

O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS IMPACTOS NA RECEITA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹

THE FEDERALISM IN THE CONSTITUTION OF 1988 AND THE IMPACTS IN THE REVENUE OF THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1988 Y LOS IMPACTOS EN LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL

Luís Antonio Zanotta Calçada²

Janriê Rodrigues Reck³

Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



RESUMO: O presente artigo busca avaliar se o modelo de federalismo concebido pela Constituição de 1988 prejudica os municípios do Rio Grande do Sul na realização de receitas públicas e, conseqüentemente, quanto à autonomia do ente federativo. Parte-se da premissa de que a arrecadação de recursos pelo Estado é necessária para o custeio das atividades públicas e, em seguimento, faz-se um cotejo com as disposições constitucionais a respeito da forma federativa do Estado e da distribuição das competências tributárias realizada pela Carta. Tal análise foi realizada a partir da revisão bibliográfica e documental, utilizando o método indutivo. Ao final, apresentam-se dados extraídos do sítio Dados Abertos, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Tais subsídios permitiram concluir que o federalismo brasileiro transformou os municípios em recebedores de recursos dos outros entes, prejudicando a autonomia desses. Assim, infere-se a necessidade de se estabelecer um novo federalismo.

- 1 Pesquisa desenvolvida no âmbito da disciplina Competências Públicas Federativas em nível de Políticas Públicas do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas.
- 2 Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público-FMP. Pós-Graduado em Direito Administrativo. Pós-Graduado em Gestão Pública. Auditor-Fiscal da Receita Estadual. E-mail: izanotta@terra.com.br
- 3 Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Procurador Federal. E-mail: janriereck@unisc.br.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Constituição. Arrecadação. Competências. Municípios.

ABSTRACT: This article aims to evaluate if the federalism model built by the 1988 Constitution impairs the municipalities of Rio Grande do Sul with respect of public revenues and, consequently, as to the autonomy of the federative member. From the assumption is that the State's revenues are necessary for the costing of public services collated with the constitutional statutes regarding the federal form of the State and the competencies of tax powers Constitution. Such analysis was carried from the bibliographic and documentary revision, using the inductive method. At the end, we show data extracted from the Open Data website, of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul. Such data allowed us to conclude that Brazilian federalism ends up turning the municipalities into recipients of revenues of other entities, prejudicing their autonomy. Thus, the need to establish a new federalism is inferred.

KEYWORDS: Federalism. Constitution. Tax revenues. Competencies. Municipalities.

RESUMEN: Este artículo busca evaluar si el modelo de federalismo concebido por la Constitución de 1988 perjudica a los municipios de Rio Grande do Sul en cuanto a la realización de los ingresos públicos y, en consecuencia, en cuanto a la autonomía de la entidad federativa. Se parte de la premisa de que la recaudación de recursos por parte del Estado es necesaria para el costo de las actividades públicas y, posteriormente, se hace una comparación con las disposiciones constitucionales sobre la forma federativa del Estado y la distribución de las competencias tributarias que realiza el Estado. Carta. Dicho análisis se realizó a partir de la revisión bibliográfica y documental, utilizando el método inductivo. Al final, presentamos datos extraídos del sitio web Data Open, del Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul. Dichos subsidios permitieron concluir que el federalismo brasileño transformó a los municipios en receptores de recursos de otras entidades, perjudicando su autonomía. Se infiere así la necesidad de instaurar un nuevo federalismo.

PALABRAS CLAVE: federalismo. Constitución. Colección. Habilidades. Condados.

INTRODUÇÃO

É notória a calamitosa situação financeira dos municípios brasileiros. Diariamente, toda a população brasileira convive com prestações de serviços públicos deficitárias por conta da ausência de recursos para a consecução das atividades desses entes. Aqui, não se está a falar exclusivamente de recursos destinados à infraestrutura, visando ao desenvolvimento da comunidade, mas também daqueles necessários à garantia do mínimo existencial, isto é, voltados à implementação dos direitos fundamentais à saúde e à educação.

A corrupção e a ineficiência das atividades estatais são citadas de forma frequente como causadoras, quando não apontadas como responsáveis únicas, pela referida situação. No entanto, há uma necessidade premente de ir mais a fundo na origem do quadro que hoje é posto, considerando que o ponto basilar da dificuldade pode estar justamente na pedra fundamental do Estado Federal

brasileiro: a Constituição de 1988. A opção do constituinte na construção do Estado brasileiro inovou ao elencar os municípios como membros da Federação, relacionando expressamente competências para eles. Os entes locais são os mais próximos da sociedade, destinatária dos serviços públicos. Tais competências envolvem direitos e deveres; estes, de prestação de serviços públicos, e aqueles, de arrecadação de receitas para o custeio das atividades estatais.

