo sobre a inviabilidade econômica dos municípios

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador (a):

Examinador (a):

RESUMO

Em nosso país, que adota o sistema de organização de uma federação, onde seus entes devem possuir autonomia administrativa, econômica e financeira, a situação dos municípios é a que mais apresenta dificuldade para conseguir alcançar a autonomia financeira. Isso se deve ao fato de serem criados de forma indiscriminada e muitas vezes sem que demonstrem condições para existirem. Na presente monografia serão analisadas quais as principais receitas e despesas que os municípios brasileiros possuem. Será apresentado um estudo dos impostos de competência de cada ente da federação, analisando-se quais representam maior percentual de arrecadação e quanto é repassado dos entes maiores para os menores. Após o estudo dos elementos que compõem as receitas municipais, serão mostradas algumas das principais obras e serviços que devem ser custeados pelos municípios. Diante da análise das receitas e das obrigações que competem aos municípios, concluímos que os municípios, do ponto de vista financeiro não possuem viabilidade para sobreviver sem que estejam sempre buscando suporte dos Estados e da União. A hipótese apresentada neste trabalho é parcialmente confirmada, pois se conclui que a maioria dos municípios brasileiros depende dos repasses dos entes maiores para sobreviver. A metodologia de pesquisa adotada neste trabalho foi o método hipotético dedutivo com pesquisas em material bibliográfico, leis, doutrinas e através da análise do Sistema Tributário Nacional atualmente utilizado em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: pacto federativo, repartição de receitas tributárias, municípios brasileiros.

ABSTRACT

In our country, which adopts the system of organization of a federation, where its entities must have administrative, economic and financial autonomy, the situation of the municipalities is the one that presents the most difficulties to achieve the financial autonomy. This is due to the fact that they are created indiscriminately and often without showing the conditions to exist. In this monograph will be analyzed which are the main revenues and expenses that the Brazilian municipalities have. A study of the taxes of competence of each entity of the federation will be presented, analyzing which ones represent a higher percentage of collection and how much is passed from the larger entities to the smaller ones. After studying the elements that compose the municipal revenues, will be shown some of the main works and services that should be funded by the municipalities. In view of the analysis of the revenues and obligations of municipalities, we conclude that municipalities from the financial point of view do not have the viability to survive without always seeking support from the states and the Union. The hypothesis presented in this paper is partially confirmed, since It is concluded that the majority of Brazilian municipalities depends on the onlendings of the larger entities to survive. The research methodology adopted in this work was the hypothetical deductive method with research in bibliographical material, laws, doctrines and through the analysis of the National Tax System currently used in our Brazilian legal system.

Keywords: federative pact, distribution of tax revenues, Brazilian municipalities.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. CAPÍTULO 1 A FORMAÇÃO DO ATUAL PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	9
2.1 Conceitos e diferenças entre Estado unitário, confederação e Estado federal.....	9
2.2 Histórico do Estado federal.	10
2.3 O federalismo brasileiro.	12
2.4 O Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal.	13
3. CAPÍTULO 2 RENDAS E RECEITAS DOS MUNICÍPIOS: um pacto federativo desequilibrado em termos de autonomia financeira	17
3.1 Competência tributária e competência para legislar sobre direito tributário.....	19
3.2 Impostos de competência dos Municípios.....	22
3.3 Impostos de competência dos Estados.....	26
3.4 Impostos de competência da União.....	29
3.5 Disparidades entre receitas da União, dos Estados e dos Municípios.....	30
4. CAPÍTULO 3 OS MUNICÍPIOS E SUA INVIABILIDADE EM FACE AS DESPESAS PÚBLICAS.....	33
4.1 Finalidades da atividade financeira do Estado.....	33
4.2 Despesas públicas e as necessidades da coletividade em face dos Municípios.....	33
4.3 Inviabilidade financeira dos Municípios.....	39
5. CONCLUSÃO.....	40
6. REFERÊNCIAS.....	42
7. ANEXO.....	43

1 INTRODUÇÃO

Em nosso país tem sido comum vermos municípios em situações financeiras insustentáveis, precisando, a todo o momento, que seus administradores busquem aporte aos Estados e a União. Em muitos casos podemos crer que seja fruto de más administrações. Porém, como o Brasil tem uma das maiores cargas tributárias do mundo, cabe um estudo mais aprofundado em relação à distribuição de receitas tributárias como possível causa da inviabilidade econômica de muitos municípios.

Por outro lado alguns políticos, em nosso país, defendem a criação de novos municípios, que se criados não teriam a menor condição de gerar receitas para possibilitar a sua existência. Ficando claro, muitas vezes o mero interesse político nessa criação, por tratar-se muitas vezes de distritos em que esses possuem comando eleitoral.

A nossa Carta Magna de 1988 em seu artigo 18 prevê a autonomia entre seus entes federados, quando cita a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Na prática o que nos parece é que os municípios são reféns dos Estados e da União, pois sobrevivem a partir dos repasses financeiros que recebem. Isso nos motiva a estudar o tema e trazer a realidade econômico-financeira vivida pelos municípios brasileiros.

O problema abordado em nossa pesquisa diz respeito à situação econômico-financeira dos municípios diante do atual sistema de repartição de competências constitucionais e a impossibilidade financeira pelo sistema tributário atual.

Diante do atual formato de repartição de competências constitucionais e com o atual sistema de distribuição das receitas tributárias, há viabilidade econômica para a maior parte dos municípios brasileiros?

A hipótese que se pretende demonstrar é que não há suficiente viabilidade econômica dos entes municipais. Como alternativa de solução para esse problema apresenta-se a reformulação do Pacto Federativo, que depende de uma nova Constituição, onde serão ajustados os percentuais de repasses das receitas tributárias para os municípios, bem como a criação de uma nova ordem de competências entre as obrigações dos entes federados.

O objetivo desse estudo é mostrar que não há possibilidade de se observar autonomia financeira entre a grande maioria dos municípios brasileiros, diante das obrigações constitucionais que os municípios possuem aliados as suas limitadas fontes de receitas.

Os objetivos específicos são:

- 1.1 Examinar as rendas e receitas conforme repartição de suas competências constitucionais;
- 1.2 Identificar as principais receitas tributárias da União, dos Estados e dos Municípios, indicando quais os que representam o maior percentual;
- 1.3 Investigar o conjunto de despesas municipais atribuídas constitucionalmente.

No presente trabalho verificamos que a repartição de receitas tributárias entre seus entes federados não traz condições de criar autonomia financeira para a maioria dos seus municípios. Ao longo desse estudo propusemos soluções para essa má distribuição, tentando entender a causa e os efeitos provocados por essa divisão injusta entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No primeiro capítulo fizemos um histórico da formação do Pacto Federativo Brasileiro, mostrando seu conceito, seus objetivos e a forma com que foi criado.

No segundo capítulo mostramos quais os tributos de competência dos Municípios e quais as receitas decorrentes de transferências, comparativamente com as dos Estados e com as competências da União.

No terceiro capítulo foi possível demonstrarmos a inviabilidade financeira dos Municípios, pois, além de terem sido dotados de menos receitas tributárias pela CF/1988, deles são exigidas prestações diretas de serviços públicos, até porque são os entes da federação mais próximos do cidadão. Ou seja, há carência de receitas e excesso de despesas.

A metodologia de pesquisa adotada neste trabalho foi o método hipotético dedutivo com pesquisas em material bibliográfico, leis, doutrinas e através da análise do Sistema Tributário Nacional atualmente utilizado em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

2 CAPÍTULO 1 A FORMAÇÃO DO ATUAL PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Faz-se importante um breve histórico sobre a evolução do sistema político e administrativo do nosso país. A seguir temos uma abordagem sobre a formação da República Federativa do Brasil, passando desde a era imperial, onde se usava um modelo unitário, com decisões centralizadas, ao modelo que hoje é vigente em nosso país, ou seja, o modelo de uma Federação.

2.1 Conceitos e diferenças entre Estado unitário, confederação e Estado federal.

Para falarmos em Estado federal ou federalismo, antes é importante conceituarmos Estado unitário e confederação.

O Estado unitário é administrado de forma centralizada, existindo uma unidade do poder político interno. Qualquer grau de descentralização depende da concordância do poder central.

Narra Torres (2002, p. 173):

Na literatura especializada os Estados são classificados, quanto à sua organização política, em unitários e federais. Chamamos de unitários os Estados nos quais uma estrutura centralizada representa a cúpula máxima do poder, havendo apenas um centro de poder político autônomo.

