



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A (IN)VIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
(DES)IGUALDADE DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DERIVADAS DOS
ENTES FEDERADOS**

ORIENTANDO: LUCCA BATISTA RABELO

ORIENTADOR: PROF: M.S. LUIZ PAULO BARBOSA DA CONCEIÇÃO

GOIÂNIA-GO
2022

LUCCA BATISTA RABELO

**A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A (IN)VIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
(DES)IGUALDADE DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DERIVADAS DOS
ENTES FEDERADOS**

Artigo Científico apresentado à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito ,
Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás
Prof.Orientador: M.S. Luiz Paulo Barbosa da
Conceição.

GOIÂNIA-GO
2022

LUCCA BATISTA RABELO

**A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A (IN)VIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
(DES)IGUALDADE DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DERIVADAS DOS
ENTES FEDERADOS**

Data da Defesa: 25 de Maio de 2022

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof M.S. Luiz Paulo Barbosa da Conceição Nota

Examinador Convidado: Prof M.S Julio Anderson Alves Bueno

Nota

**A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A (IN)VIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
(DES)IGUALDADE DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DERIVADAS DOS
ENTES FEDERADOS**

Lucca Batista Rabelo

A inviabilidade econômica dos municípios diante da divisão da competência tributária e da repartição tributária. No presente estudo buscou-se a entender de onde vem a renda dos entes federativos e como são dívidas e feitas essas divisões entre o Município, Distrito Federal, Estados – membros e União. Partiu-se do conceito de Estado Federado e perpassou-se pelas atribuições de cada membro desse Estado e suas obrigações, culminou-se em uma análise mais profunda dos Municípios, das suas receitas, das suas obrigações e do seu lugar no campo jurídico e no ordenamento jurídico, administrativo e político do Brasil. Houve, enfim, uma divisão de opiniões em relação a causa da falta de recurso dos Municípios.

Palavras-chaves: Estado-Federado. Competência. Tributo. Município. Receitas

Sumário

RESUMO.....	
1. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO	6
1.1. ESTADO:CONCEITO, ELEMENTOS E ESPÉCIES	6
1.1.1. Município: Natureza Jurídica E Visão Histórica.....	8
1.2 CONCEITO, ORGANIZAÇÃO E PODERES DO MUNICÍPIOS.....	9
1.2.1 – Conceito Dos Municípios Brasileiros.....	9
1.2.2 – Organização Dos Municípios	10
2. A ARRECADAÇÃO DE RECEITA DOS ENTES FEDERADOS E A SUA DISTRIBUIÇÃO.....	11
2.1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS.....	11
2.2 CONCEITO E ESPÉCIES DE REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA.....	13
3. REPASSE DAS RECEITAS AOS MUNICÍPIOS.....	15
3.1. RECEITA DOS MUNICÍPIOS.....	15
3.2. DIFICULDADES FINANCEIRAS DOS MUNICÍPIOS.....	18
CONCLUSÃO.....	21
RESUMO LÍNGUA ESTRANGEIRA.....	23
REFERÊNCIAS.....	24

INTRODUÇÃO

Em um país onde se adota a Federação como modelo de Estado, surge alguns problemas envolvendo a autonomia, liberdade e poder de cada ente federado. Esses entes não possuem hierarquia um sobre os outros, mas apenas competências e atribuições diferentes. No entanto, o que está ocorrendo em nosso país é a incógnita se há ou não uma subjugação dos municípios aos demais entes, e se o maior responsável por isso é a má distribuição tributária advinda das normas e previsões do ordenamento jurídico brasileiro.

Talvez isso ocorra, por conta de os Municípios não terem previsões jurídicas recentes em nosso ordenamento, e se formalizarem como entes federados de um tempo para cá.

Outra questão que se deve levar em conta é a proximidade que os Municípios têm em relação a população. Ora, é claro que eles são o lugar onde as pessoas residem. Eles conseguem diagnosticar mais precisamente o problema das pessoas e encontrar soluções mais concretas para a vida de cada cidadão. Por isso, nesse trabalho tentou-se demonstrar a importância do aumento de arrecadação de tributos dos municípios e para isso visa traçar o perfil do Município brasileiro e sua história.

A ideia, resumidamente, do trabalho é analisar se deve ou não aumentar os tributos de arrecadação dos Municípios, pois eles possuem maior proximidade com o cidadão, se não os tributos, analisar se deve aumentar o repasse tributário entre os entes federativos, assim atender melhor as demandas da população e com mais precisão.