Aí está o cerne da questão e o problema do presente estudo: há discrepância entre um e outro? Em outras palavras: existe um desequilíbrio entre encargos e capacidade de obtenção de receitas próprias? O quanto o desenho constitucional da federação brasileira impacta financeiramente na arrecadação dos municípios gaúchos?

Para tanto, será inicialmente discutida a importância das receitas para a gestão do Estado. Após, abordar-se-ão os modelos federativos existentes, definindo o adotado pelo Brasil, e a forma como as competências tributárias e a divisão das correspondentes receitas foram distribuídas pela Constituição Federal de 1988. Por fim, serão examinados os impactos desse modelo na arrecadação dos municípios do Rio Grande do Sul.

Considerada a temática proposta, o método a ser empregado será o indutivo. A pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com investigação bibliográfica e documental, essa última baseada em pesquisa acerca das finanças dos entes. A partir da pesquisa documental, deverão ser selecionados alguns exemplos para a utilização do método estruturalista, realizando-se a respectiva análise.

1 O ESTADO

O Estado, desde os primórdios, e independentemente de sua forma de organização, necessita angariar recursos para a manutenção de suas atividades. Seja por intermédio da arrecadação de impostos, seja por meio das obrigações feudais, sempre houve cobrança de valores para o custeio da Estado.

Exceto por alguns momentos historicamente democráticos, até o advento do Estado Moderno (ciente da existência de algumas ditaduras ao longo do tempo), os recursos obtidos por meio da exigência de pagamento de valores por parte dos súditos acabaram por custear a implementação dos objetivos de uma única pessoa (o rei, o senhor feudal etc.) e não o da sociedade.

Deixando-se para trás o Estado Absolutista, a sociedade passou a ser a favorecida pelas quantias arrecadadas. Assentou-se que os governos deveriam perseguir tal objetivo, pois "um bom governo

implica duas coisas: primeiro, fidelidade ao seu objetivo, que é a felicidade do povo; em segundo lugar, um conhecimento da forma que esse objetivo possa ser melhor alcançado”⁴.

Essa premissa foi positivada após a Revolução Francesa e se consubstanciou na primeira dimensão/geração⁵ de direitos fundamentais: direito à propriedade, liberdade, igualdade. Aqui, a preocupação voltava-se prioritariamente à proteção dos cidadãos em face da atuação estatal. Após, sobrevieram as novas dimensões constitucionais, isto é, novos direitos fundamentais foram acrescidos, consistentes no acesso à alimentação, saúde e educação, ou seja, direitos de titularidade coletiva, bem como o direito à democracia, informação, pluralismo e paz⁶, ditos “difusos”, por não encontrarem limites em um determinado território – Estado⁷.

2 A FEDERAÇÃO E O FEDERALISMO FISCAL

O Estado, para a consecução de seus objetivos, deve se organizar o que pode fazer de diferentes formas. As mais habituais são Estado Federal (Brasil sob a égide da Constituição de 1988) e Estado Unitário (Brasil sob a égide da Constituição de 1824). Para além dessas, Paulo Bonavides menciona, também, o Estado Regional⁸. A diferença entre essas formas residiria substancialmente na (des)centralização do poder, com maior concentração de decisão política no âmbito do Unitário, passando pelo Estado Regional até a descentralização no Federal.

É necessário ter em mente que não se deve confundir a descentralização administrativa dentro de um Estado Unitário com a de um Estado Federal. No sistema Federal, os Estados-membros possuem competências que não podem ser objeto de execução por parte do governo federal. Além disso, os governantes locais operam autonomamente. Assim, não se trata de uma descentralização decisória por parte do gestor central (descentralização administrativa/gerencial), mas de autonomia, que é um princípio estruturante do sistema⁹.

4 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist** nº 62. National Archives. Founders Online. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-04-02-0212>. Acesso em: 21 set. 2017. Tradução livre do original “A good government implies two things; first, fidelity to the object of government, which is the happiness of the people; secondly, a knowledge of the means by which that object can be best attained.”