Já a confederação é uma associação de Estados soberanos, normalmente, formada por meio de tratados, mas que pode adotar uma Constituição comum. A principal distinção entre uma confederação e uma federação é que, na confederação, os Estados constituintes não abandonam a sua soberania, enquanto que, na federação, a soberania é transferida para o Estado federal, a União.

No Brasil Império foi adotada a estrutura unitária. Onde todo poder era centralizado nas mãos do imperador.

No Estado federal os Estados-membros não possuem soberania, essa característica é apenas da União, e sim autonomia. Autonomia no que diz respeito à descentralização política e administrativa de poder. Isso garante aos Estados-membros a possibilidade de criação e execução de leis, como também a capacidade de criação de sua própria Constituição Estadual. Evidentemente que essa deverá, assim como as leis estaduais e municipais, respeitar e estar em consonância com a Constituição Federal.

No estado federal a soberania fica reservada a União Federal.

Outra característica indispensável a um Estado federal é a existência de uma Constituição Federal.

Nas palavras de Mendes (2014, p. 802):

A Constituição Federal atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é o seu fundamento jurídico e instrumento regulador.

A Constituição Federal deve ser rígida, onde o princípio federalista deve ser cláusula pétrea, que impossibilitará que a União transforme a Federação em Estado unitário.

Outra característica do Estado Federal é a previsão, em sua Constituição, de repartição de competências entre as unidades da federação. As constituições federais, buscando a autonomia dos Estados-membros, preveem ainda a repartição de receitas.

Narra Mendes (2014, p. 803):

Para garantir a realidade da autonomia dos Estados – e o mesmo vale para o Distrito Federal e para os municípios – a Constituição regula, no capítulo sobre o sistema tributário nacional, a capacidade tributária das pessoas políticas e descreve um modelo de repartição de receitas entre elas. Estados e Municípios também participam das receitas tributárias alheias por meio de fundos (art. 159, I, da CF) e de participação direta no produto da arrecadação de outras pessoas políticas (arts. 157, 158 e 159, II da CF).

Em tese, essa repartição de receitas, possibilita que os Estados e os Municípios consigam suprir as demandas sociais, mesmo com recursos tributários de competência própria sendo insuficiente para tal fim. Porém, na prática, o que se observa em nosso país, principalmente nas regiões e municípios mais pobres, é a impossibilidade de autonomia financeira desses entes menores.

Os entes subnacionais vivem sempre em busca de suporte financeiro para suprir suas necessidades e para cumprir com o que a Constituição lhe atribui como obrigação.

2.2 Histórico do Estado federal.

No século XVII a Inglaterra iniciou o processo de colonização da região da América do Norte onde hoje se localizam os Estados Unidos da América.

Em 1776, com a independência dos Estados Unidos, as treze colônias norte-americanas se organizaram em uma confederação de Estados, onde cada unidade preservou sua soberania e autonomia política. Essa organização se mostrou frágil e inoperante, pois, com a soberania de cada Estado, não havia poder central para impor decisões importantes para o desenvolvimento da região.

As discussões quanto à criação de uma Constituição com características de organização federal iniciou-se durante uma convenção na Filadélfia, no estado da Pensilvânia, entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787. Naquele ano os Estados Unidos aprovaram a sua primeira e, até hoje, única Constituição.

Diz Torres (2002, p. 174)

O termo *federal* deriva do latim *fides* (fé, crença), levando à ideia de pacto, aliança, e é uma criação institucional recente, que surge com a Constituição dos EUA, em 1787. Atualmente, apenas 10% dos países adotam o modelo federativo. Importantes Estados como Alemanha, Brasil, EUA e Canadá se organizam politicamente através do modelo federativo.

Atualmente a maioria dos Estados nacionais tem organização estruturada na forma unitária. O que não quer dizer que sejam organizados de forma centralizada. O diferencial principal é o fato de não haver autonomia política dos entes subnacionais em um sistema unitário. Mas há descentralização e desconcentração administrativa.

Faz-se importante conceituarmos e diferenciarmos descentralização e desconcentração. A descentralização ocorre quando há o repasse da própria atribuição ou competência de um órgão para outros órgãos ou entes federados. Já a desconcentração significa a distribuição espacial das funções que continuam sendo executadas pela administração direta.

Explica Mendes (2014, p. 802)

Em seguida à experiência americana, outros Estados assumiram também esse modo de ser, ajustando-o às suas peculiaridades, de sorte que não há um modo único de Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário. Não obstante, alguns traços gerais podem ser divisados como típicos dessa forma estatal.

No Estado federado a soberania é reservada ao Estado federal como um todo. Os entes federados gozam de autonomia, mas não de soberania, e participam, através de seus representantes legais, de decisões de repercussão nacional. A Constituição Federal deverá trazer previsão de repartição de competências entre os Estados-membros.

2.3 O federalismo brasileiro

Foi através da segunda Constituição do Brasil, a de 1891, que pela primeira vez foi adotada a forma federativa de organização do Estado brasileiro. A Constituição brasileira de 1891 sofreu grande influência da Constituição da República Argentina (1853), da Constituição dos Estados Unidos da América (1787) e da Constituição Federal da Suíça (1848).

De um regime monárquico, de organização unitária, passou-se, com a primeira Constituição Republicana, a uma organização de governo federalista de tipo dual, onde os governos estaduais gozavam de grande autonomia fiscal, agindo de maneira quase independente do governo central. A partir da Constituição de 1934, também os municípios passaram a ter competência privativa para decretar determinados impostos.

Já no Estado Novo, apesar de pouco se ter alterado a distribuição de receitas entre os três níveis de governo, a União mostrava grande preocupação com o estabelecimento de normas financeiras gerais de tributação que, na prática, tinham o efeito de reduzir o poder legislativo dos Estados e Municípios em relação aos tributos de sua competência e em relação a seus gastos.

Com a Constituição de 1946 se estabeleceram regras de ordenamento jurídico de um sistema político de características democráticas. O ambiente político da época reforçou as preocupações com maior autonomia das unidades subnacionais e as pressões para fortalecimento financeiro das unidades locais de governo, considerando essencial para o fortalecimento político do governo central.

Ainda assim a Carta de 1946 e as legislações posteriores revelam uma clara preocupação em preservar um razoável grau de coordenação e sistematização das políticas fiscais dos diferentes níveis de governo numa época em que crescia a popularidade do planejamento nacional como instrumento básico de política econômica. Na própria Constituição, a preocupação em dirimir possíveis conflitos de competência entre as diferentes esferas de governo e sistematizar a ordem jurídica em matéria financeira já se manifestava através da previsão de legislação de caráter nacional, para as quais se dava competência exclusiva ao Congresso Nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe uma inovação institucional relevante ao incluir os municípios como um dos entes federados, o que não ocorreu em nenhum dos dezesseis países do mundo que adotaram o modelo federativo. Prevê o *caput* do artigo 18 da Constituição Federal de 1988 que: “A organização político-

administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

Ensina Torres (2002, p. 181)

Do ponto de vista legal, é necessário fazer duas observações que são pilares centrais da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Por força do art. 60, §4º, inciso I, o Estado federal representa uma cláusula pétrea, ou seja, não é passível de ser modificada através de emenda à Constituição. Assim, qualquer tentativa de acabar com a forma federativa do Estado brasileiro só pode ocorrer ao largo da ordem institucional e democrática estabelecida.

A república federativa do Brasil é pessoa de direito público internacional que responde pelos interesses brasileiros nos organismos internacionais, ao passo que a União federal é pessoa de direito público interno, representando o nível nacional dentro do pacto federativo brasileiro.

2.4 O Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal.

O Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal tem suas bases definidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 145 a 162, onde, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação. Os encargos e obrigações pelos quais são responsáveis tais entes da Federação estão definidos nos artigos 21 a 32 da mesma Carta Magna.

O Pacto Federativo também tem relação com a partilha de receitas tributárias arrecadadas pelos entes da Federação. São exemplos dessa redistribuição, os fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos Fundos Constitucionais de incentivo ao desenvolvimento Regional.

No Pacto Federativo há uma prática favorável à unidade na diversidade. Existe a defesa da autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial da Federação, havendo proibição da secessão, que significa a repartição ou separação de uma unidade política para criação de outra. No Estado Federal, os entes federados gozam da denominada capacidade de auto-organização e normatização própria, de autogoverno e auto-administração.