O trabalho trará algumas noções a respeito dos Municípios, sua natureza, história e elementos, para depois percorrer em relação as suas receitas gerais chegando ao ápice na comparação das receitas Municipais, Estaduais e da União, estudando e pesquisando se realmente há subjugação financeira que os poderes locais encontram no ordenamento jurídico brasileiro.

1. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

1.1 ESTADO: CONCEITO, ELEMENTOS E ESPÉCIES

Para entender o surgimento dos Municípios como entes federados, no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário situá-los dentro da organização político-jurídica do Brasil. Assim sendo, o primeiro passo é definir Estado, que é o todo que engloba o município. Parte – se do todo para entender as partes que o compõe. Segundo Dallari, Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território (DALLARI, 1998, 44).

Infere – se do conceito citado, que o Estado possui três elementos, quais sejam, o poder, o povo e o território. Essas partes compõe a estrutura de todos os Estados, é uma “fisionomia” universal que os caracterizam.

As formas que os poderes são distribuídos dentro de um território é que faz nascer as duas espécies de Estado, Unitário e Federado.

O território é o espaço a qual se circunscreve a validade da ordem – jurídica estatal, conforme diz Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 95), “o território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado”. Ou seja, o Estado cria as normas e as impõe naquele espaço limitado e esse espaço é chamado de território, pois nele o Estado possui poder.

Pode – se dizer que poder é a capacidade de impor à vontade sobre outra vontade. O poder legislativo, por exemplo, quando cria uma lei geral e coativa, não se interessa pela vontade privada das pessoas, mas exige que elas cumpram as normas postas, independente do desejo particular do indivíduo.

Quando o poder parte de um único ponto, o Estado recebe o nome de Unitário, conforme conceitua Malufe (2009, p.175):

Estado Unitário é aquele que apresenta uma organização política singular, com um governo único de plena jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam simplesmente de ordem administrativa

Já quando o poder é dissolvido para vários núcleos, o Estado recebe o nome de Federado.

Estado Federal é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público nacional e outra provincial. Brasil, Estados Unidos da América do Norte, México, Argentina e República Bolivariana da Venezuela são Estados federais. (MALUFE, 2009, p.175)

Esses “núcleos” de poderes se unem, criando um pacto, (faedus) pacto em latim, para se fortalecerem e se ajudarem mutuamente. Esses núcleos recebem o nome de entes federados, por pertencerem a um Estado Federado, que os englobam.

Os entes federados são autônomos, não são subordinados entre si e possuem suas responsabilidades designadas pela Constituição Federal.

Cada ente federado possui algumas competências, ou seja, alguns poderes, definidos na Constituição Federal e obrigações que devam assumir.

O Estado Federado do Brasil é composto pelos estados-membros, pelos municípios e pelo Distrito federal. Conforme preceitua a Carta Magna Brasileira:

Art18: a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Cada um desses membros possui autonomia entre si, tanto política, quanto financeira e responsabilidades a assumirem em prol da população.

A grande revolução do Direito Constitucional Brasileiro foi a elevação dos Municípios ao “status” de ente federado. Eles são parte importante do nosso Direito e assume, do mesmo modo, tarefas importantes para o bem dos cidadãos e é por isso que afirma o autor:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos,

redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc (LEAL, 2012, p. 68).

1.1.1 Municípios, Natureza Jurídica E Visão Histórica

O Município aparece pela primeira vez na República Romana pois havia interesse em manter a dominação pacífica dos conquistados, ou seja, um controle mais de perto desses.

Os municípios em Roma eram compostos por um colégio de dois a quatro magistrados, investidos de supremo poder e que tinham como auxiliares magistrados inferiores responsáveis por questões de polícia e administrativas, além disso os Municípios eram compostos por encarregado de arrecadação, notários e escribas, responsáveis por auxiliar o magistrado.

As leis nos Municípios Romanos advinham de um Conselho Municipal, chamada de “Curla”, este Conselho tinha funções assemelhas ao Senado Romano.

Na idade média, todavia, o Colégio de magistrado foi trocado pelo Colégio dos Homens Livres, equivalente a Câmara dos Vereadores que conhecemos em nosso Município (CASTRO, 2006, p.9).