5 Para Jorge Miranda, deve ser considerado que o estudo dos direitos fundamentais por gerações tem um caráter mais didático, para permitir a apreensão dos conteúdos e separar os momentos históricos que eles apresentaram (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014b. p. 30. Vol. II).

6 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 54.

7 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 156

8 BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.54.

9 RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 41, p. 903-952, 1994, p. 91-911. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017.

Entre os Estados-membros existe uma relação de Direito Constitucional¹⁰. No caso brasileiro, tem-se a União como ente superior, formada pelos Estados-membros (e municípios) conforme definido na Constituição, sendo vedada a sua dissolução. O federalismo brasileiro possui como consequências¹¹ e princípios¹²: (a) existência de Constituição em cada Estado-Membro; (b) Poder Legislativo Federal bicameral, sendo uma câmara com representantes do povo e outra com representantes dos Estados-membros; (c) distribuição de competências entre Estados-membros e o Estado Federal, sendo que as divergências entre eles devem ser decididas pelo Poder Judiciário, considerando a ausência de subordinação entre Estados-membros e o Estado Federal; e (d) igualdade de participação de cada um dos Estados-membros e seus cidadãos.

Estados federais podem adotar o federalismo cooperativo ou o dual. Neste, as atribuições dos Estados-membros e do Estado Federal estão devidamente delineadas e distintas. Naquele, há previsão de competências comuns e concorrentes (além das privativas/exclusivas – utilizando os termos da Constituição Federal). O federalismo cooperativo pode ter um viés interdependente, hipótese em que o Estado Federal determina as políticas públicas¹³ e os Estados-membro as institui, possuindo, por tal fato, participação nelas. Políticas públicas (competências) sobrepostas e compartilhadas são uma forma de federalismo cooperativo, em que “todas as ordens de governo desfrutam de status autônomo e igual e coordenam suas políticas horizontal e verticalmente”¹⁴.

No seio dessa temática, encontra-se o federalismo fiscal. Conforme já mencionado, e na linha dos ensinamentos de Ricardo Lobo Torres, recursos são necessários para assegurar a implementação de direitos:

A obtenção de receita para suprir as necessidades públicas, nota característica da atividade financeira, visa à prestação de serviços públicos e à defesa dos direitos fundamentais, missão precípua das pessoas jurídicas de direito público¹⁵.

10 HAURIU, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. Tradução José Antonio González Casanova. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971, p. 177.

11 HAURIU, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. p. 181.

12 MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2014a. Vol. I. Tomo I, p. 150/151.

13 Para fins deste artigo utilizar-se-á, para política pública, o conceito de Fernando Aith: “a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e a promoção e proteção dos direitos humanos”. AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 232.

14 BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 6-7. Tradução livre do original “[...] all orders of government enjoy autonomous and equal status and coordinate their policies horizontally and vertically”.

15 TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 6.

O federalismo atua como forma de organização do Estado nacional, com níveis autônomos de governo, a partir da já citada relação de Direito Constitucional. O federalismo fiscal faz parte dessa relação, distribuindo competências para cada um dos entes relacionadas às possibilidades de cobranças de tributos e a responsabilidades na seara dos gastos públicos.

José Marcos Domingues pontua o federalismo como “a ideia-força da união de Estados para a criação de diversas instâncias de poder e de serviços públicos para tutela da Vida, da Liberdade, da Igualdade, da Segurança e da Cidadania”. Confere um viés de organização da união de Estados para a formação de uma sociedade protetora de seus administrados, sendo o federalismo fiscal “uma técnica que visa garantir o melhor atendimento ao Bem Comum”¹⁶. O federalismo fiscal tem por objetivo, portanto, servir como forma de distribuição de poder entre os entes para possibilitar a satisfação das tutelas do Estado.

Na Constituição Brasileira, classificada pela doutrina como analítica, o federalismo fiscal foi normatizado de forma vasta, contemplando a regulamentação do sistema tributário nacional, com a definição de tributos para cada ente nacional, seus princípios gerais e as limitações ao poder de tributar (dentro da já citada esfera da manutenção do mínimo existencial tributário). Aborda também a questão orçamentária e de execução (despesas), incluindo mínimos a serem despendidos financeiramente. Cita-se, neste ponto, a necessidade de aplicação mínima, por parte da União, de 15% da receita corrente líquida em saúde (artigo 198, § 2º, I, da Constituição Federal¹⁷) e de 18% em manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, caput, da Constituição Federal¹⁸). Com base em tais exemplos, demonstra-se que a Constituição Federal delineou fortemente o federalismo fiscal.

