

AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Cristiano José Martins de Oliveira¹

RESUMO

O Estado Federalista tem como característica a necessidade de distribuição de recursos entre as esferas governamentais, através das chamadas transferências intergovernamentais. O Fundo de Participação dos Municípios é uma das principais receitas recebidas por transferência dos municípios, que são praticamente dependentes de tais transferências. Para tanto, este artigo objetiva tratar sobre as receitas dos municípios, focando no sistema de rateio constitucional entre os entes.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças Públicas. Federalismo. Município. Transferências Intergovernamentais. Fundo de Participação dos Municípios.

ABSTRACT

The Federalist State is characterized by the need to distribute resources among government spheres, through so-called intergovernmental transfers. The Municipal Participation Fund is one of the main revenues received by municipalities, which are practically dependent on such transfers. Therefore, this article aims to deal with municipal revenues, focusing on the system of constitutional apportionment between entities.

KEYWORDS: Public finances. Federalism. County. Intergovernmental Transfers. Municipal Participation Fund.

1. INTRODUÇÃO

A disponibilização da maioria dos serviços públicos à população é de responsabilidade dos municípios. Assim sendo, para custear tais prestações, os municípios dependem dos recursos financeiros, suas receitas que compõem as finanças públicas municipais. Parte desta receita é oriunda de origem próprias (tributos próprios e taxas dos serviços públicos) e também de transferências federais e estaduais.

As receitas próprias são aquelas arrecadadas diretamente por meio dos impostos, taxas, contribuições de melhorias e demais fontes. Estes valores que formam as receitas próprias dos municípios se mostram, na maioria dos casos, abaixo do necessário para a manutenção da sua estrutura de gestão, bem como uma infraestrutura pública ao município e

¹ Advogado. Mestre em Direito. Professor do Centro Universitário do Vale do Ribeira - UNIVr.

população, precisando ser complementada pelas transferências dos outros entes federados.

Desta forma, as transferências estaduais aos municípios, estão compostas na arrecadação dos impostos estaduais, quais sejam, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que são efetuados nos municípios. Assim, quanto maior for a arrecadação feita destes impostos dos veículos e transações realizadas no município, maior será a participação nas transferências estaduais para ele.

As Transferências Federais, por sua vez, compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se demonstra como a maior transferência de recursos financeiros da União para os municípios. Esta transferência foi criada para reduzir e equalizar as receitas municipais frente à arrecadação realizada pela União e Estados, conforme se demonstra na tabela a seguir (CNM, 2012):

	TIPO	FATO GERADOR	TRANSFERÊNCIA
PRÓPRIA	ISS	A prestação por empresa ou profissional autônomo de serviço constante da lista (CTN).	100% do total arrecadado no próprio município
	IPTU	A propriedade, o domínio útil ou a posse de bens móveis.	
	ITBI	A transmissão de bens inter-vivos.	
	Taxas	Custear os serviços disponíveis a sociedade.	
	Contribuições	Decorrente de obras públicas.	
ESTADUAL	ICMS	A saída e a entrada de mercadorias em estabelecimentos comerciais, industriais ou produtores	25% da arrecadação no município
	IPVA	A propriedade de veículos automotores.	50% da arrecadação no município
FEDERAL	FPM (IR + IPI)	IR: Toda renda proveniente do rendimento do capital, do trabalho ou de ambos, e todo acréscimo ao patrimônio das pessoas físicas ou jurídicas.	23,5% de IPI + IR (líquido)
		IPI: Produção que sai do estabelecimento industrial.	
	IPI - Exportação	Ressarcimento aos estados exportadores.	25% aos municípios que se localizam em Estados e exportadores
	FEX	Auxílio financeiro de estímulo às exportações (eventual).	25% aos municípios

	Cide	Contribuição que incide sobre importação e comercialização de combustíveis.	Dos 25% transferidos aos Estados, 25% são repassados aos municípios
	ITR	Propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do Município.	50% ou 100% (por meio do Convênio ITR)
	CFEM	Utilização econômica pela exploração de recursos minerais.	65% da arrecadação no município
	Royalties	Destinados à indenização dos Estados e dos Municípios pelos danos econômicos, sociais e ecológicos causados pela atividade de exploração do petróleo.	20% para os municípios não produtores e 17% para municípios produtores

Tabela 1 – Principais fontes de receitas do Município

Fonte: CNM, 2012.