No entanto, apesar de ter surgido há muito tempo, ainda há uma resistência na criação de Municípios, por parte de alguns ordenamentos jurídicos. O que faz com que o Brasil seja, nesse aspecto, um dos mais avançados no direito mundial, em sua organização política – administrativa. Pois é previsto no Código Civil: Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: III - os Municípios (Código Civil, art. 41)

Já em relação a forma de Estado, no Direito moderno, o Estado Federal surge em 1789, com os Estados Unidos da América, onde, após um pacto, entre Estados – membros, o poder foi dividido entre o governo central e os Estados. Nessa época, todavia, o Brasil adotava a monarquia como espécie de governo, logo não adotando a federação.

Junto com a República brasileira, em 1889, adveio o federalismo, previsto na Constituição de 1891, que, ao contrário dos Estados Unidos, veio de forma centrífuga, isso é de um poder central, controlado por um

único ente – federal, descentralizou para outro ente – federado, os Estados – Membros, tornando – se, assim, um Estado dicotômico.

No entanto, nessa Constituição, o Município era visto apenas como uma extensão dos Estados – Membros, tal ente – federado não possuía nenhuma autonomia, sendo dependente totalmente do seu Estado.

Apenas em 1934 o Município ganha uma relevância no cenário jurídico nacional, podendo instituir, dessa forma, os seus tributos. No dizer de Hely Lopes, comentando o artigo 13 da Constituição brasileira de 1934:

Era necessário muito mais. Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio, mas, antes e acima de tudo, de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. Fiel a essa orientação, a Constituinte de 1934 inscreveu como princípio constitucional a autonomia do Município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços (MEIRELES, 1996, 38)

Nota-se, dessa forma, que os Municípios, começam a ganhar autonomia, podendo ter sua renda própria, sem ficar nas “mãos” dos Estados-membros, e podendo atender com mais prontidão e eficiência a necessidade de sua população.

1.2 CONCEITO, ORGANIZAÇÃO E PODERES DO MUNICÍPIOS

1.2.1 – Conceito Dos Municípios Brasileiros

Os Municípios são entes – federados que integram a estrutura política – administrativa do Estado Federado Brasileiro. De acordo com Hely Lopes, o Município pode ser conceituado sob 3 aspectos diferentes, quais seja, sociológico, político e jurídico.

Diz o Hely Lopes em sua obra de Direito Municipal:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro é agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado – membro por laços constitucionais indestrutíveis (BRASIL, 1988, arts. 18,29 e 34, VII, “c”).

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (BRASIL, 2002, art 41, III) e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos de contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes. (MEIRELELES,1996, P. 34).

Infere – se desses três conceitos apresentados que o Município possui grande importância no nosso ordenamento e é preciso valorizá-lo.

Em relação, principalmente ao terceiro conceito de município, como pessoa jurídica de direito público interno, cabe dizer que por ser pessoa possui vida própria, independente de algo externo, possui direitos e obrigações.

O que deu “vida” aos Municípios no ordenamento jurídico brasileiro, foi a Constituição Federal, é ela também quem descreve as funções e obrigações dos Municípios, do mesmo modo prevê a forma que os Municípios adquirirão receitas para seus cofres com o intuito de realizar suas demandas e atender as necessidades dos cidadãos.

Sendo assim, o Município é como uma empresa, possui corpo de funcionários, possui contas a serem pagas e possui demandas a serem realizadas e por isso precisam de receitas, do mesmo modo que os estados – federados e União.

Os Municípios são governados pelo prefeito e por secretários, coordenadores e diretores que ajudam o prefeito na administração municipal, em áreas específicas como a saúde, a educação, as finanças etc. As funções são especificadas desse modo para melhor êxito das realizações das demandas.

1.2.2 – Organização dos Municípios

Os Municípios são constituídos por 2 poderes, diferenciando dos outros entes – federados, pela falta de um judiciário municipal. O executivo é governado pelo Prefeito do município e o seu poder legislativo é governado pelos vereadores, que exercem os seus mandatos na câmara municipal. (BRASIL, 1988, art.29)

O poder legislativo, composto pela câmara municipal, tem a função de acompanhar, fiscalizar o poder Executivo. O Executivo por sua vez tem a missão de atender as demandas Administrativas do Município. Os Municípios possuem algumas responsabilidades estipuladas na Constituição Federal. Para que eles possam realizar as tarefas que são incumbidas a eles, é importante que haja uma boa distribuição tributária e que eles possam realizar as suas atividades com tranquilidade. (BRASIL, 1988, art.29)

