

Fernanda Piaginni Romanelli

O FEDERALISMO ASSIMÉTRICO E A FALTA DE AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Belo Horizonte – MG

2016

Fernanda Piaginni Romanelli

O FEDERALISMO ASSIMÉTRICO E A FALTA DE AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, do XII PROAP, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte – MG

2016

R758f Romanelli, Fernanda Piaginni.
O federalismo assimétrico e a falta de autonomia dos municípios
/ Fernanda Piaginni Romanelli. -- 2016.
80 p. : il.

Monografia (Curso de Especialização em Administração Pública)
– Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação
João Pinheiro.

Orientador(a): João Batista Rezende
Referência: 75-80

1. Administração municipal – Brasil. 2. Fundo de Participação dos
Municípios (FPM). 3. Federalismo - Brasil. 4. Federalismo Fiscal -
Brasil. I. Rezende, João Batista. II. Título.

CDU 352(81)

Fernanda Piaginni Romanelli

O federalismo assimétrico e a falta de autonomia dos Municípios

Curso de Especialização em Administração Pública - PROAP XII

Ênfase em Direito Administrativo

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, do XII PROAP, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Aprovado(a) na Banca Examinadora

João Batista Rezende – Professor Doutor na Fundação João Pinheiro

Eduardo Teixeira Leite – Mestre em Economia e Professor na Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de abril de 2016

RESUMO

Este trabalho destina-se a analisar os problemas atualmente enfrentados pelos Municípios na organização atual do federalismo brasileiro. São analisadas as bases teóricas e históricas do federalismo e como esta forma de organização do Estado foi importada pelo Brasil. A partir da análise da Constituição, dados e mapas percebe-se que após a Constituição de 1988 os municípios alcançaram o status de ente federado, receberam diversas competências e responsabilidades locais e a contrapartida fiscal que naquela época se entendeu ser suficiente para assegurar a sua autonomia. Todavia, desde então, a fatia de recursos repassados aos Municípios diminuiu, havendo a concentração de recursos no ente central, o que gera dependência financeira e política das entidades subnacionais e afronta o federalismo objetivado pela constituição originária.

Palavras-chave: Federalismo; Competência; Centralização; Descentralização; Federalismo Fiscal; Municipalização; Controle; Repasses Financeiros

ABSTRACT

This work is intended to analyze the problems currently faced by the municipalities the current organization of Brazilian federalism. The theoretical and historical bases of federalism are analyzed and how this form of state organization was imported to Brazil. From the analysis of the Constitution, data and maps it is clear that after the 1988 Constitution municipalities have attained the status of federal entity , received various skills and local responsibilities and the tax return at that time it was considered to be sufficient to ensure their independence . However, since then, the share of funds transferred to the municipalities decreased, with the concentration of resources in the central entity which creates financial and political dependence of subnational entities and shame federalism objectified by the original constitution.

Palavras-chave: Federalism; competence; centralization ; decentralization; Fiscal federalism; municipalization ; control; Financial transfers .

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. FEDERALISMO.....	11
2.1 O federalismo como forma de organização democratizante de Estado e demandante de autonomia	14
2.2 Federalismo cooperativo e federalismo competitivo.....	22
2.3 Federalismo fiscal assimétrico	27
3. A ASCENSÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	33
3.1 Autonomia.....	35
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	39
4.1 A assimetria fiscal do federalismo pátrio	39
4.2.1 Repasses vinculados	48
4.2.2 Critérios para a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	54
4.2.3. Repasses voluntários.....	55
4.3 Análise sobre a dependência dos municípios e sua evolução: a falta de responsabilidade fiscal causada pela dependência tributária.....	61
5. CONCLUSÕES.....	69

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 se inicia informando que o Estado brasileiro é formado pela União indissolúvel de estados e municípios sob a forma de um regime democrático de Direito. O art. 60, §4º, I da carta constitucional (BRASIL, 1988), por sua vez, é claro ao determinar que nenhuma lei ou emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de estado não deve sequer ser objeto de deliberação.

Percebe-se que a norma fundadora do sistema jurídico atual protegeu a organização federativa. A Constituição mais democrática da história brasileira organizou o Estado de forma mais democrática que encontrou. Também foi inaugurada a federação de três níveis, visto que pela primeira vez na história reconheceu-se o município como ente federado, apto a gerar e receber recursos, além de ser responsável pela gestão das principais atividades do Estado diante de seus cidadãos.

Se a descentralização provocada pela federação de três níveis gera ganho democrático de um lado, de outro, deu poderes e responsabilidades a entes que não foram ou não estavam preparados para tais deveres, enquanto retirou recursos do ente central, historicamente acostumado a ser maestro da política e das finanças públicas pátrias.

Como forma de reação, a União tem retornado a concentrar recursos em seu caixa, o que tem desfavorecido os municípios, que crescem em importância, serviços, quantidade e despesas. Mesmo os repasses vinculados, decorrentes que verbas que são arrecadadas pela União e pelos estados, e que devem obrigatoriamente redistribuídas, não proporcionam autonomia financeira aos municípios, que ficam suscetíveis ao planejamento da arrecadação central, gerando o que vários autores destacam como “Brecha vertical”, sendo assim entendida a “[...] *deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a própria receita e a necessidade de gastos, que é típico dos estados e municípios [...]*” (VINHAS, 2015, p. 130) o que prejudica a autonomia das entidades subnacionais, o federalismo e a própria democracia.

A título de exemplo, se verificamos o histórico político e o fiscal dos quatro últimos anos, percebe-se que a União tem realizado sucessivas desonerações

fiscais para incentivar o crescimento econômico. Todavia, estas desonerações têm impactado diretamente os valores repassados aos municípios, visto que eles têm direito a parcela da arrecadação de alguns dos tributos desonerados. Em diversas oportunidades, para suprir a diminuição de receitas a União tem compensado, por conta própria, a diferença na arrecadação.

Todavia, desde meados de 2014, como será possível verificar nos gráficos colacionados nos próximos capítulos, esta compensação não tem ocorrido e o prejuízo decorrente da queda na arrecadação tem sido repassado aos municípios. Por outro lado, estes são altamente dependentes de tais recursos para executar as suas atividades de rotina, o que inclui o leque de serviços e atividades públicas que eles assumiram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Isso ocorre porque os Municípios são dependentes destes repasses vinculados, que são incluídos na própria lei orçamentária municipal, para o pagamento de suas despesas de rotina de forma que a execução desta receita também é vinculada para o Município.

Esta situação gera uma segunda dependência: a necessidade de receber de entes centrais verbas para a realização de investimentos. Esta é ainda maior do que a primeira, visto que este repasse dos entes centrais aos Municípios é voluntário, ou seja, pode não ocorrer ou ocorrer fora do momento que é oportuno para o Município, não raramente gerando desequilíbrio nas finanças municipais.

A sujeição em relação ao ente central para o recebimento tanto das receitas voluntárias quanto das vinculadas evidencia a fragilidade da distribuição de recursos da federação brasileira, instigando o estudo sobre quais seriam as questões envolvidas desde a escolha de um estado federado, da descentralização das políticas públicas e sobre a medida de autonomia fiscal efetivamente necessária.

Ou seja, existe uma assimetria entre a distribuição de receitas e de responsabilidades no sistema federativo brasileiro gerando desproporção entre a arrecadação e a distribuição de competências na execução de serviços, que recebe o nome de federalismo fiscal assimétrico.

Pode-se, então, questionar: a dinâmica fiscal da federação tende a

continuar e a intensificar paulatinamente a dependência dos municípios em relação aos entes centrais, o que afronta os princípios de uma federação e os objetivos da República Federativa do Brasil?

Nesse contexto, tem-se como objetivo geral avaliar o impacto do federalismo fiscal assimétrico para a continuidade e intensificação da dependência fiscal dos municípios brasileiros.

Especificamente pretende-se:

- i) estudar o federalismo fiscal assimétrico;
- ii) conhecer a dependência dos municípios e sua evolução.
- iii) Verificar se existe um ciclo que aumenta essa dependência

O texto está organizado da seguinte forma: no Capítulo 1 são apresentados os fundamentos da formação de um Estado democrático e de como, na história brasileira, chegou-se à conclusão de que é a melhor escolha para a organização estatal.

O Capítulo 2 apresenta o histórico e os fundamentos do federalismo, suas características e seu aspecto fiscal, em que em momentos distintos defende-se ou rebate-se a assimetria dos entes, assim como os incentivos para que ele assuma o formato cooperativo ou concorrente.

O Capítulo 3 trata da ascensão e da dependência, jurídica, administrativa e financeira dos Municípios desde a promulgação da Constituição da República de 1988.

O Capítulo 4 trata da análise de resultados, avaliando a assimetria na distribuição de recursos atualmente existente, classificando as receitas que são repassadas aos municípios, entre as receitas vinculadas, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios, e as voluntárias, delibera sobre a importância destes repasses e os efeitos da dependência dos municípios sobre eles, assim como os critérios e destes repasses as responsabilidades assumidas pelos municípios para a execução destas despesas.

As conclusões são apresentadas no Capítulo 5, perpassando o amadurecimento institucional dos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e assunção de responsabilidades por um lado e a vulnerabilidade econômica e política enfrentada pela dependência de repasses de entes centrais, de outro lado. Não se nega a necessidade de eventual controle sobre os gastos embora seja imprescindível a alteração das regras atuais sobre a distribuição de recursos caso se pretenda atender ao federalismo como fundamento da República.

A proteção ao sistema federal é, conforme adiantado, um imperativo constitucional por ser entendido como a melhor forma de organização de um Estado de proporções continentais, como é o caso do Brasil, para proporcionar uma República democrática. Afinal, como se verá adiante, são em pequenos nichos que a participação e o diálogo, dois elementos que proporcionam o controle social e a própria democracia, acontecem.

1. FEDERALISMO

Federalismo, então, é a forma de organização de um Estado em que existem vários níveis de organização cada qual com autonomia jurídica, política e financeira em relação aos demais entes.

É também considerado uma forma de descentralização política, visto que os núcleos de autogoverno autônomo aumentam em quantidade mas diminuem em tamanho, o que os aproxima da população local e torna, em princípio, mais viável o controle social e político sobre os atos e políticas públicas realizadas.

Mas a busca de efetividade democrática implica em descentralização, em nível municipal, para proporcionar o maior grau possível de democracia:

No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o locus privilegiado para a sua implementação autônoma (LASSANCE, 2007, pag.14).

Por outro lado, ainda existe grande concentração de receitas e responsabilidades para o ente central, característica natural do processo de formação pátrio, como evidencia Magalhães:

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar um novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios é muito grande, fazendo com que nós tenhamos um dos estados federais mais centralizados do mundo. Isto ainda é uma grave distorção, que tem raízes no autoritarismo das "democracias formais constitucionais" que tomaram conta da América Latina na década de noventa, com a penetração do perverso modelo neoliberal: os neo-autoritarismos ou o neopresidencialismo autoritário, segundo o constitucionalista Friedrich Muller. (MAGALHÃES, 2004, pag.09)

Ainda, conforme alerta o Professor, a compreensão de todas as alterações constitucionais acerca do federalismo deve ter em vista este histórico de centralização de poderes, a fim de evitar que a concentração retorne a ocorrer:

A compreensão do nosso federalismo como federalismo centrífugo é de fundamental importância para sua leitura constitucionalmente correta e para que se exerça uma leitura constitucionalmente adequada das regras infraconstitucionais, assim como um correto controle de constitucionalidade, coibindo contratos, medidas

provisórias, atos administrativos e emendas à Constituição inconstitucionais, pois tendentes a abolir a nossa forma federal (centrífuga), limite material expresso ao poder de emenda à constituição, e, logo, restrição a qualquer ação contrária à forma federal centrífuga. Não é necessário lembrar que se uma emenda centralizadora, logo, tendente a abolir a forma federal, é inconstitucional, inconstitucional também será qualquer outra medida neste sentido. (MAGALHÃES, 2004, pag.09)

Para tornar o federalismo político possível, a Constituição elaborou uma descentralização de três níveis: política, administrativa e fiscal, de acordo com entendimento da primeira geração das teorias de federalismo fiscal, de que a descentralização proporciona uma execução ótima de recursos e o controle social:

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 apoiava se, portanto, em três pilares: (a) descentralização política, com a elevação dos municípios ao status de entes federados, autônomos; (b) descentralização administrativa, com o repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais; e (c) descentralização fiscal, com o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais, como IPTU e ISS.

Essa posição era reforçada pelo Consenso de Washington, que declarava que a descentralização não era boa apenas para a economia, mas também para a política das democracias em desenvolvimento, ao aproximar o governo das pessoas, ampliar a oferta de serviços e criar sistemas de accountability (STEPAN, 2000). Enfim, a descentralização foi fortemente recomendada pelas agências de financiamento para os países da América Latina no início dos anos 90, bem como amplamente defendida pelos movimentos democratizantes, que a viam como um dos pilares do processo de democratização e ampliação dos direitos sociais, tanto que essas coisas se confundiam com frequência, inclusive com reflexos na elaboração do texto constitucional (OLIVEIRA, 2015, pag. 02)

A importância dada pela Carta Magna ao tema o transformou em cláusula pétrea, ou seja, em princípio, o art. 60, §4, I impede que o federalismo seja objeto de deliberação ou de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-lo.

Contudo, percebe-se que as reformas tributárias têm dilapidado a autonomia dos entes federados, o que afronta a própria defesa do federalismo fiscal. Esta concentração decorre tanto da competência residual da União quanto de brechas na legislação, conforme evidenciam Serra e Afonso (1999), esclarecendo que a divisão de competências tributárias na redação originária da Constituição de 1988 diminuiu a importância arrecadada pela União, que demandou recursos para exercer as suas atividades:

Se o capítulo do sistema tributário na Constituição federal e as leis complementares que o regulamentam são bastante precisos e detalhados a respeito das competências e repartições de receitas tributárias de cada um dos três níveis de governo, o capítulo constitucional que trata das atribuições governamentais é bem mais vago, não estabelecendo uma clara distribuição de tarefas entre essas esferas. Em resumo, há superposição de ações em algumas áreas e carência em outras, o governo central não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos subnacionais adotam políticas exageradamente autônomas. Se a União ou mesmo alguns estados, por um lado, encolhem sua participação nos investimentos e programas de duração continuada, por outro, não transferem pessoal e bens para as unidades estaduais ou locais, o que gera, *ceteris paribus*, um aumento não previsto das despesas públicas agregadas. Aliás, outro fator constitucional que contribuiu para tornar mais rígidas as relações fiscais dentro da federação foram os dispositivos que impuseram o regime único de trabalho para os funcionários das três esferas de governo, a garantia de aposentadorias precoces e integrais na área pública e a transformação de todos os funcionários regidos pelas leis trabalhistas do setor privado (CLT) em estatutários, de acordo com a proposta e o empenho, na época, do chamado “Centrão”, agrupamento que uniu parlamentares do Centro à Direita. (SERRA; AFONSO, 1999, pag. 14)

A Constituição, ao estabelecer o federalismo de três níveis, reforça a sua natureza democrática por um lado, mas garante certa uniformidade no planejamento e execução de leis.

Neste sentido, seria mais fácil à população de um município verificar se os serviços públicos de saúde e de educação estão sendo prestados de maneira adequada ou se o dinheiro está sendo gasto como devido do que cada cidadão do País, por exemplo, verificar a assiduidade dos seus representantes no Congresso Nacional.

Todavia, para ser viável a execução e o controle dos recursos e das políticas públicas é necessário que se tenha com transparência e precisão o quanto cada ente recebe ou, ainda, para que o município seja imputado por não gastar o que deveria em determinado setor, ele precisa ter condições de gerir os recursos a ele destinados para que possa gastá-los ou contingenciá-los de forma adequada.

Entretanto, quaisquer sistemas federativos convivem com a competição entre os entes para concentrar mais recursos em detrimento dos demais e debatem as formas cooperativas para proporcionar a distribuição destes recursos de forma mais justa ou eficiente, conforme o caso.

Todavia que se tem visto é uma delegação de competências na execução de serviços públicos com a dependência econômica dos Municípios dos recursos repassados pelo governo Federal.

1.1 O federalismo como forma de organização democratizante de Estado e demandante de autonomia

A ideia de Estado Federado surgiu nos Estados Unidos na oportunidade de organização da sua carta constitucional, após a proclamação de independência em relação à Inglaterra.

Os fundadores da nova nação, naquela oportunidade, encontravam-se em uma encruzilhada: por um lado, tentavam elaborar um governo único para as colônias que acabaram de se emancipar. Por outro, tinham como objetivo formar um governo democrático. Mas a democracia somente mostrara a sua face, até aquela oportunidade, em nações de menor porte, como foi o caso da França e Inglaterra.

A escolha de um modelo que permitisse simultaneamente a autonomia no governo de cada uma das colônias organizadas sob a forma de estado, o que proporciona uma atividade democrática mais direta em âmbito regional, mas sob a coordenação de um governo central culminou na criação do sistema federal estadunidense, que encontrou, então, na formatação em questão uma alternativa para conciliar o ideal republicano, que inspirou a independência do País, com a necessidade de gerenciar um Estado de proporções continentais, de acordo com Starling (2013):

Ao se autodeclararem federalistas, Hamilton e seus parceiros estavam apresentando – e defendendo vigorosamente – um projeto de República inédito. (...)

A face mais evidente do quanto essa proposta era ousada, é claro, a ideia de uma república expandida: grande demais para a imaginação política da época, que considerava sua viabilidade somente em pequenos territórios e concebida para ter uma abrangência de dimensões continentais. Mas inédita, de fato, foi a invenção do “esquema de representação”, o eixo pelo qual toda a nova estrutura da República deveria se movimentar, a solução apresentada por Madison para escapar dos riscos das soberanias duais – como, por exemplo, a de governo sobre governo ou de comunidade sobre indivíduos – e tornar viável sua proposta de federação republicana.

O “esquema da representação” foi criado para funcionar como uma dobradiça bem azeitada e permitir a Madison articular as duas pontas

de sustentação da estrutura federal da República. Em uma ficava o mecanismo de preservação de parte da autonomia dos Estados. Na outra, as condições de sua fissão em uma comunidade muito maior.

O movimento de dobradiça, uma vez em funcionamento, revelava os andaimes do que viria a ser o projeto do federalismo norte-americano: a República seria grande o bastante para se proteger, dotada de mecanismos expressamente indicados de controle e de jurisdição constitucional única sobre deferentes matérias de governo, mas também teria garantido constitucionalmente o exercício dos poderes residuais – não enumerados de acordo com a Constituição – em escala territorial reduzida, de acordo com o padrão clássico, tanto no momento de regulamentar os assentos da vida cotidiana do cidadão, quanto no de conservar a liberdade republicana. (STARLING, 2013, pag. 288/289)

Todavia, a existência de um federalismo político implica na necessidade de um federalismo fiscal equilibrado, ou seja, na distribuição de receitas proporcionais às responsabilidades e competências assumidas por cada ente federado.

O tema passou a ser discutido nos Estados Unidos após a crise de 1929, quando, visando apoiar os governos locais na recuperação da crise, o governo central repassou ostensivamente recursos para as esferas locais, sendo que esses repasses chegaram a quase 40% das receitas recebidas pelos governos locais na década de 70 (ASSUNÇÃO, 2013).

