

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a autonomia financeira dos municípios como entes federados no contexto brasileiro remonta à Constituição Federal de 1988, que reconheceu o município como parte integrante da Federação. Esse reconhecimento não apenas atribuiu competências específicas aos municípios, delineadas nos artigos 29 e 30 da Constituição, mas também estabeleceu uma repartição clara de responsabilidades entre União, estados e municípios.

Nesse cenário, emerge uma série de autonomias municipais, incluindo a administrativa, política, financeira, auto-organizatória e legislativa. No entanto, é a autonomia financeira que assume um papel crucial na capacidade dos municípios de exercerem suas funções constitucionais. Como salientado por Giovani Corralo, renomado jurista especializado em questões federativas, a autonomia financeira municipal está intrinsecamente ligada à capacidade de arrecadação de recursos próprios suficientes para custear suas atribuições constitucionais.

No entanto, a realidade enfrentada pelos municípios brasileiros revela uma dependência significativa de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as parcelas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essas transferências, embora fundamentais para muitos municípios, também contribuem para acentuar desigualdades e perpetuar uma situação de dependência financeira.

A análise do panorama fiscal dos municípios brasileiros, com foco nas transferências do ICMS e FPM, revela uma distribuição desigual de receitas, especialmente em relação ao tamanho da população dos municípios. Municípios de menor porte demográfico dependem substancialmente dessas transferências, enquanto os de maior porte têm uma capacidade maior de arrecadação própria, impulsionada pela natureza urbana dos impostos municipais.

Diante desse quadro, uma das alternativas propostas para fortalecer a autonomia financeira municipal é o redimensionamento da distribuição da receita pública nacional via FPM. Essa proposta busca equilibrar a distribuição de recursos, priorizando os municípios de menor porte e incentivando a gestão responsável e eficiente dos recursos públicos.

No entanto, é crucial ressaltar que o aumento das transferências deve estar associado a medidas que promovam a eficiência na gestão pública local, como a criação de consórcios intermunicipais e o estabelecimento de metas de desempenho. Somente através de um esforço conjunto, envolvendo tanto os entes federativos quanto os gestores municipais, será possível alcançar um federalismo fiscal verdadeiramente eficaz e cooperativo.

2 A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS: A LIÇÃO TRAZIDA POR GIOVANI CORRALO

Em prelúdio à discussão atinente ao âmago da autonomia financeira municipal, há de se considerar o município como ente da Federação, fato decorrente do longo processo histórico-constitucional brasileiro que culminou, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no sem precedentes reconhecimento do município como tal.

A Carta Magna nacional não apenas concebeu a municipalidade como ente federado, como também operou a repartição das competências, Arts. 21 ao 30, entre entes partícipes da federação, pelo que as competências da União residem nos Arts. 21 e 22, as dos municípios nos Arts. 29 e 30, e as competências estaduais no Art. 25. No mais, prescritas no Art. 23 do diploma constitucional estão as competências comuns aos entes federativos, e no Art. 24 as competências concorrentes entre a União, os Estados, e o Distrito Federal.

Nesse sentido, como corolário de tal repartição de competências, afigura-se, no âmago dos municípios, uma cadeia de autonomias (Corralo, 2019): administrativa, política, financeira, auto-organizatória e legislativa. Por evidência, a espécie a qual tratar-se-á na presente pesquisa é a autonomia legislativa.

Para tanto, essencial a consideração do federalismo cooperativo brasileiro – resíduo da repartição de competências – e também do federalismo fiscal, até mesmo porque o federalismo, enquanto fórmula organizacional e principiológica do Estado, pela unidade preserva a diversidade (Corralo, 2014).

O jurista Giovanni Corralo (2014), proeminente no que tange ao pacto federativo e a Federação Brasileira, apresenta um cenário paradoxal no âmbito da autonomia legislativa ao tratar da cooperação e da competição, à proporção que a primeira se refere à racionalidade administrativa e resolução conjunta de conflitos abrangendo aos competências comuns aos entes federados, e a última diz respeito a cada esfera governamental assegurar sua própria autonomia consoante suas respectivas competências, pelo que somente se efetiva o federalismo fiscal e a consequente autonomia municipal em hipótese na qual a municipalidade dispuser de aporte financeiro mínimo para arcar com suas atribuições constitucionais.

Traduz-se tal assertiva em uma razão matemática de, no mínimo, um para um, ou seja, no âmbito da municipalidade - em verdade, em todas as esferas governamentais da federação - a variante *receita* deve inexoravelmente ser igual ou maior ao *dispêndio* demandado pelo cumprimento das respectivas atribuições como ente federativo.