A prefeitura e a câmara municipal exercem seus poderes independentes um do outro, exercem com autonomia. A prefeitura tem como função de organizar e prestar serviços públicos de interesse local, entendido como aqueles que sejam de interesse predominantemente municipal em relação ao Estado e a União, além dos descritos no artigo 30 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988, art.29)

Entre algumas funções e missões dos Municípios estão dentre deles: a limpeza pública, o fornecimento de água, a extensão de redes de esgotos e de iluminação pública, a prestação de serviços de saúde e de educação fundamental, a assistência social, a execução de obras viárias e de infraestrutura e todas as demais realizações municipais (BRASIL, 1988, art. 23)

Além da Constituição Federal, os Municípios são organizados pela Lei Orgânica, que legisla e prevê assuntos que não são previstos na Constituição ou completa normas que estão previstas nela. Dentre os assuntos contidos na Lei Orgânica estão os relacionados a eleição municipal, proibições e incompatibilidades a que estão sujeitos; Prefeito e Vereadores, a organização municipal, as normas administrativas, a administração tributária e financeira do município (BRASIL, 1988, art.29)

2. A ARRECADAÇÃO DE RECEITA DOS ENTES FEDERADOS E A SUA DISTRIBUIÇÃO

2.1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS

Cada ente federado necessita de recursos para o seu próprio sustento, para arcar com despesas como segurança, educação e saúde etc. Esse recursos que adentra ao patrimônio dos entes federativos são chamados de Receita Pública, na lição de Danilo Vieira Vilela “a receita pública nada mais é que o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para que este possa atender às suas finalidades” (VILELA, 2021,p.207)

Por conta de os entes federados não exercerem atividades com intuito lucrativo, necessário é que interfiram na economia e retire um quinhão da riqueza dos seus cidadãos. Pensando nisso é que a ciência do Direito criou o tributo, como forma de custear as despesas do Estado, lembrando que:

tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (CTN, art.3º).

Tributo é gênero que possui cinco espécies, abarcando os impostos, as taxas, contribuições de melhorias, empréstimo compulsório e contribuições. Cada uma dessas espécies se difere entre si.

O imposto é um tributo que independe de uma atividade estatal específica, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 16, deixa claro isso, ao estabelecer que o imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. (BRASIL,1966)

Já a Taxa se caracteriza por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público específico ou divisível prestado ao contribuinte.

A contribuição de melhoria está ligada a uma obra pública. O empréstimo compulsório é uma forma de tributo, que cabe, exclusivamente a União e o valor arrecadado tem previsão legal e é restituível. Conforme extrai do texto da nossa Constituição:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório. [...]

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. (BRASIL, 1998)

Apesar da criação dos tributos e das divisões de competência entre os entes federativos, a fim de que todos eles pudessem arcar com suas despesas, em nosso Direito ainda há uma abissal diferença entre o potencial valor que a União pode arrecadar, com a diferença que o Município pode arrecadar. Os impostos que se caracterizam por serem desvinculados de uma finalidade, são arrecadados, em sua maioria pela União (nove), depois pelos Estados Membros (três) e só por fim pelos Municípios (três). O imposto é uma espécie de tributo (prestação pecuniária compulsória, instituída em lei, com base no poder fiscal do Estado, que não constitua sanção de ato ilícito), que tem como fato gerador da respectiva obrigação um pressuposto de fato alheio a uma atividade estatal dirigida ao contribuinte. A receita dele proveniente é derivada e compulsória

Compete a União arrecadar o Imposto sobre operações financeiras (IOF), Imposto sobre produto industrializado (IPI), Imposto de renda (IRPF), Cofins, Pis, Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto Nacional de Segurança Social (INSS). Aos estados-membros cabe arrecadar o Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), Imposto sobre propriedade de veículo automotor (IPVA) e Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD). O Município tem como dever arrecadar os seguintes impostos: o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre serviços (ISS) e Imposto sobre transmissão de bens (ITBI). (BRASIL, 1998)

Para que os Municípios pudessem se manter, criou-se uma ciência, ramo do Direito Financeiro, a fim de que os valores arrecadados da União fossem repassados aos outros entes. Essa ciência que estuda esses repasses é chamada de "Repartição das receitas tributárias". Ela tem como objetivo igualar a renda dos entes federativos e equilibrar os seus orçamentos.

