

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema tributário brasileiro é único, detendo normas gerais em matéria tributária para as esferas nacional, estaduais e municipais, sendo aplicadas de modo uniforme em todo o território, conforme o que dispõe o Código Tributário Nacional. A evolução das receitas dos municípios do Brasil, demonstra um significativo crescimento a partir da Constituição Federal de 1988, sendo explicado pelo crescimento da arrecadação direta e das transferências intergovernamentais que são repassadas pelos entes nacional e subnacional aos municípios. Deve-se levar em consideração, quanto ao desempenho arrecadatório municipal, o tratamento simétrico, pois determinados municípios possuem níveis de urbanização diferentes, o que vem a influenciar na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre a propriedade Territorial Rural, como exemplo.

Dentre as hipóteses que serão apresentadas no decorrer do texto, está as transferências intergovernamentais, que se propiciarem uma fonte sem receita, podem vir a desestimular o esforço dos governos municipais na arrecadação de tributos; e no modelo de repartição de competências tributárias, demonstrando que os tributos que possuem fatos geradores em áreas urbanizadas, ignora a questão de que a maior parte dos municípios brasileiros são considerados como rurais.

Dessa maneira, o estudo possui como problemática de pesquisa: poderiam os Consórcios entre municípios serem considerados como uma estratégia para a racionalização e eficiência do gasto público?. Propõe-se analisar a administração financeira brasileira e as transferências intergovernamentais para os municípios, para ao final apresentar como possível proposta para a racionalização e eficiência do gasto público a criação de consórcios entre os municípios, com a finalidade de os municípios realizarem ações conjuntas, em que não conseguiriam fazer individualmente atingindo os mesmos objetivos. Esta análise se realiza por meio método de abordagem dedutivo, pois a conclusão já está, de certa forma, implícita no decorrer do texto; e o método de procedimento bibliográfico, utilizando-se diversos autores e leis para a verificação do tema proposto.

A estrutura parte da análise da administração financeira e as principais restrições à expansão da arrecadação municipal, para posteriormente observar as transferências intergovernamentais para os municípios brasileiros, e ao final apresentar como proposta para a racionalização e eficiência do gasto público, a criação de consórcios entre municípios, diante das hipóteses de enfrentamento apresentadas.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E AS PRINCIPAIS RESTRIÇÕES À EXPANSÃO DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL.**

A administração financeira, reconhecida pelas atividades de supervisionar e controlar o efetivo e integral cumprimento das obrigações tributárias, possui também a tarefa de identificar desvios, a aplicar sanções caso isso ocorra, e a representação fiscal para os fins penais. Dessa maneira, para que esta seja efetiva, deve possuir um grau de autonomia elevado diante da administração da secretaria de fazenda municipal. A sua função, conforme Nabais (2005), não está somente no lançamento ou liquidação determinado imposto, mas sim de conferência e verificação do desempenho dos particulares na tarefa que lhes é legalmente atribuída. Deverá ainda, adotar instrumentos eficientes, que envolvam acesso a dados bancários, como exemplo, pois se impedidos dificultarão o trabalho de fiscalizar os tributos que estão submetidos a administração particular e privada, favorecendo a sonegação, Nabais (2005).

Dentre seus objetivos, está a obtenção dos tributos, juntamente com a sociedade, para a manutenção do Estado, observados os princípios da equidade e uniformidade, Yoingco e Yen (1992). Ainda conforme os autores, o sistema tributário somente possui efetividade com uma administração também eficiente. O desempenho está na função do ambiente econômico e social, assim como da estrutura tributária, sendo que a administração deve ser avaliada quanto ao seu desenvolvimento, Caro (1992).

No Estado brasileiro, tem estruturação determinada pela Constituição Federal de 1988, Constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, sendo que cada governo possui a sua organização, como no caso dos municípios, uma secretaria de finanças ou algum departamento referente a tributação, conforme o artigo 37, inciso XVIII<sup>1</sup>. Por conseguinte, anteriormente ao advento da Emenda Constitucional nº 42 de 2003, determinava o artigo referido que a administração fazendária detém a preferência sobre os demais setores da administração. Contudo, após a Emenda Constitucional, os Municípios passaram a ter autonomia em relação aos investimentos e na modernização de administrações financeiras, com a melhora na qualidade do sistema tributário municipal, o que incentiva a fiscalização dos contribuintes e o orçamento local.

---

<sup>1</sup> Art. 37 (...): XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

Em consonância com isso, o artigo 52, inciso XV<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988, com a alteração da Emenda Constitucional nº 42, determina que o senado federal, como competência privativa, deve avaliar o desempenho dessas administrações, dos três entes da federação. Ainda, o Ministério Público Estadual também tem a função de fazer cumprir a Constituição Federal, sendo uma das suas prerrogativas, a defesa do patrimônio público. Dessa forma, zela pelo crédito tributário do município, e fiscaliza as tarefas do fisco, verificando se o mesmo está arrecadando conforme exigidos pela Constituição Federal, artigo 30, inciso III<sup>3</sup>; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, se a arrecadação está a se realizar de forma vinculada, e não discricionariamente. Salienta-se que conforme a referida Lei, a omissão por parte do gestor público quanto ao evidenciado, é punível com a vedação de transferências voluntárias.

As atribuições da administração financeira municipal são fundamentais, assim como o aumento da capacidade de arrecadatória, que podem torna-los com menor dependência daquelas transferências intergovernamentais, que conforme posteriormente será visto, é um grande desafio do Brasil. Observa-se que esta detém um comportamento desigual, heterogêneo, e em sua maior parte enfrentam diversos problemas de arrecadação de tributos. Conforme dispõe o artigo 167<sup>4</sup>, inciso IV da Constituição Federal de 1988, é vedada a vinculação de receita de imposto para um órgão ou fundo, salvo quando as destinações dos recursos são voltadas para a manutenção do ensino e realização das atividades da administração tributária.

Por conseguinte, existem alguns programas que visam a melhoria da gestão pública dos municípios como Modernização da Administração Tributária (PMAT/BNDES) e o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM/BID), que auxiliam na orientação e apoio para os municípios que necessitam aprimorar a sua gestão. Tais programas ainda não são muito acessados pelas prefeituras, sendo que implantar e manter esses programas, bem como a utilizar instrumentos e medidas de gestão, permite ao representante do executivo, a incrementação de sua arrecadação, proporcionando melhor aplicação dos tributos.