Em hipótese de um desequilíbrio da equação, onde os gastos excedem a receita, evidentemente a administração local ver-se-á insuficiente e ineficaz, e quedará à mercê de receitas provenientes dos entes federados de primeiro e segundo grau - respectivamente, União e estados.

Corralo, ao tanger a problemática, parafraseia o economista Fernando Rezende (2001, p.186, *apud* Corralo, 2014) e anota que a complementação das receitas municipais se dá pelas transferências intergovernamentais como mecanismo de amenização das assimetrias entre os entes federados e, no mais, vai além, ao aduzir assertivamente que a redução das referidas assimetrias passa inexoravelmente pela esfera tributária e por uma criteriosa repartição de receitas (Corralo, 2014).

Cediço que compete às municipalidades instituir e arrecadar tributos, estes cindidos em impostos – quais sejam: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU; imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis - ITBI; e o imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS –, taxas e contribuições, pelo que estas se referem às contribuições para custeamento de iluminação pública, por exemplo.

Veja-se que, nessas três hipóteses, constitui-se uma das formas de partilha das rendas tributárias (Corralo, 2014): a atribuição das competências tributárias *in casu* municipais, onde a Carta de 1988 outorgou ao referido ente uma parcela do poder de tributar. A outra forma de partilha das rendas de natureza tributária é a distribuição de receitas, pelo que Corralo, em aportes doutrinários de Hugo de Brito Machado (1999, p. 485-490, *apud* Corralo, 2014), compreende que aquela carrega o inconveniente da insuficiência arrecadatória dos entes federados, e a última se apresenta como um fator ensejador da dependência econômica de um ente federativo perante outro, embora tenha o condão de abrandar a mesma insuficiência arrecadatória.

Surge então, como antídoto à dependência motivada pela distribuição de receitas tributárias, o mecanismo que Gilberto Bercovici (2000, p. 153-154 *apud* Corralo, 2014) denomina “*transferências constitucionais*”, das quais interessa aqui duas de suas formas de operação: a participação direta no resultado da arrecadação do ente competente, que tem a obrigação de repassar percentual determinado no texto constitucional – a exemplo do ICMS, imposto de competência estadual e com margem de repasse de 25% aos municípios, e do IPVA, também de competência estadual e com margem de repasse de 25% aos municípios – e a participação em fundos, essencialmente, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Deveras, note-se que as transferências constitucionais, malgrado tenham a finalidade precisamente contrária, impelem o ente federativo de terceiro grau a restar à mercê das verbas decorrentes, isto é, consolidam, no entanto por outro meio, a dependência financeira que pretende evitar, à proporção que, no ano de 2019, a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 64,85% de transferências (R\$475,9 bilhões), por 22,99% de receitas tributárias e por 12,16% de outras receitas, pelo que destes 64,85%, metade provém das parcelas do ICMS – equivalente a 26,4% dos recursos transferidos (R\$125,8 bilhões) – e FPM – correspondente a 23,5% das transferências (R\$112,2 bilhões) – transferidos aos municípios (Bremaeker, 2020).

Diante da grande valia das transferências constitucionais, com especial menção aquelas atinentes ao ICMS e FPM, pertinente um vislumbre referenciado em dados matemáticos e, para tal, se destina o seguinte capítulo.

3 O PANORAMA FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: FOCO NAS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E FPM

Abrindo-se mão de maiores delongas argumentativo textuais, a calhar vêm, como fator de ampliação e aprofundamento da situação fiscal dos municípios, os estudos e dados reportados pelo Observatório de Informações Municipais (OIM). Um destes estudos liderado por François E. J. de Bremaeker (2020), quanto às transferências constitucionais ou voluntárias do ICMS aos municípios, vale referência:

!Um total de 2.414 Municípios de uma amostra de 5.076 Municípios (47,56% do total) apresentaram uma receita de transferência do ICMS per capita superior ao da média nacional (R\$607,19).

A participação de cada grupo é: - 98,25% para os Municípios com população até 2 mil habitantes; - 73,31% para os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; - 52,06% para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes; - 34,86% para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; - 32,59% para os Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes; - 31,65% para os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; - 34,87% para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes; - 46,46% para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes; - 48,15% para os Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; - 21,43% para os Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; e - 50,00% para os Municípios com população acima de 5 milhões de habitantes;” (Bremaeker, p. 16-17, 2020).

No tocante às transferências constitucionais ou voluntárias do FPM – que diferente do ICMS, provém de receitas federais – aos municípios:

“Um total de 4.586 Municípios de uma amostra de 5.029 Municípios (91,19% do total) apresentou uma receita de transferência do FPM per capita superior ao da média nacional (R\$541,65).