2.2. CONCEITO E ESPÉCIES DE REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA

Para entender do que se trata a repartição tributária, faz-se necessário entender o conceito do ramo em que a engloba, qual seja, o Direito Financeiro. Esse ramo do Direito para Ataliba (1969, p. 50) é a

“ciência exegética, que habilita – mediante critérios puramente políticos – os juristas a compreender e aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, postas em vigor”. Ou seja, incube ao Direito das Finanças estudar as normas que contribuiriam para as finanças dos entes federados.

Ainda Vilela (2021,p.235) diz que :

A repartição das receitas tributária por vezes é tratada no âmbito do Direito Tributário. Contudo, por se tratar de tema que gera interesse não somente as entidades políticas tributantes, e não ao sujeito passivo do tributo, encaixa-se melhor dentro dos temas abordados pelo Direito Financeiro.

A repartição tributária pode ser definida como a ciência do Direito Financeiro que estuda a relação tributária dos entes federados. Há dois tipos de repartição tributária, quais sejam, a direta e a indireta.

Esses repasses, acima de tudo, são criados e instituídos por lei para dar autonomia aos entes que não possuem grande possibilidade de arrecadar verbas através de tributos. No dizer de Vilela:

Não seria possível se falar em autonomia política e administrativa caso tais entes não gozassem de autonomia financeira, garantida pela Constituição de acordo com a discriminação de rendas estabelecida de forma a abranger tanto a atribuição de competência tributária (partilha do poder tributário) e a repartição das receitas tributárias. (VILELA,2021, p.235)

A repartição tributária direta é aquela que o próprio ente transfere a outro o valor correspondente ao que foi arrecadado, diretamente, via transferência. Como cabe a um ente maior transferir a um menor, cabe a União transferir aos estados-membros e aos Município e cabe aos estados membros transferirem ao poder local.

Vilela citando Alberto de Moraes nos mostra em sua obra o conceito de partilha direta ou repartição tributária direta:

é realizada sem intermediação, ou seja, o ente político beneficiado, como agente arrecadador, apropria-se, total ou parcialmente, de receita tributária mediante transferência orçamentária, ou recebe diretamente do ente dotado de competência tributária parte do produto da arrecadação por ele feita (RAMOS, 2017, p. 436 *apud* VILELA, 2021, p. 236)

A título de exemplo de repartição direta, pode-se dizer, das hipóteses previstas no art. 158 da Constituição Federal Brasileira:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos

pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (BRASIL, 1988)

Cabe aqui registrar um importante posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

Pretensão de assegurar ao Estado, na condição de pagante, o produto da arrecadação de imposto de renda retido na fonte relativo ao pagamento de complementações de aposentadorias e pensões a aposentados e pensionistas de suas empresas públicas [...]. O art. 157, I, da Constituição Federal, que dispõe acerca da destinação aos Estados do produto da arrecadação do IRPF, não contempla os pagamentos originados das estatais, integrantes da Administração Pública indireta, não cabendo interpretação ampliada`` (STF, ACO 571/AgR, Rel. Min, Dias Toffoli, Pleno, j.07.03.04.2017).

Já os repasses tributários indiretos necessitam de uma intermediação de um fundo de participação ou um fundo compensatório, onde efetua-se a divisão dos tributos a cada ente, de forma pré-estabelecida em lei.

Novamente, citando Ramos, Vilela nos mostra o que vem a ser partilha indireta no repasse tributário:

são criados fundos para os quais são carreadas parcelas de receitas de certos impostos que posteriormente, são rateados proporcionalmente entre os participantes, segundo critérios previamente estabelecidos na legislação`` (RAMOS, 2017, p. 437 *opud* VILELA, 2021, p. 236).

A motivação primordial dos repasses indiretos é o intuito de corrigir as desigualdades regionais e igualar economicamente os entes federativos.

3. REPASSE DAS RECEITAS AOS MUNICÍPIOS

3.1. RECEITA DOS MUNICÍPIOS

Esse trabalho visa, primordialmente, analisar o Município e suas receitas, por isso, acima de tudo, cabe analisar as formas de ganho desse ente. Todo o panorama demonstrado nos capítulos anteriores tem como

objetivo dar uma base ao leitor para culminar na análise dos poderes municipais.