A capacidade de auto-organização e normatização própria consiste no fato de os entes federados, no caso dos estados-membros, por meio de seu poder constituinte derivado decorrente, estabelecerem suas próprias constituições e, posteriormente, a correspondente

legislação infraconstitucional, naquilo que for da competência legislativa dos Estados. No caso dos Municípios e do Distrito Federal, consiste no fato desses entes federados poderem editar suas próprias leis orgânicas.

Em todos esses casos é necessária a observância, pelos entes federados, dos ditames da Constituição Federal que balizam a capacidade normativa das entidades estatais subnacionais.

A capacidade de autogoverno consiste no fato de ser o povo dos entes subnacionais quem escolhe seus representantes nos Poderes Legislativos e Executivos locais, sem que haja subordinação à União.

Dessas divisões surgem problemas de características relacionadas à desproporcionalidade em relação às obrigações que são dadas aos entes subnacionais e a competência para arrecadar recursos tributários para suprir essas obrigações. Nesse ponto a União federal tem sempre buscado formas de criar novas fontes de arrecadação sem que haja obrigação legal de distribuir esses recursos com os demais entes da federação. Exemplo em nosso país são as contribuições de melhoria, onde a União pode criar e arrecadar, sem que fique obrigada a dividir tais receitas.

O grande desafio para que possamos conseguir que haja autonomia dos municípios é a conquista da autonomia financeira. Podemos afirmar que os municípios só exercerão sua autonomia como ente federado se a sua autonomia financeira for uma conquista sólida e permanente. A gestão dos municípios brasileiros sofreu significativos reflexos das mudanças ocorridas nos princípios do pacto federativo contemplados pela Constituição Federal de 1988.

Na Constituição de 1988, fecho do processo de redemocratização do Estado brasileiro a ampliação do grau de autonomia financeira de Estados e Municípios se deu, no lado das receitas, mais pela elevação do montante das transferências intergovernamental garantidas constitucionalmente do que pelo aumento de capacidade de arrecadar.

A experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização entre os objetivos de busca por um equilíbrio entre, de um lado, a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e, de outro, a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. O que se tem observado são ciclos de menor e maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder.

Com a descentralização, que é uma das características de um Estado federado, o governo federal passa a se fortalecer enquanto os entes subnacionais se enfraquecem. Isso ocorre devido a três importantes fatores: repartição de competências, onde são atribuídas funções a cada ente federado; distribuição de recursos fiscais e orçamentários e controle da política estadual através de intervenções.

O pacto federativo é um fenômeno complexo e pouco debatido entre os brasileiros. A própria imprensa pouco discute sobre o assunto. Talvez isso ocorra por tratar-se de um tema de difícil entendimento, porém de grande importância para a vida de toda população brasileira. Através do pacto federativo se define as funções dos entes federados – União, Estados e Municípios – e as fontes que deverão subsidiar tais responsabilidades.

A formação do pacto federativo tem origem inicial na Constituição de um país e vai sendo regulamentada por legislações infraconstitucionais. Em nosso país foi através da Constituição Federal de 1988 que se estabeleceram os parâmetros do pacto federativo.

Com as leis infraconstitucionais vieram os problemas em relação à clareza e definição dos papéis dos entes federados, e em consequência disso, acaba-se dificultando a identificação da origem dos recursos para o custeio das atividades do aparato estatal, em todas as esferas: municipal, estadual e federal.

Não há clareza em nosso ordenamento jurídico em relação à competência para o exercício de funções essenciais, como saúde, educação e segurança, por exemplo. Em todas essas, a União, os Estados e os Municípios, através de seus respectivos governantes, tem dificuldade em definir as responsabilidades e a fonte de financiamento para suprir as políticas de cada área. Isso acaba dificultando muito o fornecimento de serviços de qualidade para a população.

A reforma do pacto federativo é uma necessidade urgente, porém ela só acontecerá ao passo que outras reformas saiam do plano das ideias e sejam consolidadas, como, por exemplo, a reforma tributária e a reforma política. A reforma tributária irá definir a origem e a destinação dos recursos tributários arrecadados, que hoje se concentra excessivamente na União.

Nosso modelo tributário vem ao longo do tempo concentrando excessivamente parte do arrecadado para a União, isso, sem dúvidas, cria cada vez mais um cenário de dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central.

Em um modelo de Estado federado, isto não deve acontecer, no entanto, na prática, o que se observa é que o poder central opta por criar contribuições sociais, porque não precisa reparti-las com os Estados membros, ao invés de impostos, que por determinação

constitucional deve repartir. Com isso revelando uma propensão à centralização de recursos, mais uma vez distorcendo o modelo federativo.

Através do pacto federativo, discute-se a organização do país, bem como a sua funcionalidade. É preciso reorganizar a nossa Federação. Os municípios precisam de mais autonomia de poder e mais recursos, pois é neles onde se localizam os maiores problemas e é neles onde as pessoas vivem o seu dia a dia.

3 CAPÍTULO 2 RENDAS E RECEITAS DOS MUNICÍPIOS: um pacto federativo desequilibrado em termos de autonomia financeira

Para custear as atividades de um município, é necessária a existência de arrecadação. O Estado pode exigir o pagamento de tributos, quando investe, prestando ou não uma atividade específica, sobre o patrimônio particular. Bem como pode cobrar um preço a alguém que utilize algum serviço ou alguma atividade econômica do Estado.

Meirelles (2008, p. 151) diz:

O Município, como as outras entidades estatais, para realizar seus fins administrativos – ou seja, para executar obras e serviços públicos -, necessita de recursos financeiros. Esses recursos ele os obtém usando de seu poder impositivo para a instituição de *tributos*, ou explorando seus bens e serviços à semelhança dos particulares, mediante o pagamento facultativo de *preços*. Os *tributos* e os *preços* constituem as *rendas públicas*, que somadas aos demais recursos conseguidos pelo Município fora de fontes próprias, formam a *receita pública*.

A *receita pública* é, pois, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Na *receita municipal* – espécie do gênero receita pública – incluem-se as rendas municipais e demais ingressos que o Município recebe em caráter permanente, como os provenientes da participação em receitas de impostos federais e estaduais, ou eventual, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

Portanto essas são as principais fontes de custeio usadas para cobrir as despesas dos Municípios.

É vedada a exigência de destinação específica para os tributos arrecadados pelos entes federados, conforme previsão constitucional do art. 167, IV, CF/88. A exceção se dá em relação ao que é previsto em relação à repartição do produto da arrecadação dos impostos (art. 158 e 159 da CF), bem como em relação ao que deve ser destinado às ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como para a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

As entradas de recursos no orçamento de um Município podem ser provisórias ou definitivas. Aquelas que se destinam a serem devolvidas são as provisórias. São exemplos de situações de entradas que podem ser provisórias: depósitos, cauções, fianças, empréstimos e empréstimos compulsórios, indenizações etc.

Sobre entradas definitivas, Oliveira (2013, p. 147) ensina:

Ao lado das entradas provisórias, há as definitivas, ou seja, as que advêm do poder constrictivo do Estado sobre o particular sejam independentes de qualquer atuação (imposto), sejam dela dependentes (taxas) ou em decorrência da realização de obras

públicas (contribuição de melhoria), nos exatos termos do art. 145 da CF, bem como as multas. Pode-se dizer o mesmo das contribuições previstas no art. 149. Tais entradas são definitivas. Daí tomarem o nome de receita.

Como exemplo de entradas definitivas, podemos citar: receitas de extorsão, tributos, preços etc.

Quando a entrada do recurso é destina-se a permanecer nos cofres públicos, a sua denominação é de receita. Tais receitas servem para fazer frente às despesas públicas. Na receita a entrada de dinheiro e bens é feita de forma definitiva.

As receitas são classificadas da seguinte forma quanto à periodicidade: extraordinárias e ordinárias. As primeiras são excepcionalmente cobradas nos casos previstos no art. 154, I da CF. Já as receitas ordinárias são as que regularmente são recebidas pelos entes da nossa federação. Quanto à origem da receita, são classificadas em originária, derivada e transferida.

A receita originária não é tributária e decorre da exploração de bens do próprio ente da federação, bem como do exercício de atividade de direito público disponível. Como exemplos, citamos: compras, empréstimos, cauções, fianças, doações, uso de bens públicos, preço etc.

Receitas derivadas são as obtidas através de tributação incidentes sobre patrimônio do particular. Os tributos são divididos em impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimo compulsório. Pode, ainda, compor a receita derivada as contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, além de sanções e objetos apreendidos por irregularidades diversas. Como exemplos, citamos: tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimo compulsório), penalidades, reparações de guerras, perdimento etc.