Todavia, questionou-se o fato desses repasses normalmente serem vinculados a destinações específicas, o que tolhia a autonomia regional. Em atendimento às críticas, o então presidente Nixon anunciou em 1969 um plano de desenvolvimento denominado “novo federalismo” ou *new federalism*, que partia do pressuposto que as receitas e os serviços deveriam ser descentralizados e que os repasses seriam vinculados aos entes subnacionais por fórmulas pré-determinadas (ASSUNÇÃO, 2013).

Posteriormente, em 1983, o modelo foi revisto pelo presidente Ronald Reagan, que tornou a vincular os repasses a destinações específicas, mas atribuindo maior liberdade do que a inicial para os governos locais realizarem a execução dos gastos. Atualmente os repasses são regidos por leis ordinárias e interpretações jurisprudenciais (ASSUNÇÃO, 2013).

No entanto, não se pode afirmar que, mesmo nos EUA, a discussão sobre a repartição de receitas e competências foi pacificada, visto que *mediania* entre

desconcentração política e concentração de recursos financeiros passa por discussões sobre efetividade democrática, *accountability*, efetividade do estado de bem estar, assim como as funções alocativas e redistributivas do Estado, temas constantemente revisitados por estudiosos e políticos.

O Brasil, no entanto, seguiu por outros caminhos antes de importar o federalismo. Desde 1500, oportunidade de sua suposta descoberta, o Brasil é considerado como uma unidade e, dada a vastidão de seu território, foi dividido em territórios (na época, as capitanias hereditárias) apenas para viabilizar sua administração.

Quando, em 1822, o Brasil se tornou independente ele permaneceu como uma grande unidade (o tamanho do país proporcionou que seu representante fosse denominado imperador e não rei) dividida em estados, novamente, pela dificuldade de administrar a nação de seu centro.

A proclamação da República em 1889 tentou importar o federalismo adotado pelos Estados Unidos um século antes, dividindo os Estados em unidades federadas. Os municípios foram reconhecidos pela Constituição sendo previsto que a sua organização, dentro de seu “peculiar interesse” (conceito jurídico indeterminado) seria assegurada pelos Estados membros, no texto final da Constituição Federal de 1891 (BRASIL, 1891) e nas Estaduais que a ela se seguiram. Em 1926 reforma constitucional aumentou as hipóteses de intervenção no município. (PREDIGER, 2003). Ou seja, de um lado havia autonomia, de outro esta derivava de regulamentação e era vulnerável à intervenção do Estado.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), elaborada em um cenário de crise econômica e política – especialmente a decorrente da chamada “política dos governadores”, que proporcionou aos estados de Minas Gerais e São Paulo a alternância e exclusividade no poder até a Revolução de 1930 - tornou a concentrar poderes antes dos Estados na União como forma de controlar e estabelecer a crise que o formato federalista havia criado.

Neste contexto, os Municípios tiveram competências legislativas previstas na carta constitucional, sendo novamente reconhecida a sua autonomia para assegurar seu “peculiar interesse”, especialmente quanto ao aspecto político,

havendo, por exemplo, a possibilidade de se eleger Prefeitos e Vereadores além da possibilidade de instituírem impostos e taxas. Todavia, aos estados foi concedida a prerrogativa de criar um órgão de assistência e fiscalização municipal que, ao final, tolhia a autonomia dada pela mesma carta constitucional.

A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) foi formalmente federal e efetivamente concentrada, uma vez que, de fato, ela não entrou em vigor, sendo suspensa pelos Decreto-lei nº 1.202/39 (BRASIL, 1939), alterado pelo Decreto-lei nº 5.511/43 (BRASIL, 1943). O período foi marcado pelo Estado Novo ou Ditadura Vargas, o que demandou concentração de poderes no ente central. A autoridade dos Municípios era nomeada pelo Governador e suas receitas próprias diminuíram. Permaneceu nesta constituição a possibilidade de existência de um órgão estadual para fiscalizar e auxiliar os municípios e a possibilidade dos estados nomearem os prefeitos das capitais.

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), decorrente da redemocratização, devolveu a autonomia política aos Municípios (podendo o governo estadual nomear os prefeitos das capitais) mas não retornou com o federalismo anterior à ditadura de Vargas pelo temor do retorno da Política dos Governadores (a política café com leite).

A constituição continuou prevendo a autonomia para o município cuidar do seu “peculiar interesse” e de “serviço público local”, sendo que ambas as situações poderiam ser avocadas e definidas pelo Estado que também podia lhes delegar suas funções. Por outro lado, foram previstos repasses para o Município de recursos arrecadados pelos estados e pela União (PREDIGER, 2003).

O Golpe Militar de 1964 trouxe consigo a outorga de novas constituições em 1967 (BRASIL, 1967) e em 1969 (BRASIL, 1969) que atribuíram à União ampla competência de intervir nos Estados e Municípios, podendo destituir seus representantes.

Mais uma vez, a carta constitucional reconheceu em uma via a autonomia municipal para tratar dos temas de seu interesse, mas previu possibilidade de intervenção externa caso a administração local fosse considerada subversiva pelo regime, nas capitais dos estados ou de unidades hidrominerais, entre outros.

Por outro lado, é deste período a Lei Complementar nº 01 de 1967 (BRASIL, 1967), que finalmente regulamentou a criação e a emancipação Municipal. Sob a perspectiva fiscal houve evolução: a competência tributária sobre o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) foi expressamente prevista, assim como a repartição de receitas decorrentes da arrecadação do IR e do IPI.

Embora a ditadura tenha sido um regime centralizador, medidas de descentralização foram necessárias devido ao contexto populacional do país: justamente na década de 60 a população urbana ultrapassou a rural, de forma que as cidades precisaram de mais atenção na gestão de políticas públicas e demandavam poderes para tanto.

A delegação das competências tributárias no Brasil decorreu mais da necessidade de governabilidade do que atenção à cultura de determinada região ou pela efetiva delegação e responsabilização das entidades subnacionais, o que tornou a divisão de competências vulnerável ao caráter centralizador ou descentralizador do governo nacional.

Todavia, até a elaboração da última carta constitucional discutia-se a natureza jurídica do Município. Sustentava-se que eram autarquias administrativas, estando, portanto, sob controle dos estados e do governo central. A Constituição de 1988, conhecida por ser a mais democrática da história pátria, reconheceu a autonomia de ente federado ao Município e trouxe o federalismo de três níveis: União, Estados e Municípios.

Os Municípios brasileiros foram então inseridos na organização federativa de forma inédita e sem aviso prévio com a promulgação da Constituição da República de 1988. Sem maturidade institucional e estrutura para trabalhar com as novas competências, muitos foram aqueles que falharam, e ainda falham, na gestão dos recursos públicos, como será possível ver adiante.

Em alguma medida impulsionada pela falta de estrutura, conhecimento técnico e pessoal especializado nos Municípios e pelo interesse na concentração de poder, a União tem concentrado paulatinamente, a partir da criação de novas fontes

de arrecadação exclusivas da União, a arrecadação de recursos e dilapida a distribuição de receitas.

Atualmente, é possível dizer que praticamente todos os Municípios têm forte dependência dos recursos recebidos dos entes centrais. Neste contexto, Oliveira (2008), oferece duras críticas à concentração de receitas existente:

Em verdade, parece-nos que não temos um Estado Federal, em sua essência, pois este se constituiria no exercício de poderes intangíveis. Temos um Estado Unitário descentralizado. O pacto que se instaura com o advento da nova Constituição já sofreu tantas e inúmeras alterações que os Estados-membros, aos poucos, vão perdendo autonomia. Esta decorre, inequivocamente, da preservação das suas atribuições e manutenção dos recursos que lhe são destinados para que cumpra suas finalidades e atinja os objetivos que lhe foram traçados. Ora, a todos instantes, o Estado federal mutila os Estados-membros

(...)

Procura-se restringir os recursos estaduais, concentrando-os na União. As regras tributárias buscam esvaziar os conflitos regionais. Ora, isso é próprio da federação. O confronto e os conflitos dizem respeito à própria essência do princípio federativo. (OLIVEIRA, 2008, p.36)

Segundo o professor, a dilapidação das competências (fiscais e não fiscais) de outros membros em detrimento da União é evidente sob as seguintes óticas: i) aspecto político, visto que as eleições para os Estados ocorrem de forma secundária em relação às eleições presidenciais; ii) Aspecto tributário, visto que os Estados estão subordinados à coordenação da União; iii) Administração previdenciária, uma vez que as regras que seriam de âmbito regional são uniformizadas pelo governo central; iv) Instrumentos de defesa, considerando que as normas mais importantes do Direito são de competência federal; v) sistema de controle de contas é concentrado, sendo que os Municípios sequer têm cortes de contas próprios; vi) Aumentos das competências da política e respectivo armamento; vii). Avocação de responsabilidades pelo Judiciário e Ministérios Públicos federais.

Arretche (2005), analisando a perspectiva tributária e fiscal, afirma existirem ao menos seis dimensões de dependência, a saber: i. definição das áreas de tributação exclusiva ii. autonomia dos níveis de governo para legislar sobre os próprios impostos, iii. Autoridade tributária para instituição dos tributos residuais, iv. Sistema de

transferências v. vinculação dos gastos e vi. autonomia para contrair empréstimos¹.

Se no âmbito dos Estados sente-se a existência de desequilíbrio fiscal, jurídico e político em relação ao poder central, sob o aspecto municipal ele é ainda mais acentuado. Desta forma, sob o aspecto político as eleições locais muitas vezes não ganham a importância que deveriam na população local. Sob o aspecto tributário não somente os municípios são dependentes da coordenação como dos repasses realizados pela União.

A segurança pública é ainda mais frágil, visto que alguns municípios criaram a Guarda Municipal, que institucionalmente possui poderes restritos à guarda patrimonial. Todavia a extensão destes poderes ainda é considerada controversa, sendo, inclusive, tema unanimemente reconhecido como repercussão geral pelo STF no RE n^o 608588:

Trata-se de saber o preciso alcance do art. 144, § 8^o, da Lei Fundamental, segundo o qual os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em uma primeira guinada de visão, a reserva de lei prevista no dispositivo se afigura demasiado abrangente. Todavia, tal elastério hermenêutico em nada se coaduna com o sistema constitucional de repartição de competências, o que impõe ao intérprete a sua delimitação. Noutros termos, é preciso que esta Corte defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais. Com efeito, não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, ex vi do art. 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado (e.g., segurança pública). No limite, o que se está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).²

Ainda, tampouco o município tem judiciário e controle próprios, de forma que toda a estrutura de controle dos municípios é feita tendo como base o relacionamento do estado federado com este controle, afinal, é o governador quem escolhe, com aprovação das assembleias legislativas, desembargadores do Tribunal de Justiça, conselheiros das cortes de contas, etc.

Se considerados outros elementos de autonomia que são necessários para que um ente se autogoverne sem intervenção externa, como Torres (2014),

¹ O último ponto não é tratado no artigo de Arretche, pois segundo a autora, por falta de dados. Pelo mesmo motivo, também não será tratado neste trabalho.

² Rel. Min. Luiz Fux. RE-SP n^o 608588. DOU 23/05/2013).

percebe-se a fragilidade do empoderamento local:

Como, então, identificar o federalismo fiscal e sua importância nos elementos determinantes do federalismo?

Ricardo Lewandowski, ao qualificar o federalismo, destaca a atribuição de rendas às unidades como um dos quatro atributos básicos do federalismo que seriam as seguintes, nas suas palavras “(a) repartição de competências, (b) autonomia política das unidades federadas; (c) participação dos membros na decisão da União; (d) atribuição de renda própria às esferas de competência”, com que concordamos integralmente.

Acrescentamos ainda os condicionamentos de segurança jurídica do federalismo, que concorrem para a sua preservação, a saber: (i) a rigidez constitucional das competências; (ii) o sistema bicameral, com o Senado, para coordenação federativa e direito uniforme; (iii) a existência de um Tribunal Constitucional que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver sobre inconstitucionalidades; e (iv) as medidas de intervenção federal para a proteção das unidades. (TORRES, 2014, pag. 34)

Se considerados esses elementos percebe-se que falta aos municípios um desenho mais preciso de atribuição e arrecadação, visto que normalmente cabe aos municípios a competência de regulamentação sobre temas locais, aos estados os regionais e cabe à União o regulamento de normas gerais.

Todavia, os limites entre o que é norma geral e o que é regulamento local, por exemplo, são muito tênues, de forma que as normas elaboradas a partir do processo legislativo federal passam a ter vinculação nacional, impactando, em algumas oportunidades, inclusive o orçamento de outras unidades.

Também falta aos municípios a representatividade nacional, como é o caso dos senadores, que são responsáveis por realizar o diálogo entre a União e os Estados. Em termos numéricos, o Brasil conta com 5 561 Municípios (IBGE, 2000); enquanto a Câmara dos Deputados possui 513 representantes (CAMARA, 2015), de forma que é evidente que muitos municípios sequer possuem representatividade para levar ao nível federal as suas demandas, ficando, desta forma, mais vulneráveis ao sabor da política do momento.

Naturalmente, não seria possível que cada município elegesse representante próprio. Todavia, eventual reforma eleitoral que unisse os municípios em distritos para a escolha de um deputado federal, por exemplo, garantiria a representatividade dos interesses de cada região perante o Congresso Nacional. Ou seja, o voto distrital seria uma solução interessante para a defesa de interesses locais

em nível nacional.

Outro exemplo de assimetria é o acesso ao STF por ações constitucionais com temas municipais, que também é restrito. O controle de funções institucionais é feito pelos Tribunais de Justiça, regidos com normas estaduais, que nem sempre possuem propriedade para tratar dos temas levados a sua apreciação. Políticas públicas são tratadas somente sob a perspectiva jurídica sem que exista a análise de outros impactos, premissas e da legitimidade da sua elaboração.

Por fim, a falta de autonomia financeira destes entes retira a sua autonomia institucional e, sobretudo, constitucional. A dependência dos Municípios de repasses de outros entes não proporciona efetivamente o federalismo, mas apenas uma descentralização de serviços e responsabilidades.

Todavia, em um regime federal, em princípio, não se deve sustentar a existência de hierarquia entre a União, os Estados e os Municípios, devendo ser incluída neste conceito a hierarquia de fato de que decorre a assimetria fiscal.

Desta forma, percebe-se que o estado federado foi concebido para que fosse reconhecido um Estado Soberano, posto que a soberania é indivisível, mas conciliando os interesses locais, onde a democracia efetivamente ocorre em âmbito político, orçamentário e fiscal.

Esta dependência se acentua devido à natureza do federalismo, que induz a competição entre os entes, às regras de repartição de receitas, vinculadas e discricionárias, a falta de regras para a criação de municípios, a irresponsabilidade fiscal que a dependência induz, como se verá adiante.

Uma vez que essas discussões são sempre refeitas com novos argumentos e perspectivas, a discussão sobre a medida ótima do federalismo fiscal se altera permanentemente.

2.2 Federalismo cooperativo e federalismo competitivo

O Estado federado é composto por unidades subnacionais que possuem maior ou menor obrigação para tornar efetivas políticas públicas e possui

maior ou menor autonomia para realizar estas tarefas.

Embora pretensamente autônomos estes entes compartilham e dividem tarefas e recursos. Uma vez que os recursos arrecadados devem ser repartidos ou distribuídos entre entes, ocorrem entre eles movimentos de cooperação e de concorrência, a depender dos interesses e regras envolvidas em cada caso.

Neste contexto, as relações fiscais podem ocorrer em nível vertical (entre o governo central e as unidades subnacionais), horizontal (entre os entes) ou misto (diversos relacionamentos dos governos), como esclarece Silva:

As relações fiscais, cooperativas ou competitivas são operacionalizadas por três mecanismos:

_o primeiro, denominado de vertical, refere-se às relações estabelecidas entre os três níveis de governo—federal, estadual e local— ou entre pelo menos dois desses segmentos;

_o segundo, definido como horizontal, está associado às relações firmadas entre unidades federativas em um mesmo nível de governo, ou seja, entre Estados ou entre municípios;

_por fim, é identificado o modelo misto, que articula diferentes níveis de governo e diversas unidades federativas. Essas formas de gestão federativa podem ser adotadas como decorrência de imposição institucional ou como produto da livre decisão entre as partes, com base no julgamento de que ações resultantes do esforço cooperativo ou competitivo podem conduzir à otimização dos retornos esperados pelas unidades federativas envolvidas no processo. (SILVA, 2005, pag.120)

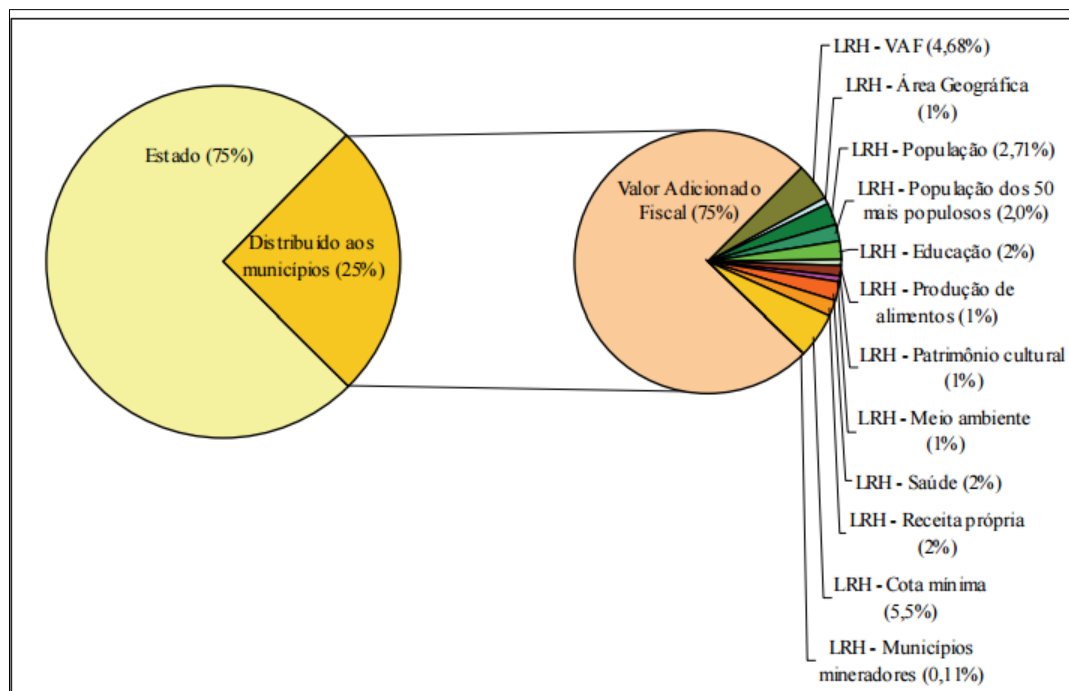
Os recursos financeiros recebidos por cada uma das unidades podem ser provenientes de arrecadação própria ou por redistribuição de recursos pelo governo central, sendo que este pode ter maior ou menor autonomia para alocar tais recursos, dependendo do modelo adotado. Também pode haver menor atuação regulamentar do poder central e uma disputa mais direta das unidades subnacionais para receberem estes recursos. Entende-se, diante desta diferença de cenário, que o federalismo pode ser cooperativo ou competitivo.