---

<sup>2</sup> Art. 52: Compete ao senado federal: (...) XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>3</sup> 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;

<sup>4</sup> Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e **para realização de atividades da administração tributária**, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (grifo nosso)

Quanto ao primeiro, trata-se de um programa do BNDES que visa apoiar projetos de investimentos que estão voltados à melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, objetivando a modernização da administração tributária e qualificação do gasto público municipal. Referente ao segundo, objetiva orientar e apoiar os municípios que buscam aprimorar sua gestão. Os recursos, que são originários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), devem ser utilizados para capacitação de técnicos e gestores municipais, consultorias, aquisição de equipamentos de informática, dentre outras, agilizando e aumentando a eficiência e o controle das despesas de cada região.

Por conseguinte, outro aspecto a ser levado em consideração é o crescimento de municípios, que em 1970 era de 3.952; em 2000 era de 5.507 e agora em 2016, conforme o IBGE, conta com 5.570 municípios no território brasileiro. Os autores Giambiagi e Alem (1999), registram algumas regras para o rateio do Fundo de Participação Municipal como uma forma de incentivo a criação dos pequenos municípios, quando se estabelece um piso em função do parâmetro populacional de 10.188 habitantes por cidade.

Tabela: Número de municípios existentes no período de 1960 à 2010

	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.567
Região Norte	153	195	203	298	449	449
Região Nordeste	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794
Região Sul	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
Região Nordeste	414	717	719	873	1.159	1.188
Região Centro-Oeste	211	254	284	379	446	466

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O IBGE ainda aponta que são considerados pequenos municípios aqueles que possuem menos de 50.000 habitantes, o que totalizam 4.932 municípios, representando 88,55% do total; os médios são considerados aqueles com população entre 50.001 à 350.000, somando 570 municípios, ou 10,23%; e por fim os grandes municípios, com mais de 350.000 habitantes – totalizando 68 municípios, ou 1,22% do total.

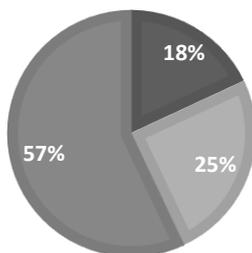
Grande parte desses municípios enfrentam dificuldades na sua arrecadação tributária. De acordo com Prud'homme (1998), o fato limitador da base tributária dos municípios não pode ser apontado como único responsável pelo menor desempenho, sendo que outros fatores também devem ser considerados, de ordem técnica e política. Primeiramente de ordem técnica, considera que no sistema de repartição das competências adotado no Brasil, os municípios detêm a responsabilidade na identificação da sua base imponible, assim como pelo lançamento

e cobrança dos tributos. Destaca Prud'homme (1998), que nos tributos onde mais se encontram as dificuldades para com a administração, são os impostos sobre a propriedade e sobre serviços.

Quanto aos impostos sobre a propriedade, representa uma dificuldade relativamente grande para a administração, tendo em vista o elevado número de contribuintes e a dificuldade que se tem em realizar a avaliação dos imóveis. Já quanto ao imposto sobre serviço, possui um caráter declaratório, necessitando dos auditores fiscais no combate da evasão. Ao aspecto político, Prud'homme (1998) aponta que nos municípios pequenos, não deveriam ser cobrados os tributos de competência municipal, pois se a participação dos contribuintes é muito baixa, o custo político para aumentar o esforço fiscal seria maior se comparado a vantagem política no aumento de despesas; devido a esse enfrentamento, que foram criados os programas antes descritos, o PMAT e PNAFM. Verifica-se por meio da divisão constitucional dos tributos no Brasil, que apenas 18% dos tributos ficam nos municípios, 25% nos estados e 57% com a União.

#### **DIVISÃO TRIBUTÁRIA**

■ Municípios ■ Estados ■ União



Quando as finanças públicas são analisadas, estabelece-se a significação da autonomia financeira dos municípios, que consiste na arrecadação e instituição de tributos de sua competência, aplicando as rendas, sem causar prejuízo a prestação de contas e balancetes nos prazos descritos em Lei. Essa obrigatoriedade, conforme Castro (2006), não vem a diminuir a autonomia, mas sim para deixar a gestão dos recursos com maior transparência. A fiscalização das administrações é realizada pelo Tribunal de Contas de cada Estado.

O município é o mais próximo da sociedade, conseguindo perceber as necessidades dos cidadãos, e por isso, aplica seus recursos nas áreas identificadas, devendo essa aplicação ser orientada pelos preceitos legais, razão pela qual a verificação da autonomia financeira leva a compreensão das regras dos gastos públicos, orçamentos, sendo que essa autonomia deve ser exercida pela administração local.

Diante disso, fica evidenciado que nas administrações financeiras municipais existem situações que exigem um empenho maior, dobrado, juntamente com a vontade política para combater, pois impactam frente a capacidade do governo local no desenvolvimento de políticas

públicas relacionadas a redução de déficits, como na saúde, educação, gestão urbana, saneamento básico, tendo em vista de estarem com apenas 18% dos tributos arrecadados. Ainda, tem-se outros enfrentamentos que podemos verificar nas prefeituras, como o crescimento das despesas com pessoal, de repasses orçamentários para a câmara de vereadores, bem como a racionalização dos recursos que a administração local possui a disposição, e maximizar as receitas próprias dos municípios.

### **3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

O Estado brasileiro é uma federação, descentralizada e de direito, conforme entende Ter-Minassian (1997), sendo que a descentralização de recursos tributários, trazida pela Constituição Federal de 1988, foi muito mais que um movimento de municipalização de receita. Ressalta-se que com este movimento, mesmo que não planejado, acompanhou um processo de descentralização de encargos, em que neste contexto deve-se realizar apontamentos sobre a tributação atual nos municípios brasileiros.

Essa tendência de descentralizar na administração pública foi verificada nas últimas décadas, criando um desafio para os países federativos, pois os governos estadual e municipal passaram a receber mais atribuições e responsabilidades, como a aplicação de recursos na provisão de serviços públicos, bem como na implementação de políticas públicas. Destaca Rezende (2006), que se tem fatores, como a necessidade de manutenção e eficiência do sistema tributário brasileiro; e uma melhor aplicação de recursos em nível estadual e municipal em alguns setores, que fazem com que a arrecadação se mantenha, de certa forma, centralizada.