2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS AOS MUNICÍPIOS

Os recursos arrecadados através da competência tributária nem sempre pertencerão, em sua integralidade, ao ente federativo tributante, pois poderão ser objeto das transferências intergovernamentais, ou seja, da repartição da totalidade arrecadada entre os entes políticos e federados. (GADELHA, 2010, p. 86)

Muito embora cada ente federativo possua seus próprios tributos, Celso Bastos (1995, p. 104) explicita:

“Tal princípio é progressivamente abrandado diante da gradual mas sempre crescente ampliação de transferências de parte da receita arrecadada em benefício de outras esferas governamentais. Destarte, nota-se que, embora rigorosa na definição dos tributos e competências tributárias o quadro é atenuado pela circunstância de que o produto da arrecadação não fica necessariamente para os cofres da pessoa de direito público que o arrecadou.”

Desta forma, há repartição do produto da arrecadação originada dos tributos entre a União, Estados e Municípios, objetivando o desenvolvimento nacional e a diminuição das diferenças regionais, tal como já explicado anteriormente, pois, para compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União, institui-se o mecanismo das transferências intergovernamentais da receita tributária, por meio de partilha de parcelas das receitas arrecadadas pela União e pelos Estados, onde o elemento essencial não é a

dicotomia centralização/autonomia, mas a garantia do desenvolvimento equilibrado da União e dos entes federados. (BERCOVICI, 2003, p. 161/162)

As transferências originaram-se na Constituição de 1946, regulamentando-se somente com a Constituição de 1988, que estabeleceu os critérios de partilha para promover, de fato, o federalismo fiscal implantado em 1889 (com a instituição da Proclamação da República ‘Federativa’ do Brasil), e que tinha por objetivo estabelecer uma ordem federativa e de divisão de poderes e competências, embora isso só viesse a ocorrer, de fato, cem anos depois com a Constituição Federal de 1988. (STN, 2013)

Há três critérios que distinguem as transferências intergovernamentais. Quanto à sua natureza, as transferências se classificam em obrigatórias, automáticas ou constitucionais, quando já estiverem previstas na Constituição, devendo ser, então, automaticamente transferidas as receitas tributárias para os entes especificados, independentemente da existência de autorização, como, por exemplo, nas transferências previstas nos arts. 157 a 159 da CRFB/1988. Também podem ser transferências discricionárias ou voluntárias, quando dependem de decisão da autoridade, podendo se modificar conforme as circunstâncias, como exemplo, temos as realizadas mediante convênios. (DI PIETRO *In*: CONTI, 2004, p. 71)

Também podem existir situações em que as transferências governamentais se apresentam como mistas, com uma primeira etapa com a previsão constitucional de forma obrigatória que um ente repasse a outro ente, e uma segunda etapa na qual este último ente que recebeu o repasse, fica responsabilizado de transferir parcela a outros entes federados. Como exemplo, temos os Fundos de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), os quais possuem uma primeira fase cuja transferência é obrigatória, sendo estatuído no art. 159, I, c, da CRFB/1988, e uma segunda fase consistente na distribuição da receita, a qual é realizada com base em programas de financiamento ao setor produtivo a serem previamente analisados e aprovados pelo órgão competente.

Quanto ao destino dos recursos, as transferências podem ser classificadas como vinculadas/condicionadas e não vinculadas/incondicionadas. Para aquelas, existe o repasse dos recursos às unidades federadas com destinação específica afetada, onde a receita deve ser aplicada em determinada atividade, fundo ou serviço público específico, como o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Sistema Nacional de Saúde etc. Já estas, as não vinculadas, se caracterizam pelo repasse dos recursos às unidades federadas sem que haja destinação específica, havendo plena autonomia para sua utilização, como nos Fundos de Participação dos Estados e do

Distrito Federal e do Fundo de Participação Municipal (FPM), previstos no art. 159 da CRFB/1988.

Quanto à forma, as transferências poderão ser diretas, que não precisam de intermediação, e indiretas, quando dependem da realização de fundos, como no Fundo de Participação dos Municípios.