O federalismo torna-se competitivo quando as competências são divididas segundo área política incentivando os entes a competirem para receberem recursos ao mesmo tempo em que se preserva a área de atuação de cada ente.

São exemplos de critérios variáveis aqueles adotados pelo estado de Minas Gerais para realizar os repasses aos municípios mineiros, pela Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 (MINAS GERAIS, 2009), apelidada de Lei Hobin Hood, que

premia os municípios que se destacam em determinadas áreas (por exemplo, alcança um nível pré-determinado de qualidade do ensino público) com índices mais benéficos, naturalmente, dentro dos limites estabelecidos pela própria lei, como se segue no G:

Gráfico 01: Repartição dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios mineiros:



Fonte: Carvalhais (2010)

O problema do federalismo competitivo é que ele tende a prejudicar os investimentos sociais, como evidencia Franceze e Abrúcio (2009):

Um dos pontos fracos do modelo competitivo é a possibilidade da competição entre os estados levar a um problema de ação coletiva, tradicionalmente denominado na literatura como *race to the bottom* na provisão de políticas sociais. Isto se traduz em uma estratégia governamental dos estados de realização de menos investimento nas áreas sociais, para que não sejam atraídos novos beneficiários provenientes de outras unidades federativas. Nesse caso, os governos com maior atenção para o Welfare seriam vítimas do fenômeno do *free rider*, gerando mais custos para as políticas públicas com a possível (e paradoxal) perda de legitimidade perante seus eleitores. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p.28)

O padrão cooperativo é aquele que prevê competências (tributárias e sobre a atuação do Estado) exclusivas, subsidiárias e complementares, permitindo que as entidades entendam os limites de sua atuação e cooperem com as demais. Critica-se, no entanto, a eficiência do modelo:

Contrariamente ao modelo cooperativo, argumenta-se que a

interdependência presente no sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsividade. A necessidade de constante cooperação produz um grande número de veto players e cria o que Scharpf (1976) chamou de “armadilha da decisão conjunta”. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, pag.27)

No entanto, Franzese e Abrucio chamam a atenção ao fato da atuação do Estado ser mais dinâmica na vida real do que na doutrina, de forma que as relações entre os entes tende a ser cooperativa e concorrente, dependendo do caso:

Prova disso é que Daniel Elazar, um dos principais estudiosos do federalismo norte-americano, questiona a existência de um federalismo dual nos Estados Unidos, sustentando que o sistema de grants promoveu uma interação entre os governos central e estaduais que permite falar em um federalismo colaborativo. (...). No que se refere à “armadilha da decisão conjunta” típica do modelo cooperativo, há também literatura flexibilizando sua aplicação à federação alemã. Wachendorfer Schmidt (2000) critica a rigidez atribuída ao país, citando estudos que demonstram a possibilidade de sua adaptação a novos desafios sem a necessidade de uma reforma que diminua as áreas de decisão conjunta. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, pag.26)

Abrúcio, por sua vez, releva que o federalismo é intrinsecamente conflitivo, por mais que existam forças e dispositivos cooperativos, devendo as federações equilibrar os interesses existentes em suas esferas para extrair o melhor de cada uma delas:

Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos. O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental.

Não se pode esquecer, também, que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. (ABRUCIO, 2005, pag.04)

Segundo Silva (2005), os principais motivos de conflitos interfederativos seriam o acentuado grau de interdependência entre os entes e a transmissão de

externalidades, tanto as positivas quanto as negativas. É possível, no entanto, a harmonização desses conflitos a partir da: i) clareza na destinação das receitas e responsabilidades fiscais, ii) objetividade e estabilidade nas regras de transferência de recursos, iii) Incentivo à cooperação fiscal, iv) Imposição de limites ao endividamento interno e externo. Dessa forma tende-se evitar os conflitos:

A transparência e a precisão na definição de competências associadas à realização da captação de recursos necessários ao financiamento do setor público e ao desenvolvimento dos programas setoriais de atendimento das solicitações comunitárias são essenciais ao perfeito esclarecimento das ações governamentais, quanto à natureza da competência – exclusiva, compartilhada ou concorrente.

Esses requisitos, quando plenamente atendidos, tendem a evitar desperdícios de recursos em ações exercidas, concomitantemente, por diferentes esferas de governo, ou a impedir custos sociais derivados da ausência de atuação governamental em determinados segmentos de política. Por outro lado, a clareza na responsabilização pela administração dos recursos facilita as ações de controle exercidas pela sociedade e aumenta a possibilidade de obtenção de eficiência na gestão fiscal. (SILVA, 2005, pag.133)

A constituição brasileira, por sua vez, tem características cooperativas ao elencar competências de forma mais precisa e ao determinar quais seriam as competências comuns, mas a falta de especificação de algumas competências faz com que, de fato, as unidades subnacionais tendam a competir entre si:

Entretanto, apesar da previsão de uma futura lei complementar fixando normas para a cooperação entre União, estados e municípios, não foi promulgada nenhuma legislação geral, estabelecendo uma divisão funcional entre as esferas de governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, pag.28)

Atualmente, no Brasil, defende-se que o federalismo fiscal deve ter como características a subsidiariedade, descentralização e cooperação para que, simultaneamente, sejam alcançados níveis sociais mais confortáveis e para proporcionar o controle e o desenvolvimento econômico.

A descentralização presta-se à aproximação dos entes estatais às necessidades das pessoas, numa busca de democratização do acesso ao público e eficiência administrativa na aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, favorece ao controle sobre os gastos públicos, pela maior fiscalização que possibilita, mediante intensa participação popular. E tanto mais quando implanta-se forma de orçamento baseada na cooperação popular, como é o caso do chamado orçamento participativo, experiência sobremodo positiva de alguns municípios brasileiros. No plano da descentralização, mesmo estados unitários podem adotar modelo de financiamento típico de

"federalismo fiscal".

Quanto à subsidiariedade, o princípio de simetria entre as pessoas competentes impõe um respeito constante aos limites materiais do exercício do poder de cada uma destas. Em toda a América Latina, por muito tempo, discutiu-se sobre serem os municípios entidades autárquicas, sob a forma de descentralizações administrativas territoriais, ou entes dotados de autodeterminação, como autonomias; com um poder tributário delegado ou com um sistema tributário autônomo. Na atualidade, contudo, a tendência é a confirmação da autonomia das competências em ordem institucional, político, administrativo e tributário. (TORRES, 2008, p. 3)

Para tanto, a descentralização é levada ao grau municipal, não apenas o estadual, como ocorrem nos demais Estados federados. No entanto, ao descer a federação a mais um nível de governo, as discussões sobre os papéis de cada um dos entes se multiplicam.

2.3 Federalismo fiscal assimétrico

Uma vez que a efetividade da forma federativa de Estado depende da alocação dos recursos estabelecidos no federalismo fiscal, à medida que as Teorias do Estado evoluíram, alteraram os entendimentos e considerações da distribuição dos recursos entre a entidade nacional e as entidades subnacionais.

As denominadas teorias de primeira geração, defendidas entre os anos 50 e 70, atribuíram ao poder central a função alocativa dos recursos recebidos. Naquele período, em que preponderava o Estado de Bem-Estar, sustentou-se que o governo central possui melhores condições de redistribuir os recursos entre as unidades subnacionais e garantir isonomia do desenvolvimento de unidades com desenvolvimento e condições desiguais.

Por outro lado, as entidades subnacionais, mais próximas do público-alvo das políticas públicas, possuem maiores condições de entender as demandas da sua população e, ainda, serem controladas por esta, proporcionando o *accountability* no regime local.

Assim, essas teorias defendiam a centralização da arrecadação pelo ente central, como esclarece Vargas:

Nesta última situação, a descentralização promoveria ganhos de eficiência, sob a hipótese de que as esferas locais conhecem melhor

os gostos e as preferências do consumidor por serviços públicos, possibilitando, assim, uma oferta Pareto eficiente. Segundo essa perspectiva, caberia aos governos subnacionais a oferta descentralizada de níveis eficientes de determinados bens públicos, limitados ao consumo de seus residentes, o que garantiria o atendimento mais adequado de suas preferências. (VARGAS, 2011, pag. 54)

Nesta perspectiva, a concentração de recursos pelo ente central proporcionaria uma divisão ótima de recursos. Esta concepção foi questionada na década de 80 em conjunto com a defesa de um Estado mais liberal. Considerando que a complexidade das finanças públicas dificulta a transparência e o controle, defendeu-se a simplificação das receitas e despesas do Estado para proporcionar o *accountability*. Por outro lado, são alteradas as funções do Estado.

A função do órgão central se altera: em lugar de redistribuir recursos ele apenas regula a forma de arrecadação das entidades subnacionais, *“quanto maior o foco na eficiência e na autonomia, menor o papel das transferências federais, menor a ingerência do governo federal nas esferas subnacionais, em todos os casos, teoricamente tratados como situação de exceção”* (VARGAS, 2011, pag.60).

Desta forma, mantém-se a concentração de recursos alterando-se, no entanto, as regras de distribuição e o argumento que legitima esta situação:

o “Federalismo Fiscal de Segunda Geração” manteve como elemento central a esfera fiscal, mas agregou enquanto áreas de estudo a dimensão política e outras dimensões consideradas necessárias para se redesenhar uma atuação fiscalmente responsável dos governos subnacionais em contextos descentralizados. Essa atuação não seria automática, dependendo, além de mecanismos de *accountability* locais redesenhados, da edificação de institucionalidades coordenadoras no âmbito das relações intergovernamentais. (VARGAS, 2011, pag.69)

Sob a perspectiva econômica, a diminuição da ingerência do ente central em relação aos valores arrecadados por cada unidade proporcionaria a concorrência entre os entes, o que aumentaria o potencial de arrecadação de cada um deles, visto que cada um tende a melhorar as suas formas de arrecadação e de atração de investimentos para indenizar as suas receitas.

Mas esta lógica também guarda distorções visto que a tese segundo a qual a descentralização proporciona um melhor controle local sobre as finanças públicas, de fato, não se mostrou efetiva, assim como a competição entre os entes não

se provou eficiente:

Em todo caso, nenhum dos estudos empíricos existentes sobre corrupção ou bom governo constituem provas aceitáveis das hipóteses que vinculam a competição intergovernamental e os constrangimentos sobre os políticos locais. Em primeiro lugar, pode não ser suficiente a simples identificação de autonomia regulatória ou tributária dos governos subnacionais ou mesmo a observação de que a competição horizontal realmente acontece. Em alguns países, a estrutura do regime tributário subnacional pode encorajar a exportação de impostos ou acordos corruptos entre governos subnacionais e empresários. Além disso, embora todos os supostos benefícios da descentralização suponham ganhos em accountability, muito pouco se sabe sobre os vínculos entre os tipos de descentralização fiscal e de políticas (ou, melhor dito, superposição) e a capacidade dos eleitores de responsabilizar as autoridades locais por aquilo que fazem. (RODDEN, 2005, pag. 22)

Desta forma, a lógica foi novamente questionada na década de oitenta, quando se percebeu que alguns Estados levaram a cabo a descentralização de forma extrema da arrecadação e na gestão destes recursos e como isso inviabilizou o Governo central de exercer a sua função de estabilizar a economia e redistribuir os recursos para as unidades que efetivamente precisam. Conclui-se que a descentralização extrema provocou enfraquecimento do federalismo pela falta a centralidade redistributiva.

Neste período ressurgem os argumentos em favor da alocação assimétrica dos recursos e as responsabilidades. Todavia, percebe-se que tal situação também pode gerar irresponsabilidade fiscal e proporciona o aumento da corrupção, como releva Rodden:

Se a descentralização de fato envolvesse a transferência líquida de autoridade conforme formulado pela teoria do federalismo fiscal, poder-se-ia aproximar o governo “do povo” e melhorar a informação, accountability e “responsividade” [responsiveness] em relação aos cidadãos. No entanto, quando a descentralização envolve acrescentar camadas de governo e expandir áreas de responsabilidade compartilhada, pode facilitar a transferência de “culpa” ou de créditos políticos, na prática reduzindo a accountability. Pior ainda, em países que já sofrem do fenômeno da corrupção, pode conduzir à competição pela extração de rendas e confusão sobre as bases do suborno (SHLEIFER & VISHNY, 1993). Os estudos anteriores sobre corrupção, em que as variáveis exógenas eram medidas de descentralização do gasto e uma variável dummy “federalismo” não permitiam distinguir entre essas possibilidades (RODDEN, 2005, pag. 20)

Atualmente, além da busca de uma forma eficiente na distribuição de recursos e responsabilidades, discute-se os efeitos desta distribuição. Questiona-se a

falta de comprometimento fiscal que as unidades subnacionais podem assumir caso entendam que sempre serão socorridas pelo ente central em momentos de crise:

O conceito de ameaças não críveis é uma parte essencial do fenômeno conhecido como restrição orçamentária maleável (ROM). Este efeito, primeiramente descrito por Kornai (1980; 1986), é caracterizado por uma situação na qual “a relação estrita entre dispêndios e receitas é afrouxada, porque gastos em excesso serão cobertos por alguma outra instituição, tipicamente o Estado” (KORNAI, 1986, p. 4, tradução livre). Este fenômeno foi primeiramente utilizado para descrever o comportamento de empresas estatais em economias socialistas. Neste contexto, a ROM surge do fato de que estas firmas não aceitam como críveis a ameaça do governo central de que não irá socorrê-las em caso de necessidade. Os gerentes das empresas estatais saberiam que o desemprego causado por uma falência seria bastante prejudicial aos interesses políticos do governo e, assim, o socorro seria consistente com os interesses governamentais. (BOUERI, 2012, pag.243)

Os efeitos desta falta de compromisso fiscal podem ser dirimidos pela existência de um sistema de controle ostensivo sobre as unidades assim como pela existência de leis sobre o tema, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000).

Percebe-se que o respaldo da divisão de competências entre as unidades de uma federação vai muito além do tratamento dado pela Constituição e pelas demais normas que tangenciam o tema. Para tratar do federalismo fiscal no Brasil deve-se compreender qual é o federalismo escolhido pelo Estado Brasileiro.

A partir da determinação deste marco o princípio federalista deve ser interpretado por dois vieses “*pode-se voltar ora para os aplicadores do direito, e principalmente, da Constituição; ora para o legislador em curso da elaboração das leis*” (FERNANDES, 2010, pag. 208).

O federalismo fiscal, que proporciona a autonomia pregada pelo federalismo político, poderá ser simétrico ou assimétrico, conforme evidenciado nas palavras de Raul Machado Horta:

O federalismo simétrico (...) corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen a simetria federal, envolve a existência de um ordenamento jurídico central, e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros, organizados e comandados pela Constituição Federal que alimenta o funcionamento do ordenamento central dos ordenamentos

parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico. A reprodução posterior desse esquema normativo na Constituição jurídico-positiva conduz ao modelo do federalismo simétrico, partindo da representação teórica e formal. (HORTA, 2002, pag. 15)

Contudo, a maior relevância prática, para este trabalho, do conceito de federalismo simétrico é se contrapor ao federalismo assimétrico, ou seja, um federalismo no qual existem graus de dependência (política, jurídica, financeira) em relação ao governo central.

Conforme será adiante exposto, no aspecto fiscal, a assimetria existente no sistema federativo pátrio gera, por vezes, dependência política dos municípios em relação aos grandes repassadores de recursos voluntários (os Estados e a União), visto que sem o recebimento desses recursos não é possível ao poder local planejar e executar melhorias de interesse local.

2. A ASCENÇÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A partir do momento em que os Municípios foram reconhecidos como esferas federadas eles cresceram em importância e quantidade. Segundo a redação originária do art. 18, §4º da Constituição Federal previa que a fusão e o desmembramento em novos Municípios dependiam da aprovação de lei estadual, obedecidos os parâmetros de Lei Complementar, também estadual.

Esta redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996 (BRASIL, 1986) que criou as seguintes condições à criação ou fusão de Municípios: i) criação por lei estadual, ii) Atendimento a critério determinado por Lei Complementar federal, iii) Estudo de viabilidade Municipal divulgado de acordo com o disposto em lei, iv) Consulta mediante plebiscito da população dos Municípios envolvidos.

Todavia, a referida norma federal nunca foi promulgada. Isso não obstou a criação de novos Municípios por leis estaduais que foram impugnadas diante do STF em diversas oportunidades, merecendo destaque a ADO n. 3.682, que deu ao Congresso Nacional o prazo de 18 meses para legislar sobre o tema:

1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art.

18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007)³

Em aparente disputa de forças com o Poder Judiciário, o Poder Legislativo não somente deixou de legislar sobre o tema como alterou o art. 96 da ADCT⁴ através da publicação da Emenda Constitucional nº 57/2008, que convalidou a existência dos Municípios criados até o fim de 2006.

Desde então duas propostas de Lei Complementar foram aprovadas pelo Congresso e vetadas pela Presidência, que afirmou que, caso promulgada a lei a criação dos novos Municípios impactariam nas finanças públicas. Ou seja, o argumento do veto foi exatamente a falta de interesse de aplicação do que determina a Constituição.

Todavia, a ausência de lei não impede a criação, de fato, de novos Municípios nem deixa de impactar as finanças dos demais existentes no próprio Estado. Segundo Brandt (2010), dos mais de cinco mil Municípios atualmente existente, 1.364 foram criados entre os anos de 1989 e 2007, a maioria com menos de 10.000 mil habitantes.

Segundo a autora, um dos motivos para a grande quantidade de emancipações decorre dos critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios:

Os coeficientes são atribuídos por faixas de população, conforme tabela ‘estabelecida no Decreto no 1.988, de 1981, na qual o menor coeficiente – 0,6 – corresponde aos municípios que possuem até 10.188 habitantes. A partir daí os coeficientes variam 0,2 para frações excedentes de população, que aumentam, em intervalos discretos, até 4,0, correspondente aos municípios de mais de 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM tem nítida feição distributiva, especialmente para as unidades com pequena população. A atualização dos coeficientes seria feita de acordo com

³ ADO n. 3.682 rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09.05.2007, DJU 06.09.2007)

⁴ Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação

os dados de população apurados pelo IBGE (BRANDT, 2010, pag.65).

Desde então, os critérios para a redistribuição dos repasses foram alteradas, considerando critérios populacionais, o que, em conjunto com o aumento dos repasses e da inflação mascararam o desfalque que a emancipação causou aos Municípios que já existiam, que chegou a mais de 50% dos recursos repassados para os Municípios do Estado do Tocantins, 36,5% aos Municípios do Piauí, 19,9% para os Municípios do Rio Grande do Sul, 17,4 para os Municípios de Santa Catarina, 16,7% para os Municípios da Paraíba, 10% aos Municípios do Paraná e 8,8% aos Municípios do Estado de Minas Gerais (BRANDT,2010).

Outros motivos para a emancipação dos Municípios são: aumento da população local, grande tamanho territorial do Município de origem e melhoria da situação financeira do distrito que decide emancipar.

Todavia, a emancipação dos Municípios traz a necessidade de replicar a sua estrutura político-administrativa, o que acarreta em dependência da nova estrutura ou da antiga a repasses aos Fundos de Participação dos Municípios.