Mesmo com a tendência de descentralizar, o que se verifica então nas últimas décadas, Abrúcio (2005) coloca que todas as federações ainda centralizam sua arrecadação tributária em algum grau. Prado (2007) aponta que na totalidade de federações, governos nacionais arrecadam mais do que gastam, porquanto, os demais níveis dentro da federação gastam mais do que passam a arrecadar. Tal situação descrita, é entendida pelo autor como uma “brecha vertical”, explicando que todas as federações realizam transferências verticais, justificando-se por três fatores, a centralização arrecadatória nas federações.

O primeiro fator, de acordo com Prado (2007), seria a necessidade de atribuição de impostos principais ao governo nacional visando garantir a eficiência do sistema tributário. Centralizando alguns impostos para a redução do custo no atendimento de legislações incorridas pelos agentes econômicos, diminuindo o risco dos Estados e municípios ferir o princípio da

neutralidade, ou até mesmo realizar competições fiscais, na forma em que alteram as suas alíquotas, Prado (2007).

O segundo fator estaria atrelado a necessidade de promoção da equidade entre estados e municípios, que muitas vezes apresentam capacidades arrecadatórias distintas, assim como demandas e custos de atendimentos à população. A essa situação recebe o nome de “brecha horizontal”, conforme Prado (2007), e que apresenta a motivação das transferências distributivas, detendo como objetivo diminuir a desigualdade entre as regiões. Ainda no entendimento do referido autor, pode-se realizar a análise quanto a relação do governo central para com os subnacionais, pois com a divisão de competências tributárias e funções entre eles, se torna natural a existência do desajuste do volume de recursos que cada ente consegue arrecadar e o valor das atividades que cada um é responsável; a esta situação atribui o nome de “brecha vertical”, Prado (2007).

Nesse entendimento, Schroeder e Smoke (2003), compreendem que as transferências se justificam no modo em que as brechas horizontais e fiscais necessitam de correção. Assim, o terceiro fator, é apresentado por Prado (2007) e por Schroeder e Smoke (2003), onde a exigência de alocar os recursos de forma seletiva e discricionária com a finalidade de realização de projetos e objetivos da nação. Aqui ficam impostas as condições para o uso desses recursos, permitindo o controle do alcance dos recursos do projeto.

Em qualquer federação, a arrecadação é muito mais elevada em nível mais amplo, e menor em níveis locais, o que torna necessária a transferência de recursos do nível nacional para as instâncias subnacionais, Rezende (2006). Tais transferências, corrigem o desequilíbrio vertical das federações, e representam uma maneira de atenuar as diferenças regionais, visto que o território da nação quase sempre não é homogêneo, de um ponto de vista social e econômico. Um dos grandes enfrentamentos do federalismo fiscal é justamente a dificuldade de frear as diferenças regionais, onde se concentram as bases tributárias em alguns pontos específicos, que veem a afetar a repartição tributária entre os entes da federação, Rezende (2006).

Em virtude da autonomia concedida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, artigo 30, fica assegurada sua própria administração, no que refere aos assuntos de seu peculiar interesse, com relação à tributação de sua competência, e organização dos serviços públicos do local. Tal independência municipal fica atrelada ao poder do governo do Estado, assegurado pela posição que estes entes ocupam no sistema tributário, e que também veem acompanhada com desequilíbrios verticais e horizontais quanto a repartição de receitas, dificultando a negociação de reformas que possam trazer um novo equilíbrio para a federação.

Com relação a sua competência, disposta no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, aos municípios compete a instituição de impostos sobre a propriedade territorial e urbana; imposto sobre as transmissões de bens inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; assim como, o imposto sobre os serviços de qualquer natureza, que possui relação com os serviços tributáveis, definidos por lei complementar.

Quanto aos tributos comuns, são as taxas e contribuições de melhoria, que os entes municipais podem instituir e cobrar da mesma forma que a União e estados. Assim, no sistema tributário brasileiro, os três níveis de governo, União, estados e municípios recebem totalmente, treze impostos, sendo que sete são de competência da União, três aos estados e três aos municípios. Já as contribuições sociais foram mantidas, tendo modificação quanto a destinação de recursos arrecadados.

Desta forma, conforme o artigo 158 da Constituição federal, pertencem aos municípios, o produto do que foi arrecadado com o imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, que incidem na fonte, sobre os rendimentos pagos; que na qual, o artigo 159, dispõe que a União entregará 22,5% ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Também 50% do produto que é arrecadado do imposto da União sobre a propriedade rural, nos imóveis situados no município; 50% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículo do seu território; 25% da arrecadação do imposto do estado sobre aquelas operações relativas a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte entre municípios e estados. Ao final, os estados ainda entregarão aos seus municípios 25% dos recursos que receberem sobre o imposto sobre produtos industrializados.

Uma das características principais do sistema brasileiro é o fluxo vertical, em que a União transfere aos estados e municípios os recursos, onde os estados transferem a seus municípios. Sendo assim, não temos transferências de estados para municípios à União, nem de municípios para Estados, como também não se tem transferências entre estados e municípios. Verifica-se que no Brasil, as principais formas de transferir ocorrem a partir da arrecadação gerada pelo imposto de renda, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e imposto sobre as operações relativas a circulação de mercadorias.

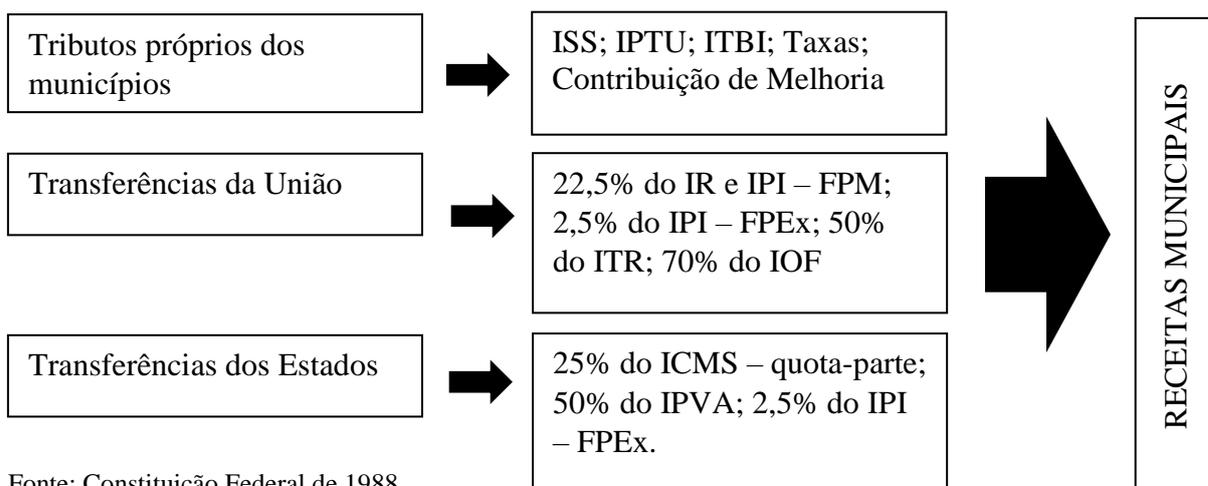
O fundo de participação dos municípios, é uma forma de repasse desses recursos aos municípios, sendo criado pela Emenda Constitucional de 1965, artigo 21, regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) em 1966, e teve o repasse inicial em 1967, sendo que no