A participação de cada grupo é: - 100,00% para os Municípios com população até 2 mil habitantes; - 100,00% para os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; - 99,72% para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes; - 99,17% para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; - 98,38% para os Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes; - 53,05% para os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; - 10,60% para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes; - 5,05% para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes; - 4,17% para os Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; - 0,00% para os Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; e - 0,00% para os Municípios com população acima de 5 milhões de habitantes;” (Bremaeker, p. 17, 2020).

Note-se, desta feita, que as transferências decorrentes do FPM privilegiam os municípios de menor porte demográfico, bem como aquelas decorrentes do ICMS em termos per capita, no entanto, tais não compensam os baixos valores recebidos pelos municípios de grande porte pelo FPM (Bremaeker, 2020).

Ainda, no que se refere às receitas de transferências, os valores “per capita” são bem mais expressivos para os Municípios de pequeno porte demográfico, reduzindo-se constantemente à medida que aumenta tal variável aumenta, isto em função da transferência do Fundo de Participação dos Municípios, que objetiva entregar relativamente mais recursos para os Municípios de menor porte demográfico, por serem aqueles que possuem menor capacidade de arrecadação de tributos (Bremaeker, 2021).

Para o ano de 2020 (Bremaeker, 2021), a participação das transferências constitucionais e voluntárias perante a receita orçamentária das municipalidades subiu para 67,43% – uma ascensão de 2,48 pontos percentuais –, e as receitas tributárias próprias decaíram para 17,79% – uma queda significativa de 4,20 pontos percentuais, pelo que tal variação se justifica pela ocorrência da pandemia.

No entanto, uma perspectiva global com respeito à composição da arrecadação tributária total das municipalidades é em demasia escassa, pois não oferece o adequado diagnóstico da doente autonomia financeira dos municípios.

Para uma análise digna, considerar-se-á a composição da receita tributária municipal em relação aos grupos de habitantes (Bremaeker, 2021): os Municípios com população até 2 mil habitantes concentram 0,29% da receita orçamentária, 0,04% da receita tributária, e 0,39% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do grupo, 2,28% são originários de receitas tributárias e 90,70% de transferências; os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil concentram 3,05% da receita orçamentária, 0,63% da receita tributária e 4,07% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do

grupo, 3,66% são originários de receitas tributárias e 90,06% de transferências; os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes concentram 4,50% da receita orçamentária, 1,24% da receita tributária, e 5,95% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do grupo, 4,85% são originários de receitas tributárias e 88,41% de transferências; os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes concentram 8,74% da receita orçamentária, 2,72% da receita tributária, e 11,31% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do grupo, 5,55% são originários de receitas tributárias e 87,30% de transferências; os Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes concentram 14,72% da receita orçamentária, 6,66% da receita tributária, e 17,95% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do grupo, 7,45% são originários de receitas tributárias e 76,09% de transferências; os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes concentram 10,41% da receita orçamentária; 7,20% da receita tributária; e 11,54% da receita de transferências, pelo que sobre a composição da receita do grupo, 12,30% são originários de receitas tributárias e 74,76% de transferências.

Agora, já no tocante às municipalidades com população acima de 100 mil habitantes, tem-se que (Bremaeker, 2021): os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes concentram 10,51% da receita orçamentária, 8,79% da receita tributária, 10,86% da receita de transferências e, quanto à composição da receita do grupo, 14,88% são originários de receitas tributárias e 69,68% de transferências; os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes concentram 15,05% da receita orçamentária, 16,26% da receita tributária, 13,96% da receita de transferências e, quanto à composição da receita do grupo, 19,24% são originários de receitas tributárias e 62,61% de transferências; os Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes concentram 9,86% da receita orçamentária, 11,28% da receita tributária, 8,66% da receita de transferências e, quanto à composição da receita do grupo, 20,36% são originários de receitas tributárias e 59,21% de transferências; os Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes concentram 10,95% da receita orçamentária, 15,80% da receita tributária, 8,82% da receita de transferências e, quanto à composição da receita do grupo, 25,67% são originários de receitas tributárias e 54,29% de transferências; os Municípios com população acima de 5 milhões de habitantes concentram 11,92% da receita orçamentária, 29,38% da receita tributária, 6,48% da receita de transferências e, quanto à composição da receita do grupo, 43,91% são originários de receitas tributárias e 36,72% de transferências.

