



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA

LUCIANO CEZAR BOICO

**DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESAFIOS PARA OS MUNICÍPIOS:  
DEBATENDO O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COM ÊNFASE NA SITUAÇÃO  
RECENTE DA AMUREL**

Florianópolis, 2015

LUCIANO CEZAR BOICO

**DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESAFIOS PARA OS MUNICÍPIOS:  
DEBATENDO O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COM ÊNFASE NA SITUAÇÃO  
RECENTE DA AMUREL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Economia do Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

**Florianópolis, 2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 (dez) ao aluno Luciano Cezar Boico na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Orientador Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

Prof. Dr. Marcos Valente

Celso Heidemann  
Diretor Executivo da AMUREL

**Florianópolis, 2015**

**Aos senhores e às senhoras do povo**

## AGRADECIMENTOS

Aos amigos professores que colaboraram na realização deste trabalho, principalmente ao professor Dr. Hoyêdo Nunes Lins, pela sabedoria com que me guiou na elaboração.

A minha companheira Evelyn Scapin que me incentivou nesta caminhada e minha filha, Juliane L. Boico, outra que “sofreu” o trade off de tempo, nesta caminhada.

A minha mãe, Dalvaci Pereira Boico por ter me ensinado a viver com dignidade; a meus irmãos Oclides e Alex e a minha irmã Luciana.

À Amurel e à CNM, que contribuíram de forma impar no levantamento de dados sem os quais este trabalho não seria possível.

Ao povo que pagou o curso de economia para que um filho de trabalhadores urbanos pudesse conseguir um diploma universitário.

Aos meus amigos e a todos aqueles que direta e indiretamente contribuíram para a realização desta monografia.

“Não basta ter belos sonhos para realizá-los. Ninguém realiza grandes obras se não for capaz de sonhar grande. Podemos mudar o nosso destino, se nos dedicarmos à luta pela realização de nossos ideais. É preciso sonhar, mas como a condição de crer em nosso sonho; de examinar com atenção a vida real; de confrontar nossa observação com nosso sonho, de realizar escrupulosamente nossa fantasia. Sonhos, acredite neles.”

Lênin

## RESUMO

Após a segunda guerra mundial, o Desenvolvimento Econômico vem apresentando-se como uma função do Estado Nacional. No Brasil, principalmente após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), as responsabilidades do Estado e sua arrecadação estão sendo paulatinamente repartidas entre os entes federados, isto é, entre a união, estados e municípios. Essa distribuição de recursos e responsabilidades não vem ocorrendo no mesmo compasso, fazendo com que os municípios absorvam cada vez mais responsabilidades, sem acessar aos recursos de forma congênere. A referida situação gera uma certa dificuldade de suprir os compromissos mínimos esperados pela população, estabelecendo políticas públicas de desenvolvimento local e regional e colocando em cheque o futuro social e econômico do próprio País. Neste contexto está inserido o movimento municipalista brasileiro, que historicamente surgiu no marco da descentralização no Brasil, como reação e na mesma direção dessa tendência mundial: a descentralização, que será o referencial teórico deste trabalho, retomando uma importante discussão acadêmica sobre “descentralização” e “Repartição”. O objetivo é caracterizar e contextualizar a tendência geral da repartição dos recursos públicos e explorar o assunto na abordagem, a partir de uma experiência observada nos Municípios que compõem a Associação dos Municípios de Laguna, SC (Amurel), analisando o aumento dos gastos desses entes, o acesso aos recursos oriundos dos tributos e a necessidade de revisão do pacto federativo.