Os crescentes gastos públicos e o não aumento proporcional da receita, a exemplo do que ocorre no Brasil, trazem impactos nefastos aos entes. Para exemplificar a questão, tem-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que é arrecadado pela União, mas cujo montante é compartilhado com os demais entes, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Qualquer diminuição do IPI, buscando o desenvolvimento da economia, impacta a distribuição dos recursos aos FPEs e FPMs dos demais entes. Na visão de Robin Boadway e Anwar Shah, isso é uma fonte de ineficiência no federalismo:

16 DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos**: Revista do curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 26, p. 137-143, jan./jun. 2007, p. 138

17 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

18 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Outra fonte de ineficiência que surge em uma federação envolve externalidades entre níveis altos e baixos do governo. A fonte da ineficiência é que as decisões fiscais tomadas por um nível de governo não afetam somente o próprio orçamento, mas também o de governos de outro nível¹⁹.

Corroborando a visão de que a política tributária da União (e até mesmo de um próprio Estado-membro) influencia a arrecadação de outro(s) Estado(s)-membro(s), David. A. Super afirma que “as ligações entre os sistemas de tributários federal e estadual significam que mudanças na legislação tributária federal também podem afetar as arrecadações dos Estados”²⁰.

Outra questão que urge na análise do federalismo brasileiro é o fato de que a União centraliza cada vez mais a arrecadação de tributos. Em sentido contrário, cresce o movimento de descentralização da execução das políticas públicas. Assim, não obstante a concentração de recursos no âmbito da União, o ônus de realizar despesas visando à garantia de direitos fundamentais recai eminentemente sobre os Estados e os municípios.

Considerado tal desequilíbrio entre a concentração dos recursos e a das obrigações a serem satisfeitas, repisa-se novamente a concepção de federalismo cooperativo. Para Paulo Bonavides, tal modelo de federalismo trata-se de uma expressão amena e esperançosa, de emprego habitual pelos publicistas, que ainda acreditam comodamente na sobrevivência do velho federalismo dualista, batizado com outro nome, posto que poderá encobrir realidade nova²¹.

O mesmo autor, a partir da constatação do desequilíbrio na arrecadação de recursos financeiros, considerada uma intervenção cada vez maior no bolo das receitas tributárias por parte da União, compreende que esta garroteou a autonomia dos demais entes, “desfazendo a ilusão que publicistas de boa-fé e inocência vêm desde muito acalentando, à mercê de um eufemismo corrente – o ‘federalismo cooperativo’” e conferindo a tal expressão o significado de que “se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais”²².

19 BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**. p. 43.
 20 SUPER, David A. Rethinking Fiscal Federalism. **Harvard Law Review**, vol. 118, p. 2.544-2.652, 2005, p. 2.596, p. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 ago. 2018. Tradução livre do original “The linkages between federal and state revenue systems mean that changes in federal tax law can affect state revenues as well”.
 21 BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. p. 398.
 22 BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. p. 398.

A necessidade de se rediscutir o federalismo é destacada por diversos autores, recaindo a maior parte das críticas na premissa da concentração de poder no superestado (nomenclatura utilizada por André Hauriou²³), diminuindo as possibilidades de atuação dos Estados-membros²⁴.

Com relação ao impacto das competências e atividades do superestado, no caso brasileiro, repisa-se o exemplo dos FPMs e FPEs. Dessa forma, qualquer alteração de política por parte da União impacta as finanças estaduais e municipais. Da mesma maneira, políticas econômicas e tributárias dos Estados produzem efeitos sobre as finanças dos municípios. Cita-se, como exemplo, informação constante em reportagem, na qual estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio (Firjan) mostra que 1.872 municípios não possuem receitas próprias “nem para pagar salário do prefeito”²⁵. No caso, tais municipalidades acabam sendo reféns das opções governamentais dos “entes superiores”. De fato, nessas hipóteses, para buscar a satisfação das necessidades e o cumprimento dos direitos fundamentais da sociedade local, os municípios acabam abrindo mão de sua autonomia na definição e execução de políticas públicas. Por exemplo, se o Estado ou a União possuem um programa de qualificação de saúde, educação ou segurança pública de adesão por parte dos municípios, estes, ao aderirem, se veem obrigados a concordar com todas as diretrizes de tais programas.