Percebe-se que a regra adotada na distribuição dos repasses, somada à falta de normatização sobre a emancipação dos municípios incentiva a criação de novas unidades que, contudo, não nascem saudáveis para exercer as suas funções.

Desta forma, devem ser alteradas não somente o cálculo de repasse para contemplar unidades menores de dez mil habitantes (de forma mais diretamente proporcional ao número de habitantes) ou retirar esta regra, como será sugerido mais a frente, além de promulgar a Lei Complementar para finalmente proporcionar regras para a emancipação de Municípios aptos a se desenvolverem de forma independente em relação ao ente central e benéfica para a própria população.

3. 1 Autonomia

Entre as premissas de um federalismo forte encontra-se a necessidade de que cada ente deve ser apto a manter-se e desenvolver-se sem a intervenção ou a colaboração dos entes centrais, quando possuem independência em relação à entidade central, como lembram Bernardes e Heidenreich (2014):

Diante da inegável necessidade da autonomia financeira para o reconhecimento do ente federado, a repartição das competências tributárias e a repartição das receitas, tributárias ou não, assumem especial relevo na estrutura do federalismo. É através da distribuição do poder de tributar e da distribuição da arrecadação para cada pessoa jurídica de direito público interno que se assegura a suficiência econômica para fazer frente às despesas empenhadas na consecução de suas tarefas. (BERNARDES, HEIDENREICH, p. 18,2014.)

No entanto, este trabalho expõe que a alocação e as regras de distribuição de recursos não proporcionam esta autonomia nem mesmo quando os repasses são vinculados. A forma ótima de descentralização, segundo Silva (2005):

A constituição de um sistema tributário ótimo, nos termos propostos por Musgrave e Musgrave(1980, p.178), deve atender a pelo menos seis requisitos básicos: _equidade horizontal e vertical do encargo tributário; _neutralidade, ou seja, minimização de interferência nas decisões alocativas dos agentes econômicos; _correção das ineficiências apresentadas pelo mercado; _adequabilidade aos objetivos de estabilização e crescimento; _transparência; _minimização dos custos administrativos associados ao sistema. O conceito de equidade é compreendido como a igual distribuição do ônus tributário entre o universo de contribuintes de acordo com critérios que reconheçam as suas diferenças em termos de capacidade de pagamento. Esse princípio admite duas leituras: _uma horizontal, que trata da igualdade entre indivíduos com mesma capacidade contributiva, o que pressupõe o mesmo montante de transferência monetária aos cofres públicos; _outra vertical, que reconhece as diferenças relativas à capacidade contributiva dos indivíduos e sugere a diferenciação no montante da contribuição dos agentes econômicos ao erário público (SILVA, 2005, p.126)

A equidade na distribuição dos recursos, como visto, é tolhida pela concentração de recursos nas entidades centrais, o que impacta no segundo elemento, que é a falta de autonomia da gestão local, deixando-o, suscetível a interferências externas.

A função redistributiva dos recursos destinados ao fundo de participação dos municípios tampouco parece ser efetiva com a regra relacionada à população, visto que municípios com poucos habitantes podem eventualmente ter um PIB *per capita* maior do que outros de mesmo tamanho. Não ocorre a compensação pela falta de crescimento de determinada região e tampouco o incentivo para que ela cresça.

A transparência, por sua vez, é possível na contabilização dos valores transferidos, mas isso não implica em controle sobre a arrecadação. Por fim, as regras

atuais de distribuição de recursos acabam incentivando a multiplicação de municípios, replicando o gasto com a estrutura administrativa local.

Neste contexto, os prefeitos ficam vulneráveis em relação a gestão central tanto para receber os repasses voluntários como os obrigatórios gerando alto nível de irresponsabilidade fiscal.

Todavia, conforme salienta Rezende (1997), estabilidade e equilíbrio são elementos essenciais para que o federalismo alcance seus objetivos por meio da descentralização de recursos e execução dos serviços públicos:

Estabilidade e equilíbrio financeiros são condições necessárias mas não suficientes para que o propósito de aumentar a eficiência na gestão dos recursos por meio da descentralização seja de fato alcançado. Para tanto, importa reforçar os instrumentos que concorrem para integrar as ações públicas, e estas com as da iniciativa privada, nos espaços em que se concentram as principais demandas populacionais. Uma importante experiência de gestão integrada, especificamente orientada para ações de combate à pobreza, vem sendo conduzida pelo Programa Comunidade Solidária, cujo modelo pode servir de base para o estabelecimento de soluções semelhantes para um conjunto maior de atribuições governamentais. Descentralização e integração são os ingredientes necessários à instituição de formas eficientes de controle da sociedade sobre as ações do Estado. Esse quarto componente de um novo modelo de federalismo fiscal deve substituir a ênfase na formalidade pelo foco nos resultados. Para que isso aconteça, é necessário aproximar governantes e governados, de modo a tornar mais transparente a relação entre resultados e meios e criar condições mais efetivas para a responsabilização dos gestores. A descentralização permite que se faça um melhor controle e um melhor controle é indispensável para o sucesso da descentralização. (REZENDE, 1997, p. 13)

O cenário também deixa de proporcionar todo o ganho democrático que é possível no planejamento dos serviços urbanos, que não raramente é feito em conjunto com conselhos e a população local. Afinal, mesmo os recursos vinculados, que são previstos na lei orçamentária, podem acabar não chegando e os recursos voluntários carecem de esforço político extra para serem adquiridos:

A descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder – o crescimento gradativo da esquerda nas eleições municipais, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT), demonstra isso. Também surgiram formas inovadoras de gestão,

como o orçamento participativo e a Bolsa-Escola, para ficar com dois casos famosos. (ABRÚCIO, 2005, p.48)

Por outro lado, por vezes se gasta, inclusive com o que deveria ser arcado pela própria União:

Devido às novas responsabilidades e atribuições, na maioria indevidas, repassadas pelos entes supralocais vêm provocando a necessidade de dispêndios extras dos cofres municipais. Em 2009, conforme destaca a ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS cálculos elaborados por BREMAEKER atividades de competência da União e dos estados.

Esta situação, segundo a mesma fonte, torna-se mais grave para as finanças municipais quando se observa que os gastos representaram aproximadamente 12,5% do orçamento dos municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles com até 10.000 habitantes e enquadrados na “Faixa 1” do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este grupo de municípios representava, em 2010, 46% (2.459) dos municípios brasileiros, que são extremamente dependentes desta modalidade de recursos, as chamadas transferências intergovernamentais constitucionais., os municípios brasileiros gastaram R\$ 12 bilhões com atividades de competência da União e dos estados.

Esta situação, segundo a mesma fonte, torna-se mais grave para as finanças municipais quando se observa que os gastos representaram aproximadamente 12,5% do orçamento dos municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles com até 10.000 habitantes e enquadrados na “Faixa 1” do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015, p. 202)

Percebe-se, portanto, que mesmo que a constituição tenha optado pela descentralização política até o nível municipal reforçando o federalismo como fundamento da República, a execução deste comando municipal não é feita sem muitos conflitos interfederativos tanto em decorrência da grande delegação de serviços e políticas públicas e da desproporcional contrapartida fiscal.

Tal desequilíbrio, que deixa o município vulnerável quanto ao recebimento de repasses dos demais membros, é reforçado pelas regras de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (como será visto a frente) conjugado com a falta de regulamentação sobre a criação de novos municípios (o que não impede que, de fato, eles sejam criados), o que causa uma diminuição sobre o que cada município recebe.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.

Neste capítulo são apresentadas as regras e a sistemática atual do funcionamento do federalismo pátrio, como a distribuição de competências tributárias e legislativas entre os entes federados, a concentração de recursos e competência legislativa de âmbito nacional e residual reservada especialmente à União, enquanto a competência na execução de políticas públicas fica a encargo dos poderes locais, ocasionando uma evidente dependência financeira e política dos entes locais, especialmente os municípios.

Desta forma, existe uma rica bibliografia e estudos abordando o crescimento institucional dos municípios desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), evidenciando o aumento do seu equipamento público e a melhoria deste apesar da concentração de recursos realizada pela União no mesmo período, evidenciando o aumento da arrecadação da União superior ao aumento dos demais entes e exatamente em impostos que não são redistribuídos. Desta forma, aumenta para a União a disponibilidade de recursos que são repassados de acordo com regras mais discricionárias, a saber, as receitas disponíveis para repasses voluntários, evidenciando a grande assimetria na distribuição de recursos no federalismo pátrio.

Em decorrência desta assimetria, o município torna-se cada vez mais dependente do repasse de recursos, tanto os voluntários quanto os vinculados. Esta vulnerabilidade aumenta com a multiplicação de municípios (incentivada pelas regras do FPM), que torna os municípios ainda mais vulneráveis, aumentando, assim o incentivo para que novos municípios surjam. Ou seja, o ciclo se retroalimenta, como será exposto em seguida.

4.1 A assimetria fiscal do federalismo pátrio

A Constituição de 1988, então, inaugura o federalismo de 3 (três) níveis: atribui autonomia institucional, política e econômica à União, aos Estados e aos Municípios.

Em princípio, as competências de atuação destes não pressupõem hierarquia, mas a pertinência da tarefa (fiscal, legal, administrativa, etc) a ser exercida em âmbito nacional, regional e local sendo que algumas competências são exclusivas,

enquanto outras são concomitantes ou suplementares, conforme o caso.

Ocorre, desde então, a opção pela descentralização na execução das políticas públicas como a melhor forma de administrar as demandas do Estado e da Sociedade uma vez que o Município tem melhores condições de executar políticas públicas por conhecer melhor a demanda local e por ser mais cobrado por ela.

A partir da Constituição de 1988 o Brasil passa por um processo de Municipalização tanto na arrecadação, quando na gestão de serviços e políticas públicas. Ou seja, de um momento para outro os Municípios, cuja natureza jurídica era inclusive controversa, receberam o status de ente federado e, portanto, competentes para realizar uma série de atribuições e responsabilidades constitucionais e tiveram que aprender a administrar as novas funções e fornecer os serviços.

Desde então, estas atribuições têm se alargado, como evidenciam Brasil, Carneiro e Teixeira:

O caráter descentralizador do federalismo brasileiro aprofunda-se mediante os arranjos estabelecidos no conjunto da legislação das políticas sociais aprovadas nos anos 1990 e no Estatuto da Cidade, que será adiante abordado. Com isto, faz todo sentido, no caso brasileiro, a asserção de Brugué e Gomà (1999) de que os governos locais contemporâneos tem assumido novos e ampliados papéis junto com a complexificação de suas agendas políticas. De fato, podem-se identificar estudos que têm procurado mapear os novos papéis e agendas dos governos locais, conformadores de experiências inovadoras (FARAH, 1998; BRASIL, 2007; BRASIL e CARNEIRO, 2010). Ao lado destes estudos, também se colocam abordagens que problematizam o processo de descentralização e os limites, na prática, da autonomia municipal. Dentre outras questões que têm sido levantadas na literatura, Carneiro e Brasil (2007) sugerem as enormes dificuldades dos governos locais em realizar as suas atribuições, especialmente em virtude dos arranjos tributários, considera a expressiva heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto ao seu porte e base econômica. Por sua vez, Pires (2004) problematiza as ambiguidades no plano de definição de competências entre os entes federados, notadamente a imposição de matrizes ou padrões de intervenção por parte da União, que inibe a criação de soluções próprias pelos municípios, apontando a dificuldade de adaptação da realidade local à normatividade nacional. (BRASIL; CARNEIRO; TEIXEIRA, 2014, pag. 90/91).

O aumento dessas competências é perceptível se acompanhada a evolução da estrutura municipal para exercer as suas funções, não só na assistência social, mas na área administrativa, de transportes, tecnologia, educação e etc.

Neste sentido, de acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE, denominada Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013 (IBGE, 20143), 88,9% dos Municípios Brasileiros declararam possuir uma Secretaria de Saúde, sendo que em 2009 este número era de 82,5%. Sobre o tema “meio ambiente”, 90,0% dos Municípios afirmaram ter um órgão responsável pelo tema, sendo que em 2002 este percentual era de 67,8%.

Somente 33,5% dos Municípios tem um plano integrado de Resíduos Sólidos, condição para recebimentos de repasses federais, enquanto 34,1% dos Municípios realizou alguma ação para o meio ambiente em parceria com o Governo Federal. Sobre a existência de estrutura para a formulação de política de gênero, em 2013, somente 27,5% tinham tal estrutura, enquanto em 2009 este percentual era de 18,7%.

Por outro lado, a estrutura dos Municípios também apresentou melhoras, conforme demonstrado no Perfil Municipal do IBGE de 2012 (IBGE, 2013): 94,9% dos municípios com computadores tinham máquinas ligando os órgãos do município ao setor central, sendo que 24,7% possuíam intranet e 99,8% tinham acesso à internet. 99,6% dos Municípios com mais de 100 mil habitantes têm página na internet. Durante as pesquisas de 2012, 90,5% declararam ter políticas de inclusão digital, contra 52,9% de 2006.

Sobre a estrutura de transportes, 74,3% revelaram em 2012 que tinham estrutura específica para lidar com o serviço público. Quanto maior o Município, maior e mais independente é a estrutura.

Em 2012 também foi apresentado crescimento de secretarias voltadas para a Assistência Social em relação ao ano de 2009: subiu de 59,0% para 72,6%. Ainda, 39,3% apresenta alguma estrutura para tratar de segurança alimentar e nutricional.

A questão de segurança pública também foi mais elaborada. Entre os anos de 2006 a 2012 a segurança pública foi internalizada pela estrutura, sendo gerida por diversas pastas, incluindo o aumento de guardas Municipais e Delegacias. Também houve o aumento em 7,0% entre os anos de 2006 a 2012 sobre a quantidade de órgãos voltados para a defesa civil.

Sobre a área de educação, segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2011 (IBGE, 2012), 52,0% dos Municípios têm uma Secretaria exclusivamente para tratar de educação, enquanto 45,3%, tratam do tema em conjunto com outras políticas, como a cultura.

Naquele ano, também foi notado que mais de 70% dos Municípios dispõe de entidade voltada para o setor de habitação. Por fim, a quantidade de Municípios com entidades voltadas à proteção dos Direitos Humanos dobrou de 2007 para 2010: no primeiro ano era 52,9%.

Este aparelhamento espelha a grande delegação de funções e de responsabilidades que os municípios receberam desde a promulgação da Constituição. Todavia, os Municípios não foram preparados para lidar com a gestão de todas elas.

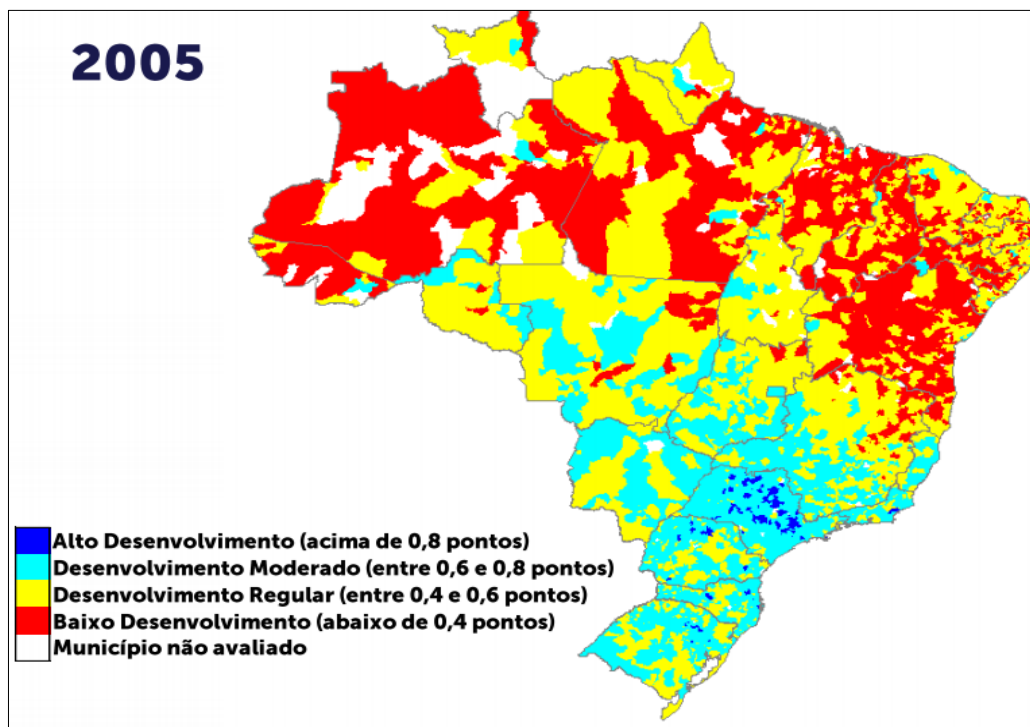
A título de exemplo, a pesquisa de 2012, referente aos Municípios Brasileiros, retratou que a maioria dos Prefeitos, por exemplo, não possui sequer formação superior. As dificuldades de gestão dos pequenos municípios, ainda, se encontram na cultura patrimonialista demasiadamente arraigada na sua gestão. O despreparo desses gestores criou, por parte dos órgãos de controle, dos Estados e da União o entendimento segundo o qual os Municípios, embora legítimos para prestar os serviços básicos à sociedade, não são aptos a gerir os recursos públicos.

Visando medir as condições dos Municípios de gerir os recursos públicos, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) criou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Trata-se de índice que acompanha, anualmente desde 2008 as estatísticas dos Municípios referentes às áreas de Emprego e Renda, Saúde e Educação.

O índice varia da nota zero à nota um, sendo considerados com alto desenvolvimento os Municípios que recebem nota superior a 0,8, de desenvolvimento moderado aqueles que têm nota entre 0,8 e 0,6, regulares os entes com resultados entre 0,4 e 0,6 e de baixo desenvolvimento aqueles que têm nota inferior a 0,4. Nestes parâmetros, o primeiro, Mapa 1, com dados de 2005, demonstra uma média mais baixa do que o de 2011, Mapa 2, sobre a qualidade do desenvolvimento

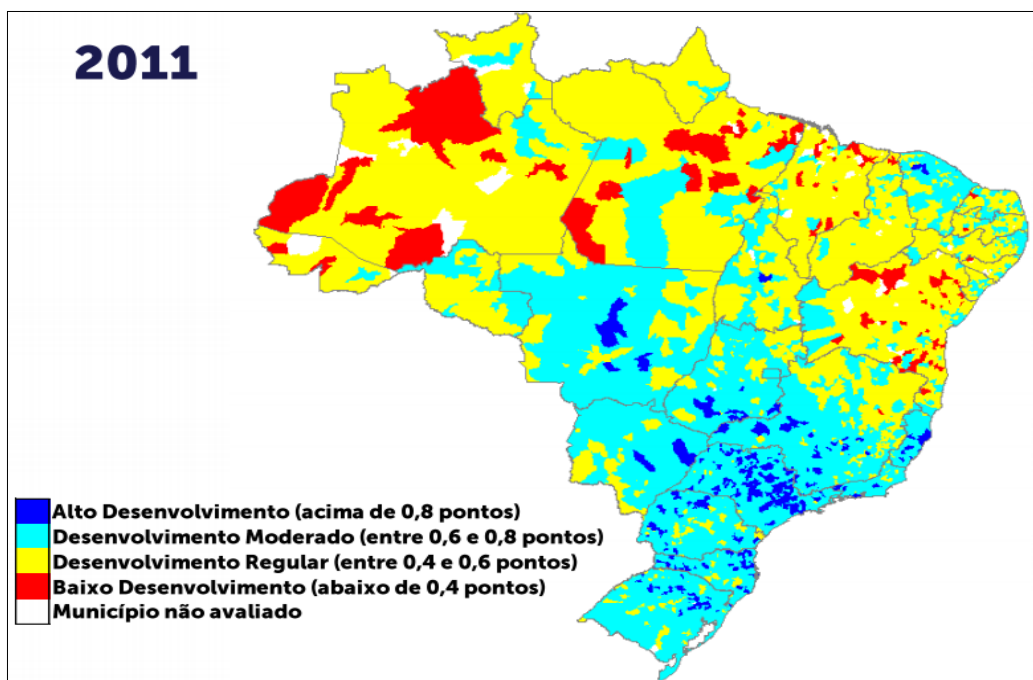
municipal.