**Palavras chave:** Descentralização; Movimento Municipalista; Pacto Federativo; Fundo de Participação dos Municípios.

## ABSTRACT

After the Second World War, the Economic Development comes presenting itself as a function of Nation States In Brazil, especially after the Brazilian Federal Constitution of 1988. The State responsibilities and its collections are being gradually distributed among federal entities, that is, between the Union, states and municipalities. This distribution of resources and responsibilities are not occurring at the same compass, causing the municipalities absorb increasingly responsibilities without access to Resource counterpart way. The name situation generates a one difficulty of supplying the commitments minimum expected for the population, establishing Public Development Policies local and regional putting into question the future and Economic Social own country. In this context is inserted the Brazilian Municipality Movement, that historically came in the framework Decentralization in Brasil, as reaction and the same direction this global trend: Decentralization, which will be the theoretical work of this work, resuming an important academic discussion about "decentralization" and "Distribution". The Goal is to characterize and contextualize the General Trend of Public Resources and Explore the subject in approach, from an experience observed in Municipalities that making up the Association of Laguna , SC (Amurel) analyzed increased spending these entities, the access to resources derived from taxes and the need for revision of the federal pact.

**Keywords:** Decentralization; Municipality movement; Federative Pact; Participation Fund of Municipalities.



## Lista de Abreviaturas e Siglas

ABM	Associação Brasileira de Municípios
AFM	Apoio Financeiro aos Municípios
AFRMM	Adicional ao frete para renovação da marinha mercante
AMUREL	Associação dos Municípios da Região de Laguna
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COFINS	Contribuição para o financiamento da seguridade social
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido
FECAM	Federação Catarinense dos Municípios
FEP	Fundo Especial do Petróleo
FMN	Frente Municipalista Nacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto de importação
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPI	Impostos de Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IRPF	Imposto sobre a renda das pessoas físicas
IRPJ	Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas
IRRF	Imposto sobre a renda retido na fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Intervivos
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
OCDE	Organização para Cooperação Econômica
SNA	Simplex Nacional ou Super Simplex
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado (Santa Catarina)
TCU	Tribunal de Contas da União
TLL	Taxas de Licença de Localização
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## **Tabelas**

Tabela 1 - Evolução do número de municípios no Brasil entre 1940 e 2015.....	63
Tabela 2 - Procedimentos efetuados em 2014 pelos municípios da Amurel, e o valor pago (em Reais), comparado com o valor médio licitado às prefeituras e o valor de mercado. ....	80
Tabela 3 - Tempo de emancipação dos municípios que compõem a Amurel. ....	82
Tabela 4 - População na AMUREL: 1940-2014. ....	83
Tabela 5 Municípios da Amurel e a extensão territorial .....	83
Tabela 6 - Índice FPM dos municípios da Amurel, determinado pelo TCU em dez 2014 aos municípios da Amurel. ....	85
Tabela 7 - Somatório dos principais itens que compõem as arrecadações municipais oriundos de transferências dos Entes Estadual e Federal, repassados aos municípios da Amurel entre 2001 e 2014, arrecadação local e Gastos total em R\$ de 2001 (deflacionado) .....	88
Tabela 8 - comparação com a Média dos gastos total, Arrecadação de tributos locais, repasses do FPM, ICMS e IPVA, em reais de 2001. ....	90
Tabela 9 - Somatório dos gastos dos municípios da Amurel e FPM deflacionados (R\$ reais de 2001 pelo IGP-DI FGV) e convertido em Índices de forma que: 2001=100, e porcentagem do FPM deflacionado frente aos gastos. ....	95
Tabela 10 - Valores Brutos e em Índice dos repasses de FPM e da arrecadação total dos municípios da Amurel .....	97
Tabela 11 - Somatório total de recursos que os Municípios da Amurel deixaram de receber, entre 2008 e 2014, dada as políticas de desonerações. ....	105
Tabela 12 - Demonstrativo estimado de perdas com as políticas de desonerações entre os anos de 2008 a 2014 „,pelos municípios da Amurel. ....	106
Tabela 13 - Comparativo por município, do quadro de pessoal X RCL, no ano de 2015.....	111
Tabela 14 - Participação da receita tributária no orçamento municipal (dados 2011) .....	113
Tabela 15 - Comparativo da arrecadação de taxas do município de Imaruí.....	115
Tabela 16 - Custo de Pessoal setor de Tributos de Imaruí .....	115
Tabela 17 custos do Setor de Tributos da Prefeitura de Imaruí.....	116
Tabela 18 - Projeção de acordo com IGP-M FGV em R\$.....	118
Tabela 19 - Tabela com evolução da arrecadação local, bem como a evolução dos repasses do Estado e da União e os gastos totais (índice .....	121