Isso faz com que os Estados-membros se tornem reféns da União Federal (e os municípios dos Estados e da União), necessitando cada vez mais dos repasses e subvenções para o exercício de suas atividades. A concentração de poderes no governo federal não é privilégio da Federação brasileira, ocorrendo, por exemplo, nos Estados Unidos²⁶ e na Argentina. Carlos Santiago Nino, referindo-se ao país vizinho, alega que a concentração de competências do governo central prejudicou politicamente os Estados-membros e repercutiu economicamente, com a centralização da riqueza nacional no entorno da capital federal:

Este movimento centrípeta de acumulação de poder pelo governo federal – e dentro dele, como vimos anteriormente, pelo presidente da Nação – estava, sem dúvida, se voltando para o benefício da área do país onde o Poder Executivo fica – a área da Grande Buenos Aires. Ele foi concentrando não apenas uma quantidade desproporcional da população argentina – mais de um terço –, mas uma parcela ainda mais desproporcional do produto bruto, juntamente com boa parte das obras públicas, de serviços, etc. Geralmente, os processos de

23 HAURIUO, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. p. 177.

24 BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 202.

25 PEREIRA, Renée Pereira; CORRÊA, Guilherme. **Um terço dos municípios não gera receita nem para pagar salário do prefeito**. Portal Uol, 26 ago. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/08/26/um-terco-dos-municipios-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

26 FRIEDMAN, Barry. Valuing Federalism. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 82, p. 317-412, 1997, p. 328. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017.

centralização do poder institucional no governo federal são confundidos com o processo de concentração do poder social e econômico na área de Buenos Aires [...]²⁷.

O autor frisa ainda que essa concentração política e econômica acaba se retroalimentando, formando um círculo vicioso (a opção pelo vocábulo vicioso é por tal concentração ser contrária aos objetivos de autonomia dos Estados-membros):

No caso argentino ocorreu uma alimentação recíproca entre a concentração institucional e a concentração econômica e social: o fato de que a cidade de Buenos Aires e seus arredores concentravam a maior parte da riqueza e aqueles que gozam de influência por tê-la, faz com que houvesse uma tendência a pressionar o governo federal – ao qual essas pessoas tinham acesso fácil – a adquirir tantas competências quanto possível – o que não era difícil quando um governo militar governava ou era possível recorrer ao remédio da intervenção federal; por sua vez tais competências eram exercidas em benefício do povo e da área onde se concentrava essa riqueza e poder social²⁸.

Com base na situação atual e considerando o exemplo estrangeiro, corre-se o risco de o Brasil ter um federalismo de papel e transformar os demais entes em meros executores de uma vontade da União Federal, caracterizando, na prática, mais uma descentralização administrativa de um Estado Federal unitário do que um federalismo cooperativo.

3 O IMPACTO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS NAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS

Esse modelo de federalismo acaba gerando enormes distorções para os entes que estão mais próximos aos cidadãos: os municípios. De acordo com a Constituição Federal, os municípios possuem, como receita própria, a arrecadação dos impostos de propriedade predial e territorial urbana (IPTU); de transmissão *intervivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por

27 NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: Análisis Filosófico, Jurídico y Politológico de la Práctica Constitucional. 1. ed. 4ª reimpr. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2013, p. 26 Tradução livre do original: “Este movimiento centrípeta de acumulación de poder por parte del Gobierno federal – y dentro de éste, como vimos antes, por el presidente de la Nación – se fue volcando indudablemente en beneficio del área del país donde el Poder Ejecutivo se asienta – la zona del Gran Buenos Aires. Ella fue concentrando no sólo una cantidad desproporcionada de la población argentina – más de un tercio – sino una parte aún más desproporcionada del producto bruto, junto con buena parte de las obras públicas, de los servicios, etcétera. Generalmente se confunden los procesos de centralización del poder institucional en el Gobierno federal con el proceso de concentración del poder social y económico en el área de Buenos Aires”.