Há ainda o critério da cooperação ou dos entes envolvidos nas transferências, em virtude do federalismo, classificando-se em cooperação vertical, quando o repasse dos recursos ocorre entre entes de grau diferente, e a cooperação horizontal, quando a transferência se dá entre entes políticos do mesmo grau. (CONTI, 2001, p. 40)

Além dessas classificações supracitadas, ainda se prevê mais três modalidades de transferências intergovernamentais: as devolutivas, as redistributivas e as compensatórias. As devolutivas se apresentam como aquelas receitas devolvidas aos entes que possuem relação direta com o fato gerador da tributação, como no Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), de competência dos Estados-membros, em que se repassa 50% (cinquenta por cento) do arrecadado para os Municípios onde os veículos foram licenciados, conforme o art. 158, I da CRFB/1988. Igualmente, temos o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Operações Financeiras (IOF) sobre o ouro, conforme previsto nos arts. 153, §5º e 158, II da CRFB/1988. As redistributivas são distribuídas aos Municípios e Estados de acordo com critérios vinculados à promoção do equilíbrio econômico entre os entes. Finalmente, as compensatórias são as receitas transferidas como compensação de perdas de receita dos entes políticos, como, por exemplo, no caso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a Importação e Comercialização de Petróleo e seus derivados, gás natural, álcool e combustível (CIDE-combustíveis), em que parte da receita se repassa para os Estados, para compensar a perda do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), pela instituição de imunidade de imposto sobre mercadorias destinadas ao exterior, conforme art. 159, III da CRFB/1988. (PRADO, 2006, p. 33-43)

Tais transferências intergovernamentais não são inovação da CRFB/1988, pois desde a Constituição Federal de 1934, mesmo que de forma tímida, já eram previstas, sob a forma obrigatória e automática. O Imposto de Indústria e Profissões, que era de competência dos Estados, deveria ser compartilhado com os Municípios em partes iguais, bem como, o produto dos impostos residuais da União ou Estados, deveriam ser compartilhados entre os três entes federados. (CONTI, 2001, p. 62-63)

A Constituição Federal de 1937 não trouxe inovações quanto às transferências. No entanto, a Constituição de 1946 sim, determinado que houvesse o repasse de 10% da receita do imposto de renda da União aos Municípios, com o compartilhamento de 60% da receita do imposto sobre os combustíveis com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ainda houve a Emenda Constitucional n.º 05 de 1961, que alterou a Constituição de 1946, aumentando para 15% a participação dos Municípios sobre a receita da União oriunda do imposto de renda. (CONTI, 2001, p. 64)

Desta forma, constata-se inúmeras modificações no sistema de transferências intergovernamentais nas Constituições, sempre trazendo uma mudança gradual no federalismo fiscal, inicialmente centralizado e posteriormente migrando-se para um possível federalismo fiscal cooperativo e de integração.

Na vigente Constituição Federal, percebe-se a existência de transferências intergovernamentais diretas e indiretas, condicionadas e incondicionadas, conforme previsto nos arts. 157 a 159.

No art. 157 da Constituição Cidadã, discrimina-se as transferências intergovernamentais automáticas, diretas e incondicionadas aos Estados e do Distrito Federal:

- a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;
- b) 20% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir sob a competência residual (art. 154, I);
- c) 30% da receita do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro como ativo financeiro, nos moldes do art. 155, §5º, I
- d) 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), proporcional ao valor das exportações destes produtos, conforme previsto no art. 158, II.

Já no art. 158 da CRFB/1988 estão previstas as transferências intergovernamentais automáticas, diretas e incondicionadas aos Municípios:

- a) O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

- b) 50% do produto de arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, §4º, III;
- c) 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios;
- d) 25% 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 (ICMS);
- e) 70% da receita proveniente da incidência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre a operação de ouro;
- f) 25% da arrecadação do IPI pelos Estados (10%), relativos às exportações de produtos industrializados.

No art. 159 da Constituição, regulam-se as transferências intergovernamentais automáticas:

- a) Os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (art. 159, I, a);
- b) Os Fundos de Participação dos Municípios (art. 159, I, b);
- c) Os Fundos de Participação do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro Oeste (FCO).

Nos demais dispositivos, a CRFB/1988 prevê diversas espécies de Fundos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 a 83 do ADCT) e o Fundo Nacional de Saúde (art. 77 do ADCT).