Como já dito nesse trabalho o Município é parte integrante do corpo do Estado Federado. Ele, juntamente, com os estados-membros e com o Distrito Federal, faz parte da União. Como também já exposto todos esses entes necessitam de verbas para custearem suas obrigações e com o ente em questão, não é diferente,

Art. 30. Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal outorga competência aos Municípios para instituírem três impostos, quais sejam, (IPTU, ITBI e ISS). Citando Ives Gandra Martins:

A Constituição não cria impostos, muito menos o fazendo a lei complementar. A Lei Maior outorga competências, explicitando a lei complementar seus fundamentos constitucionais. Somente a lei ordinária poder instituir impostos, dentro dos limites constantes dos dois textos superiores. (MARTINS, p. 244, *opud* Castro, p.247, 2006)

A autonomia financeira dos Municípios é consagrada na Constituição Federal em seu artigo 30, III:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

Assim sendo, com os tributos que os Municípios arrecadam e “com a exploração de seus bens e serviços (preços públicos), têm-se os recursos indispensáveis para realizar seus fins constitucionais.” (CASTRO, 2006, P.239).

Compete aos Municípios legislarem e arrecadarem os seguintes tributos:

1 – O Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU);

2 – O Imposto sobre transmissão inter vivos por atos onerosos de bens imóveis (ITBI);(BRASIL, 1988)

Acontece que o Brasil adotou o Sistema Federativo Cooperativo, ou seja, as receitas de todos os entes federativos são partilhadas entre eles:

Em decorrência do nosso sistema federativo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1934, como técnica de repartição de receitas aperfeiçoada, se não ampliada, nas Constituições posteriores até a de 1988, na federação de integração equilibrada, os Municípios têm receitas transferidas, isto é, receitas não próprias, quer dizer, o poder tributante é outro, mas o produto da arrecadação cabe aos Municípios.(CASTRO, 2006, p.291)

E os Municípios foram também consagrados nessa partilha. É importante lembrar que se não fosse essa renda externa aos Municípios, 70% deles não conseguiriam se manter, e ainda sofreriam em sua autonomia política, esse é um dado levantado pelo periódico da Folha de São Paulo: “Cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação.” (CANZIAN, 2019, p.1)

A Constituição Federal descreve algumas situações em que as receitas de outros entes adentra aos cofres dos Municípios, para ajudá-los a se manterem:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.(BRASIL, 1988)

O ICMS é de competência do Estado, no entanto cabe ao Município uma retenção de uma parcela significativa sobre o produto da arrecadação. Aqui, é importante salientar, que no dizer de Castro (2006, p.293):

Os Municípios ditos industriais e os detentores de maior riqueza, fator preponderante para a arrecadação tributária, têm ICMS que os coloca em posição privilegiada em relação aos pequenos Municípios.

Além dessa forma direta de partilha, onde parte de um tributo específico de um ente federativo cabe a outro a sua retenção, há também o FFM, ou seja, um Fundo de Participação dos Municípios. Vilela citando Harrison Leite, expõe o que vem a ser esses Fundos formados pela União:

Consistem na individualização de recursos e na sua vinculação ou alocação a uma área específica, com atribuição e responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante execução de programas com eles relacionados. Trata-se apenas de um tipo de gestão de recursos destinados ao atendimento de ações específicas (Leite, 2018, p.350 *apud* VILELA, 2021, p. 241)

Esse tipo de partilha é o “oxigênio” para muitos dos Municípios brasileiros, sem isso, pode-se dizer que seria quase impossível sua sobrevivência. No dizer de Castro (2006, p.293) “no art. 159 têm os Municípios – e aqui a grande maioria dos Municípios brasileiros – sua sustentação, o oxigênio de sua vida”.

Expõe o art. 159 da Constituição Federal Brasileira que:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;[...] (BRASIL, 1988)

3.2. DIFICULDADES FINANCEIRAS DOS MUNICÍPIOS

Sendo assim, é indispensável aos Municípios essas fontes de renda para o cumprimento de sua missão constitucional. Todavia, apesar desses entes possuírem tais fontes de receitas, não raras vezes eles perpassam por grandes dificuldades, tendo de lutar contra as dívidas adquiridas.

Então, entra-se na discussão se o problema está na estrutura do sistema ou se os poderes locais é que governa mal suas finanças. As

opiniões são divididas. De acordo com o economista Eduardo Giannetti, em matéria publicada pela Folha de S. Paulo:4

O Brasil cometeu uma enorme extravagância na criação de 1.179 novos municípios da Constituição de 1988 para cá. Além da geração de máquinas burocráticas com custos enormes e sem atividade-fim, eles ficaram sem uma realidade financeira. (Folha de São Paulo, 2019)

E ainda acrescenta Naercio Menezes, coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper, na mesma matéria que “a gestão dos recursos é péssima, com malversação e corrupção. Poderíamos melhorar muito a educação, mesmo sem mais recursos” (Folha de São Paulo, 2019).