mesmo ano, em fevereiro, faz a separação entre capitais e interior, instituindo em 1981, a reserva do FPM.

Com a Emenda Constitucional de 1996, por meio da alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, que possui a sua fonte de recursos composta pela dedução de 15% de repasses ao Fundo de participação dos estados e municípios, da LC 87 de 1996, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços estadual (ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) - Exportação. Posteriormente, em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério, em que a fonte de recursos incorporou as novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo as que já haviam; isto foi modificado em 2007, quando a Medida Provisória é alterada para a Lei nº 11.494 de junho de 2007, sendo que atualmente a dedução do FUNDEB é de 20% do valor repassado.

Outro destaque é a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 55 de 2007, que adiciona 1% ao percentual do FPM, que passou a possuir uma alíquota de 23,5%, sendo que este a mais, seria acumulado na conta do tesouro nacional, por um período de 12 meses, sendo posteriormente entregue ao respectivo município. Conforme o artigo 159 da Constituição Federal, o FPM é composto por 22,5% do Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo que os recursos são distribuídos conforme o artigo 91 do Código Tributário Nacional. Assim, as capitais ficarão com 10% dos recursos do FPM, distribuídos conforme a renda per capita – inversamente quanto a renda e diretamente quanto à população; os municípios que não são capitais ficarão com 90% dos recursos, conforme o seu tamanho populacional; e os municípios não capitais que tem a população superior a 156.216 habitantes receberão 4 % dos recursos.

Além disso outra forma de transferência é por meio do fundo de participação nas exportações, o IPI, onde os municípios detém 1/3 do valor repassado ao seu estado. Como também a quota parte do ICMS, sendo que da arrecadação do estado, 25% é para os municípios, conforme artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Tem-se ainda outras formas de obtenção de recursos por parte dos municípios, como as emendas parlamentares, contudo não são objeto deste estudo. Abaixo apresenta-se um resumo dos tributos municipais e transferências intergovernamentais.



Quanto aos tributos próprios, os municípios que mais arrecadam Imposto Predial e Territorial Urbano, que em muitos países se demonstra como a principal fonte de financiamento dos municípios, no Brasil, tem se revelado como tarefa difícil para os governos locais. Conforme Martoni, Longo e Torres (1994) e também Rezende (2001), o Brasil apresenta alguns índices arrecadatários sobre a propriedade imobiliária baixos, quando são comparados internacionalmente. De outra forma, alguns governos locais obtêm ótimos resultados na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano, são os municípios que possuem atrações turísticas, onde o empenho pode ser explicado pela existência de propriedades privadas muito valorizadas, que propiciam uma boa base tributável.

Consoante aos dados do IBGE, na Tabela 2, que considera o Cadastro Imobiliário como um conjunto de informações de identificação, assim como de localização e características dos imóveis da área urbana dos municípios, possibilita o reconhecimento do terreno, edificação e localização do imóvel de maneira unívoca, para a cobrança de IPTU e outras taxas de serviços públicos. Já a planta genérica de valores possibilita a fixação de valores básicos prévios de terrenos e das edificações, expressos por m<sup>2</sup> de área, uniformando e padronizando critérios de apuração de valor dos imóveis, para a cobrança do IPTU. A cobrança do IPTU, constitui, conforme já salientado, uma das fontes principais de arrecadação local, tendo ainda a função social, para a realização de forma efetiva e adequada da política de desenvolvimento urbano. Para isso, observa-se na tabela 1, os dados obtidos pelo IBGE, referente a esses critérios.

Tabela 1: Municípios, total e com cadastro imobiliário, com cobrança de IPTU.

<b>Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios</b>	<b>Cadastro Imobiliário</b>	<b>Planta genérica de valores</b>	<b>Cobram IPTU</b>
---	-----------------------------	-----------------------------------	--------------------

	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Brasil	93,9	95,0	78,0	80,7	94,1	94,8
Até 5 000	93,8	94,0	74,7	77,7	94,5	94,9
Até 5 001 a 10 000	91,9	94,1	72,6	75,5	92,7	93,5
Até 10 001 a 20 000	91,9	93,2	74,5	77,2	92,1	93,0
Até 20 001 a 50 000	95,4	96,7	83,2	86,1	94,5	95,6
Até 50 001 a 100 000	99,4	98,9	93,9	93,2	98,8	98,9
Até 100 001 a 500 000	100,0	99,6	95,6	96,2	100,0	100,0
Mas de 500 000	100,0	100,0	97,4	97,6	100,0	100,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Outra análise realizada para verificar as desigualdades na carga tributária municipal é feita por Araújo e Oliveira (2000), em que explicam outro fator para os bons resultados, quando a possibilidade de tributação os não residentes. Explicando que a maior parte dos imóveis que estão situados nessas comunidades é utilizado apenas para férias e finais de semana, sendo que os proprietários dos imóveis residem em outras localidades, onde exercem seu direito de voto. Dessa forma, frente a impossibilidade de os proprietários expressar a sua insatisfação com a carga tributária, os governos locais se sentem muito mais confortáveis para realizar a tributação.

Uma conclusão realizada por Araújo e Oliveira (2000) vai apontar para a existência de restrições políticas diante da capacidade dos municípios ao exercer o seu poder de tributar, por não desejar se indispor com o seu eleitor. Pode-se considerar, conforme o autor, que estes municípios também veem apresentado uma boa arrecadação de ISS, podendo ser explicado pela existência de serviços de hotelaria, mesmo que este tipo não possua pouca expressão na receita total.