28 NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: Análisis Filosófico, Jurídico y Politológico de la Práctica Constitucional. p. 561. Tradução livre do original: “En el caso argentino se produjo una alimentación recíproca entre la concentración institucional y la concentración económica y social: el hecho de que la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores concentrara la mayor parte de la riqueza y de quienes gozan de influencia por disponer de ella, hizo que hubiera una tendencia a presionar para que el Gobierno federal – al que esa gente tenía fácil acceso – adquiriera la mayor cantidad posible de atribuciones – lo que no resultaba difícil cuando regía un gobierno militar o era posible echar mano al remedio de la intervención federal; a su vez tales atribuciones fueron ejercidas en beneficio de las personas y el área donde se concentraba esa riqueza y poder social”.

natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISSQN) – excluídos os serviços que são de competência estadual). Além de tais receitas, os municípios ainda recebem valores de parte dos impostos de outros entes, como do imposto de operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), propriedade de veículos automotores (IPVA), imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) – 50% ordinariamente ou 100% se o município realizar a cobrança do ITR – e do Fundo de Participação dos Municípios. Há também o recebimento de valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Como a sistemática do Fundeb é de envio de parte da arrecadação municipal para o fundo, com posterior divisão entre os entes, somente se o município receber mais do que encaminhar ao fundo pode se considerar a existência de acréscimo de receita. No caso do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte (IRRF) (art. 158, inc. I, da Constituição) e na hipótese do percentual de arrecadação da União sobre territorial rural (ITR) (art. 158, inc. II, da Constituição), vale mencionar que não se trata propriamente de receita, pois não há um ingresso efetivo de recursos nos cofres públicos, mas, sim, a diminuição do gasto público pela não retenção e repasse dos valores à União. Por exemplo, quando do pagamento dos servidores públicos, ao invés de dispor de seus recursos financeiros para repassar as verbas retidas à União, efetuando, em suma, o pagamento do valor bruto dos salários, o valor efetivamente pago será o descontado do imposto de renda.

Assim, é fácil concluir que, diante do modelo constitucional vigente, os municípios se beneficiam mais de repasses de receitas de outros entes do que da arrecadação de receitas próprias. O motivo para tal opção constitucional pode ter ocorrido do fato de que, a partir da Carta Magna de 1988, os municípios passaram a ser integrantes da Federação (deve-se ressaltar, entretanto, a existência de posições contrárias, como a de José Afonso da Silva²⁹ e Roque Antonio Carrazza³⁰). No entanto, não se deve culpar os constituintes por essa definição. Eles não tinham como prever que a Constituição cidadã, geradora de diversos direitos aos administrados, transformaria os municípios em garantidores mais próximos ao povo dos direitos fundamentais.

Como visto anteriormente, os municípios possuem gerência sobre as políticas tributárias de uma pequena parte das origens de suas receitas. Isso impacta fortemente a possibilidade de

29 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 479)

30 CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 72/2013. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 188-189

definição de políticas tributárias para o desenvolvimento do ente e, por consequência, da melhoria do bem-estar social dos munícipes. De lado contrário, como outrora referido, qualquer política tributária realizada pelo Estado e pela União repercute imensamente nas receitas municipais³¹. Quantificando-se essa distorção, realizou-se pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente no Portal Dados Abertos³², selecionando-se a opção “Balancete de receita consolidado 2018”. De posse de tais dados, selecionou-se a rubrica “Receitas Correntes”, os itens Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Outras Receitas Correntes e Alienação de Bens. No resultado dessa equação foi adicionado o item Alienação de Bens, da rubrica “Receita de Capital”. Esse resultado, para fins deste texto, será denominado “Receita de esforço próprio do ente”.

Com base nesse cálculo, verificou-se que o percentual médio da relação entre “Receita de esforço próprio do ente” e Receita Total é de 17,10%, e que mais de 70% dos municípios gaúchos possuem uma relação “Receita de esforço próprio do ente” e Receita Total menor do que 20%.

Tabela 1 – Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e percentual na faixa e no acumulado por percentual de “Receita de esforço próprio do ente” x Receita Total – 2018.

	Qtde. de municípios	Qtde. (%)	Qtde. acumulada (%)
Total	497	100,00%	100,00%
Até 10%	97	19,52%	19,52%
Entre 10,01% e 20%	256	51,51%	71,03%
Entre 20,01% e 30%	113	22,74%	93,77%
Entre 30,01% e 40%	21	4,23%	98,00%
Entre 40,01% e 50%	5	1,00%	99,00%
Entre 50,01% e 60%	4	0,80%	99,80%
Entre 70,01% e 80%	1	0,20%	100,00%

Fonte: Dados compilados na pesquisa com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

31 Conforme a justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2015, de acordo com cálculos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, realizada pela União Federal sobre material de construção, móveis e linha branca, e sobre automóveis, utilitários e comerciais leves, ocasionou perda de R\$ 15,9 bilhões aos Estados e municípios; valores esses que deveriam ter sido destinados aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos municípios (FPM). SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2015**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1400427&ts=1562191606370&disposition=inline>. Acesso em: 8 jul. 2019.