Regis Fernandes de Oliveira (2013, p. 150) sintetiza tais conceitos da seguinte forma: “as receitas originárias provêm do próprio patrimônio público do Estado ou de relação disciplinada pelo direito privado, ao passo que as derivadas advêm do patrimônio ou rendas particulares”.

As transferidas entre os entes federados são obrigações constitucionais que devem ser seguidas. As origens de tais receitas podem ser tributárias, não tributárias ou voluntárias.

Oliveira (2013, p. 150) explica:

Há receitas que denominamos de transferidas, porque, embora provindas do patrimônio particular (a título de tributo), não são arrecadadas pela entidade política que vai utilizá-las. De acordo com os arts. 157 a 162 da CF, a competência para

instituição do tributo pode ser, por exemplo, da União, só que não se destina a ela o produto da arrecadação: tem de transferi-lo seja aos Estados, seja aos Municípios ou ao Distrito Federal. Assim, o dinheiro ingressa nos cofres públicos de Estados e Municípios não em virtude de seu poder constrictivo sobre o particular nem por exploração de seus próprios bens, mas recebem o dinheiro em decorrência do exercício da competência de outra entidade política que, por disposição constitucional, o transfere aos cofres de Estados e Municípios.

O desequilíbrio financeiro entre os entes da nossa federação pode ter como causa a má distribuição dos recursos oriundos da arrecadação tributária. Aqui mostramos os principais impostos que a União, os Estados e os Municípios possuem competência para instituírem. Antes, porém, apresentamos as diferenças entre competência tributária e competência para legislar sobre direito tributário.

Ainda neste capítulo abordamos a disparidade entre receitas da União, dos Estados e dos Municípios.

3.1 Competência Tributária e Competência para legislar sobre direito tributário

Para tratarmos das receitas e rendas municipais é preciso, inicialmente, conceituar a competência tributária.

Entende-se por competência tributária a prerrogativa que é atribuída constitucionalmente às entidades da Federação para instituírem os seus respectivos tributos.

Ensina Duarte (2015, p. 213):

Competência tributária é aptidão legislativa, essencialmente de natureza política, que têm a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de instituírem os seus respectivos tributos, na forma e segundo a delimitação do poder de tributar que lhes pertence, por dádiva constitucional.

Alexandre (2008, p. 195) ensina que:

Competência para legislar sobre direito tributário é o poder constitucionalmente atribuído para editar leis que versem sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. Trata-se de uma competência genérica para traçar regras sobre o exercício do poder de tributar.

Em contrapartida, competência tributária é o poder constitucionalmente atribuído de editar leis que instituem tributos.

A União usando da competência que a Constituição Federal lhe garante de legislar sobre direito tributário, editou o Código Tributário Nacional, lei que traz as normas gerais sobre o direito tributário no nosso ordenamento jurídico.

A de se diferenciar, quando a União, por força de lei, institui algum imposto. Nesse caso o ente federado estará exercendo a competência tributária e não a competência para legislar sobre direito tributário.

Não é a Constituição Federal que cria tributos, ela apenas outorga competência aos entes federados que por sua vez, sim, criam tributos através de leis próprias.

Porém, é facultativo o exercício do poder de tributar. Ou seja, não há obrigação do ente federado no que diz respeito à efetiva criação do tributo. Cada ente, de acordo com suas particularidades, deverá avaliar a oportunidade e conveniência para exercer seu poder de tributar.

Em relação ao que foi dito no parágrafo anterior, há de se observar o que trouxe a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 11:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

A regra trazida pelo citado artigo, contraria a ideia de ser facultativo o exercício da competência tributária. Criando, inclusive, sanção para aqueles entes que não exercem tal poder. No entanto, deixou o legislador de observar que em muitos casos a criação, fiscalização e arrecadação de determinado tributo, em determinados municípios, por exemplo, trazem desvantagens do ponto de vista financeiro. Pois é preciso criar uma estrutura mínima para o exercício da função arrecadadora e para isso cria-se despesas que, dependendo da situação, poderão superar o valor da receita.

O que deve ser exigido é a instituição, previsão e a efetiva arrecadação dos tributos que sejam viáveis do ponto de vista econômico como requisito de responsabilidade fiscal. Aos outros, que não tragam vantagem econômica, deve-se admitir a discricionariedade em sua criação.

Entre as características da competência tributária estão à facultatividade e a indelegabilidade do seu exercício. Esta última característica citada está prevista no art. 7º do Código Tributário Nacional, conforme descrição abaixo:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de exercer leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

Portanto, cada ente federado deverá exercer sua competência tributária outorgada pela Constituição Federal, sem a possibilidade de transferir essa competência, através de edição de lei ou qualquer outra forma, para outro ente da federação.

As funções inerentes à competência tributária que podem ser delegadas são as seguintes: arrecadar, fiscalizar e executar. Já a função de instituir o tributo é indelegável.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 145 prevê:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
I – impostos;
II – 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;
III – Contribuição de melhoria decorrente de obras públicas;
(...).

Em razão da repartição de competência prevista na Constituição Federal de 1988, cabe aos Municípios instituir, além de taxas e contribuições de melhoria, apenas três impostos: imposto predial territorial urbano (IPTU), imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e imposto sobre serviços ou imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS ou ISSQN).

No entanto os Estados, apesar de, igualmente aos Municípios, possuírem apenas três impostos (ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; ITCD – imposto sobre transmissão causa mortis e adoção; IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores), arrecadam valores muito mais significativos.

Já a União é privilegiada no tocante a competência tributária, pois possuem sete impostos, além de Impostos Extraordinários (em caso de guerra), Empréstimo Compulsório, Impostos Residuais e Contribuições Especiais. Os sete impostos que a União tem competência para instituir são: II (Imposto de Importação), IE (Imposto de Exportação), IR

(Imposto de Renda), IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados), IOF (Imposto Sobre Operação Financeira), ITR (Imposto Territorial Rural) e IGR (Imposto Sobre Grandes Fortunas).

Isso por si só evidencia o desequilíbrio no que se refere à repartição de recursos tributários.

Os impostos têm como fato gerador situações que independem de qualquer atuação estatal específica, isso o diferencia das taxas e contribuições de melhoria. Os impostos são tributos não vinculados, já as taxas são tributos vinculados, tendo seu fato gerador identificação com uma atuação do Estado, seja como modalidade de prestação de serviço específico ou o exercício regular do poder de polícia. Já as contribuições de melhoria são criadas para custear obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

3.2 Impostos de Competência dos Municípios

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 156 os impostos que são de competência Municipal.

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.

IV - (Revogado).

No sistema tributário brasileiro há dois impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária. O IPTU e o ITR, sendo esse último incidente apenas em bens situados em área rural.

O imposto predial e territorial urbano – IPTU - apresenta característica predominantemente fiscal, sem prejuízo da sua excepcional utilização extrafiscal, prevista no art. 182, § 4º, II, da CF/1988 que possibilita a adoção da regra da cobrança progressiva do IPTU de acordo com a utilização do bem ao qual o imposto irá incidir, levando em consideração o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A progressividade fiscal que está prevista no art. 156, § 1º, I, da CF/1988, prevê que quanto maior for o valor venal do imóvel, maior será a alíquota que irá incidir sobre o mesmo. Diferente do que está previsto na progressividade extrafiscal, art. 182, § 4º, II, da

CF/1988. Esse dispositivo legal busca assegurar o bom uso do solo, pois prevê que quanto mais tempo o imóvel passar sem desempenhar uma função social, maior deverá ser a alíquota aplicada no lançamento do IPTU.

O IPTU é uma das importantes fontes de arrecadação para os municípios. É, em princípio, um imposto real, direto e progressivo. Real, porque incide sobre um patrimônio físico; direto, pois incide sobre o contribuinte de direito e progressivo, devido a possuir alíquotas que são fixadas em porcentagens variáveis e crescentes, conforme a elevação de valor da matéria tributável. O lançamento do IPTU, em regra, é feito de ofício, porém lei municipal pode atribuir outra modalidade de lançamento ao imposto.

O IPTU incide sobre bens imóveis por natureza e por acessão física. Quando o particular amplia a área construída, através de benfeitorias, é possível que haja aumento no valor do imposto incidente.

Esse imposto incide sobre a propriedade de bens imóveis em zona urbana, conforme apresenta o Código Tributário Nacional em seu artigo 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador 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.