Com relação ao ISS, aqueles municípios que apresentam um crescimento nos últimos anos no setor terceiro da economia, acabou contribuindo para uma base tributável considerável para o ISS. Contudo, este setor está concentrado em grandes centros, e a possibilidade que se tem de exploração desde imposto está apenas em alguns municípios. Em uma análise realizada por Tristão (2003), considera que o alto grau de concentração arrecadatário do imposto pode ser verificado a partir do ano de 200, onde os 20 maiores municípios com arrecadação de ISS, possuem uma população correspondente a 22% do total populacional do Brasil, e arrecadam 68% da receita total do ISS.

Importante salientar, levando em consideração o Estado do Rio Grande do Sul, a conquista por parte do municipalismo brasileiro, com a derrubada do veto que invalidava parte

da Lei do ISS, de 2003 e impedia a redistribuição do ISS nos serviços de planos de saúde, operações de cartão de crédito e débito, assim como serviços de leasing. Frente a essa decisão, do Congresso Nacional brasileiro, está vigente o texto da Lei Complementar 157 de 2016<sup>5</sup>, alterando as regras de cobrança desse imposto, fixando em 2% a alíquota mínima, prevendo que o valor arrecadado com esse imposto, seja creditado na cidade onde ocorreu tal operação financeira.

Ainda conforme Tristão (2003), a valorização dos imóveis também propicia uma base para a cobrança do IPTU, contudo, mesmo diante disso, o pilar central das finanças municipais é a quota-parte do ICMS, que propicia um volume de recursos elevado, tendo em vista a decorrência da intensidade das atividades comerciais e industriais caracterizadas nas regiões metropolitanas.

Os governos locais que contam com a quota-parte do ICMS como fonte principal de receita, a distribuição da transferência é proporcional ao valor agregado ao ICMS para cada ente municipal, inferindo-se a existência do potencial econômico e as possibilidades de incrementação da própria arrecadação. Conforme Tristão (2003) uma justificativa para isso, seria a fonte de recursos com um livre ônus político que decorre da tributação, sendo que é difícil o município que irá procurar aumentar a sua arrecadação. Esse dinamismo nas economias locais induzem os municípios a serem os mais indicados para a aplicação de políticas públicas com o objetivo de estimular o esforço fiscal municipal. O autor aponta um exemplo no caso de São Paulo, que acrescentaram critérios para a repartição da quota-parte do ICMS, ao atribuir 5% do percentual entre o valor da receita tributária de cada governo local e o somatório da receita tributária própria dos municípios pertencentes a esse estado.

Tem-se municípios no Brasil que são altamente dependentes do FPM, são pequenos e na maioria das vezes tidos como rurais, apresentado os piores resultados na arrecadação tributária. De acordo com o evidenciado por Bremaeker (1994), dois motivos fundamentam essa situação. Primeiro com relação a má distribuição de renda, que além de ser desigual, detém uma condicionante trágica observada em alguns segmentos do Brasil, como as regiões do norte e nordeste. E por segundo, o sistema de discriminação de competências, que é posto pela Constituição Federal de 1988, prevendo para os municípios os tributos que incidem sobre

---

<sup>5</sup>Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp157.htm)

aquelas atividades urbanas, sendo em sua maioria são predominantemente rurais. Compreende Veiga (2002) que o processo urbano brasileiro possui como dificuldade uma regra peculiar, pois em consonância com a legislação vigente, cidades são sedes municipais.

Para melhor estudo a respeito da arrecadação do IPTU, utiliza-se como exemplo os municípios do Rio Grande do Sul, que totalizam 497, selecionados dois municípios, com os critérios já expostos, de acordo com o IBGE, com relação a consideração de seu tamanho, ou seja, município menor, médio e grande (utilizado os 2º e 3º municípios com maior população do Rio Grande do Sul, tendo em vista que o primeiro, a capital, detém o dobro do número de habitantes, não tendo outro para utilização como parâmetro). Dessa forma, conforme o quadro abaixo, percebe-se, com relação aos dois pequenos municípios, que Torres detém uma diferença de 4.485 habitantes ao número de arrecadação de IPTU, pois é uma cidade turística, litorânea, e Candelária representa um município do interior do estado.

Com relação aos municípios considerados como médios, Santa Cruz do Sul possui 34.547 habitantes mais do que Cachoeira do Sul, e a sua arrecadação de IPTU é mais que o dobro da outra considerada como uma cidade de grande população, mas com área rural maior que Santa Cruz do Sul. Os municípios grandes, Pelotas e Canoas, com 4.448 mil habitantes de diferença, Canoas, possui o dobro de arrecadação de IPTU, considerada como uma cidade da região metropolitana do estado.

	<b>Município</b>	<b>Número de Habitantes</b>	<b>Receita Corrente</b>	<b>Receita municipal</b>	<b>IPTU</b>
<b>Pequeno</b>	Candelária	30.171	69.994 (99,19%)	3.852,8 (5,46%)	731,26 (18,98%)
	Torres	34.656	118.115 (93,56%)	41.421 (32,81%)	20.826,4 (50,28%)
<b>Médio</b>	Cachoeira do Sul	83.827	185.697 (101,66%)	24.660 (13,28%)	8.492 (35,01%)
	Santa Cruz do Sul	118.374	351.964 (104,88%)	59.768,1 (17,81%)	18.546,4 (31,03%)
<b>Grande</b>	Pelotas	328.275	724.949 (99,37%)	120.687,1 (16,52%)	43.049 (35,67%)
	Canoas	323.827	1.354.992 (92,75%)	232.868,7 (15,94%)	73.714,5 (29,36%)

Fonte: <https://meumunicipio.org.br/>

Ainda, Veiga (2002) apresenta um caso como exemplo de aplicação da regra, que seria a sede do município de União da Serra, no Rio Grande do Sul, em que o Censo do ano de 2000 registra a existência de 18 habitantes, e em um total de 5.506 sedes existentes nesse ano, 1.176 estavam com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de dez mil habitantes e 4.462

com menos de vinte mil habitantes. Todas estas cidades possuem estatuto legal, do mesmo modo que aqueles núcleos urbanos que formam as regiões metropolitanas, Veiga (2002). A defesa está com relação ao fato de que o Estado brasileiro é menos urbano, e a legislação teria criado as chamadas “cidades imaginárias”, que não possuem padrões de urbanização caracterizando uma cidade.