Todavia, para alguns doutrinadores do Direito o fato de alguns Municípios sofrerem dificuldades financeira, muito tem a ver com a ainda dependência que esses entes possuem da União. Ora, se a União não repasse parcela de seus tributos aos Municípios, alguns não sobreviveriam.

Acontece que para alguns juristas muitas medidas tomadas pelo poder central têm como finalidade burlar a repartição tributária. No dizer de Hugo de Brito:

A técnica da distribuição de receitas tributárias é fundamental na Federação. Tendo à União sido reservada parcela maior da competência tributária, os Estados-membros e os Municípios, todavia, participam do produto da arrecadação de diversos impostos federais. Dessa distribuição de receitas tributárias cuidam os arts. 157 a 162 da vigente Constituição.

A técnica de distribuição de receitas, porém, tem o inconveniente de manter os Estados e os Municípios na dependência do governo federal, a quem cabe fazer a partilha das receitas tributárias mais expressivas, e como está posta, sem abranger a totalidade dos tributos federais, é burlada pelo poder central com relativa facilidade. (MACHADO, 2007, p.154)

Mais abaixo, com a intenção de justificar seu parecer, o doutrinador Brito aponta as formas que a União utiliza para “driblar” a finalidade da repartição tributária:

Realmente, a partir da Constituição de 1988 o Poder Central tem adotado diversas medidas com o fito de burlar as regras da Constituição que cuidam da partilha dos tributos federais. Entre essas medidas, podem ser mencionadas: (a) a redução de alíquotas do IPI e a simultânea elevação do preço cobrado pelo denominado selo de controle; (b) a redução da alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas e a simultânea criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; (c) a extinção do imposto adicional de renda estadual, e do imposto sobre venda a varejo de combustíveis, de competência dos municípios; (d) o aumento da Cofins. (MACHADO, 2007, p.155).

Pode-se supor que muito desses problemas e dessa tentativa da União em burlar o sistema, tem como motivação raízes históricas, tendo em vista que o Brasil formou-se por um movimento centrífugo de descentralização, ao contrário, por exemplo, dos Estados Unidos da América.

Em discurso proferido no Senado Federal, um senador do partido (PSD-BA), afirmou que os Municípios estão falidos, em razão, principalmente da queda de transferência do (FPM) entre 2008 e 2015: Os municípios estão falidos. A constatação é do senador Otto Alencar (PSD-BA). Um dos motivos é a queda da transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre 2008 e 2015. Segundo ele, nesse período deixaram de entrar no caixa das cidades R\$ 121 bilhões.

O senador baiano afirmou ainda que muitas prefeituras estão em situação pré-falimentar. Apenas na Bahia, por exemplo, 80% dos prefeitos estão ameaçados de não ter recursos para pagar o 13º salário dos funcionários públicos neste ano.

A situação é ainda mais grave nas pequenas cidades, que dependem basicamente do dinheiro do FPM, por meio do qual é distribuída parte da arrecadação tributária federal. (Agência Senado, 2015).

As prefeituras mineiras também sofreram em relação a falta de recurso é o que diz no site da Confederação Nacional de Municípios:

As prefeituras mineiras estão em desespero. O governo estadual não tem repassado os recursos, principalmente, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). (Confederação Nacional de Municípios, 2018).

Resumidamente há quem entenda que os Municípios passam por dificuldade financeira por conta da má distribuição ou boicote no repasse tributário, outros acham que os Municípios gerem mal seus próprios recursos. Porém em ambos os lados há uma parcela de razão, sendo que poderia haver melhor distribuição e mais clareza nos gastos do dinheiro desses entes federativos.

CONCLUSÃO

Buscou – se nesse trabalho dar uma visão jurídica do Município, principalmente, sob o aspecto econômico. O Trabalho passou por conceitos importantes, para se ter uma base, até chegar ao cume de expor o porquê dos problemas financeiros desse Ente.

Partiu-se de uma visão mais geral, e foi aprofundando e delimitando mais aos Municípios. Importa nesse trabalho mostrar se há ou não ainda um certo “preconceito” com esse ente federativo e se podemos dizer que eles possuem autonomia, principalmente financeira.