§ 1º Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

O artigo 33 do CTN estabelece como base de cálculo para o IPTU o valor venal do imóvel. O parágrafo único do mesmo artigo que não se considera o valor dos bens móveis mantidos, permanente ou temporariamente, no imóvel, visto que o IPTU só incide sobre bens imóveis por natureza ou acessão física, e os bens relacionados no citado artigo enquadram-se na definição de bens imóveis por acessão intelectual.

O contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. Conforme o estabelecido no artigo 44 do Código Tributário Nacional.

O imposto predial e territorial urbano está sujeito ao princípio da legalidade e ao princípio da anterioridade, bem como ao princípio da noventena, nesse último excetua-se quando relacionado às alterações da base de cálculo do tributo. A base de cálculo, como já dito anteriormente é o valor venal do imóvel. O lançamento é feito de ofício e o contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. O fato gerador, como já ilustrado anteriormente, é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizada na zona urbana do Município. A função predominante é fiscal, tendo como exceção o previsto no artigo 182, § 4º, II, da CF/1988, que admite a função extrafiscal.

Outro imposto de grande importância para os Municípios é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

Apesar do Código Tributário Nacional prevê apenas um único imposto de transmissão, de competência dos Estados, que incidem unicamente sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos, a Constituição Federal de 1988, trouxe a previsão de criação de dois impostos de transmissão, sendo um de competência estadual (ITCMD) e um de competência municipal (ITBI).

Com isso a Constituição não deixou dúvidas e conseguiu sanar qualquer conflito entre os Estados e seus respectivos municípios. Pois estabelece que, no caso de haver transmissão por *causa mortis*, incidirá o ITCMD; se a transmissão for *inter vivos*, deve-se observar se ocorreu por ato oneroso ou a título de doação (gratuito). Quando for *inter vivos* e oneroso, incidirá o ITBI; já no caso de ser gratuito (doação), o imposto será o ITCMD. Importante destacarmos que em ambos a tributação tem finalidade fiscal.

Assim está expresso em nossa Constituição de 1988:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I -...

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;

O ITBI é um imposto real, sua incidência é sobre coisas, com isso há entendimento no sentido de ser inconstitucional a aplicação de alíquotas progressivas. Existindo, inclusive, súmula do STF de número 656 que diz: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão *inter vivos* de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel”.

Por ser um imposto que incide sobre a transferência de bens imóveis e direitos a eles relativos, compete ao Município em que se situa o bem a cobrança de tal tributo.

O ITBI é isento para eventos societários, como prevê o inciso I do § 2º do art. 156 da CF/1988:

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.

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

Ainda existe a imunidade para o caso de transmissão decorrente de imóveis desapropriados para fim de reforma agrária. Esta regra encontra-se prevista no § 5º do artigo 184 da CF/1988.

De acordo com o que estabelece o artigo 35 do Código Tributário Nacional, que segue o que permite o artigo 156, II da CF/1988, o fato gerador do ITBI é a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definido em lei civil; a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia; a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos itens anteriores.

Portanto, o ITBI é um imposto que tem função predominantemente fiscal, que está sujeito aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena. A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O lançamento do ITBI é por declaração.

O outro imposto que é de competência dos Municípios brasileiros é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

O artigo 156, III, da CF/1988 atribui aos Municípios a competência para instituição de impostos sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II da CF/1988. Portanto, qualquer serviço, com exceção dos abarcados pelo ICMS, pode ser tributado pelos Municípios, sendo necessária apenas a instituição de lei complementar.

O ISS possui finalidade fiscal e é uma importante fonte de recursos para muitos Municípios desempenharem suas funções.

O artigo primeiro da LC 116/2003 estabelece como fato gerador do ISS, conforme descrição abaixo:

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

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

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

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

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

De acordo com o previsto no art. 7º da LC 116/2003, a base de cálculo do ISS é o preço cobrado pelo serviço oferecido.

O contribuinte do ISS é aquele que presta o serviço, conforme definido no art. 5º da LC 116/2003.

O lançamento do ISS é feito por homologação. O sujeito passivo é quem calcula o montante do tributo e faz o seu pagamento, sem necessidade de prévia autorização administrativa.

Quando há serviços prestados em conjunto com mercadorias, existe a possibilidade de cobrança conjunta de ICMS e ISS se o serviço estiver previsto na LC 116/2003.

3.3 Impostos de Competência dos Estados

O artigo 155 da Constituição Federal de 1988 elenca os impostos que são de competência dos Estados e do Distrito Federal. Vejamos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

A lista de impostos estaduais é exaustiva. Limita-se aos três impostos citados pelo artigo acima. A única possibilidade de permissão aos Estados para instituírem outros impostos, seria através de Emenda à Constituição.

Em relação aos impostos estaduais, o Senado Federal possui importantes competências normativas. São elas:

- a) Estabelecer as alíquotas máximas do ITCMD (CF, art. 155, § 1º, IV);
- b) Estabelecer as alíquotas do ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais. Nessa situação, a resolução do Senado depende da iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores e da aprovação pela maioria absoluta dos membros daquela Casa Legislativa (CF, art. 155, § 2º, IV);
- c) Estabelecer as alíquotas do ICMS aplicáveis nas exportações (CF, art. 155, § 2º, IV);
- d) Facultativamente estabelecer as alíquotas mínimas e máximas nas operações e prestações internas. A primeira hipótese exige resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta dos Senadores; a segunda exige resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovação por dois terços dos membros da Casa (CF, art. 155, § 2º, V, *a e b*);
- e) Estabelecer as alíquotas mínimas do IPVA (CF, art. 155, § 6º, I).

O imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação – ITCMD é o imposto previsto no artigo 155, I, da CF/1988.

Esse imposto tem finalidade arrecadatória, portanto sua função é predominantemente fiscal. Está sujeito aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena.

O fato gerador do ITCMD é a transmissão, por *causa mortis* ou por doação, de quaisquer bens ou direitos. A base de cálculo utilizada é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O lançamento de tal tributo é feito por declaração.

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços – ICMS está previsto no artigo 155, II da CF/1988.

O ICMS tem função, predominantemente, fiscal e está sujeita aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena.

Em municípios mais populosos e com base econômica mais complexa, a cota parte do ICMS, que é repassada dos Estados para os municípios, representa uma parte bastante significativa para esses entes da Federação.

São vários os fatos geradores do ICMS, como exemplos é possível citar: operações relativas à circulação de mercadorias; prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; a prestação onerosa de serviços de comunicação; fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios; fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual; sobre a entrada de mercadoria ou bens importados do exterior; sobre serviço prestado ou iniciado no exterior; sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo e derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrente de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

A base de cálculo para o ICMS é o valor da operação relativa à circulação da mercadoria ou o preço cobrado pelo serviço prestado.

Os contribuintes são quaisquer pessoas, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em quantidade que caracterize objetivo comercial, operações de circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. São também contribuintes: aqueles que realizarem, mesmo que apenas uma única vez e sem intuito comercial, importação de mercadorias ou bens do exterior; aqueles que são destinatários de serviços prestados no exterior ou que apenas tenham o serviço se iniciado no exterior; aqueles que adquirem em licitação mercadorias ou bens apreendidos ou abandonados; aqueles que adquirem lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não são destinados à comercialização ou à industrialização.

O lançamento do ICMS é feito por homologação.

Outro imposto de grande importância é o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Por ter sido previsto apenas na Constituição Federal de 1967, não consta no Código Tributário Nacional, editado um ano antes.

A função do IPVA é fiscal, pois a tributação dar-se sobre um bem que o contribuinte possui, com finalidade de arrecadar recursos para os cofres públicos.

Tal imposto está sujeito aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena. O fato gerador é a propriedade do veículo automotor. O valor do veículo, baseado no ano de fabricação, marca e modelo, é servido como base de cálculo. O contribuinte é o proprietário do veículo e o lançamento do imposto é feito de ofício.

3.4 Impostos de competência da União

A União, como já citado anteriormente, é quem possua o maior número de impostos entre os entes da nossa Federação. A Constituição de 1988, em seu artigo 153, atribuiu a União à competência ordinária para instituir sete impostos. O artigo 154, I e II, da Constituição Federal de 1988, prevê a União possui também competência residual e extraordinária.

O Imposto sobre a Importação – II possui função marcadamente extrafiscal, pois o objetivo do mesmo é servir como instrumento de controle sobre as importações. Podendo, inclusive, ser usado para proteger algum seguimento da indústria brasileira.