Ainda, de acordo com Buffon (2009), no caso específico do Brasil, é inaceitável que, como regra, todos os meses haja um aumento na arrecadação de tributos federais e, em decorrência disso, apure-se um maior superávit primário (arrecadação menos despesa pública) e que, após deduzidos os juros pagos, a dívida pública aumente. Isto é, embora o Brasil arrecade muito mais do que gasta, esse excesso de arrecadação é insuficiente frente aos dispêndios necessários para financiamento da dívida pública. Há de se reconhecer, portanto, que um componente que agravou o processo de exclusão social foi a deliberada opção de se combater o déficit público, em detrimento de investimentos que estivessem aptos a minimizar os efeitos decorrentes dos novos riscos sociais, muitos deles advindos do modelo de globalização que foi se consolidando, exclusivamente, do aspecto econômico, Buffon (2009).

Cumprida esta fase, em última análise de transferências para os municípios, cumpre salientar que as transferências voluntárias da União para os municípios, assim como de estados para municípios, os mais importantes são com relação ao Fundef e ao Sistema Único de Saúde. Verifica-se agora, os valores já repassados até outubro de 2016, aos municípios do Rio Grande do Sul, conforme dados da Fazenda Nacional (2016).

<b>Rio Grande do Sul – RS</b>	
<b>Repases</b>	<b>Valor total de Jan/16 à Out de 2016</b>
Fundo de Participação dos Municípios	3.766.098.670,45
Fundo de Participação dos Municípios (Capital Porto Alegre – RS)	148.678.732,77
IPI – Exportação	246.639.111,65
Desoneração de ICMS – LC 87/96	32.644.514,74
Auxílio financeiro para o fomento à exportações	43.482.611,25

Fonte: Fazenda Nacional

Ao final, Mendes, Miranda e Cosio (2008), apontam que tais transferências são avaliadas conforme alguns quesitos, como a autonomia dos governos subnacionais ao gerirem os recursos; o accountability quanto ao relacionamento entre o eleitor e o gestor do governo que vem a receber a transferência; a redistribuição regional da capacidade fiscal, bem como da qualidade de serviços públicos, oportunidades e também renda.

Entendem ainda que deve-se observar a redução da lacuna entre a demanda viável economicamente pelos bens e também serviços públicos e a capacidade fiscal dos governos; ainda a independência de negociações políticas quanto a determinação do montante e entrega das transferências; incentivo para a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente dos recursos ora transferidos, Mendes, Miranda e Cosio (2008) Assim, com a administração financeira municipal efetiva, buscando a arrecadação dos impostos dos cidadãos de suas cidades, juntamente com as transferências intergovernamentais para municípios, verifica-se que muitos destes ainda não conseguem cumprir com a concretização de direitos sociais, pois não possuem recursos suficientes, e se possuem não sabem administrá-los – apresenta-se assim como proposta para que ocorra a racionalização e eficiência do gasto público, os consórcios entre municípios.

#### **4 PROPOSTA PARA A RACIONALIZAÇÃO E EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO: OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.**

Os debates com relação ao gasto público no Brasil veem tomando maiores espaços; de um lado estão aqueles que acreditam que embora os gastos sejam crescentes, estão sob controle, ocorrendo até mesmo um espaço para manutenção do serviço público. Já outros pensam na ineficiência do Estado, apontando o tamanho do Brasil e a carga tributária crescente, e que pela efetividade da ação social o Estado seria esquelético, Baleeiro (1997). Assevera ainda o referido autor, que a escolha da despesa envolve o ato político, que se justifica nos critérios políticos, ou seja, nas ideias e interesses relevados pelos grupos que detém o poder, Baleeiro (1997).

A preocupação por parte da população e agentes políticos, com relação a qualidade do gasto público aumentou significativamente nos últimos anos, sendo que a responsabilidade por parte dos gestores frente a administração pública atingiu um novo marco. Dentre as diversas abordagens sobre as formas mais adequadas para gerir o Estado, a mais necessária é a de implementar melhores políticas públicas, sendo que nesse sentido, a qualidade do gasto público a ser realizado, é fundamental.

O déficit público é um dos elementos fortemente presente em um processo inflacionário, à medida que a emissão de moeda passa a ser utilizada como solução para o descompasso entre receitas e despesas públicas. Esse processo, em muitas situações, é controlado com a elevação das taxas de juros, visando, por um lado, atrair investimentos em títulos públicos e, por outro lado, desestimular o consumo, Buffon (2009).

A elevação das taxas de juros tem, pois, um custo social altíssimo, já que o Estado passa a ter necessidade de arrecadar cada vez mais, para fazer frente às crescentes exigências do mercado financeiro, relativamente à remuneração do capital investido em títulos públicos. Concomitantemente, o Estado reduz suas possibilidades de carrear recursos para investimentos de caráter social. Além disso, taxas de juros demasiadamente elevadas implicam inequívoca retração no consumo, para não dizer recessão econômica, Buffon (2009).

Sendo assim, para que o setor público realize a sua finalidade de bem-estar social, a qualidade da despesa pública, e a sua execução é um aspecto principal. Dentre os aspectos para a alocação de recursos para que a sociedade venha a ser beneficiada, está o acesso a informação, como uma forma de modificar o comportamento dos gestores; a tomada de decisão diante dos projetos de investimento para análise do Custo-Benefício.

Algumas distorções das transferências intergovernamentais são realizadas com o intuito de diminuir os desequilíbrios horizontais e verticais, que deveriam privilegiar aquelas regiões mais pobres, e com menor índice de receita própria, que tenham um grande volume de gastos. Trata-se de regiões ou entes municipais com menor desenvolvimento, não sendo dotados de uma infraestrutura capaz de gerar recursos que venha a necessitar. Contudo, conforme o entendimento de Gasparini e Cossio (2006), os dados da Secretaria do Tesouro Nacional revelam que isso não ocorre.

De acordo com os autores, com relação ao FPM, a Secretaria do Tesouro Nacional indicava que em 2001, 63% dos municípios do Norte e Nordeste não receberam um valor maior a título do FPM, como os do Sul e Sudeste, receberam. Revelam ainda um complicador para a divisão do FPM, que seria referente aos critérios que são estipulados pela faixa de população. Gasparini e Cossio (2006) confirmam que aqueles municípios que tem até cinco mil habitantes não possuem condições para ofertar os serviços públicos que uma municipalidade deveria oferecer. Além do mais justificam que há distorções nos critérios de distribuição do FMP, que seria a ideia de que o município pequeno é necessariamente pobre, e que um município pequeno é um município do nordeste.