Note-se que, dos dados apresentados quanto ao porte demográfico dos municípios, sobressaem-se as desigualdades na composição das receitas, ao passo que quanto maior o número de habitantes, ascende a participação das receitas tributárias e se reduz a participação das transferências na arrecadação tributária (Bremaeker, 2020), isto porque as cidades de maior porte demográfico são conseqüentemente mais urbanizadas, e os impostos competentes aos municípios (IPTU, ITBI e ISS) possuem natureza urbana (Bremaeker, 2021). Em oposição lógica, maior é a dependência dos municípios de menor número de habitantes em relação às transferências, em vista de que lá o fator urbano ocorre com intensidade muito inferior.

A desigualdade que mais se destaca, por sua vez, é a averiguada na distribuição das receitas tributárias municipais *per capita* perante os grupos de habitantes, onde apenas os municípios com mais de 200 mil habitantes – tão somente 2,77% dos municípios brasileiros – superam a média nacional de R\$711,99, concentrando 72,67% da arrecadação de receitas tributárias próprias das municipalidades, pelo que destes 72,67%, somente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são responsáveis por 43,91% (Bremaeker, 2021).

Nessa mesma linha de raciocínio, as receitas oriundas de transferências representam mais de 90% da receita tributária nos municípios de até 5 mil habitantes (22,41% dos municípios de todo o país), e alcança os 80% para aqueles municípios com até 20 mil habitantes (Bremaeker, 2021) – 67,91% dos municípios.

Bremaeker (2021) aponta que tais desigualdades são bifacetárias: por um lado, como já registrado, atua a natureza urbana dos impostos que competem ao ente federativo de terceiro grau; por outro, atua a má distribuição de renda da população que enseja a incapacidade contributiva de uma parcela populacional significativa – para adoecer ainda mais a autonomia financeira dos municípios de menor porte demográfico, uma vez que são neles onde se encontra a maior parte da população abaixo da linha de pobreza e, por conseguinte, sem capacidade contributiva.

Evidente que para se alcançar um quadro distributivo que melhor reflita o sistema federativo onde os entes subnacionais não resem dependentes do governo central, é necessária uma redefinição das atribuições tributárias dos entes federados a fim de torná-los aptos a cumprir com as obrigações de sua competência dispendo – senão integralmente, ao menos na maior parte – de receitas próprias (Corralo, 2014).

Todavia, averigua-se situação diametralmente oposta, ao passo que, da carga tributária bruta de 33,17% do PIB e desconsideradas as transferências, 22,24% são de tributos

federais, 8,67% dos governos estaduais e apenas 2,27% dos governos municipais (Corralo, 2014).

O quadro municipal se agrava em maior grau à proporção em que se observa um movimento de concentração em direção ao município no tocante ao cumprimento de obrigações constitucionais externas além daquelas que já lhe compete, isto é, de competência da União e dos Estados (Corralo, 2014).

O cenário é mais crítico aos municípios de pequeno porte, em razão de que não gozam de alternativas para propiciar serviços de competência estadual ou federal, pelo que os municípios com menos de 20.000 habitantes tem arrecadação tributária menor que as despesas com obrigações de competência dos entes superiores, e o caso mais radical é o das municipalidades com até 2.000 habitantes, onde a proporção matemática de tais despesas *versus* a arrecadação tributária é de, em média, 3 para 1 (Bremaeker, 2020).

Dentre as tarefas de competência estadual e federal, e que deveras são, em maior parte, custeadas pelos municípios estão:

“– na área da saúde pública: fornecer material e efetuar a manutenção de prédios estaduais; ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio; manter o serviço estadual de hemocentro; suplementar os recursos não previstos nos convênios; fornecer suporte às campanhas de vacinação. – na área da educação: ceder professores para as escolas estaduais; fornecer merenda escolar e transporte escolar para os alunos das escolas estaduais; efetuar a manutenção das escolas estaduais; ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio. – na área da assistência social: manutenção de serviços de assistência social estadual. – na área da administração fazendária: manter um núcleo de atendimento aos contribuintes; ceder pessoal e manter os serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias e exatorias. – na área da agricultura: manter a unidade municipal de cadastramento; manter o serviço de extensão rural; manter os serviços de polícia florestal e do horto estadual. – na área das comunicações: manter o serviço de correios e telégrafos. – na área do judiciário: manter o Fórum; manter os serviços da justiça eleitoral e dos cartórios; manter os serviços de defesa do consumidor; manter os serviços de juizados especiais (juizado de menores, juizado de pequenas causas, vara da infância e da juventude); manter os serviços de defensoria pública; manter os serviços de promotoria de justiça; dar suporte à manutenção do pessoal do judiciário. – na área da segurança pública: manter a junta de alistamento militar e o tiro de guerra; auxiliar na manutenção da polícia militar; auxiliar na manutenção da polícia civil; auxiliar na manutenção do corpo de bombeiros; auxiliar na manutenção de delegacias especiais (entorpecentes, idoso, meio ambiente, mulher); auxiliar na manutenção do instituto médico legal; auxiliar na manutenção da polícia rodoviária; manter guardas municipais na segurança pública em substituição à política militar. – na área do trabalho e da previdência: auxiliar na manutenção de órgãos do setor (delegacia, secretaria, posto); auxiliar na manutenção do Serviço Nacional de Emprego; auxiliar na manutenção do Tribunal Regional do Trabalho; expedir cartas de trabalho. – na área de transporte e trânsito: auxiliar na manutenção dos departamentos e circunscrições de trânsito; manutenção de estradas federais e estaduais; manutenção de aeroportos” (Bremaeker, 2020).