O fato gerador do Imposto sobre Importação é a entrada de produtos estrangeiros no território brasileiro. Não havendo necessidade de tais produtores serem fruto de compra.

A base de cálculo usada para o II está previsto no artigo 20, do CTN.

O imposto sobre importação não se sujeita ao princípio da anterioridade e nem ao da noventena. Se sujeita ao da legalidade, havendo exceção no caso de alteração de alíquota pelo Executivo, por Decreto ou Portaria do Ministro da Fazenda.

Os contribuintes são: o importador, o destinatário de remessa postal internacional e o adquirente de mercadoria entreposta.

O Imposto de Exportação – IE também possui função extrafiscal, sendo usado para regular o comércio exterior. Se sujeita aos mesmos princípios do Imposto sobre importação. O contribuinte do IE é qualquer pessoa que promova a saída de mercadoria do território aduaneiro.

O Imposto de Renda – IR tem finalidade fiscal. Sendo o imposto que representa a maior arrecadação entre os impostos de competência da União. Tal imposto está sujeito aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena. A base cálculo é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

O Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Há divergência na doutrina quanto à função predominante do IPI, sendo que predomina a tese de que sua função seja extrafiscal.

Imposto sobre Operações Financeiras – IOF tem função predominantemente extrafiscal, pois serve para a União intervir no funcionamento do mercado financeiro.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR tem função extrafiscal, tem objetivo de desestimular a manutenção das propriedades improdutivas. Está sujeito aos princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena. O fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizada na zona rural de um município. A base de cálculo é o valor fundiário do imóvel.

O Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF é de competência da União, porém nossos congressistas ainda não exerceram o poder de criar lei complementar instituindo tal tributo.

3.5 Disparidades entre receitas da União, dos Estados e dos Municípios

Como já visto no presente trabalho, a Constituição brasileira de 1988 atribuiu a competência para instituição de tributos na seguinte ordem: à União sete impostos, aos Estados e aos Municípios três impostos cada, ao Distrito Federal a possibilidade de instituir os impostos de competência dos Estados e dos Municípios.

Com isso, o legislador constituinte precisou reconhecer o desequilíbrio na repartição de competência que passou a existir. Isso se deu devido à inquestionável acumulação de renda em poder dos cofres públicos federais, comparado ao que coube aos Estados e aos Municípios. Sendo os Municípios os que menos foram beneficiados.

Para tentar amenizar tamanha diferença de tratamento e tentar assegurar a autonomia financeira de cada um, decidiu-se que os entes maiores repartissem parte arrecadada com os entes menores.

Jund (2008, p. 169) ensina que:

Partindo de uma concepção mais filosófica, vamos observar que os recursos arrecadados pela União serão aplicados nos Estados e nos Municípios, e os recursos arrecadados pelos Estados serão aplicados nos Municípios, o que nos remete, salvo melhor juízo, a enxergar tais entes de maneira virtual, uma vez que o volume de recursos arrecadados chegará de alguma forma ao Município, pois é nele que vive o cidadão.

Para materializar toda essa engrenagem de movimentação de recursos, existem mecanismos próprios, legalmente instituídos, que estabelecem e definem a forma jurídica de fazer com que tais valores sejam transferidos entre os entes federados, seja por meio intergovernamental ou intragovernamental, através da criação de fundos, concessão de subvenções, transferências constitucionais e voluntárias.

A repartição de receitas tributárias, prevista na Constituição, ocorre de duas formas: direta e indiretamente. As repartições diretas estão previstas nos artigos 153, § 5º, 157 e 158 da CF/1988 e as indiretas estão previstas no artigo 159, I, *a*, *b* e *c* da CF/1988 (relativas aos fundos de participação) e artigo 159, II (Compensatórios).

Os tributos vinculados (taxas e contribuições de melhoria) não estão sujeitos à repartição. A única exceção é a CIDE-combustível.

Todos os impostos arrecadados pelos Municípios e pelo Distrito Federal, não são passíveis de repartição. No caso dos municípios por serem esses os entes menores, já em relação ao Distrito Federal, a impossibilidade se dá devido ao mesmo não ser possível se dividir em municípios.

O único imposto arrecadado pelos Estados que não sofre repartição é o ITCMD (imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações).

Já em relação aos impostos federais, os impostos sobre importação, sobre exportação, sobre grandes fortunas e os extraordinários de guerra não são divididos com os entes menores.

Da arrecadação total feita pelos Estados, através do IPVA, 50% (cinquenta por cento) do valor é transferido para os municípios onde os veículos estão matriculados. A outra metade fica em poder dos Estados arrecadadores.

O valor que é arrecadado através do ICMS é repartido com os Municípios de forma que 25% (vinte e cinco por cento) são transferidos para os Municípios.

Jund (2008, p. 173) explica as transferências da União para os entes menores:

Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 25% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir da competência residual;

Pertencem aos Municípios: o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados.

Quanto ao ITR, há a possibilidade dos Municípios, assumindo a tarefa de arrecadação de tal imposto, ficarem com o total arrecadado, sem haver necessidade de divisão

dos valores com a União. Não assumindo tal função, o valor arrecadado pela União é dividido de forma igual com o município em que está situado o imóvel.

Mesmo levando em consideração os valores transferidos aos Municípios nota-se uma clara disparidade entre esses e os entes maiores, sobretudo se comparados à União.

De acordo com levantamento apresentado pelo Ministério da Fazenda, através da Receita Federal do Brasil, no que diz respeito à Carga Tributária no Brasil 2015: análise por tributos e base de incidência, 2016. A carga tributária do Brasil em 2015 foi de 32,66% do Produto Interno Bruto.

A disparidade entre os entes federados é vista de forma clara, pois apesar de os Municípios serem incumbidos de diversas funções públicas, além de precisarem manter sua própria organização administrativa dos Poderes Executivo e Legislativo, são os entes com menor autonomia financeira, pois a arrecadação de todos os mais de cinco mil e quinhentos municípios do país representa apenas 6,37% do total arrecadado em tributos. Enquanto isso, os Estados recebem 25,35%, cabendo a União a maior fatia, representando 68,28% do total nacional, no ano de 2015.

Tais dados apresentados estão disponíveis no endereço eletrônico do Ministério da Fazenda, sendo, portanto dados oficiais do ano de 2015. Em anexo ao presente trabalho segue lista completa e discriminada de todos os números da arrecadação.

4 CAPÍTULO 3 OS MUNICÍPIOS E SUA INVIABILIDADE EM FACE DAS DESPESAS PÚBLICA

Neste capítulo abordaremos as finalidades da atividade financeira do Estado. Trataremos das despesas públicas que cabem aos Municípios, citando algumas das principais obras e serviços que o Poder público municipal tem por obrigação realizar.

4.1 Finalidades da atividade financeira do Estado

De forma genérica podemos dizer que a finalidade do Estado é promover e realizar o bem comum. Para isso é preciso que o Estado desenvolva uma série de ações o que se torna dispendioso e necessita, portanto, auferir recursos para possibilitar as suas ações.

Há, porém, necessidades de interesse primário e secundário. Os primeiros são de natureza essencial, cabendo ao Estado de forma direta e exclusiva a sua realização. Essas são indelegáveis, pois são de interesse público. Já as de interesse secundário podem tanto ser desenvolvidas pelo Estado, como pelas concessionárias de serviços públicos.

Para Harada (2010, p. 4): “Atividade financeira do Estado é a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”.

A intensidade da atividade financeira do Estado é proporcional à demanda apresentada pela coletividade.

A atividade financeira está vinculada a realização da prestação de serviços públicos, ao exercício do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.

4.2 Despesas públicas e as necessidades da coletividade em face dos Municípios

Conforme já foi visto os entes da nossa Federação possuem diferentes fontes de rendas que somadas a outros recursos formam a receita pública. Tais receitas devem suprir o total de despesas desses entes. Aqui iremos estudar as principais despesas dos Municípios.

Oliveira (2013, p. 318) diz:

De acordo com Aliomar Baleeiro, há dois conceitos de despesa pública. O primeiro dispõe que se trata do “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. O outro, estipula, trata-se da “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

Inicialmente há de se falar em regras que determinam a destinação dos recursos para determinados fins, como por exemplo, o que dispõe o artigo 29-A da Constituição Federal de 1988. Nele o constituinte determinou que de acordo com a população de cada município o chefe do Poder Executivo municipal deverá transferir para o Poder Legislativo municipal o percentual de 3,5% a 7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159. Esse repasse deve ser transferido até o dia vinte de cada mês, sob pena de responsabilidade do prefeito municipal. Portanto todas as despesas de manutenção do Poder Legislativo municipal são pagas com recursos transferidos pelo Poder Executivo municipal.