MAPA 1: desenvolvimento municipal em 2005



Fonte: Firjan, 2015

MAPA 2: Desenvolvimento municipal em 2011



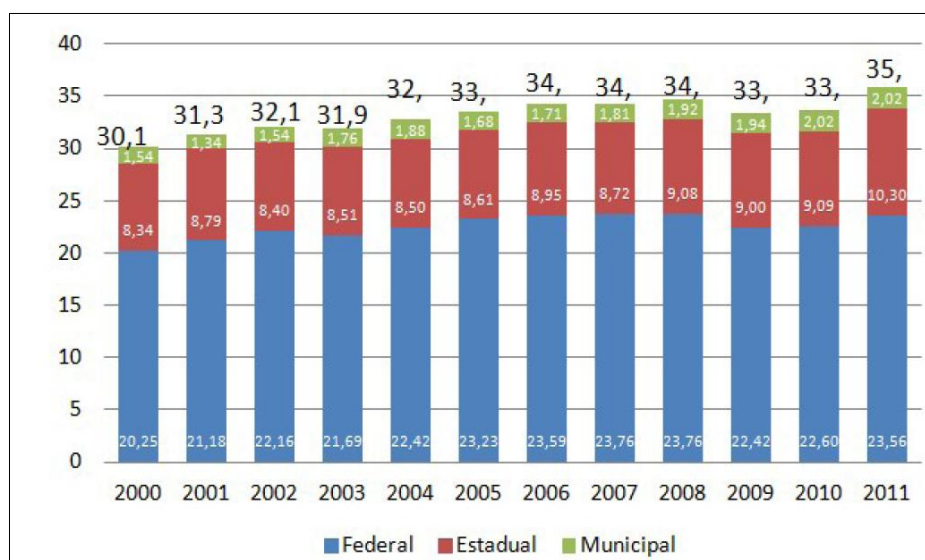
Fonte: Firjan, 2015

Neste aspecto, a análise realizada nesses setores entre os anos de 2005 e 2011 mostra uma grande melhora na qualidade de vida dos Municípios nas áreas analisadas, de forma que o argumento de que exista a necessidade de uma “tutela” do ente central sobre o gasto municipal se enfraquece.

Se, na promulgação da Constituição de 1988, a divisão entre receitas e responsabilidades entre os Municípios e a União era menos desproporcional, a partir de então, as inovações tributárias elaboradas pela União, que detém a competência residual, ou seja, a autoridade para a criação e instituição de tributos não previstos na constituição originária, tenderam a concentrar nos novos tributos criados pelo ente central e que, portanto, não são repartidos. Desta forma, percebe-se que os recursos arrecadados pelos Municípios não tem crescido na mesma proporção que as suas responsabilidades e, tampouco, os entes tornaram-se capacitados para lidar com grandes volumes de atribuições e de recursos, deixando-os dependentes de repasses dos Estados e da União.

Neste sentido, o Gráfico 2 demonstra a diferença de riquezas na arrecadação entre Estados, Municípios e União:

Gráfico 2: Evolução da receita tributária (% do PIB) - 2000 a 2011



Fonte: STN (MUN) 2015

Embora sob o argumento educativo, a metodologia hoje adotada fere frontalmente o pacto federativo, ao subordinar economicamente os Municípios ao

controle financeiro e fiscal dos demais entes.

Segundo Rezende (1997), são três os fatores que tornam assimétrico o federalismo pátrio pós Constituição de 1988: i) O desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições, ii) desigualdades na disponibilidade de recursos; iii) Incentivo à multiplicação de municípios; iv) a dissociação das tendências de concentração de recursos e de responsabilidades.

A primeira questão, já evidenciada neste trabalho, é a desproporção na distribuição de recursos e responsabilidades.

A segunda decorre do fato da União aumentar a arrecadação de receitas não repassadas aos demais entes e das dificuldades que as entidades subnacionais possuem de melhorar a sua base arrecadatória própria, visto que foi a União que ficou com a competência residual e, por outro lado, a dependência dos repasses do ente central é um grande desestímulo para a busca de fontes alternativas de arrecadação.

A terceira decorre das regras de repartição de receitas do Fundo de Participação dos Municípios: aqueles que se emancipam recebem mais recursos do que aquele que existia preteritamente. O terceiro dos elementos decorre da concentração de receitas pela União e a desconcentração das responsabilidades. A última trata da dependência de municípios menores em relação a municípios centrais.

A autonomia fiscal das unidades federadas, então, depende da capacidade que as unidades subnacionais possuem de arcar com as suas responsabilidades e financiarem o próprio desenvolvimento.

Esta autonomia pode ser conquistada através da arrecadação realizada pela própria entidade subnacional ou pelo recebimento de receitas do ente central (no caso, a União e os Estados) as quais o ente não tenha grande ingerência sobre a possibilidade de realização ou não.

Para os seguintes tópicos, então, as classificações abaixo ganham importância fundamental. Primeiramente distingue-se a obrigatoriedade ou não das entidades centrais de repassar os recursos, como se segue:

a) Repasses obrigatórios ou vinculados - correspondem à parcela arrecadada pela União e pelos estados que necessariamente devem ser repassados aos Estados e Municípios. Segundo a LRF, faz parte da receita corrente dos Municípios. A obrigatoriedade pode decorrer de disposição constitucional (como é o caso dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios) ou legal (por exemplo, o repasse dos royalties do Petróleo). O percentual de distribuição destes recursos é definido em lei e o órgão central não tem ingerência sobre efetuar ou não o percentual previsto.

b) Repasses voluntários – são recursos reservados pela União ou pelos Estados de acordo com área de interesse. Suas receitas não são vinculadas, visto que o ente que concede os recursos pode optar pela assinatura ou não do instrumento jurídico, com quem assinará em que se compromete em realizar o repasse, o destino dos recursos e, conforme o caso, pode deixar de efetuar o repasse e rescindir o vínculo sem sanção. Podem ocorrer através da celebração de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Os repasses voluntários são feitos através de parcerias celebradas com outras unidades institucionais, através de convênios ou contratos de repasse, ou com entidades privadas e do terceiro setor, através da celebração de termos de parceria regulamentados pela Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999).

Segundo a Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011 BRASIL, 2011, para a realização de vínculos com a União, são considerados convênios os ajustes celebrados em que a União é concedente (ou seja, responsável por repassar o valor substancial a ser executado) com outra unidade federada ou consórcio, denominado conveniente.

O conveniente, para receber os recursos destinados à celebração de convênio, deve propor à União um plano de trabalho, contendo cronograma e formas de execução de determinada atividade programa, projeto, ou evento propostos pelo governo. Normalmente o conveniente deve arcar com contrapartida correspondente a algum percentual sobre o valor requerido (ex: 20% sobre o valor do convenio).

Caso o plano de trabalho seja aceito, é celebrado o termo do convênio. Se o escopo acordado não for executado dentro do prazo e no formato pactuados no plano de trabalho os recursos da União e a contrapartida do ente devem ser

devolvidos.

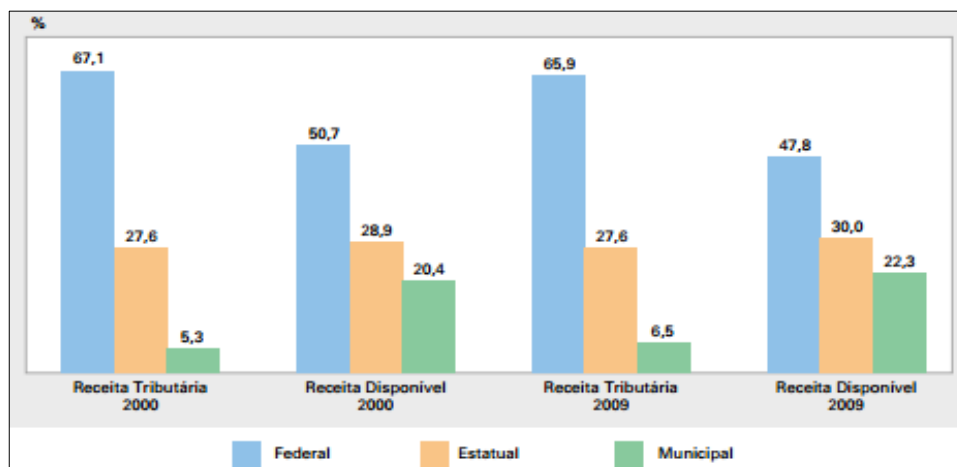
Os repasses obrigatórios não demandam uma contrapartida pecuniária do ente que recebe os recursos. Os contratos de repasse, por sua vez, funcionam de forma similar aos convênios, mas o repasse dos recursos públicos ocorre através de uma instituição financeira (como a Caixa Econômica) e são regulamentados pelo Decreto Federal nº 1.819/96. (BRASIL, 1986)

A existência de repasses, vinculados e não vinculados, decorre da própria existência do federalismo, sendo que os percentuais obrigatórios atribuem segurança jurídica às entidades descentralizadas, enquanto as transferências voluntárias proporcionam o exercício da função alocativa, pelo ente central, dos recursos do Estado, como se segue:

O modelo tipo correspondência perfeito idealizado por Oates (1977, p. 56), pressupondo perfeita correlação entre preferências comunitárias, base tributária, capacidade de financiamento, perfeita distribuição de renda e eficiência tributária por comunidade, não dispõe de suporte empírico. A economia real não reserva espaço para a correspondência ideal entre distribuição de encargos previamente definidos e a distribuição de capacidade de financiamento. Oates (1977, p. 80) também desenvolveu o conceito de correspondência imperfeita, admitindo, como o próprio termo sugere, imperfeições nas relações entre área de benefício, universo de preferências, mobilidade de fatores produtivos e pessoas, base de financiamento e capacidade de financiamento. Esse cenário demanda adoção de mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais, capazes de corrigir falhas e reduzir imperfeições do sistema. Pelo menos três fatores justificam a existência de repasses financeiros horizontais e verticais entre unidades federadas, para que essas possam fazer frente aos encargos de suas respectivas competências, quais sejam: _externalidades; _compensações; _redistribuição de renda (OATES, 1977, citado por SILVA, 2005, p. 130)

Nestes cenários, as transferências entre os governos seriam a forma de corrigir distorções que podem atingir as entidades descentralizadas. Entrementes nos últimos anos tem sido percebida a diminuição dos repasses vinculados para aumentar o volume de repasses voluntários. Esta inversão fere o pacto federativo fiscal, visto que parte substancial das receitas arrecadadas pelos Municípios decorre dos repasses que recebe, como se percebe no Gráfico 3:

Gráfico 3: Distribuição de percentual de receita tributária e da receita disponível nacional, por esferas de Governo - Brasil - 2000/2009



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais 2000/2009 (IBGE, 2015)

Percebe-se, desta forma, pela pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por esfera de governo revela que, mesmo com a evolução na arrecadação municipal, persiste grande disparidade entre a receita e a disponibilidade (resultante da soma da arrecadação própria com as transferências obrigatórias e as receitas provenientes da dívida ativa) entre os níveis de governo, sendo que tais disparidades são replicadas no atual formato de redistribuição de recursos.

4.2.1 Repasses vinculados

Conforme antecipados, são os valores recebidos pelas transferências legais e constitucionais. São valores considerados como receita corrente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000), de tal forma que é prevista no orçamento dos municípios que contam com os valores repassados para pagar despesas correntes, ou seja, as despesas necessárias ao funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços à população.

É o Tribunal de Contas da União (TCU) a entidade responsável por elaborar o cálculo sobre os valores mensais que cada unidade federada tem direito sobre o total arrecadado. Mas a fiscalização sobre a qualidade e a execução destes gastos é de competência dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais (quando existem, no caso os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro).

A União e os Estados tampouco têm arbítrio sobre a destinação desses destes recursos ou a forma em que os gastos são realizados. Os tributos de competência dos Estados são redistribuídos apenas com os municípios de cada unidade federada dentro dos critérios que se seguem (BRASIL, 1988):

1. Imposto sobre transmissão por Doação ou Causa Mortis – ITCMD – não são redistribuídos;

2. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – 25% dos valores arrecadados são destinados aos Municípios;

3. Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA – 50% dos valores arrecadados sobre os veículos licenciados no Município são a ele repassados.

4. Contribuições sociais sobre aqueles que remunera – não são redistribuídos

5. Cobrança de taxas sobre serviços públicos e pelo exercício do Poder de Polícia – não são redistribuídos.

A repartição de receitas tributárias arrecadadas pela União é realizada a estados e Municípios da seguinte forma:

1. Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza – IR – dentre os valores arrecadados, 100% sobre o imposto retido na fonte dos servidores estaduais e municipais ficam com as respectivas esferas;

- a. 21,5% do IR é repassado ao Fundo de Participação dos Estados (incluindo na contagem o percentual retido na fonte)
- b. 23,5% do IR é repassado ao Fundo de Participação dos Municípios (incluindo da contagem o percentual retido na fonte)
- c. 3% do total da arrecadação é repassado aos Fundos de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste

2. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - 10% dos valores referentes aos produtos produzidos pelos Estados são repassados a eles. Destes, 2,5% é repartido entre os Municípios daquele Estado;

- a. 21,5% do IPI é repassado ao Fundo de Participação dos Estados.
- b. 23,5% do IPI é repassado ao Fundo de Participação dos Municípios
- c. 3% do total da arrecadação é repassado aos Fundos de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste

3. Imposto de Importação – II – não é repartido;

4. Imposto de Exportação – IE – não é repartido;

5. Imposto Territorial Rural – ITR – 50% dos valores arrecadados no Município são repassados a ele, sendo que o repasse pode ser de 100% caso haja convenio entre o Município e a União;

6. Imposto sobre Operações Financeira –IOF – 30% dos impostos arrecadados sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial é repassado aos Estados, os outros 70% sobre a mesma hipótese são repassados aos Municípios;

7. Impostos Residuais – se criados, 20% dos valores arrecadados são repassados aos Municípios;

8. Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF – não foi criado e não seria repassado

9. Contribuições sociais – não são repassadas

10. Contribuição intervenção sobre o domínio econômico – CIDEs – 29% da CIDE- Combustível é repassada aos Estados; 7,9% é repassado aos Municípios;

11. Cobrança de taxas sobre serviços públicos e pelo exercício do Poder de Polícia – não são repassados.

Todavia, mesmo que a redistribuição destes recursos seja vinculada, a arrecadação não é. Assim, como entidade competente para instituir estes tributos, a União possui autoridade para realizar desonerações fiscais sobre eles, o que impacta a redistribuição de recursos para os demais entes.

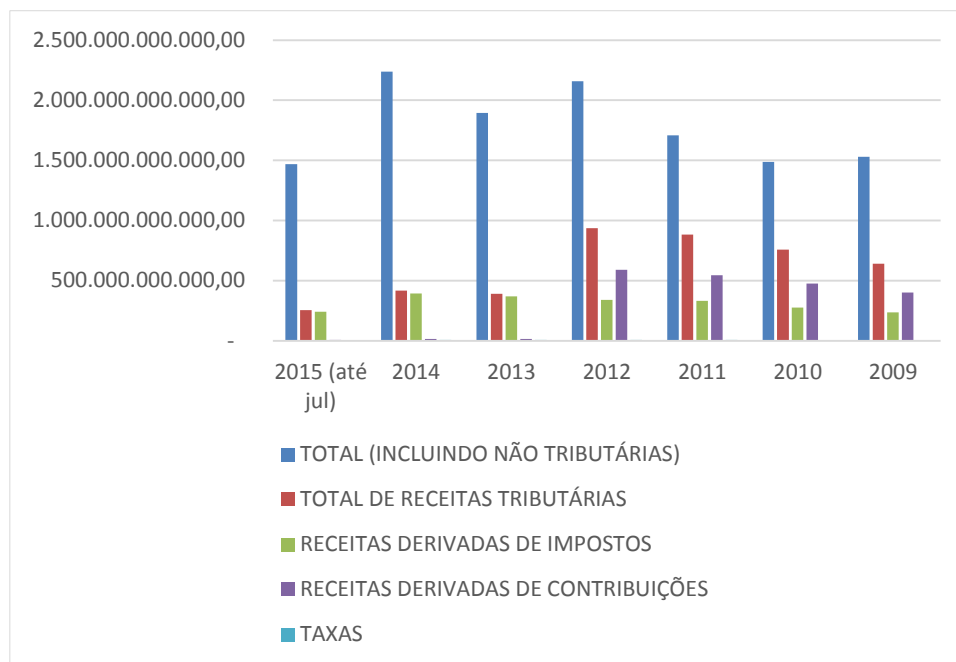
Por outro lado, são evidentes os esforços da União em receber receitas não tributárias que, por conseguinte, não são obrigatoriamente divididas com os demais entes. Sobra um superávit que lhe permite investir em empreendimentos próprios ou realocar em forma de repasses voluntários a Estados e Municípios.

Desta forma, enquanto ela equilibra as próprias contas com fontes alternativas, em atendimento a própria LRF, que determina que desonerações não afetem o equilíbrio de caixa da entidade que as realiza, desfalca as contas dos demais entes que deixaram de receber as receitas que seriam arrecadadas se não fossem as desonerações.