François Bremaeker (2020) defende que se o Art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal – dispositivo que rege a imprescindibilidade de autorização orçamentária e instrumento

disciplinador para que os municípios assumam despesas extra competência (Corralo, 2014) – e os entes municipais fossem ressarcidos em pelo menos 80% dos custos da tarefa pelo respectivo ente competente, realizar-se-ia, na prática, a uma minirreforma tributária em favor dos municípios, vez que lhes renderia pelo menos R\$ 28,0 bilhões em valores de 2019 (80% dos gastos efetuados).

Conforme precisamente aponta Giovanni Corralo (Marins; Oliveira, 2014), o *“conjunto de atribuições que competem aos Municípios acarreta com que a parca repartição de receitas entre os entes federados afronte a essência do federalismo e, conseqüentemente, o federalismo fiscal”*.

Traçado, enfim, um panorama de início com tendência mais genérica, conquanto agora melhor pormenorizado – embora ainda em grau leve – no que concerne à crise financeira e fiscal da Federação brasileira e, especialmente, à enferma autonomia financeira do município como ente federativo, abordar-se-á, desta feita, no capítulo consecutivo, uma possibilidade, dentre as mais variadas alternativas, curativa com fito à efetivação do federalismo fiscal e da autonomia financeira dos governos locais.

4 UM CAMINHO POSSÍVEL: O REDIMENSIONAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA PÚBLICA VIA FPM

Pela dinâmica e dados expostos até o presente momento, pertinente apresentar uma das alternativas perante a problemática da autonomia financeira municipal, o redimensionamento da distribuição da receita pública nacional via FPM, a julgar pela desigualdade entre governos locais motivada por uma sistemática tributária que beneficia municípios de maior porte demográfico ou qualidades peculiarmente urbanas, como o turismo, e conduz os pequenos municípios à insuficiência de receitas tributárias próprias diante do quadro de obrigações que lhes competem.

Evidente que não seria plausível a criação de um novo tributo em vista da já intensa carga tributária nacional (Corralo, 2019), e o aumento de percentuais de repasse do ICMS também não o é, em vista de que o quadro estadual em termos de autonomia financeira também é grave (Corralo, 2014).

Desponta o aporte de recursos aos municípios via FPM, por um lado, em razão que de a natureza do Fundo é de impostos federais e, com isso, instigar-se-ia a desconcentração financeira nos cofres da União, e por outra perspectiva, o FPM em si, como já demonstrado, beneficia as municipalidades de pequeno e médio porte – isto é, mais frágeis em termos de receitas próprias – e um incremento em tais repasses seguiria a mesma essência.

No entanto, Giovani Corralo (2019) precisa e oportunamente observa que não basta um mero acréscimo no repasse de recursos aos municípios com maior vulnerabilidade financeira, como também é preciso condicionar esse repasse ao alcance de metas pelos municípios e à constituição de consórcios intermunicipais administrativos.

De grande valia tratar, agora, da fragilidade das administrações municipais no ano de 2022 e, para tal, utilizar-se-á o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) Edição 2023. A pontuação do IFGF 2023 varia de 0 a 1 e é composto por quatro variantes: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Após a análise de cada um deles, a situação dos municípios é considerada crítica (resultados inferiores a 0,4 ponto), de dificuldade (resultados entre 0,4 e 0,6 ponto), boa (resultados entre 0,6 e 0,8 ponto) ou de excelência (resultados superiores a 0,8 ponto).

Nesta toada, a média nacional de 0,6250 ponto se mostra razoavelmente positiva, no entanto, mais de 40% das municipalidades não alcançaram uma boa gestão fiscal (FIRJAN, 2023).