32 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal Dados Abertos**: balancete de despesa consolidado 2018. Disponível em: <http://dados.tce.rs.gov.br/dataset/balancete-de-despesa-consolidado-2018>.

Para destacar a presença dos municípios com o menor percentual de participação de “Receita de esforço próprio do ente” x Receita Total, com relação à receita total, a partir da coleta de dados, elaborou-se a seguinte planilha, que apresenta a média por determinada faixa de Receita Total.

Tabela 2 – Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, percentual médio de “Receita de esforço próprio do ente” x Receita Total e participação no total por receita total – 2018.

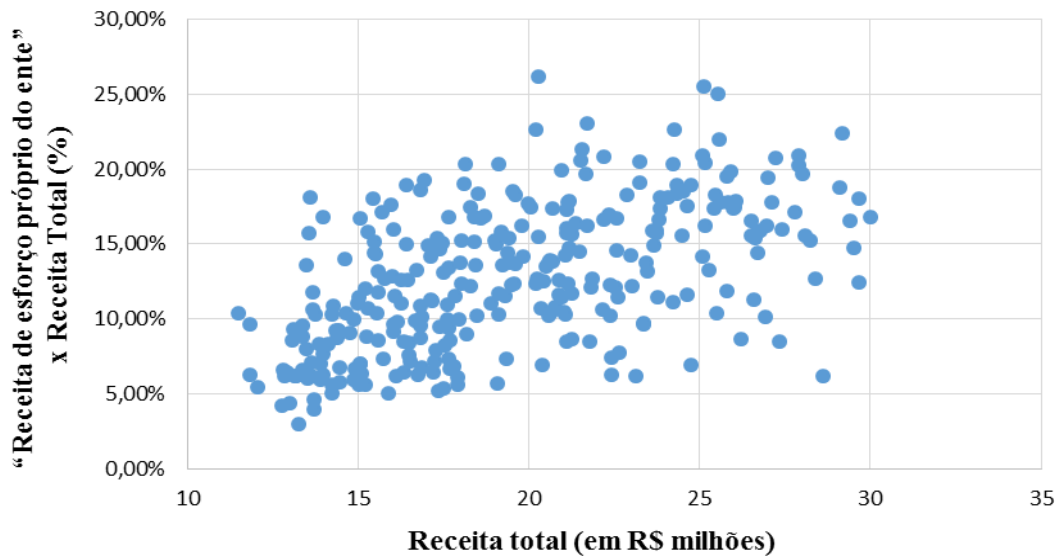
	Média (%)	Qtde.	Qtde. (%)
Total	17,10%	497	100,00%
Entre R\$ 10 milhões e R\$ 30 milhões	12,81%	308	61,97%
Entre R\$ 30 milhões e R\$ 50 milhões	17,58%	54	10,87%
Entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões	23,19%	56	11,27%
Entre R\$ 100 milhões e R\$ 200 milhões	26,72%	45	9,05%
Entre R\$ 200 milhões e R\$ 500 milhões	31,29%	25	5,03%
Entre R\$ 500 milhões e R\$ 1 bilhão	34,45%	6	1,21%
Acima de R\$ 1 bilhão	37,84%	3	0,60%

Fonte: Dados compilados na pesquisa com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

Como se pode verificar, a maior dependência de recursos externos ao ente é dos municípios de menor porte (com receita total até R\$ 30 milhões), o que faz com que a definição de políticas públicas seja fundamentada na expectativa de recebimento de receitas por parte dos outros entes. Qualquer alteração na atividade econômica dos outros entes impactará as finanças municipais sem que o governante possa tomar qualquer atitude para manter a receita municipal, restando, somente, efetivas competências na parte que afeta pontualmente os direitos fundamentais: a despesa pública. Os prefeitos desses municípios acabam se tornando meramente gestores financeiros dos recursos, tendo em vista a pequena participação de “recursos próprios”, impossibilitando uma gestão pública “completa” de todas as políticas públicas (arrecadação e dispêndio).

Considerada a enorme disparidade entre os municípios gaúchos, nos quais é grande a diferença entre a menor e a maior arrecadação de “Receita de esforço próprio do ente”, para fins de melhor visualização dessa situação formulou-se o gráfico a seguir, demonstrando a relação dos municípios com receita total até R\$ 30 milhões.

Figura 1 – Distribuição da relação “Receita de esforço próprio do ente” x Receita Total dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com receita total até R\$ 30 milhões – 2018.