Deixou-se também transparecer que para que um ente possa ser considerado autônomo, mister é que ele tenha sua própria renda e que essa renda possa fazê-lo manter suas despesas.

Dessa forma, cabe analisar a causa da falta de recurso dos Municípios e por isso esse trabalho buscou a pesquisar a opinião de especialistas nesse assunto, a fim de iluminar qualquer dúvida a respeito desse tema. Ficou claro, que o trabalho não buscou dar uma resposta, mas apenas relatar as várias opiniões a respeito do assunto.

Mostrou que para alguns a dificuldade financeira desses entes advém principalmente da má gestão dos recursos, enquanto para outra parte das opiniões há uma má gestão no repasse tributário e na arrecadação desses tributos.

Ainda o trabalho ocupou-se em trazer a importância que os Municípios possuem para seus cidadãos. Demonstrou que esse ente é o mais próximo das pessoas e o que melhor pode diagnosticar os problemas da população. Mostrou, ainda, que eles têm um contato direto com os cidadãos.

A fim de iluminar todos esses problemas é que trouxe-se opiniões de políticos, juristas e economistas, com pareceres técnicos com a missão de relatar um problema existente no cenário do Brasil.

Sendo assim, cabe ao leitor desse trabalho tomar suas notas e tirar suas próprias conclusões. Cabe a ele também ponderar se há ou não uma discriminação com o poder local, justamente por esse poder ser novo. Mostrou-se, de qualquer forma, que há uma tentativa de fazer um processo de Municipalização, principalmente, com a Constituição Federal que além de elevar os Municípios a ente federado, também criou a repartição tributária entre os 3 entes federativos (União, estado e Municípios).

Buscando uma maior descentralização do poder central, há vários incentivos que buscam a dar mais autonomia financeira, política e legislativa às cidades.

**THE BREAKDOWN OF TAX JURISDICTION AND A (IN)ECONOMIC
VIABILITY OF MUNICIPALITIES
(DES) EQUAL REVENUE COLLECTION DERIVED FROM FEDERATED
ENTITIES**

Lucca Batista Rabelo

The economic unfeasibility of municipalities in the face of the division of tax jurisdiction and tax distribution. In the present study, we sought to understand where the income of federative entities comes from and how debts are and made these divisions between the Municipality, Federal District, Member States and Union. The starting point was the concept of a Federated State and went through the attributions of each member of that State and their functions, culminating in a deeper analysis of the Municipalities, their revenues, their obligations and their place in the legal field and in the Legal, Administrative and Political Order of Brazil. Finally, a division of opinions in relation to the cause of the lack of resources of the Municipalities.

Keywords: Federated State. Competence. Tribute. County. Revenue.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. Apontamentos da Ciência das Finanças. Direito Financeiro e tributário. São Paulo: RT, 1969.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 març. 2022.

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo.6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Código Civil Brasileiro de 2002; Disponível: em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

Código Tributário Nacional de 1966; Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm

DALARI, Dalmo de Abreu, Elementos de Teoria Geral de Estado, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998

De onde vem o dinheiro da prefeitura, 2008, Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/03/de-onde-vem-o-dinheiro-da-prefeitura>. Acesso em: 20 març. 2022.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. Comentários ao Código Tributário Nacional.2 ed São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELELES, Helly Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 9.ed. São Paulo: Ma-lheiros, 1996

Municípios vivem dificuldades financeiras sem paralelo na história do país, diz Otto Alencar, Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/27/municipios-vivem-dificuldades-financeiras-sem-paralelo-na-historia-do-pais-diz-otto-alencar>. Acesso em: 22 març. 2022.

NETO, Miguel Alfredo Malufe. Teoria Geral do Estado. 29 ed São Paulo: Saraiva, 2009.

“Os Municípios estão mergulhados em dificuldades financeiras”, afirma Aroldi sobre Minas, 2018. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/os-municipios-estao-mergulhados-em-dificuldades-financeiras-afirma-aroldi-sobre-minas>. Acesso em: 22 març. 2022.

REPORTAGEM FOLHA DE SÃO PAULO., 2019, São Paulo. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 17 març. 2019.

Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no recurso extraordinário, 1282.026, rel. Min. Dias Toffoli, Bahia, 07.03.2017 e p.03.04.2017.

VILELA, Danile Vieira. Direito Financeiro. 3.ed. Salvador: Juspodvm, 2021.