O Gráfico 4 evidencia a importância da arrecadação não tributária, assim como a diminuição das receitas tributárias após 2013, quando intensificaram as

desonerações fiscais do governo Federal:

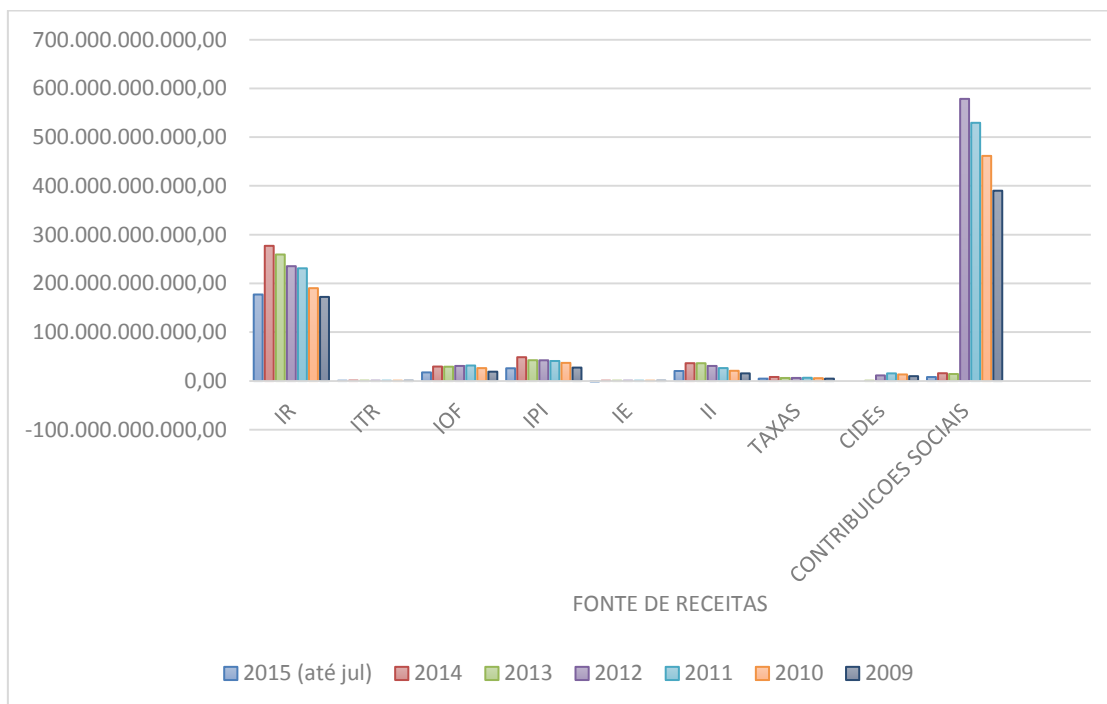
Gráfico 4: Fontes de arrecadação da União por ano de 2009 a 2015



Fonte: Portal de Acesso a Informação do Governo Federal, 2015

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência residual para criar impostos e contribuições. Dos tributos criados desde então, somente a CIDE-Combustíveis é repartida. Essas contribuições, criadas em especial a partir da década de 90, em 2012, superaram o dobro da arrecadação do imposto de renda, principal tributo da União, cujo percentual de 45% é redistribuído com Estados e Municípios.

Ou seja, como se percebe no Gráfico 5, a preferência da União pela arrecadação por meio de contribuições fez com que ocorresse um enriquecimento desta, em relação aos demais entes, com receitas não repassadas:

Gráfico 5: Fontes Tributárias de Arrecadação da União por Ano

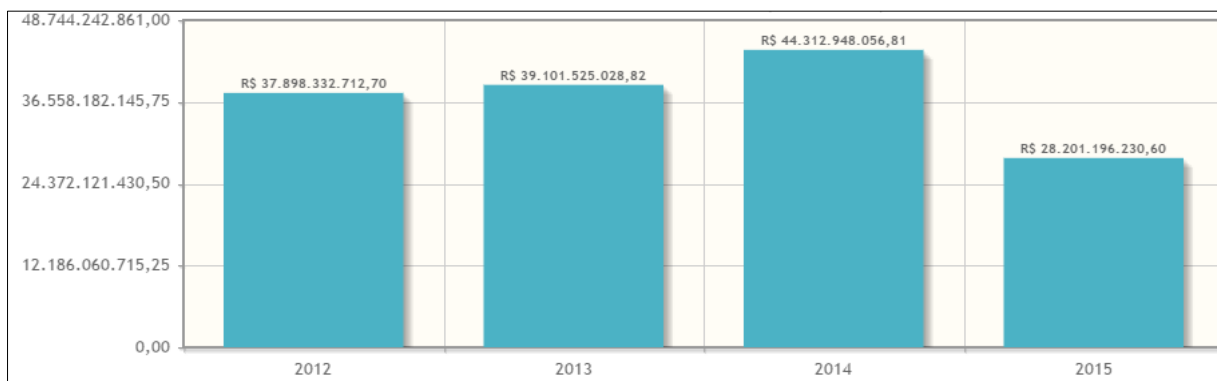
Fonte: Portal de Acesso a Informação do Governo Federal, 2015

Neste aspecto, a população brasileira assistiu recentemente, em especial a partir de 2013, a sequenciais desonerações no IPI, a redução de alíquotas de impostos de renda, das próprias contribuições, sendo que os recurso percebidos nos primeiros tributos deveria ser partilhado. A arrecadação da União diminuiu nestes períodos e, com isso, o repasse para os Estados e Municípios.

Além dos repasses aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, cuja transferência é vinculada, mas a finalidade não é, são feitos repasses de receitas constitucionalmente vinculadas à saúde e à educação. Os Estados e Municípios recebem através de fundos específicos para estas áreas os recursos que são a elas transferidos. São os repasses constitucionais fundo a fundo.

Os valores anualmente repassados aos Municípios para a área da saúde pela União demonstram a importância desses repasses aos Municípios, conforme Gráfico 6:

Gráfico 6: Comparativo de Recursos Repassados aos Municípios por ano de 2012 a 2015 - valor bruto

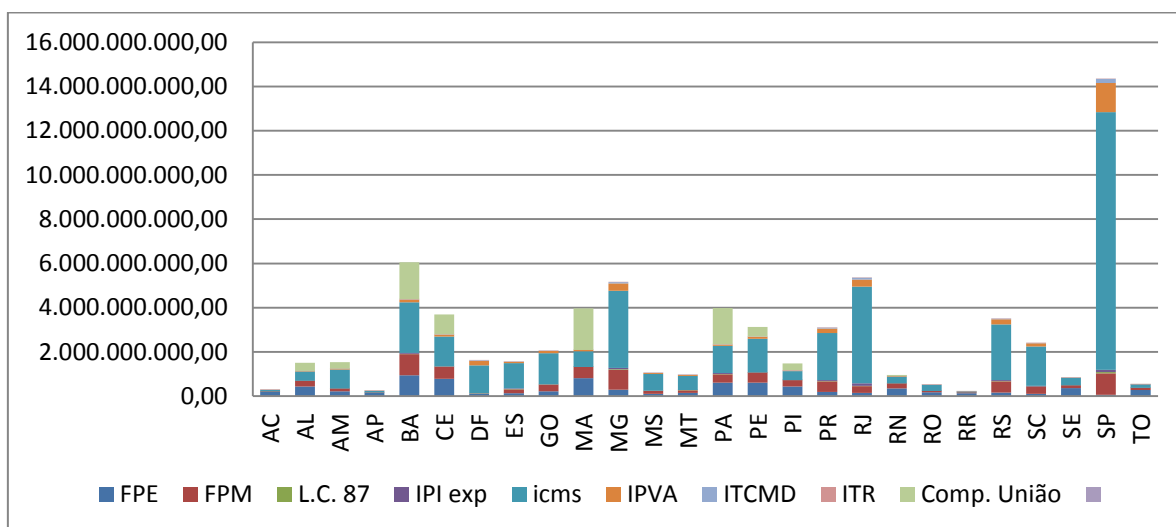


Fonte: DATASUS, 2015

Esses valores também possuem entre outras bases de cálculo os impostos federais. As desonerações ocorridas fizeram com que a União suplementasse com recursos próprios os totais repassados.

Como pode se perceber no Gráfico 7 sobre os repasses feitos ao Fundo de Educação, durante o ano de 2014 em alguns casos, como dos municípios do Maranhão, o complemento da União para recompor as perdas decorrentes destas desonerações chegaram a metade dos recursos recebidos:

Gráfico 7: Transferência do FUNDEB aos Municípios por fonte em 2014



Fonte: Dados Financeiros (SIAFI), 2015

Por fim, a receita não tributária redistribuída com os Municípios é a arrecadação dos royalties do petróleo.

Os recursos destinados desta forma são, então, essenciais ao funcionamento dos Municípios, que por muitas vezes não conseguiriam sobreviver somente com a própria arrecadação. Assim, a existência de receitas de redistribuição vinculadas, mesmo quando possuem destinação específica, como no caso dos fundos de saúde e de educação, fortalecem, de um lado, a autonomia dos municípios, mas, por outro, fragilizam o controle sobre o gasto público, visto que o controle sobre a execução destes recursos é mais difuso.

4.2.2 Critérios para a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios

Embora o percentual de repasses vinculados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seja previsto pela Constituição, as regras de repartição dos municípios nestas receitas são definidas pelo art. 91 da Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966) e suas posteriores alterações, evidenciadas na Tabela 1:

Tabela 1: Distribuição do FPM por faixa populacional entre os Municípios

CATEGORIA DO MUNICÍPIO, SEGUNDO SEU NÚMERO DE HABITANTES.	COEFICIENTE
A) ATÉ 16.980 PELOS PRIMEIROS 10.188 PARA CADA 3.396, OU FRAÇÃO EXCEDENTE, MAIS	0,6 0,2
B) ACIMA DE 16.980 ATÉ 50.940 PELOS PRIMEIROS 16.980 PARA CADA 6.792 OU FRAÇÃO EXCEDENTE, MAIS	1,0 0,2
C) ACIMA DE 50.940 ATÉ 101,880 PELOS PRIMEIROS 50.940 PARA CADA 10.188 OU FRAÇÃO EXCEDENTE, MAIS	2,0 0,2
D) ACIMA DE 101.880 ATÉ 156.216 PELOS PRIMEIROS 101.880 PARA CADA 13.584 OU FRAÇÃO EXCEDENTE, MAIS	3,0 0,2
E) ACIMA DE 156.216	4,0

Fonte: IBGE, 2015

O coeficiente é o peso que o município recebe quando divididos os recursos destinados ao Estado a que pertencem. Ele leva em consideração, então, para a maior parte dos municípios, o tamanho de sua população e, no caso das capitais, também se pesa o inverso da participação do PIB de cada município:

De acordo com a metodologia utilizada na divisão desse recurso, no caso do “FPM – Capital” e a “Reserva do FPM”, há uma tendência de garantir maior benefício aos municípios que possuem maior população e menor renda, uma vez que os coeficientes obedecem a um critério de renda per capita e população para que seja distribuído o recurso. Já o FPM – Interior tem inclinação para beneficiar aqueles municípios que são menores, devido a uma tendência de se acreditar que os municípios mais pobres são aqueles municípios de pequeno porte, fato que será analisado posteriormente. Devido a essa inclinação os coeficientes per capita do FPM –Interior declinam na medida em que aumenta o tamanho da população. Sendo fixadas as faixas populacionais com um coeficiente mínimo de 0,6 para os municípios até 10.188 habitantes e um máximo de 4,0 para os acima de 156 mil habitantes cujo calculo faz referência ao CTN e ao Decreto 1881/1981 (...) (REZENDE; LEITE; SILVA 2015, p. 213)

Uma análise simples evidencia que os Municípios com menos de 10.188 habitantes recebem um percentual fixo desta repartição, o que gera um incentivo econômico para que municípios, por exemplo, de 10 mil habitantes repartam-se ao meio para aumentarem, em termos proporcionais, a sua cota de meação.

Conforme será visto adiante, tal conduta é irresponsável sob o aspecto fiscal, ilícita, visto que os Municípios não possuem autorização para emanciparem-se e, economicamente ineficientes, pois, ao aumentar a própria cota de participação, o Município aumenta o pedaço a ser repartido do bolo, o que faz diminuir o que os demais receberão.

4.2.3. Repasses voluntários

Os repasses voluntários são, então, receitas disponibilizadas pela União ou pelos Estados para serem executadas pelos entes subnacionais. Trata-se de alternativa, prevista no art. 37, XXII da Constituição, que fortalece o federalismo de cooperação ao permitir que o ente central desenvolva a sua função alocativa. Todavia, a cooperação somente pode ser considerada efetiva se a entidade não depende destes recursos para realizar investimentos em sua região, para desenvolver-se.

Os ajustes feitos com a União normalmente demandam uma contrapartida pelo conveniente proporcional ao valor a ser concedido. Neste ponto mora o primeiro problema: alguns municípios não possuem nem mesmo o valor correspondente à contrapartida para poderem se comprometer com grandes projetos (como criar um sistema de saneamento básico no Município).

Ocorre de os Municípios assinarem convênios cujo escopo do objeto é superior à sua capacidade de executar suas tarefas, assim como é frequente que não consigam cumprir quanto de assinarem instrumentos jurídicos sem possuírem os recursos da contrapartida. Nesta hipótese, necessariamente ocorre o descumprimento do convenio e, caso a multa não seja paga, o ente fica cadastrado como inadimplente junto à União e não recebe mais recursos voluntários.

Estes, ainda, não podem ser feitos a unidades que não prestaram as contas anuais ou que estão no cadastro de inadimplentes do Governo Federal.

Os recursos destinados a um convenio são fiscalizados pelos órgãos de controle externo de ambas as entidades signatárias do convênio na medida da contrapartida de cada um. Ou seja, se o município de São Paulo e a União assinam um convenio em que a União arca com 80% do valor do convenio e o município com 20%, TCU fiscalizará os procedimentos e a execução dos 80% dos recursos gastos com a União, enquanto o Tribunal Municipal de São Paulo- TCMSP fiscalizará os 20% aportados pelo Município.

Além de prestar contas aos órgãos de controle externo do ente concedente, o conveniente deve prestar contas ao próprio, comprovando, por meio, inclusive, de procedimentos de auditoria interna, a correta execução do gasto público. Este, portanto é o ponto positivo dos repasses voluntários: os procedimentos e gastos realizados sob esta rubrica são controlados de tal forma que acabam sendo executados de forma mais responsável.

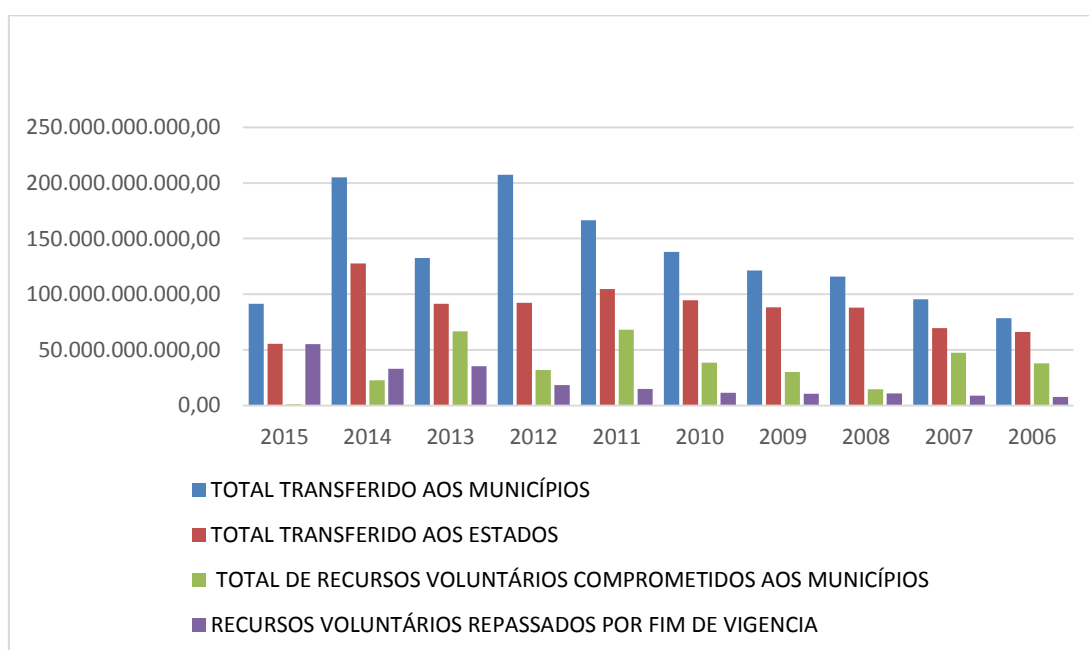
Se descumprimento do convênio por parte do conveniente, seja pelo convenio em si ou de qualquer atividade meio prevista no plano de trabalho, implica na devolução dos valores repassados e, dependendo do caso, da contrapartida do conveniente, mesmo que os valores tenham sido pagos.

A entrega do aporte financeiro por parte do concedente, por outro lado, nem sempre é garantido. Uma vez que o repasse é de natureza voluntária, pode ocorrer do ente central não cumprir o cronograma de desembolso, mas, dado o seu poder econômico perante o ajuste, não existe sanção para este descumprimento.

No máximo, o instrumento jurídico é aditado até que aquela despesa seja considerada prioritária para o conveniente e ser liberada. Neste contexto, pelo Gráfico 8, percebe-se que, mesmo havendo um repasse substancial de valores aos Municípios, os recursos recebidos por convênios, no caso de 2013 e 2011, chegaram a ultrapassar um terço dos valores transferidos aos Municípios.

Todavia, conforme evidenciado pelo Gráfico 8, existe um descompasso entre valores prometidos (de acordo com a data de início da vigência do convenio) e os valores efetivamente repassados.

Gráfico 8: Valores de Convênios Transferidos e Comprometidos com Estados e Municípios



Fonte: Portal de Acesso a Informação, 2015

Ocorre que, mesmo havendo um cronograma determinado no plano de trabalho e um instrumento jurídico publicado em jornais oficiais, os recursos voluntários acabam sendo repassados de acordo com a liberalidade do governo

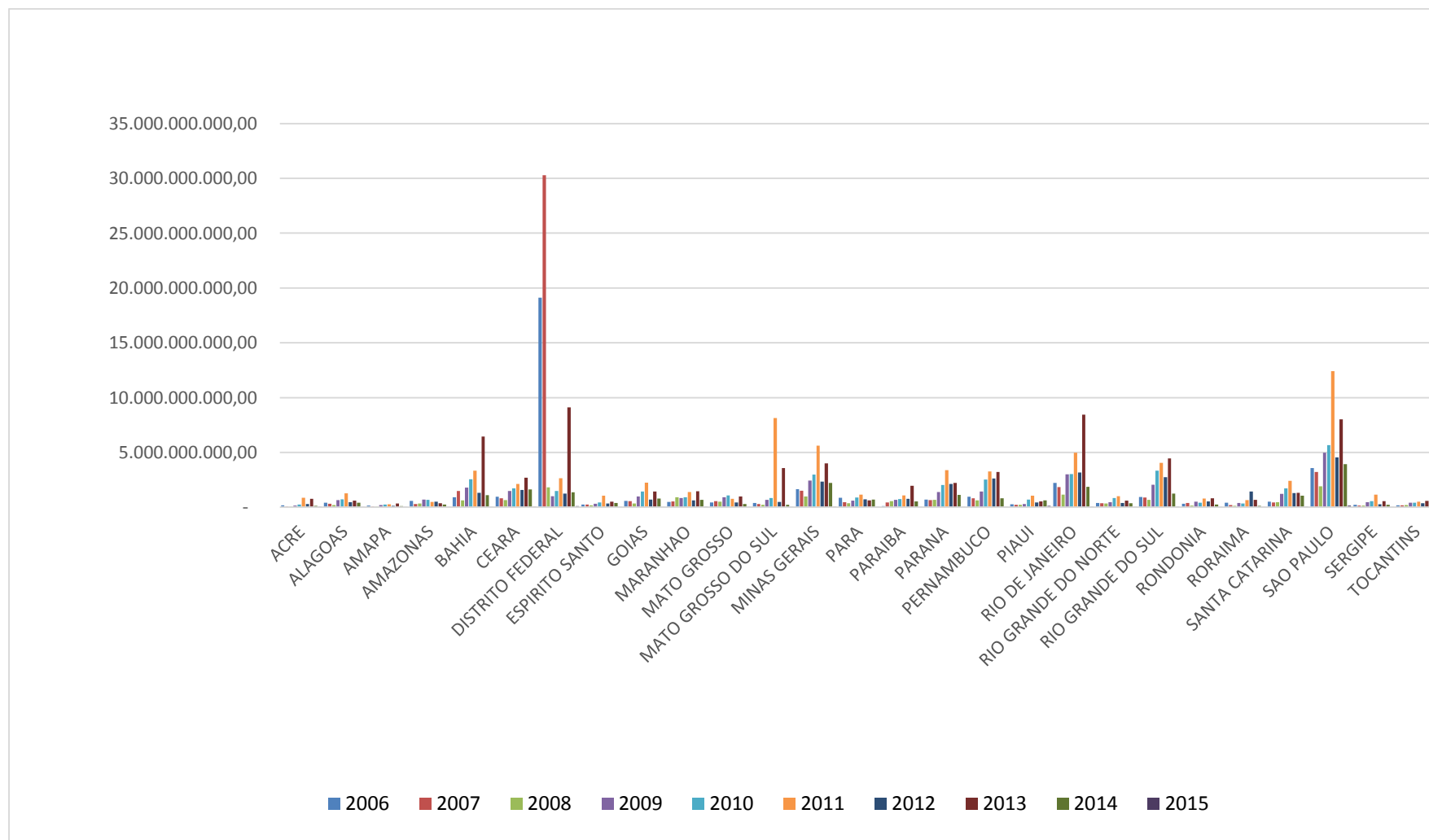
federal.