A avaliação específica do indicador de “Autonomia” – de pior média: 0,4088 ponto – revela a grave estatística de que 30% dos municípios nacionais não são capazes de sustentar a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da prefeitura, recebendo nota 0, pelo que estes se somam a mais 25,5% dos municípios nacionais que, no índice, ficaram acima de 0 e abaixo de 0,4, para totalizar 55,5% em situação crítica de autonomia, espalhando a dependência dos municípios em relação às transferências, já referidas aqui, de outros entes federados (FIRJAN, 2023).

O indicador de “Gastos com Pessoal” – de média 0,7031 – aponta que 20,3% do total de municípios gastaram mais de 54% de sua receita com a folha de pagamento do funcionalismo público e ultrapassam, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelo que a totalidade de municípios direcionou, em média, 47,9% de sua receita com gastos de pessoal (FIRJAN, 2023).

Por sua vez, o indicador de “Liquidez” teve a maior média entre os indicadores – 0,7198 – e cerca de 70% da totalidade de municípios apresentou nível de liquidez bom ou excelente, todavia, 30,4% do total de municípios apresentam nível de liquidez difícil ou crítico e, entre eles, 382 terminaram o ano de 2022 sem recursos suficientes em caixa para cobrir as despesas que foram postergadas para o ano seguinte, pelo que, consequentemente, ficaram com nota 0 (FIRJAN, 2023).

Já o indicador de “Investimentos” – média de 0,6683 ponto – revela que em 42,5%

do total de municípios os investimentos não representam nem 5% da receita, e a Firjan sinaliza que isso significa menos recursos direcionados para o custeio de materiais básicos em escolas e unidades de atendimento à saúde e serviços públicos, por exemplo (FIRJAN, 2023).

Com relação às capitais brasileiras (FIRJAN, 2023), genericamente, denota-se uma maior capacidade de geração de receitas próprias para arcar com a estrutura administrativa, justamente em razão do fator urbano, e, por conseguinte, excelência no quesito “Autonomia” com média de 0,9163 ponto, alto nível de flexibilidade orçamentária (IFGF Gastos com Pessoal médio de 0,8071 ponto) e boa capacidade de planejamento orçamentário (IFGF Liquidez médio de 0,7872 ponto).

Chama atenção o fato de que as capitais tiveram um frustrante percentual de investimentos públicos de 5,2% da receita, enquanto a média nacional da totalidade de municípios no quesito foi de 8% (FIRJAN, 2023).

Dos dados apresentados, é possível inferir que – embora no ano de 2022 a integralidade dos municípios tenha apresentado bons índices de liquidez, flexibilidade orçamentária e investimentos públicos – as contas públicas municipais não sofreram uma mudança estrutural significativa, e os anseios das prefeituras por mais recursos apenas corroboram a necessidade impreterível de discutir-se a eficiência fiscal da Federação brasileira (FIRJAN, 2023).

Em concordância com o que já debatido neste trabalho, afigura-se um mero alívio transitório aos municípios o aumento das transferências de recursos que, sem a devida contrapartida de ajustes de contas, confronta a essência do federalismo fiscal, ao passo que a possibilidade de aprimoramento do panorama fiscal e a autonomia financeira municipal perpassam necessariamente por reformas estruturais e mecanismo que deveras concretizem uma desvantagem ou penalidade para práticas de irresponsabilidade fiscal (FIRJAN, 2023).

Nesse mesmo seguimento é que Corralo (2019) oportunamente aponta a necessidade de aperfeiçoamento da capacidade de governo e de administração em nível local, sustentando uma já referida descentralização da receita pública nacional via repasse de percentuais do FPM aos municípios a serem ampliados gradualmente até ou além dos 30% do fundo – atualmente equivale a 24,5%, à medida em que cada percentual a mais representaria um acréscimo de R\$3 bilhões aos municípios.

Todavia, evidente que um maior repasse a ser deficientemente gerido de nada adianta, portanto, plausível condicionar tal repasse acrescido à exigência de os municípios de pequeno e médio porte se articularem em consórcios intermunicipais voltados à aprimorar a

gestão pública local, seja organizacionalmente quanto funcionalmente (Corralo, 2019), com eco no Art. 37º do Decreto Nº 6.017/2007, que preceitua “*Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos*” (Brasil, 2005).

Outro condicionamento auferido por Corralo (2019), é vincular a distribuição dessas porcentagens para todos os níveis locais a resultados tangíveis na gestão ao longo dos anos, utilizando o índice FIRJAN ou outros critérios que possam ser estabelecidos, principalmente em relação aos gastos com pessoal, investimentos e liquidez, a resultar em uma nova forma de responsabilização, mais horizontal, nas interações entre os entes do pacto federativo brasileiro.