2.1 O Fundo de Participação dos Municípios – FPM

O FPM, conforme relatado, é um dos exemplos de transferências intergovernamentais constitucionais e se refere às transferências incondicionais da União para os municípios. Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional (2013) explica que a origem do FPM se deu na Constituição Federal de 1946, quando se destinava 100% do Imposto de Renda aos municípios e a distribuição dos recursos aos municípios era feita em partes iguais. Ainda

havia a obrigatoriedade de que 50% deste repasse fosse gasto em benefício de atividades agrícolas, trazendo característica de condicionalidade.

Em 1965, foi reformulada a Constituição e as transferências, buscando a redução das disparidades na renda dos municípios, com a devida descentralização do IR e do IPI. Neste ano, as transferências do FPM se compunham de 10% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, menos as reduções, deduções e incentivos fiscais da época. O Código Tributário Nacional de 1966 foi a norma que regulamentou a transferência, no entanto, sua efetivação só ocorreu em 1967, com a transferência realizada a cada decêndio (período de 10 dias) de cada mês. A Constituição de 1988, conforme já explanado, ratificou o FPM, aumentando para 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI.

Neste interim, sobreveio a Emenda Constitucional n.º 55, de 20 de agosto de 2007, em que os municípios passaram a receber um adicional de 1% do FPM, entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. Tal adicional foi implementado com a pretensão de auxiliar no planejamento do encerramento do ano e pagamento do 13º salário dos servidores públicos municipais.

A União, atualmente, transfere do total arrecadado, 48% para as sub-esferas administrativas, com 21,5% de repasse aos Estados e Distrito Federal e 23,5% aos Municípios. Os outros 3% são destinados para os Fundos das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, para emprego no setor produtivo.

O coeficiente que norteia o valor repassado para cada município, é distribuído conforme cálculo realizado com base em alguns critérios: a população, a região a qual o município pertence e a renda per capita. O coeficiente aumenta de acordo com o tamanho populacional, entretanto, municípios com o mesmo número populacional mas localizados em estados e regiões diferentes, podem receber transferências diferenciadas. (STN, 2013)

Estes critérios que compõem o embasamento para o cálculo de repasses do FPM, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é quem se responsabiliza por realizar as informações do quantitativo populacional e da renda per capita de cada município, sendo que ao Tribunal de Contas da União (TCU) cabe, tomando como base as informações colhidas e disponibilizadas pelo IBGE, calcular o coeficiente de participação de cada município, conforme disposto no Decreto 1.881/1981. (CNM, 2012)

Assim, o FPM se distribui de acordo com a classificação dos municípios e do montante do FPM, onde:

- 1) 10% se direciona às capitais dos Estados;

- 2) 86,4% aos municípios do interior;
- 3) E o restante de 3,6% constitui o Fundo de Reserva, que se destina à distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes. (STN, 2013)

O FPM é calculado para os municípios de acordo com critérios de faixa populacional, definindo-se os coeficientes que vão de 0,6 a 4,0 , conforme a tabela a seguir. Destarte, o menor coeficiente é de 0,6 das receitas, para municípios que tenham até 10.188 habitantes. O coeficiente intermediário, constante de 2,0 , destina-se aos municípios que tenham entre 44.149 a 50.940 habitantes. O maior coeficiente, de 4,0 , é destinado para municípios com mais de 156.216 habitantes. Para ilustrar, segue Tabela dos Coeficientes por faixa de habitantes:

Tabela 2 – Coeficiente por faixa de habitantes para FPM Interior

Faixa de Habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: STN, 2013

Para o cálculo do FPM dos municípios localizados no interior, é considerado a população dos municípios, a população dos Estados e a população do país. A STN apresenta em tabela a participação dos Estados, classificando os que mais tem participação e os que tem menos no total distribuído aos municípios. Os Estados que possuem maior participação, São Paulo, Minas Gerais e Bahia, são os que possuem maior número de municípios e população nas suas respectivas regiões.

Tabela 2 – Participação dos Estados na distribuição do total do FPM

ESTADO	Participação %	Posição
São Paulo	14,2620	1º
Minas Gerais	14,1846	2º
Bahia	9,2695	3º
Rio Grande do Sul	7,3011	4º
Paraná	7,2857	5º
Amazonas	1,2452	22º
Rondônia	0,7464	23º
Acre	0,2630	24º
Amapá	0,1392	25º
Roraima	0,0851	26º
Distrito Federal ²	0,0	27º

Fonte: STN, 2013.