Todavia, muitas vezes o programa de trabalho prevê o início da execução do convênio com os recursos provenientes da contrapartida e espera-se continuar a sua execução com os recursos a serem recebidos pelo Município. Enquanto estes recursos não chegam a execução do objeto do convenio fica suspensa. Neste sentido, por exemplo, a realização das obras aparenta encontrar-se abandonada e o dinheiro público desperdiçado aos olhos dos cidadãos.

Se analisados os compromissos assinados, percebe-se ainda, que existe grande assimetria na distribuição destes recursos, com destaque para repasses vultosos para Distrito Federal e os Municípios do Estado de São Paulo.

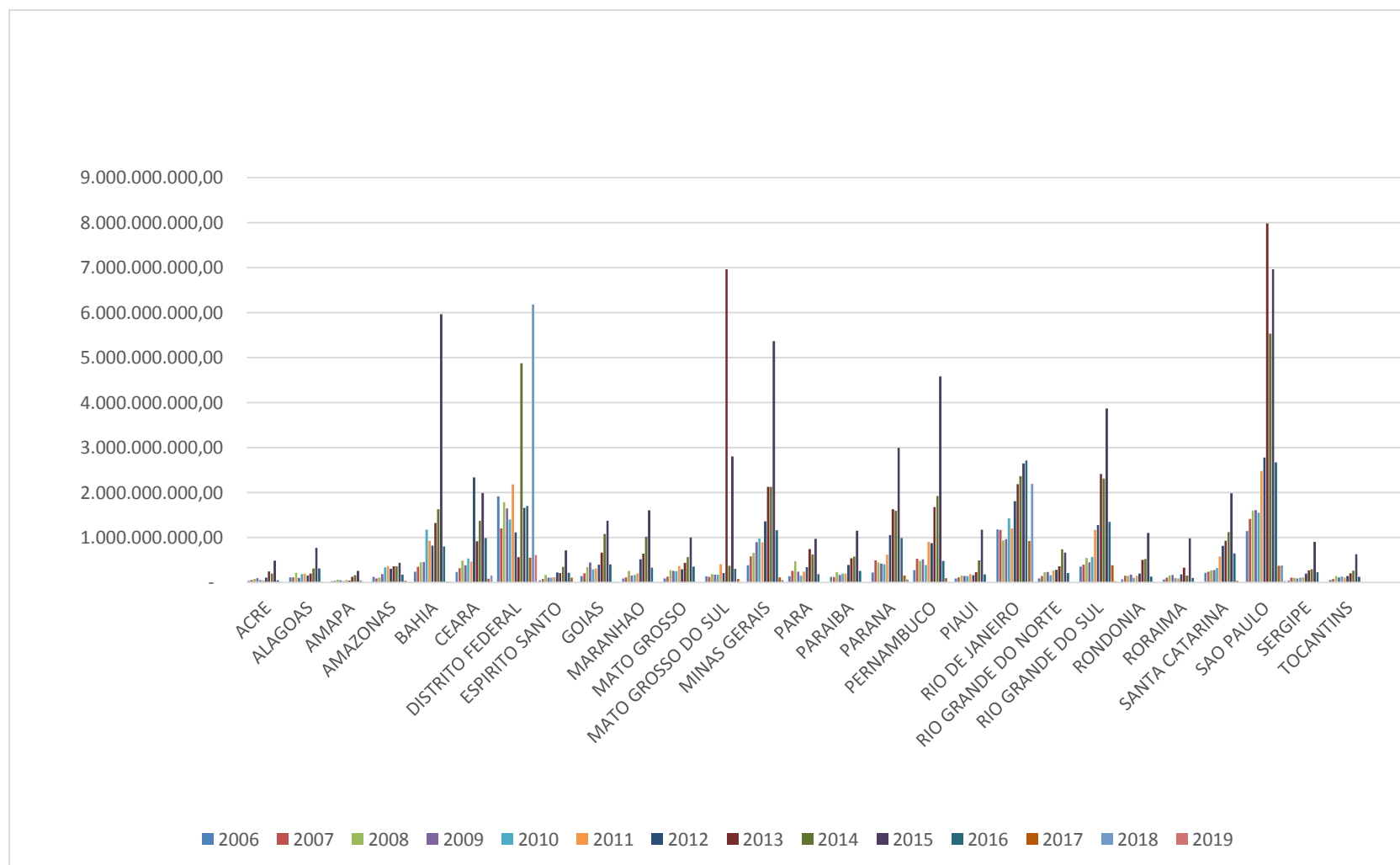
Verificando os repasses efetivamente feitos por ano, percebe-se no Gráfico 9 o grande recebimento de recursos por parte dos Estados da Bahia, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, além daqueles já prometidos para os Municípios do Estado de São Paulo e o Distrito Federal:

Gráfico 9: Valores prometidos pela União aos Municípios de Acordo com o início da Vigência Do Convenio



Fonte: Portal de Acesso a Informação do Governo Federal, 2015

Gráfico 10: Valores liberados de acordo com a data de validade convenio



Fonte: Portal de Acesso a Informação, 2015

Situação idêntica é a entrega de recursos, de acordo com o Gráfico 10, ou seja, os repasses, contrariando a função alocativa dos recursos dos repasses voluntários, não são feitos aos entes mais necessitados. Ainda, percebe-se que a liberação de recursos não é imune à conveniência político-partidária. Esta foi a conclusão de Bugarin e Ferreira (2007), a partir de análises feitas sobre os repasses feitos aos Municípios considerando como variáveis o ano eleitoral e o fato dos prefeitos pertencerem ou não ao mesmo partido do Governo central e como que esta coalisão altera o próprio resultado da eleição:

De fato, dependendo do montante de transferências sinalizado, o governador pode inclusive reverter a propriedade da seleção do candidato de maior competência administrativa (...), então todo o processo eleitoral perde significância uma vez que o efeito transferências politicamente motivadas passa a dominar totalmente o efeito competência. (BUGARIN; FERREIRA, 2007, p. 285)

Todavia, nem sempre o prefeito do mesmo partido do governador é considerado, do ponto de vista local, um bom governante. Dessa forma, a própria população pode escolher não elegê-lo, apesar dos benefícios de sua eleição:

De fato, se as transferências politicamente motivadas forem suficientemente altas, os eleitores preferem eleger um candidato do mesmo partido do governador e, em equilíbrio, não há ciclo político-orçamentário algum. Alternativamente, se as transferências partidárias não forem muito significativas, os eleitores escolherão o candidato de maior competência, mas poderá ocorrer ciclo político-orçamentário em equilíbrio. As recomendações de política do presente estudo são bastante claras. Se a sociedade acreditar que o problema da seleção adversa lhe é muito prejudicial, então as transferências voluntárias intergovernamentais devem ser cuidadosamente reguladas a fim de evitar o seu uso partidário. (BUGARIN; FERREIRA, 2007, p. 294-295)

Percebe-se, desta forma, que a autonomia política e econômica dos Municípios é comprometida diante da importância e do impacto dos recursos voluntários que recebem de entes centrais, de forma que, percebe-se, a cooperação transforma-se em intervenção e a função alocativa dos recursos públicos é deturpada para benefício de um grupo interessado.

4.3 Análise sobre a dependência dos municípios e sua evolução: a falta de responsabilidade fiscal causada pela dependência tributária

O federalismo fiscal demanda, então, um recebimento de recursos pelos

entes subnacionais, não necessariamente sob a forma de arrecadação de receitas tributárias, como lembra Assunção (2013):

Todavia, a discriminação de competências tributárias para todos os níveis de governo não é requisito indispensável do sistema federativo: o que se exige é a existência de mecanismos que assegurem a autonomia financeira dos entes federados. O elenco de esferas de competência tributária, isto é, de regras constitucionais que estabelecem critérios para a criação de outras regras, no desencadeamento de processos legislativos, expressam tão somente uma “aptidão para criar normas jurídicas que, direta ou indiretamente, disponham sobre a instituição, arrecadação ou fiscalização de tributos” por parte dos entes federados. É perfeitamente possível que entes federados tenham autonomia financeira sem competências impositivas ou, inversamente, tenham competências impositivas, mas não possuam autonomia financeira, pois estes dois conceitos (competência tributária e autonomia financeira), apesar de manterem intenso diálogo, não se confundem. (ASSUNÇÃO, 2013, pag.12)

As transferências de recursos arrecadados pelo ente central, mas cujos critérios de redistribuição são estáveis proporcionam tanta autonomia quanto a arrecadação própria. A título de exemplo da importância destas transferências, segundo o Portal Meu Município, o Município de São Paulo recebeu 38,46% de repasses intragovernamentais compostos, quase na totalidade (99,02%) de transferências do Fundo de Participação dos Municípios.

O Município de Belo Horizonte, por outro lado, inverte a ordem de importância desses recursos: os repasses intragovernamentais correspondem a 52,94% das receitas Municipais. As receitas transferidas para São Luís, por outro lado, são responsáveis por 66,18% da receita corrente do município como se mostra na Tabela 2:

Tabela 2: Informações Gerenciais de Capitais em 2015

Município	Transferências intragovernamentais x Geração de receitas próprias
Belo Horizonte	1,00 x 0,78
Palmas	1,00 x 0,27
Curitiba	1,00 x 0,94
Rio Branco	1,00 x 0,23
Manaus	1,00 x 0,42
Maceió	1,00 x 0,39
Aracaju	1,00 x 0,50
Rio de Janeiro	1,00 x 1,47
São Paulo	1,00 x 1,59
Florianópolis	1,00 x 1,32
Goiânia	1,00 x 0,62

Fonte: Portal meu Município, 2015.

A simples análise dos dados da Tabela 2 aponta que mesmo a cidade mais rica do Brasil, São Paulo, tem dependência dos recursos repassados, dado que as transferências são parte substancial da receita. Em outra via pode-se dizer que a capital de Minas Gerais e do Maranhão não sobrevivem sem estes repasses.

Se este é o cenário em capitais federais, que, por regra, tem maiores condições de produzir riqueza que as cidades do interior, não é difícil inferir que em cidades do interior esta dependência é ainda maior. A título de exemplo, a cidade de São Vicente Ferrer (MA), considerada a cidade com menor PIB per capita do Brasil em 2015, segundo o IBGE, conta com 96,17% da sua receita corrente sendo proveniente de repasses intragovernamentais.

Quando se observa a dependência de pequenos municípios, descobre-se um cenário em que até 60% da arrecadação é decorrente de repasses vinculados, como é verificado por Rezende, Leite e Silva (2015):

Alguns estudos mostram que as economias das prefeituras municipais – em mais de 80% dos 853 municípios mineiros – têm 60% ou mais de sua receita vinculada ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De acordo com os mesmos autores a situação é semelhante no país com seus 5.565 municípios, (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015, p.. 202)

É possível, no caso destes municípios, inclusive, classificar esta dependência em fiscal, aqueles dependentes de repasses vinculados, e previdenciária, aqueles em que a economia local é movimentada pelos programas de transferências de renda promovidas pela União, como também evidencia Rezende, Leite e Silva:

Uma análise preliminar, com base em estudos realizados por pesquisadores tendo como referência alguns estados membros, indica a existência de dois grupos distintos de municípios. No primeiro, os “municípios fiscais”, ou seja, aqueles em que as transferências constitucionais de impostos (FPM e Cota-Parte do ICMS) têm mais peso relativo, e no segundo grupo, os “municípios previdenciários”, isto é, aqueles em que as transferências de renda recebidas pelas famílias do município a partir do sistema de previdência e programas redistributivos suplantam as transferências recebidas pelos mecanismos fiscais. (REZENDE; LEITE; SILVA 2015, p. 204)

Os municípios podem gerar receitas arrecadando os impostos de sua competência. Todavia, mesmo os tributos considerados próprios dos Municípios ainda são regulados pelo ente central, como é o caso do Imposto Territorial Urbano- IPTU e

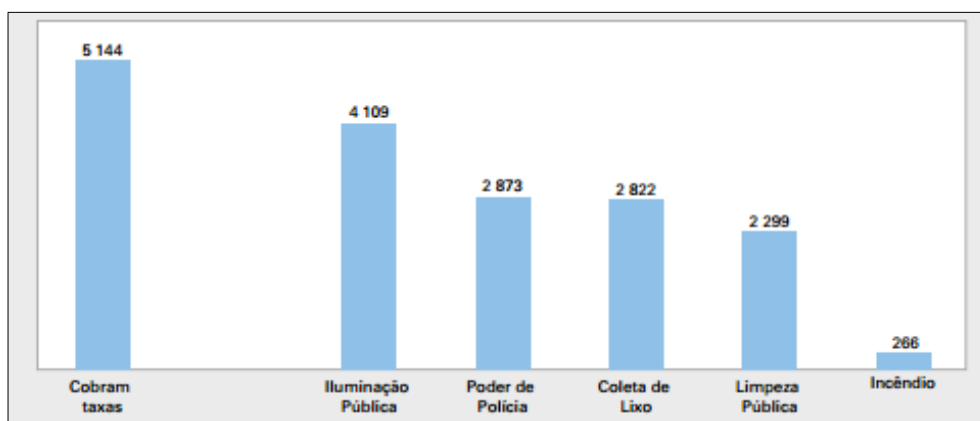
do Imposto sobre Serviços-ISS, o que reitera a falta de autonomia fiscal das entidades subnacionais.

Segundo os dados existentes no Portal meu Município (2015) apontam também que, em São Paulo, a arrecadação tributária própria corresponde a 49,23% das receitas correntes, sendo que o ISS é responsável por 59% e o IPTU a 29,34%.

Em Belo Horizonte a arrecadação tributária corresponde a 34,07% do arrecadado, considerando que o ISS é responsável por 38,14% e o IPTU por 31,06%. As receitas tributárias da capital do Maranhão, São Luís, correspondem a somente 23,6% das receitas, sendo que o ISS é responsável por 75,83% das receitas tributárias, contra 8,44% do IPTU.

Por outro lado, contrariando inclusive a LRF⁵, muitos Municípios não exploram as receitas que estariam disponíveis por não cobrarem todos os tributos que poderiam, o que os deixa ainda mais dependentes dos repasses de Estados e do Governo Federal. No mesmo sentido, muitas taxas também deixam de ser cobradas. A título de exemplo, segue análise do IBGE realizada em 2012 (IBGE, 2012) que evidencia que muitos Municípios não cobram taxas sobre serviços prestados aos cidadãos conforme apresentado no Gráfico 11:

Gráfico 11: Número de municípios que cobram taxas, segundo as taxas cobradas no Brasil - 2012



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações básicas dos Municípios 2012

A análise de geração de riquezas por tamanho dos Municípios, por outro

⁵ 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.

lado, evidencia grande assimetria de acordo com o seu tamanho, o que evidencia que os pequenos Municípios perdem receitas quando deixam de cobrar tributos, conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Receita per capita dos Municípios

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios		Receita <i>per capita</i> (R\$)		
	Instalados até 2000	Que responderam a pesquisa nos 3 anos	1998	1999	2000
Total	5 507	5 090	420,92	431,98	464,29
Classes de tamanho da população					
Até 5 000 hab.	1 415	1 318	593,81	626,54	687,03
De 5 001 a 20 000 hab.	2 674	2 456	360,32	378,93	411,40
De 20 001 a 100 000 hab.	1 207	1 113	306,48	327,23	358,24
De 100 001 a 500 000 hab.	182	176	368,33	388,00	419,44
Mais de 500 000 hab.	29	27	605,17	592,50	624,63

Fonte: IBGE, PERFIL MUNICIPAL 2011

São alternativas para incrementar a arrecadação própria a exploração econômica de atividades como a outorga onerosa do direito de construção, operações urbanas consorciadas, contrapartidas por benfeitorias, medidas compensatórias no licenciamento ambiental, concessão onerosa de espaço público, exercício de atividade econômica e etc.,

Todavia, as receitas de caráter não tributário são pouco exploradas por normalmente possuírem finalidade muito específica e por demandarem alguma contrapartida voluntária do particular, de forma que acabam se transformando em uma forma não garantida de arrecadação.

Ainda, o fato dos municípios não terem autoridade para interferir no quantitativo que recebem é um incentivo para que eles não sejam responsáveis com os seus gastos, como alerta Mendes (2012):

Por ter suas receitas baseadas na arrecadação do IR e do IPI, o FPE recebe mais recursos em períodos de crescimento econômico. Nas crises, o valor do fundo reduz-se.

Esse perfil pró-cíclico estimula comportamento fiscal pouco responsável, principalmente nos estados em que o FPE representa elevado percentual da receita total. Em momentos de bonança, há estímulo para gastar mais. Porém, o gasto público, uma vez criado, é difícil de ser cortado. A contratação de pessoal, por exemplo, está associada a direitos constitucionais de estabilidade que dificultam o uso da demissão de servidores como instrumento de redução da despesa. Por isto, quando vêm a crise econômica e a consequente redução do FPE, as despesas estão altas e rígidas (não podem ser cortadas de imediato), o que gera crise fiscal. (MENDES, 2012)

Desta forma, ocorre dos municípios como um todo contarem com o resgate da União ou dos Estados caso haja perda na arrecadação, como continua Mendes (2012):

No modelo político brasileiro, a consequência é um movimento de pressão de governadores e prefeitos sobre o governo federal, requerendo ajudas fiscais emergenciais. Em 2010, por exemplo, este governo distribuiu a estados e municípios R\$ 1,2 bilhão a título de compensação de “perdas” do FPE e FPM decorrentes da queda da arrecadação federal durante a crise econômica de 2009. Por isso, a bem da disciplina fiscal, seria interessante que o montante do FPE não oscilasse ao sabor do ciclo econômico. Há dois caminhos para atingir este objetivo. Um destes seria a diversificação da base de cálculo deste fundo. Em vez de realizar o cálculo apenas como percentual do IR e do IPI, este incidiria sobre toda a receita de impostos e contribuições do governo federal – obviamente, com alíquota mais reduzida. Usando um conjunto maior de receitas, que são menos voláteis que as do IR e do IPI, é possível reduzir a volatilidade do valor total do FPE. Esta opção, contudo, demandaria alterações na Constituição e causaria muita disputa política com os ministérios das áreas sociais, que buscam preservar as contribuições sociais como financiamento privativo de suas ações. (MENDES, 2012 p.158)

Reforçando esta hipótese as notícias atuais contam que as Prefeituras têm reclamado da diminuição dos repasses aos fundos geridos pelos Municípios, chegando, inclusive a ameaçar realizarem paralisação⁶ caso os repasses não aumentem. Percebe-se, então, a falta de equilíbrio fiscal e político nas relações entre os entes.