Já o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 elenca as competências dos Municípios, relacionando as obrigações que devem ser assumidas pela municipalidade. Conforme abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Essas responsabilidades que os Municípios precisam assumir exigem receitas altas e boa gestão de tais recursos por parte dos administradores.

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 disciplina a organização do sistema de ensino por competência de cada ente federado. Cabe aos Municípios atuar de forma prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Já o artigo 212 da Constituição determina o percentual da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, que cada ente da Federação deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é exigida a aplicação de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dessas receitas.

O percentual que deve ser aplicado, pelos Municípios, na saúde é o de 15% (quinze por cento) sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, da Constituição Federal de 1988. Conforme estabelecido no artigo 198, da Constituição Federal.

No setor público brasileiro, ainda, temos como maior volume de gastos aqueles que são empregados em despesas com pessoal. A Lei Complementar 101/2000, em seu artigo 19 define os percentuais máximos que podem ser gastos em despesas com pessoal, são eles: União (50%), Estados (60%) e Municípios (60%). Sendo esse percentual dividido por ordem de Poderes de cada ente da Federação. No caso da esfera municipal, 54% são permitidos ao Poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver.

Essa permissão dada pela legislação brasileira quanto ao percentual de gastos com despesas de pessoal pode representar um dos grandes entraves para muitas administrações, pois possibilita a contratação de um elevado número de pessoas que, muitas vezes, são desnecessárias para o bom funcionamento do poder público. Essas contratações, por muitas vezes são feitas de forma a agradar correligionários políticos do prefeito, saindo, portanto, do interesse público e social. Com isso, perde o Município e os munícipes, pois os recursos que já são insuficientes para a maioria dos Municípios brasileiros ficam mais limitados para ações relevantes para a coletividade.

Os Municípios possuem, no entanto, outras atribuições definidas constitucionalmente, além de saúde e educação, como de suas responsabilidades, conforme artigos citados anteriormente. Para suprir tais atribuições, faz-se necessário mais dispêndio financeiro.

Os gestores municípios têm por obrigação o cuidado do Município como um todo, abrangendo tanto a zona urbana, quanto a zona rural. Por haver uma maior concentração populacional, evidente que a zona urbana é, na grande maioria dos Municípios, a área que mais requer serviços e obras. A quantidade de obrigações que um Município possui é muito grande, portanto, vamos citar alguns dos principais.

Para se dar início ao ordenamento de uma área que se tornará habitável, os primeiros serviços devem ser o de arruamento, alinhamento e nivelamento. Atividades próprias dos Municípios. Tais serviços podem ser feitos pela municipalidade, como pode ser autorizada pelo Município a execução por particulares interessados.

É de privativa competência do Município a prescrição para o arruamento. Os arruamentos dependem de prévia autorização das prefeituras, porém muito se vê a realização dessas obras sem que sejam seguidas as formalidades legais.

No alinhamento é que o Poder Público Municipal define o que é área de domínio público urbano e o que é de propriedade privada.

Obras e serviços que objetivem o fornecimento e o tratamento de águas potáveis, bem como a criação e manutenção de sistemas de esgotos são atribuições precípuas dos Municípios.

Até hoje, em nosso país, devido à limitação financeira dos municípios, aliada a gestões mal planejadas, existem grandes áreas urbanas sem sequer oferecer saneamento básico e água potável para seus moradores. Essa realidade é vivida em municípios de diferentes portes e em todas as regiões do nosso país. O que já se tornou grande problema de saúde pública.

Para se evitar problemas relacionados a fortes chuvas, como alagamento de ruas e enchentes, os Municípios precisam se planejar através de construção de galerias de águas pluviais. Se essas obras foram bem estudadas e executadas, haverá o benefício de levar as águas das chuvas para rios que beneficiarão a população de várias formas. Além de preservar a natureza mantendo sua forma original.

Meirelles (2008, p. 451) ensina:

As obras e serviços de águas pluviais não admitem remuneração por taxa e tarifa, por serem equipamentos urbanos de utilidade geral e sem usuários determinados que deles auferam vantagem individual, específica e divisível. Por isso, seu custo e manutenção devem correr à conta dos impostos gerais, e não a cargo de contribuintes especiais.

Somente quando tais obras e serviços acarretarem valorização extraordinária às propriedades confinantes ou adjacentes poderá a Prefeitura cobrar-lhe a *contribuição de melhoria*, que terá como limite total a despesa realizada, e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, embora a atual Constituição Federal não o diga (art. 145, III). Para a arrecadação dessa contribuição, que é um tributo especial, torna-se necessária a promulgação de uma lei municipal que estabeleça as condições de sua imposição entre os beneficiários da obra.

Portanto, de regra, trata-se de obras e serviços que devem ser ofertados com uso do orçamento do Município sem que haja nenhuma forma de acréscimo às receitas municipais para custear tais obras.

A pavimentação e o calçamento de vias públicas são obras que competem aos Municípios. Porém lhe é permitido, a execução direta, a contratação de terceiros para executá-las, bem como a autorização prévia para que particulares interessados possam realizá-las.

É importante que o gestor busque orientação técnica para escolha do material mais adequada para a realização dos serviços. Pois isso implicará no melhor ou pior custo para manutenção.

Sobre o pagamento de tais obras e serviços, nos ensina Meirelles (2008, p. 452):

No passado o custeio e manutenção desses melhoramentos urbanos foram feitos por *taxa*, validada pela Súmula 129 do STF, agora em conflito com o novo conceito constitucional desse tributo, só admissível para “serviços públicos específicos e divisíveis” em relação ao usuário-contribuinte (art. 145, II). O correto atualmente é a recuperação do custo da pavimentação e do calçamento por meio de *contribuição de melhoria*, uma vez que sua realização traz especial valorização para os imóveis lindeiros. Quanto à conservação, é de ser custeada por *impostos*, uma vez que a via pública é de utilização geral, *uti universi*, e não apenas de uso de moradores da rua.

Com isso, nota-se que há possibilidade de se arrecadar, através da contribuição de melhoria, para a execução de tais melhorias. Porém quanto à manutenção, os recursos que deverão ser utilizados são os arrecadados através de impostos.

Outro serviço que cabe aos Municípios é o de oferta de iluminação pública. Cabe ao Município obter energia elétrica da União ou da empresa que detiver a concessão, permissão ou autorização para o fornecimento na área em que estiver inserido o Município.

Isso se deve, pois, é de competência privativa da União à exploração, direta ou mediante autorização, permissão ou concessão, os serviços e instalações de energia elétrica. Conforme dispõe o artigo 21, XII, “b” da Constituição Federal.

Por tratar-se de assunto de interesse local, o Município deve promover o ordenamento do trânsito em sua zona urbana. Tanto a circulação urbana, quanto o tráfego local, que engloba o serviço de transporte coletivo, são atividades de competência do Município.

A construção e manutenção de estradas vicinais são obrigações que cabem aos Municípios. São obras que exigem muitos recursos financeiros. Essas vias fazem a ligação entre as cidades e vilas com a zona rural e, em muitos Municípios, suas realizações exigem grande investimento financeiro.

Para a construção de novas estradas vicinais é permitida aos Municípios a instituição de contribuição de melhoria, porém para o custeio da manutenção das estradas vicinais já existentes é necessário o uso de recursos de impostos.

A construção e a manutenção de mercados públicos são tarefas que devem ser desempenhadas pela municipalidade. As feiras-livres deverão ser regulamentadas e organizadas pelos Municípios, que, através de permissão e autorização, estarão possibilitando aos produtores e aos consumidores a realização do comércio local.

Os matadouros públicos necessitam de fiscalização e controle por parte do Município.

Tem sido cada dia mais comum, devido à demanda por tais serviços, a criação, por parte dos Municípios de guarda municipal. Essas tem se destinado a execução de serviço de policiamento administrativo das cidades. Cuidam de zelar de bens públicos, como praças, jardins, museus, escolas, entre outros.

A depender da população, a guarda municipal poderá ser armada, auxiliando de forma mais efetiva na promoção de segurança urbana.

Os Municípios devem ainda cuidar do serviço de prevenção contra incêndios e combate aos animais nocivos.