Fonte: Dados compilados na pesquisa com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

Verifica-se uma grande concentração na faixa dos municípios entre R\$ 10 milhões e R\$ 20 milhões de receita total, que possuem uma participação de “Receita de esforço próprio do ente” menor do que 10%. Constata-se, então, que os menores municípios são os maiores prejudicados pela política tributária insculpida na Constituição de 1988. A conclusão é a de que os habitantes de tais localidades tornam-se mais vulneráveis às políticas adotadas pelas governantes dos demais entes federativos, pois a sua receita total depende muito mais dos outros do que do próprio esforço.

Muito embora se reconheça a existência, em alguns entes locais, de ineficiência na gestão dos recursos públicos disponíveis e/ou de reduzido esforço arrecadatório em relação aos tributos municipais, é certo que a margem de trabalho de tais administrações é por deveras reduzida, posto que são as que mais prestam serviços diretamente à população e, de outro lado, as que menos detêm competências constitucionalmente estabelecidas visando à arrecadação. Por tal motivo, é importante uma rediscussão do pacto federativo, atribuindo-se a cada ente competências tributárias proporcionais às suas responsabilidades sociais, trazendo sustentabilidade aos direitos fundamentais, o que até poderia se denominar de “federalismo sustentável”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Federação brasileira foi insculpida com a visão de privilegiar a cidadania, ainda mais quando considerado o contexto histórico na qual foi formulada. Nessa concepção, o município, agora ente

federativo, ganhou atribuições e competências para a garantia dos direitos dos cidadãos. Dentre elas está a de arrecadar tributos, como forma de garantir o custeio das atividades estatais.

Há, todavia, enorme desequilíbrio entre as competências para a arrecadação e as para a consecução das mencionadas funções. O efeito para os municípios é nefasto. São esses os entes que mais são demandados pelo povo, por conta da proximidade entre a população e os governantes. São também, de outro lado, os que mais possuem dificuldades e os que menos detêm condições de, por si próprios, estabelecer suas políticas fiscais (entre as quais se inclui a tributária).

A análise realizada nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul demonstra a situação periclitante a qual ficam sujeitos. Quando se verifica que mais de dois terços dos municípios não consegue arrecadar mais do que 20% da receita total, deve-se questionar se a fórmula posta pela Carta Magna é a mais adequada. Conforme estabelecido pela Federação brasileira, ao menos no Rio Grande do Sul, os municípios são grandes recebedores de recursos dos outros entes, com pouca margem de liberdade para desenvolvimento de suas finanças, gerando uma diminuta autonomia (pois dependem dos recursos de transferências), o que é contrário ao próprio conceito de Federação.

Por fim, o pacto federativo, à vista do estipulado pela Constituição de 1988, apesar de destacar a cidadania, não forneceu condições para o ente público efetivá-la, ainda que, nesses ambientes, a participação democrática revele-se ainda mais forte. Desse modo, é mister a definição de um novo pacto federativo, ou seja, de uma nova forma de se construir a Federação brasileira.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 72/2013. São Paulo: Malheiros, 2013.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos: Revista do curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza**, v. 26, p. 137-143, jan./jun. 2007

FRIEDMAN, Barry. Valuing Federalism. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 82, p. 317-412, 1997. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist nº 62**. National Archives. Founders On-line. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-04-02-0212>. Acesso em: 21 set. 2017.

HAURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. Tradução José Antonio González Casanova. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2014a. Vol. I. Tomo I.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014b. Vol. II.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: Análisis Filosófico, Jurídico y Politológico de la Práctica Constitucional. 1. ed. 4ª reimpr. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2013.

PEREIRA, Renée Pereira; CORRÊA, Guilherme. **Um terço dos municípios não gera receita nem para pagar salário do prefeito**. Portal Uol, 26 ago. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/08/26/um-terco-dos-municipios-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 41, p. 903-952, 1994. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2015**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1400427&ts=1562191606370&disposition=inline>. Acesso em: 8 jul. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SUPER, David A. Rethinking Fiscal Federalism. **Harvard Law Review**, vol. 118, p. 2.544-2.652, 2005. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 ago. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal Dados Abertos**: balancete de despesa consolidado 2018. Disponível em: <http://dados.tce.rs.gov.br/dataset/balancete-de-despesa-consolidado-2018>.

Recebido em: 04/11/2019

Aprovado em: 02/04/2021