Mesmo que os gestores municipais estejam submetidos à Lei de Responsabilidade Fiscal é difícil responsabilizá-los pela falta de equilíbrio das finanças municipais devido ao fato que parte substancial das receitas que gerem não estarem sob a sua ingerência. Em outra perspectiva, a dependência é tanta, em alguns casos, que é difícil exigir que eles ajam de forma distinta.

⁶ Segundo a edição do dia 30 de julho do Jornal O Tempo, 600 Prefeituras mineiras prometem realizar paralisação no dia 24 de agosto de 2015 para reivindicar, entre outros temas, o aumento dos repasses aos fundos municipais. Isto de fato aconteceu. (O TEMPO, 2015)

Pode-se concluir que, mesmo os repasses vinculados de receitas não proporcionam a efetividade do federalismo no caso brasileiro e tampouco proporcional a responsabilização dos gestores locais (que não tem autoridade sobre a arrecadação da receita) nem dos federais (que tem autoridade sobre a receita mas não sobre a despesa). O próprio exercício do controle externo é prejudicado pela falta de possibilidade de imputação de uma pessoa.

5. CONCLUSÕES

Após a análise deste trabalho, percebe-se que, de fato, a assimetria fiscal existente no Brasil produz um ciclo vicioso que torna os municípios cada vez mais dependentes dos poderes centrais, o que afronta princípios de uma federação e objetivos da República Federativa do Brasil.

Para que fosse alcançada esta conclusão, que ratificou o objetivo geral, primeiro foram analisadas as bases que atribuem legitimidade ao modelo atualmente escolhido, concluindo-se que a adoção, pela Constituição de um modelo federalista de três níveis, oportunidade em que os municípios ganharam especial importância por serem a instância de poder mais próxima dos cidadãos e ficou responsável a fornecer parte essencial dos serviços e atividades a estes destinadas.

O modelo em questão é o mais democrático já alcançado na história pátria, inédito no mundo e, uma vez que a forma federativa é considerada cláusula pétrea pela Constituição, ele deve ser protegido a todo custo.

Afinal, uma vez que todo o histórico nativo é centralizador, a tendência após a promulgação seria a tentativa de concentração de poderes, o que, de fato, vem ocorrendo. Para proteger a autonomia local em uma federação é necessário que se proteja o pacto federativo fiscal, ou seja, a distribuição de recursos.

Posteriormente foram estudados os meios de arrecadação própria, as transferências intragovernamentais e as voluntárias, concluindo que mesmo os municípios mais ricos, e pretensamente mais autônomos, possuem grande nível de dependência do ente central.

As regras de repasse de recursos do FPM tendem a incentivar a criação de novos municípios – ainda que esta seja proibida pelo STF e pela própria Constituição – podem dilapidar ainda mais os recursos vinculados a todos distribuídas- aumentando ainda mais a dependência destes recursos.

As regras de repasses voluntários, por outro lado, são imprescindíveis, em muitos casos, para a realização de investimentos de grande porte e, em último caso, para tornar viável a execução de programas de governo de prefeitos e, por

consequente, a premência ou não de seu governo em eleições posteriores, o que, evidentemente, torna a autonomia política local vulnerável ao sabor do interesse central naquela localidade.

Por outro lado, a partir do momento em que a população brasileira transformou-se essencialmente em urbana e após a nova Constituição, os municípios acumularam cada vez mais funções e aumentaram ainda mais a sua estrutura.

Percebe-se, desta forma, a existência de um ciclo vicioso em que os municípios, historicamente dependentes de recursos voluntários e vinculados do Poder central aumentam a sua dependência à medida que recebe e avoca a realização de serviços, políticas e funções de demais entes, enquanto arrecada, proporcionalmente, menos recursos do que recebia quando promulgada a Constituição da República de 1988, o que confirma o objetivo geral apresentado no início deste trabalho.

Especialmente no que se relaciona à excessiva emancipação dos municípios, este aumento foi desmedido, desproporcional e muitas vezes irresponsável, motivado pela alternativa de se receber mais recursos do fundo de participação dos municípios, o que naturalmente gera prejuízo aos demais daquele estado.

Embora a gestão regional tenha amadurecido, a gestão fiscal encontra-se descompassada com as funções exercidas pelos municípios o que chega a gerar falta de responsabilidade local nos gastos, o que é difícil de ser imputado ao governo local, que não é o responsável por parte significativa da sua arrecadação. Desta forma, o ciclo de dependência também gera um ciclo de irresponsabilidade fiscal que, naturalmente, reforça a dependência local em busca de um resgate financeiro dos demais entes.

Por fim, conclui-se que o federalismo fiscal nativo possui falhas que prejudicam a sua autonomia e funcionamento e sobre a necessidade de reforma nas regras de distribuição de recursos e que o modelo não proporciona maturidade institucional, fiscal e política aos municípios, que continuarão sendo apenas executores de políticas centrais, sem ter condições de realizar e concretizar os projetos locais e, tampouco, proporcionar o controle social e a transparência propostos pelo sistema federativo.

Diante do exposto em todo este trabalho chega-se a mesma conclusão de Lassance (2012), de que existe a necessidade de reforma do modelo existente:

Enfim, é preciso abrir uma nova fase no federalismo brasileiro, com um aprofundamento da institucionalização de políticas públicas com vistas à maior coesão programática das ações federais e ao aprimoramento de seu poder de coordenação e controle de resultados, inclusive por meio de uma maior presença federal em estados e municípios.

(...)

O federalismo consolidou-se como um mecanismo institucional de triagem das demandas de cidadania, o que é positivo e necessário à organização do poder e à implementação de políticas públicas, mas se expõe a inúmeros gargalos e travamentos de um modelo que ainda funciona relativamente bem, mas demonstra alguns sinais de cansaço. (LASSANCE, 2012, pag.34)

São necessárias reformas para que seja refeita a distribuição de recursos e funções para os Municípios. Não é necessário que a arrecadação seja transferida diretamente aos municípios, visto que esta opção poderia gerar a diminuição do controle sobre a arrecadação, dado que o poder local é mais maleável e suscetível a barganhas de ordem social e econômica que os centrais.

É imperioso que seja ao menos criado um fundo de compensação que proporcione estabilidade aos recursos repassados para as transferências vinculadas

Também é importante a adoção de critérios que proporcionem uma redistribuição de acordo com o mérito local de forma a induzir o desenvolvimento local e a proporcionar aos gestores municipais algum grau de ingerência sobre os recursos a serem recebidos e induzir um comportamento fiscal mais responsável.

As regras de transferências voluntárias também devem ser revistas. A função alocativa perceptivelmente não é alcançada quando existe discricionariedade acerca da liberação destes recursos. O desenvolvimento de áreas prioritárias pode ser melhor alcançado se a liberação destes recursos por parte do governo central também for, em alguma medida, vinculada.

A reforma na distribuição fiscal serve para proteger o federalismo determinado na constituição originária e que foi dilapidado pelas reformas fiscais que se seguiram, que aumentaram a arrecadação da União em tributos que não prestigiam o repasse vinculado de recursos, de forma a aumentar a arrecadação de receitas que serão repassadas de forma voluntárias, ou seja, condicionadas à disponibilidade, ao

atendimento de condições ou à realização de contrapartida pelo município, havendo, portanto um engessamento das regras de distribuição de recursos em comparação com o aumento da arrecadação e o crescimento da União.

Também são necessárias regras para a emancipação dos municípios, visto que, embora atualmente seja vedada a sua criação, ela não deixa de ocorrer, o que impacta em todos os demais, visto que o novo município é um novo concorrente para o recebimento dos recursos federais e estaduais.

Percebe-se que a sistemática de distribuição de recursos gera um aumento da assimetria fiscal, ou seja, aumenta a dependência financeira dos Municípios em geral para arcarem com as suas responsabilidades financeiras.

Esta ineficiência dos sistemas de repartição de receitas e despesas, que não proporciona a elevação da autonomia dos entes periféricos, *coeteris paribus*, também ocorre com os estados-membros em relação à União Federal.

Em razão da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, pelo STF⁷, a forma de repartição de receitas entre os Estados teve que ser refeita legislativamente.

Nesta oportunidade Mendes (2012) levantou os principais problemas existentes na lei então vigente, que poderiam ser replicados para a Lei que redistribui os recursos municipais.

A primeira sugestão foi a adoção de critérios variáveis de alocação dos recursos, considerando que o percentual a ser repassado é predeterminado na Constituição a alteração dos índices de distribuição necessariamente causaria conflitos entre os entes federados. Mas o modelo variável proporcionaria uma distribuição mais justa de recursos

O objetivo desta distribuição diferenciada é a criação de um critério

⁷ Segundo as ADI's 875/DF, nº 1.987/DF, nº 2.727/DF e 3.243/DF a Lei Complementar nº 62 por entender ser contrária ao art. 159, I, a da Constituição, a partir do momento que repartição de receitas feita pelo LC nº 62/89 era arbitrária, visto que apenas enumerava índices por Estados. Atualmente a matéria é regulamentada pela Lei Complementar nº 143/13.

competitivo que incentive os municípios a melhorar seus índices de qualidade com a finalidade de receber mais recursos. Ou seja, é um mecanismo de competição que proporciona uma boa alocação de recursos.

Em segundo lugar, Mendes (2012) alertou que não vale a pena usar o FPE para outras compensações além da redução nas diferenças de capacidade fiscal – os efeitos de, por exemplo, ponderar diferentemente a distribuição de acordo com critérios ambientais pode não surtir o efeito esperado. Esta, conforme já demonstrado, não foi a escolha feita nem para os repasses aos fundos estaduais e nem para os municipais.

Derrubar a diferença clássica na distribuição de recursos por região (norte, nordeste, sudeste, etc), visto que este critério tem sido utilizado a tempos e os números sociais e econômicos no nordeste não apresentaram melhoras decorrentes da redistribuição.

Embora a LC nº 62/89 (BRASIL, 1989) apenas designasse os valores por estado, é perceptível que ela favorecia o nordeste e que este método não funcionava. A opção que será vigente a partir de 2016, por outro lado, considera o inverso da renda per capita, o que indica que o nordeste e norte devem continuar com parcela substancial das receitas repartidas.

O fundo deveria apresentar alguma estabilidade, visto que a forma que os recursos são distribuídos incentiva que se gaste em períodos de bonança, mas não proporciona a poupança, uma vez que os entes não têm ingerência sobre este recurso.

Os recursos destinados aos fundos persistem, então, instáveis e a supressão de déficits no repasse fica ao sabor da União, que pode decidir que os Estados e Municípios devam arcar sozinhos com as consequências da queda de receitas.

Evitar critérios cujos parâmetros são pouco atualizados – por exemplo, a distribuição per capita é problemática, ainda segundo Mendes (2012), devido ao fato de que a contagem populacional é feita apenas de cinco em cinco anos. Esta última sugestão foi exatamente a opção adotada pela nova lei e aquela já existente para a

repartição de receitas dos Municípios.

Ele é polêmico primeiro porque a quantidade exata da população é constantemente questionada pela autoridade local, o que leva a questionamentos judiciais e a incertezas quanto ao valor do repasse quanto, como se verá, no caso dos Municípios, passa a ser um incentivo à emancipação precoce de unidades.

Embora tais alterações, conforme evidenciado, demandem alteração nas leis que repartes as receitas, elas reforçam a necessidade de se repensar e se reformar a distribuição de receitas e de competências em âmbito político, constitucional e legal para que as engrenagens da federação a façam se mover de forma construtiva, não destrutiva.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005

AFONSO, José Roberto Rodrigues; SERRA, José. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa da federação Brasileira. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Federalismo fiscal em perspectiva comparada. **Revista da AGU.** Brasília, nº. 38, p. 373–404, out./dez., 2013.

BERNARDES, Flávio Couto; HEIDENREICH, Freitrich. A suspensão dos efeitos do novo marco regulatório dos royalties do petróleo – Ofensa ao federalismo fiscal brasileiro?. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH,** Belo Horizonte, ano 6, n. 12, p. 15-33, jul./dez. 2014.

BOUERI, Rogério. A restrição orçamentária maleável na abordagem da segunda geração da teoria do federalismo fiscal. (in) LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger, Antônio; LASSANCE. **Federalismo à brasileira: questões para discussão.** Brasília: Ipea, 2012..

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa Brasília.** 47 n. 187 jul./set. 2010.

BRASIL, Constituição (1891) de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial I,** Brasília, DF, 24 fev. 1891, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 07 de ago de 2015.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial.** 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> . Acesso em: 07 de ago de 2015.

_____, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937) de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial.** 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

_____, Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946) de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial,** 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 07 de ago de 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1967) de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial** de 24 jan. 1967, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 07

de ago de 2015.

____, Constituição da República Federativa do Brasil (1969) Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, 20 out. 1969, p. 8865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

____, Constituição da República Federativa do Brasil (1988) de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil** nº 191-A de 05 out. 1988, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015..

____, Decreto Lei nº 1.202 de 8 de Abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. **Diário Oficial** 10 abr. 1939, Página 8113. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.html>> http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

____.Decreto-Lei nº 5.511 de 23 de setembro de 1943. Altera e retifica disposições sobre a administração dos Estados e dos Municípios. **Diário Oficial**, 24 mai. 1943, Página 7985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5511-21-maio-1943-415573-norma-pe.html>>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

____.Decreto Federal nº 1.819 de 16 de fevereiro de 1996. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil** 21 fev.1996, p. 2769. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm> . Acesso em: 07 de ago de 2015.____, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial**, 27 out. 1966, p. 1245.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> . Acesso em: 07 de ago de 2015.

____ Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 24 mar. 1999, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

____. Lei Complementar nº 01 de 25 de outubro 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial**, de 10 nov. 1967, p. 11.931. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015

____, Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República**

Federativa do Brasil, 29 dez 1989 - p. 24777. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm> . Acesso em: 07 de ago de 2015

____ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 05 mai. 2000, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015

____, Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 28 nov. 2011 p. 85. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015

____ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº. 3.682. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 06.setembro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>>. Acesso em: 10 de ago de 2015

____ Supremo Tribunal Federal.. Recurso Extraordinário n ° 608588. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 23 de maio de 2013 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3939235>>. Acesso em: 10 de ago de 2015

BRASIL PORTAL DE ACESSO A INFORMAÇÃO. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 06 de ago de 2015.

BRASIL PORTAL DE TRANSPARENCIA. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>> Acesso em: 06 de ago de 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e Inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. (In:) PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Org.). **Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé, ensino, pesquisa e extensão**. Ed. Prismas, Curitiba, 2014.

BUGARIN, Maurício S.; FERREIRA, Ivan. Transferências Orçamentárias e Ciclo Político orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **RBE** Rio de Janeiro v. 61 n. 3 / p. 271–300 Jul-Set 2007. Periódico.

CARVALHAIS, Jane Noronha. Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais. 2010. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> , Acesso em: 29 jul. 2015:

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>.

Acesso em: 29 jul. 2015:

DE PAULA, Daniel Giotti. O verdadeiro papel da prognose orçamentária nas Constituições financeiras do Brasil e da Alemanha: democracia, devido processo orçamentário e federalismo. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 11-30, set./fev. 2015.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **Anais...** 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 1-25, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229>. Acesso em 6 ago. 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2010.

FENANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. (coord) WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. (in) **Direito Público: Estudos em homenagem a professor Adilson Dallari**. Ed, Del Rey. Belo Horizonte, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

IBGE. Indicadores Sociais Municipais, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_indicadorassociais.shtm . Acesso em: 6 de ago de 2015

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/> Acesso em: 6 de ago de 2015

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>. Acesso em: 6 de ago de 2015

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso em: 6 de ago de 2015

KIFER, Camila. Em protesto, mais de 600 prefeituras mineiras fecharão as portas. **Jornal o Tempo**. 30 de jul. de 2015, Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/em-protesto-mais-de-600-prefeituras-mineiras-fechar%C3%A3o-as-portas-1.1078074>>. Acesso em: 6 ago 2015.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. Federalismo à brasileira: questões para discussão. (in) **Federalismo à Brasileira questões para discussão** (org) LINHARES,: Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANCE, Antônio. – Brasília : Ipea, 2012. Disponível em: <Ver na citação p. 61.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa - **RBDM Belo Horizonte**, n. 11, ano 5 Janeiro / Março 2004 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

MENDES, Marcos José. Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. (in) LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANCE, Antônio (Org). **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**– Brasília: Ipea, 2012.

MINAS GERAIS, Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficial de Minas Gerais**, 13 jan 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm>. Acesso em: 07 de ago de 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. Direitos fundamentais e conflitos de competências tributárias no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos municípios. **Revista Fórum de Direito Tributário RFDT**. Belo Horizonte, n. 33, ano 6 Maio / Junho 2008 Disponível em: <www.bidforum.com.br/bid/PDI0006> . Acesso em: 5 jun. 2015

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobreo federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006>>>. Acesso em: 29 jul. 2015

PORTAL MEU MUNICÍPIO, Disponível em: <<http://www.meumunicipio.org.br>>. Acesso em: 06 de ago. de 2015.

PREDIGER, Carin. O município brasileiro e seu papel até 1988. **Interesse Público - IP Belo Horizonte**, ano 5, n. 17, Janeiro / Fevereiro 2003 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006>> . Acesso em: 29 jul. 2015. Periódico

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios** Junho/ 1997, Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

REZENDE, João. B.; LEITE, Eduardo. T.; SILVA, Lucas. A.N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In:

DERZI, Misabel. A. M.; BATISTA JÚNIOR, Onofre. A.; MOREIRA, André. M. (Orgs.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado federal e tributação. 4 volumes)

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas**. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba. Nº 24: 9-27 jun. 2005..

SILVA, Mauro Santos. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Nova Economia: Belo Horizonte janeiro-abril de 2005

SISTEMA FIRJAN. Disponível em: <<http://www.Firjan.com.br/pagina-inicial.htm>>, acesso em: 8 de ago de 2015.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. A Matriz norte-americana. (in) BIGNOTTO, Newton (org). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte. Ed UFMG, 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>> Acesso em: 06 de ago de 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direitos fundamentais e conflitos de competências tributárias no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos municípios**. Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT. Belo Horizonte, ano 6, n. 33, maio / jun. 2008

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011

VINHAS, Letícia Pinto. Gestão de Políticas Públicas Integradas. (In) MIGUELES, Carmem; ZATINI, Marco Túlio (Org) . **Excelência em Gestão Pública: espaços para atuação** – Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.