Quanto à educação e ao ensino, a atual Constituição Federal, notadamente em seu artigo 211, § 2º, estabelece que os Municípios atuem de forma prioritária em relação à organização do ensino fundamental e à educação infantil.

Conforme já foi dito anteriormente, os Municípios têm por obrigação a aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 35, III, da Constituição Federal, prevê, inclusive, a permissão de intervenção do Estado no Município, nos casos de descumprimento na aplicação dos recursos mínimos estabelecidos tanto para educação, quanto para a saúde.

O percentual mínimo previsto para aplicação em saúde é de 15% (quinze por cento).

É também tarefa dos Municípios o cuidado com a saúde pública, a higiene pública e a assistência social. São atividades comuns às três esferas governamentais. Podendo ser exercidas de forma comum, concorrente ou supletiva.

Os gestores municipais devem zelar pelo controle sanitário, que abrange a limpeza pública. Item que requer grande investimento financeiro, pois envolve não apenas a varrição de ruas, e a coleta de lixo em todo o município, mas também é preciso que se tenha um destino correto para tais produtos coletados. O controle sanitário passa também pela construção de rede de água e esgotos, fiscalização de alimentos que servem para consumo humano, bem como a fiscalização dos estabelecimentos comerciais, além de outras atividades que são inerentes ao controle sanitário no âmbito municipal.

Além das atividades já citadas, os Municípios devem também desenvolver ações para suprir a necessidade da população no tocante à prática de esportes, ao lazer e a recreação.

Outra demanda que requer muito empenho financeiro é a questão do saneamento básico.

Como visto, foi possível mostrar muitas das demandas que recaem sobre as administrações municipais. As demandas da coletividade, portanto, para serem sanadas,

necessitam da utilização de recursos financeiros que nem sempre são possíveis através do que se arrecada com as rendas e receitas dos municípios brasileiros. As despesas fixadas nos orçamentos dos Municípios brasileiros, nem sempre são acompanhadas pelo total de receitas arrecadadas.

4.3 Inviabilidade financeira dos Municípios

De acordo com o que foi visto no presente trabalho, notou-se que as muitas obrigações que os Municípios possuem não possuem receitas e renda suficiente para sua boa oferta à população.

Mesmo a nossa Constituição Federal prevendo as transferências entre os entes, não se visualiza solução para a má repartição de receitas entre a União, os Estados e os Municípios.

Os Municípios, principalmente os menores e sem base econômica, ficam sempre reféns de ajudas por parte dos entes maiores.

5 CONCLUSÃO

De acordo com o que foi estudado neste trabalho, o atual formato de repartição de receitas atualmente usado na nossa Federação brasileira não permite que as rendas e receitas dos Municípios viabilizem do ponto de vista financeiro a sustentabilidade de muitos dos seus Municípios. As exceções ficam por conta de alguns Municípios com grandes populações e com bases econômicas mais complexas.

Nota-se uma excessiva concentração de receitas nos entes maiores, sobretudo em poder da União.

Mesmo com os repasses constitucionais dos impostos arrecadados pelos entes maiores, os Municípios se encontram em situações de inviabilidade econômica.

No Brasil, Municípios de pequena população e baixas receitas próprias, têm no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sua maior fonte de receita. Já os que possuem melhor base econômica e uma população maior, têm na cota do ICMS repassado pelos Estados uma de suas maiores fontes de receita.

Diante do atual formato de repartição de competências constitucionais e com o atual sistema de distribuição das receitas tributárias não há viabilidade econômica para grande parte dos Municípios brasileiros.

Por ser o Município o local onde vivem as pessoas, e diante do crescimento populacional cada vez maior, as demandas locais por serviços públicos básicos estão crescentes. Isso tem gerado desequilíbrio financeiro em muitos Municípios, sobretudo nos que possuem menor potencial arrecadador. O aumento da população implica, quase sempre, em diminuição da receita per capita do Município.

No presente trabalho mostrou-se uma série de obras e serviços que são de competência dos Municípios e que exigem um grande esforço financeiro para executá-los. E que na ausência de cumprimento de atribuições que competem aos Estados e a União, acaba o Município tendo que suprir tais demandas locais, pois a população recorre aos que estão mais próximos de onde vivem.

Foi visto ainda as previsões legais quanto à obrigatoriedade de aplicação de determinados percentuais em áreas específicas, como educação e saúde.

Ponto que mereceu crítica, quanto à permissão legal, foi em relação ao alto percentual permitido aos gestores municipais para serem gastos em despesas com pessoal. Tal regra, a nosso ver, permite práticas que ferem o interesse coletivo.

Vimos também o impacto financeiro que os Poderes Legislativos causam para o orçamento público municipal.

O presente trabalho abordou assunto que envolve o dia a dia de toda a coletividade, tal estudo se mostra bastante relevante para o campo acadêmico e social. Necessitando que sejam aprofundados tais debates que poderão nortear soluções para o melhor funcionamento dos municípios.

É preciso que o país realize um reestudo de suas finanças e que seja proposto um novo modelo de distribuição e arrecadação de recursos. Também se faz necessário uma nova ordem de competências entre as obrigações de cada ente da nossa Federação. Só assim, poderemos, de fato, visualizar todos os entes da federação com autonomia financeira e econômica.

6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 2. ed. atual.ampl. – São Paulo: Método, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015: análise por tributos e base de incidência**, 2016. Disponível em: [HTTP://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf](http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf).

DUARTE, Francisco Leite. **Direito tributário – teoria e prática**. 2. ed. ver. atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sérgio. **Direito financeiro e orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. Ed. São Paulo. Malheiros, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2013.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Para entender a política brasileira**. 1. ed. FGV, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

7 ANEXO

Sistema Tributário Nacional - 2015 - Carga tributária: 32,66% do PIB					
Nº	Tributo	Natureza	Competência	Part. % Carga Tributária	Part.% Arrecadação
1	ICMS	Imposto indireto	E	6,72	20,58
2	Contr. para a Prev. Social	Contr. Social indireta	U	5,43	16,63
3	IR	Imposto direto	U	5,79	17,73
4	COFINS	Contr. Social indireta	U	3,39	10,38
5	Contr. FGTS	Contr. Social indireta	U	2,00	6,12
6	Contr. Soc. sobre o Lucro Líq.	Contr. Social direta	U	1,00	3,06
7	ISS	Imposto indireto	M	0,98	3,00
8	Contr. PIS/PASEP	Contr. Social indireta	U	0,89	2,73
9	IPI	Imposto indireto	U	0,81	2,48
10	Impostos s/ comércio ext.	Imposto indireto	U	0,66	2,02
11	IPVA	Imposto direto	E	0,61	1,87
12	IOF	Imposto indireto	U	0,59	1,81
13	IPTU	Imposto direto	M	0,52	1,59
14	Outros tributos estaduais		E	0,49	1,50
15	Contr. Seg. Soc. Serv. Púb-CPSS	Contr. Social direta	U	0,50	1,53
16	Contr. Prev. Serv. Púb. Estados	Contr. Social direta	E	0,35	1,07
17	Contr. Salário Educação	Contr. Social indireta	U	0,32	0,98
18	Contr. Sistema S	Contr. Social	U	0,31	0,95

		indireta			
19	Outros tributos federais		U	0,37	1,13
20	Outros tributos municipais		M	0,24	0,73
21	ITBI	Imposto direto	M	0,19	0,58
22	Contr. Prev. Serv. Púb. Mun.	Contr. Social direta	M	0,15	0,46
23	Contr. concusos prognósticos	Contr. Social indireta	U	0,09	0,28
24	ITCD	Imposto direto	E	0,11	0,34
25	CIDE Remessas	CIDE indireta	U	0,05	0,15
26	Contr. Pensão Militar	Contr. Social direta	U	0,04	0,12
27	Contr. Rural	Contr. Social indireta	U	0,03	0,09
28	ITR	Imposto direto	U	0,02	0,06
29	Cont. Sindical	Contr. Social indireta	U	0,01	0,03
	Total da Carga Tributária			32,66	100,00

INDICADORES	Partic.
Tributos Indiretos	70,97%
Tributos Diretos	30,31%
Impostos Diretos Pessoais	17,30%
Impostos Diretos Reais	4,44%
Tributos da União	68,28%
Tributos dos Estados	25,35%
Tributos dos Municípios	6,37%

BRASIL, Ministério da Fazenda, Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015: análise por tributos e base de incidência**, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em: 13/04/2017