Diante disso, a proposta a ser apresentada para a racionalização e eficiência do gasto público municipal, é a formação dos consórcios intermunicipais, que em 1998 com a emenda à Constituição número 19 que altera o dispositivo 241<sup>6</sup>, disciplinando a cooperação com o fim

---

<sup>6</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

de gerir serviços públicos, entre outros, abre a possibilidade de superação da fragilidade dos arranjos federativos brasileiros. De acordo com Krell (2008), esta emenda era necessária, tendo em vista que a jurisprudência desde 1980, entendia que determinada regra que viesse a subordinar a celebração de acordos ou convênios entre órgãos do Executivo feriria o princípio da independência e harmonia entre poderes.

No ano de 2005 foi promulgada a Lei nº 11.107 com o objetivo de fixar normas gerais para a União, Estados, Distrito federal e municípios formalizar consórcios públicos para a realização dos objetivos de interesse comum local, estando este consórcio sujeito às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Krell (2008), a criação da Lei teve como base institucional o artigo 241, artigo 22, inciso XVII e artigo 23, parágrafo único, todos da Constituição Federal de 1988. De acordo com Borges (2006), trata-se de um grande instrumento que virá a ensejar possibilidades para os municípios enfrentar conjuntamente os seus enfrentamentos. O compartilhamento de recursos traduz-se em condições que atinjam maiores resultados, que não teriam possibilidade de realização se considerado individualmente.

Sendo considerados por Krell (2003) como pactos cooperativos horizontais, que buscam a soma de recursos materiais, humanos, técnicos bem como financeiros para ação conjunta diante dos problemas. Aponta a iniciativa parte das prefeituras, quando não conseguem resolver seus problemas sozinhos - como principal razão para a formação dos consórcios, a de agrupar um número de municípios de forma que esta atividade venha a atingir uma escala mínima de rentabilidade.

São apresentados como entidades que se reúnem com a finalidade de realizar ações em conjunto, e que não conseguiriam realizar se observados individualmente. A sua conceituação está disposta no Decreto 6.017 de 2007, artigo 2º, que identifica-os como pessoas jurídicas formadas pelos entes federativos, com o fim de estabelecer relações de cooperação federativa, e realização de objetivos de interesse comum, tendo personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

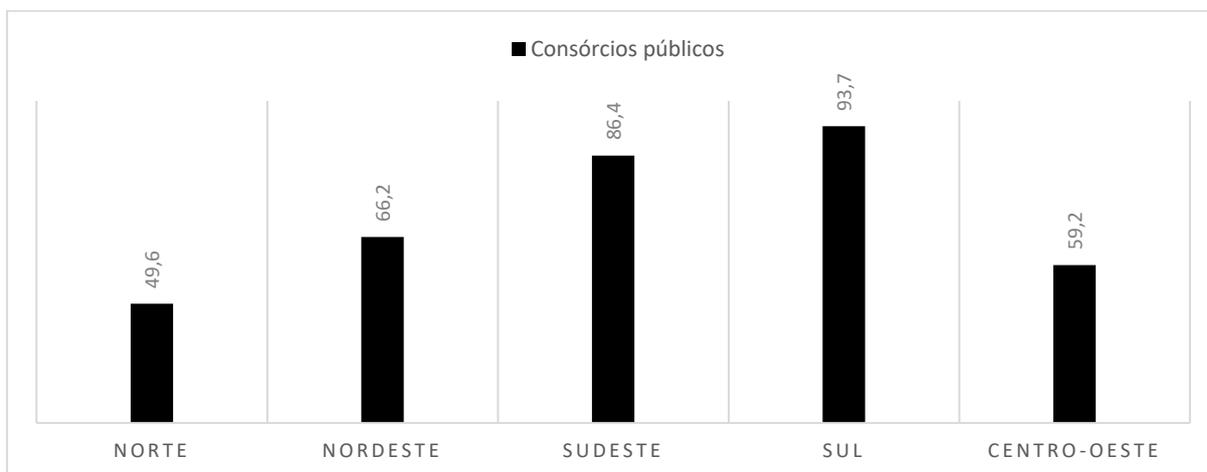
Ainda destaca Lacalle (2002) que esta forma de cooperação auxilia no acompanhamento e diagnóstico dos problemas, e na possibilidade de autofinanciamento dos municípios por serviços públicos, em que cada integrante colabore com uma parte, sendo que a união dos esforços resultaria na realização de projetos difíceis que apenas um município não conseguiria fazer.

A criação de consórcios intermunicipais a partir da análise da cooperação entre os municípios se mostra como um modo de obterem resultados mais eficazes para questões em comum, como autoriza o artigo 241 da Constituição Federal, podendo gerir questões sobre

serviços públicos, ainda a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens que se tornam essenciais para continuidade da prestação.

No Brasil, a quantidade de municípios que participam de Consórcios Públicos, vem crescendo consideravelmente, conforme a Confederação Nacional de Municípios, estes dados expressados pelo gráfico abaixo totalizam, até o ano de 2016, o número de consórcios realizados, entre os entes da federação, ou seja, município – município; município – estado; - estado – União, e assim sucessivamente.

Gráfico 2: Quantidade de municípios que participam de consórcios públicos



Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

A formação de consórcios, mais notadamente e aqui focado, entre municípios, pode auxiliar na união de pequenos municípios como uma forma de racionalização do gasto público, sendo que poderá haver ainda uma racionalização na distribuição de infraestrutura e de equipamentos públicos, possibilitando o acesso por parte da população aos serviços públicos mais eficientes e com melhor qualidade.

Ao final, apresentada a proposta para racionalização e eficiência do gasto público, por meio da realização de consórcios entre municípios, fica evidenciado que este se demonstra como um instrumento eficaz para o aumento da autonomia dos entes locais, com o fortalecimento do princípio da subsidiariedade e solidariedade; um aumento significativo no diálogo entre os governos locais, diminuindo as suas desavenças e ampliando a cooperação; e principalmente a superação das incapacidades financeiras municipais e racionalização e de recursos públicos e eficiência do gasto público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, verifica-se a partir das atividades das administrações financeiras municipais, que em situações de enfrentamento que despendem de empenho dobrado, juntamente com a vontade política de enfrentar, impacta na capacidade do governo local no desenvolvimento de políticas públicas que veem relacionadas com a redução de déficits. Apresentou-se outros emblemas, como o crescimento de despesas com pessoal, repasses para a câmara de vereadores, assim como a racionalização de recursos que a administração local possui em sua disposição, maximizando as receitas próprias municipais.