Note-se que o redimensionamento da distribuição da receita pública nacional via FPM e os condicionamentos sustentados por Corralo tem o condão de realocar cada vez mais recursos federais – a executar a descentralização da receita pública nacional em detrimento da forte concentração desta receita nos cofres da União – em prol dos municípios que, como já debatido, não gozam de receitas suficientes para cumprir os encargos constitucionais que lhe competem, quadro agravado pela assunção municipal de obrigações de competência do entes estaduais e federal.

Tal caminho, é um dos possíveis a serem trilhados em busca de um federalismo fiscal efetivo e cooperativo que, necessariamente, implica na otimização da autonomia financeira municipal.

5 A FISCALIZAÇÃO CONTRIBUTIVA DO ICMS COMO POSSIBILIDADE AOS MUNICÍPIOS PARA ACRESCER A RECEITA PÚBLICA LOCAL

Apesar da possibilidade retro manejada quanto ao redimensionamento condicionado da distribuição da receita pública nacional via FPM, cediço que, no tocante aos valores recebidos pelo governo local por tal via, resta o ente municipal a mercê do desempenho da economia nacional (Marins; Oliveira, 2019), uma vez que as quantias arrecadadas pelo ente federal à título de FPM variam à medida que a economia nacional oscila, podendo, inclusive, se concretizar um resultado negativo no montante a ser distribuído aos municípios.

Nesse contexto, embora a tentativa de acrescer a arrecadação municipal a partir da participação em tributos estaduais seja uma medida difícil de se vislumbrar – a julgar pela penosa situação financeira dos entes estaduais – há de se dedicar considerações breves,

entretanto não menos importantes, à uma figura que, em conjunto com o FPM, representa um dos pilares da receita pública dos entes locais, o ICMS.

Para tanto, imprescindível, de antemão, resvalar o foco ao Art. 158º da Constituição Federal de 1988. Do dispositivo constitucional em comento, importa o §1º, inciso I e II, o qual, em suma, determina que, dos 25% dos valores repassados aos municípios a título de ICMS, serão creditadas aos municípios: *“I - 65% na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios”* (Brasil, 1988); e *“II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem [...]”*.

Repontando os olhos à primeira hipótese, a depender do nível de atividade econômica formalmente reconhecida no município, cada ente municipal poderá, através da efetiva adoção de políticas públicas que promovam efetiva fiscalização sobre o maior número de contribuintes possível, aumentar, ainda que em termos proporcionais, sua porcentagem sobre o montante repassado com base no inciso I do Art. 158º da Constituição Federal (Marins; Oliveira, 2019).

Na oportunidade, envolvendo o aumento do Índice de Valor Adicionado e do Índice de Participação dos Municípios, um belo exemplo representa o município de Niterói/RJ que, ao adotar políticas fiscalizatórias de maior alcance sobre os contribuintes localizados em seu território, cresceu, em termos proporcionais, entre 2016 e 2017, em 18% a sua participação no repasse financeiro decorrente do IVA nas operações referentes à circulação de mercadorias e prestação de serviços em seu território (Marins; Oliveira, 2019).

No mais, em uma análise de longo prazo, o Município variou positivamente 61% no mesmo quesito, entre 2009 e 2017, enquanto em outros municípios fluminenses, tal como Duque de Caxias, Rio de Janeiro e Angra dos Reis a oscilação foi negativa em, respectivamente 8%, 10% e 24% (Marins; Oliveira, 2019).

Nota-se, nesse aspecto, a competição financeira inculcada no âmago fiscal do Estado do Rio de Janeiro exercendo influência significativamente positiva nas receitas daqueles municípios que, ao compreender a sistemática da distribuição determinada pelo Art. 158, I, da Constituição federal de 1988, identificam e estimulam a formalização do maior número possível de operações comerciais concernentes à circulação de mercadorias e a prestação de serviços em seus respectivos territórios (Marins; Oliveira, 2019).

Colige-se que, portanto, o governo local, ao aplicar políticas públicas que fomentem a regularização dos contribuintes e operações comerciais de circulação de mercadorias quanto ao ICMS arrecadado pelo governo estadual, potencialmente aumentará a receita advinda da distribuição do ICMS e, logo, sua receita pública sem ter que necessariamente aumentar a carga tributária local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciam-se, portanto, as complexidades e dificuldades enfrentadas pelos entes municipais na gestão de suas finanças. A autonomia financeira dos municípios é, todavia, essencial para o pleno exercício de suas atribuições constitucionais, embora esteja comprometida pela desigualdade na distribuição de recursos, especialmente entre municípios de diferentes portes demográficos. A dependência das transferências constitucionais, como o FPM e o repasse do ICMS, é um reflexo dessa situação, evidenciando a fragilidade das receitas próprias dos municípios de pequeno e médio porte.