Já para calcular o FPM destinado para as capitais dos Estados e o fundo de reserva, calcula-se o fator população e fator renda. Aquele primeiro fator se obtém calculando-se a relação entre a população da capital e a soma das populações de todas as capitais, para, em seguida, se calcular o fator resultante.

Tabela 3 – Fator População

População do Município / População de Referência	Fator
Até 2%	2

² O Distrito Federal não possui participação na distribuição, tendo em vista que é a menor unidade da federação e a única que não possui municípios, pois é dividida em 31 regiões administrativas.

Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5

Fonte: STN, 2013

Quanto ao fator renda per capita, calcula-se dividindo a renda per capita nacional pela renda per capita do Estado em que está sediada a capital, para, após, dividir-se o resultado por 100 (cem), utilizando o valor encontrado para o Fator renda.

Tabela 4 – Fator Renda Per Capita

Inverso do Índice de Renda Per Capita do Estado (%)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: STN, 2013.

Assim sendo, encontrando-se os fatores população e renda, é multiplicado os dois índices para, posteriormente, calcular a participação de cada capital, representando-se pela seguinte fórmula:

$$\{[(\text{Fator População} \times \text{Fator Renda}) / \sum(\text{Fator População} \times \text{Fator Renda})] \times 100\}$$

Quanto à distribuição do FPM, utiliza-se o critério de destinar-se 10% para os municípios que são capitais dos seus respectivos Estados, 86,4% para os municípios do interior dos Estados, e para os municípios com população superior a 142.633 habitantes há complementação de 3,6%.

Tabela 5 – Divisão do FPM segundo critérios de distribuição

O FPM é composto por 23,5% do IR e IPI			
	10% às Capitais	86,4% aos municípios do interior	3,6% de Reserva
Distribuição dos recursos do FPM	Inversamente proporcional à renda per capita.	Segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos.	Inversamente proporcional à renda per capita.
	Diretamente proporcional à população.	Diretamente proporcional à população.	Diretamente proporcional à população.

Fonte: TRISTÃO, 2003

Hodiernamente, o FPM apresenta vinculações de obrigatoriedade como condições, onde encontramos que, do valor total bruto das transferências, 20% são para o Fundo de Educação Básica (FUNDEB), 15% para o Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Destarte, 64% das transferências não possuem condição vinculada obrigatória de destinação, enquanto 36% possui vinculação pré-estabelecida.

Os valores totais do FPM poderão sofrer alteração, desde que haja a criação de novos municípios no Brasil, se houver variação de habitantes nos municípios (com aumento ou diminuição) e, bem como, pelo crescimento ou decréscimo da arrecadação dos impostos que compõem a formação do Fundo. Caso se criem novos municípios, tal situação ocasionará a alteração da cota dos demais municípios, pois reduzirá o valor do FPM a se repassar. Quanto à quantidade populacional, caso haja redução do seu quantitativo no município, o repasse também se reduzirá.

Nisto reside um importante fato ocorrido no último censo demográfico do IBGE em 2010, pois apontou que na maioria das cidades houve decréscimo populacional desde o censo de 2000. Essa constatação trouxe a diminuição dos repasses do FPM aos municípios, com a discussão pelos seus representantes se houve realmente a diminuição das populações nesse

período ou se no censo de 2000 houve uma aferição irreal, apenas para que houvesse mais benefícios do FPM com base no número obtido. (SANTOS; SANTOS, 2014)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil precisa repensar o pacto federativo como forma de garantir um espaço mais justo aos Municípios. A valorização do território local reforça a premissa de que temos de pensar globalmente, mas agir localmente. Estudos realizados demonstram que de cada R\$ 100,00 (cem reais) produzidos, R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) vão para a União, R\$ 22,00 (vinte e dois reais) para os Estados e apenas R\$ 13,00 (treze reais) aos Municípios. Necessita-se inverter essa lógica, passando o maior quinhão aos Municípios e Estados. Não se vislumbra outra forma de melhoria de vida para toda a sociedade.

Para efetiva autonomia municipal é imprescindível que se totalize a autonomia financeira, a fim de sustentar as demais competências do ente, sem que dependa economicamente dos demais. Tal situação se revela corriqueira no que concerne ao Município. Embora ao longo dos anos os Municípios tenham atingido mais parcelas em razão das transferências intergovernamentais, tal ganho financeiro ainda não é capaz de satisfazer todas as necessidades de tal integrante federativo, de forma a persistir uma ‘tutela’ que afeta o cerne do princípio federativo e o enfraquece, à medida que minimiza a autonomia por meio da equivocada política de repartição de rendas.