A administração financeira está apoiada na Constituição Federal de 1988, sendo a sua tarefa fundamental, assim como o aumento da capacidade arrecadatória municipal, os tornar menos dependentes das transferências intergovernamentais, que foi visto no segundo capítulo, abordando as formas de arrecadação tributária própria, as transferências obrigatórias, e as voluntárias. Observou-se que as administrações financeiras possuem um comportamento desigual e heterogêneo, sendo que na maior parte delas, enfrentam diversos problemas quanto a arrecadação de tributos.

Observou-se ainda que a maioria dos municípios brasileiros são conhecidos como rurais, e como fonte de arrecadação própria possuem o Imposto Predial e Territorial Urbano, sendo que em municípios de grande urbanização a arrecadação se torna muito maior do que nos municípios rurais, assim como o Imposto Sobre Serviços também é influenciado por esta questão. Assim, justifica-se a dependência dos municípios menores, para com as transferências intergovernamentais, notadamente ao Fundo de Participação Municipal.

Quanto a distribuição de novos recursos para atender o federalismo fiscal, bem como a descentralização e igualdade. Sendo que com a definição mais clara das competências dos entes locais, e a articulação de uma descentralização mais compatível com os recursos públicos, seria necessário que os pressupostos da subsidiariedade e igualdade informem a repartição dos novos recursos, como os royalties do petróleo. Deve esta repartição dos recursos públicos atender os espaços mais próximos aos cidadãos, viabilizando também o financiamento de políticas públicas.

O ente local é a raiz dos interesses sociais, e em grande parte, possuem poucas condições para administrar tais interesses, concretizar políticas públicas, diante de sua receita, tendo que aguardar as transferências dos outros entes, causando a sua dependência. As mudanças necessárias devem partir do atual quadro dos municípios e da sociedade, com a reestruturação do sistema tributário nacional, conferindo maior participação na arrecadação tributária, por parte dos municípios, tendo em vista a prestação de serviços públicos, que são de sua responsabilidade.

Ainda, a preocupação por parte da população e agentes políticos, com relação a qualidade do gasto público aumentou significativamente nos últimos anos, sendo que a responsabilidade por parte dos gestores frente a administração pública atingiu um novo marco. Dentre as diversas abordagens sobre as formas mais adequadas para gerir o Estado, a mais necessária é a de implementar melhores políticas públicas, sendo que nesse sentido, a qualidade do gasto público a ser realizado, é fundamental.

A problemática da pesquisa, que era a consideração dos consórcios intermunicipais como estratégia para a racionalização de recursos e eficiência do gasto público, ficou respondida quando apresentou-se como os consórcios entre municípios, como uma forma diminuir a dependência dos repasses, tendo em vista que a formação destes, pode auxiliar na união de pequenos municípios como uma forma de racionalização do gasto público, sendo que poderá haver ainda uma racionalização na distribuição de infraestrutura e de equipamentos públicos, possibilitando o acesso por parte da população aos serviços públicos mais eficientes e com melhor qualidade. Possibilita então que municípios em conjunto consigam efetivar e concretizar os interesses e necessidades comuns dos seus cidadãos, que se considerados individualmente não conseguiriam, por absoluta improbidade orçamentária.

Ao final, mostra-se necessário evidenciar pontos positivos e negativos, em que o positivo se relaciona com o favorecimento a formação de consórcios, seriam eles, a existência de uma identidade regional frente aos municípios; as lideranças das regiões têm a capacidade de, mesmo que adversos em alguns pontos, podem produzir alianças; questões que envolvem problemas comuns, onde a cooperação de torna necessária. Além da criação de um comprometimento com a implantação das políticas públicas; resolução de problemas regionais, sem a limitação das fronteiras administrativas e leva a União ou Estados elementos reais das necessidades sociais, o que ajuda na adequação das políticas públicas. E quanto ao ponto negativo, e que devem ser enfrentados, estariam os fatores que dificultam a formação dos consórcios, ausência de identidade regional entre municípios, juntamente com o baixo capital social das instituições do local; comportamento individualista e as desavenças político-partidárias.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando. Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, n.24, p. 41-67, mar. 2005.

ARAÚJO, E. A.; OLIVEIRA, P. A. S. Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local. *Informe-se BNDES*, Distrito Federal, n. 15, p. 1-8, jun. 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BORGES, Aline Gonzales. Consórcios públicos, nova sistemática e controle. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, Salvador, n 6, p. 20-32, jul. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. 5 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BREMAEKER, François. *Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

BUFFON, Marciano. *Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CARO, Jaime Vásquez. *Estructura y Administracion de Impuestos em America Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1992.

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

CONTI, José Maurício. *Princípios Tributários da Capacidade Contributiva e da Progressividade*. São Paulo: Dialética, 1997.

CRUZ, Maria do Carmo. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, 2002.

GASPARINI, C. E.; COSSIO, F. A. B. Transferências intergovernamentais. In Mendes, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Brauel, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HERMANY, Ricardo. *O município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

\_\_\_\_\_. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LACALLE, Fernando Orosco. O consórcio intermunicipal como estratégia de desenvolvimento regional: estudo de caso do unipontal. *Intertemas*, São Paulo, n.5, p. 20-100, jun. 2003.

MARTONE, C. L.; LONGO, C. A.; TORRES, I.; MOLDAU J. H.; SILBER, S. D. *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE, 1994.

MENDES, M. M.; COSSIO, F. R. B. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma, Consultoria Legislativa do Senado Federal*. Texto para Discussão 40, Abril. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 20 out. 2016.

NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra: Almedina, 2005.

PRUD'HOMME, Rémy. *Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná*. Paraná: [s.n], 1998.

PRADO, Sergio. *A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas*. Campinas: Unicamp, 2007.

REZENDE, Cordocet. Pandemônio Tributário. *Instituto dos Advogados brasileiros*, Rio de Janeiro, n.1, p. 1-20, mar. 2006.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SCHROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. In SMOKE, P.; KIM, Y.H. (Org.), *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. Manila, Asian Development Bank, 2003.

TER-MINASSIAN, T. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: FMI, 1997.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2002.

YOINGCO, A. Q.; YEN, C.C. *Políticas Tributárias y Administracion Tributária en los Países Latinoamericanos y em la Republica de China*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1992.