O redimensionamento na distribuição da receita pública nacional via FPM se afigura, justamente, como um dos caminhos para enfrentar essa problemática, desde que o aumento nos repasses seja acompanhado de condições que estimulem a melhoria da gestão pública local, como a criação de consórcios intermunicipais e o estabelecimento de metas de desempenho.

É fundamental, desta feita, uma revisão nas atribuições tributárias dos entes federados, buscando uma maior equidade na arrecadação de impostos e uma distribuição mais justa dos recursos. A perspectiva de uma descentralização gradual da receita pública nacional, aliada a uma responsabilização mais horizontal entre os entes federativos, emerge como um caminho promissor para fortalecer o federalismo fiscal e cooperativo no Brasil.

Além disso, há de se considerar a adoção efetiva de políticas públicas de fiscalização quanto às atividades econômicas e aos contribuintes formalmente reconhecidos no âmbito municipal, haja vista que tal medida tem o potencial condão de ampliar o percentual de repasse advindo das transferências oriundas do ICMS destinadas aos governos locais.

Tais políticas, associadas ao redimensionamento na distribuição da receita pública nacional via FPM nos moldes aqui defendidos, poderá sim ensejar uma mudança positiva no preocupante panorama concernente à autonomia municipal na Federação brasileira, ainda que longe do suficiente para superar a crise.

No mais, a busca por uma autonomia financeira efetiva dos municípios requer não apenas um aumento nos recursos repassados, mas também medidas que promovam uma

gestão pública eficiente e transparente. A construção de um sistema federativo mais justo e equilibrado, perpassa pela necessária conjuntura cooperativa entre União, estados e municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto do Presidente da República n.º N° 6.017/2007.Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em 27, fev., 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.> Acesso em: 20 maio 2024.

BREMAEKER, François E. J. de. **A importância das principais transferências de recursos para os municípios em 2019 – ICMS e FPM.** Observatório de Informações Municipais. Maricá, nov. 2020. 19 p. Disponível em:

<http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/9131B5A2-954F-A9BC-29F3F4D540F3149218112020092610.pdf&i=3178>. Acesso em 20, fev., 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2020.** Observatório de Informações Municipais. Maricá, jul. 2021, 16 p. Disponível em:

<http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/77064525-CE70-66D1-45AC6671EC23BE7F09072021123331.pdf&i=3205>. Acesso em 19, fev., 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. **ISS: Reforma Tributária e a fonte de financiamento para os Municípios.** Observatório de Informações Municipais. Maricá, out. 2020. Disponível em:

<<https://informacoesmunicipais.com.br/wp-content/uploads/2022/09/106-ISS-fonte-de-financiamento-para-os-Municipios.pdf>>. Acesso em 17, fev., 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. **A crise do federalismo fiscal brasileiro e o poder municipal: a descentralização financeira e o consorciamento intermunicipal como alternativas viáveis.** IN: Federalismo: desafios contemporâneos (p. 175- 190), 269 p. [recurso eletrônico] / Carlos Bolonha; Leonam Liziero; Antonio Sepulveda (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. Disponível em:

<file:///C:/Users/thoma/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Materiais%20Mestrado/GIOVANI%20CORRALO/Federalismo_%20desafios%20contempor%C3%A2neos%20-%20Carlos%20Bolonha%3B%20Leonam%20Liziero%3B%20Antonio%20Sepulveda%20(Orgs.).pdf>. Acesso em 26, fev., 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira.** 2ª Edição. Editora Juruá. Curitiba: Juruá, 2014, 270 p.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFGF 2023: **ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL. Panorama da situação fiscal dos municípios e seus principais desafios**. Out. 2023, 17 p. Disponível em:

<https://www.firjan.com.br/data/files/B9/C6/82/84/3968B8102A4A18B8D41909C2/IFGF_Edicao_2023_Firjan.pdf>. Acesso em 26, fev., 2023.

MARINS, Daniel Vieira; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. **Federalismo fiscal e competição financeira entre municípios pela participação na arrecadação do ICMS**. IN: Federalismo: desafios contemporâneos (p. 191- 208), 269 p. [recurso eletrônico] / Carlos Bolonha; Leonam Liziero; Antonio Sepulveda (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. Disponível em:

<file:///C:/Users/thoma/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Materiais%20Mestrado/GIOVANI%20CORRALO/Federalismo_%20desafios%20contempor%C3%A2neos%20-%20Carlos%20Bolonha%3B%20Leonam%20Liziero%3B%20Antonio%20Sepulveda%20(Orgs.).pdf>. Acesso em 26, fev., 2023.