O que se percebe é que o processo de descentralização foi acelerado sob a crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990, como estratégia de redução dos gastos sociais do governo federal, e assim, a descentralização aconteceu ao sabor das pressões dos entes federados. Por um lado, o governo federal e suas burocracias lutando pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços e transferindo responsabilidades para os Estados e Municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos, fortalecidos pelo voto direto, procurando extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas. A luta dos entes federativos no interior do processo de descentralização se mostra coerente com a lógica predatória do modelo federativo brasileiro, tendo como resultado a desresponsabilização máxima que cada um pode alcançar.

As desigualdades regionais que dividem o país em vários países, e que embalam sonhos de emancipação das regiões mais ricas, se constituem em forte empecilho à descentralização político-administrativa dentro do modelo de universalização das políticas

sociais. A acentuada diferença tributária entre os municípios do Centro Sul e os do Norte e Nordeste, gerada pela grande desigualdade na distribuição espacial das atividades econômicas e da renda entre as regiões. Acrescenta-se ainda, a relação desigual entre centro e periferia explicitada na grande concentração de recursos financeiros e humanos nas regiões metropolitanas, em contraste com a escassez ou ausência desses recursos nos municípios do interior.

Na realidade prática brasileira, os únicos entes federativos são a União e os Estados-membros, excluídos os Municípios. Estes não fazem parte da Federação, e sim Estados a perfazem.

Desta forma, da constatação desta pesquisa, se conclui que o Brasil não efetivou as conquistas de um verdadeiro Federalismo Cooperativo, eis que:

- a) permanece a instabilidade financeira em virtude da disparidade entre as receitas municipais próprias e suas atribuições, notadamente, tendo em vista o fenômeno da descentralização de encargos públicos para o Município e a centralização na distribuição das competências tributárias;
- b) os Municípios não têm representação legislativa no senado federal, assim, não participam de modo direto das decisões na formação da vontade nacional tal como ocorre com os estados-membros. Em razão dessa opção brasileira os municípios são atingidos por políticas econômicas e tributárias decididas no legislativo federal e que interferem em sua autonomia financeira, especialmente, na redução das transferências intergovernamentais.
- c) as transferências financeiras voluntárias não têm sido destinadas de acordo com um critério técnico, mas, por outro lado, vêm se constituindo em privilégios para a base governista.

A dependência econômica dos Municípios se comprova através de estudos econômico-financeiros, incidindo, assim, na mitigação da autonomia prevista constitucionalmente ao ente municipal.

Mediante isso, constata-se que a famigerada Federação Cooperativa nacional ainda não se consolidou entre os entes federados, pois o Município é um ente umbilicalmente dependente dos demais entes, em virtude da sua hipossuficiência econômica.

A hipossuficiência do Município se apresenta devido às escolhas do federalismo fiscal brasileiro, em parte, embasadas na forma centrífuga em que ocorreu a formação federativa brasileira, ou seja, primou-se pela capitalização de competências tributárias da União, que

após auferir as rendas, deve repartir os resultados entre os demais integrantes da Federação, e como acima consignado, nessa operação deve se guiar por critérios técnicos que levem à equidade entre os entes de acordo com o federalismo cooperativo.

Para suplantar as transferências intergovernamentais, uma alternativa possível aos Municípios para a consecução de suas competências materiais seriam as formações de Associações, Consórcios e os Convênios, que, no entanto, não são incentivados pelo poder central da União ou dos Estados-membros.

Portanto, observa-se que, na ausência da autonomia financeira, as outras autonomias municipais ficam comprometidas, tornando-se apenas formalmente preconizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso. **A Federação e o Sistema Tributário**. In: Bastos, Celso. (Coord.). Por uma nova federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. 1ª. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Finanças: procedimentos para otimizar a arrecadação municipal**. 2012. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/03.%20Finan%C3%A7as%20-%20Procedimentos%20para%20otimizar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária: crise de paradigma do federalismo cooperativo**. 1ª. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

SANTOS, Karla G. B. dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios**

do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. Disponível em: <<http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>>. 2014. Acesso em: 18 jul. 2018.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais:** Fundo de Participação dos Municípios. STN, 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 20 jul 2018.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:** uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração) - Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 jul. 2018.