## Gráficos

Gráfico 1 - Distribuição da Partilha Tributária atual e a Ideal. ....	69
Gráfico 2 - América Latina (19 países): Dívida pública em percentagem do respectivo PIB, por países, 2000 – 2014 .....	73
Gráfico 3 - Atendimentos efetuados pelos técnicos da Amurel aos municípios associados nos respectivos anos de 2009 - 2014.....	78
Gráfico 4 - Evolução dos Gastos do Municípios da Amurel, em reais de 2001.....	84
Gráfico 5 - Somatório dos repasses mensais do FPM aos municípios da AMUREL entre 2001 e 2015, valores em Reais que demonstra sazonalidade do mesmo ao longo do ano.....	92
Gráfico 6 - Sazonalidade Anual do FPM repassado aos Municípios da AMUREL, agrupados por mês, em índice (jan. = 1).....	92
Gráfico 7 - Evolução em Reais (R\$) de 2001, dos repasses anual do FPM aos municípios da Amurel entre 2001 e 2014. ....	93
Gráfico 8 - Demonstrativo visual da importância do FPM na composição da arrecadação total de cada município da Amurel, em %, dados de 2001 a 2014.....	94
Gráfico 9 - AMUREL - Média do crescimento em módulo FPM e Gastos. ....	96
Gráfico 10 - Somatório da arrecadação de tributos municipais na composição da arrecadação dos municípios entre os anos de 2001 e 2014 em % da arrecadação do período. ....	99
Gráfico 11 - Média dos repasses (em R\$ reais deflacionados pelo IGP FGV de 2001), ordinários do Estado e da União entre 2001 e 2014 e o volume de arrecadação Local. ....	101
Gráfico 12 - Relação em % da arrecadação municipal, repasse do FPM, repasses dos Entes Estadual e Nacional com as despesas locais.....	102
Gráficos 13 - Arrecadação de tributos municipais nos municípios de Imaruí; Capivari de Baixo; Tubarão e Santa Rosa de Lima .....	103
Gráfico 14 - Volume estimado de recursos aos quais os municípios foram onerados no período de 2008 a 2014 através das políticas fiscais de IPI e ICMS, frente a seus gastos.....	108
Gráfico 15 - Comparativo visual entre limites constitucionais e praticados na média dos municípios da Amurel, nos anos de 2013 e 2014.....	109
Gráfico 16 - IPVA e ICMS de Imaruí .....	119
Gráfico 17 IPVA e ICMS em índice .....	119
Gráfico 18 - Arrecadação de IPTU, IRRF, ITBI, ISQN e taxas do município de Imaruí .....	120
Gráfico 19 - % da arrecadação do município de Imaruí e a contribuição por Ente Federado	121

## **Figuras**

Figura 1 – Proporção das contribuições (exceto previdenciárias) na soma do IPI com IR, e dos impostos em geral na receita fiscal do governo federal – Brasil 1985 – 2005 .....	64
Figura 2 - Municípios do sul do Estado de .....	76
Figura 3 - Estrutura Organizacional da AMUREL.....	77
Figura 4 - Índice (2001 = 1,00) do somatório deflacionado dos gastos totais e dos principais tributos que compõe a arrecadação dos municípios da Amurel. ....	89
Figura 5 - Cronograma de repasses de recursos aos municípios. ....	91
Figura 6 - Crescimento em índice evolução 2001-2014: resultado em 2014 referente à arrecadação local, transferências Estadual e Nacional .....	98

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Tema e problema de pesquisa.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos Específicos.....	16
1.3 Justificativa.....	17
1.4 Metodologia.....	19
1.4 Organização do Trabalho.....	22
2. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO MARCO TEÓRICO REFERENCIAL PARA O ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS.....	24
2.1 Descentralização.....	26
2.2 Autonomia como aspecto central da descentralização.....	30
2.3 A organização do Estado Federado.....	34
3. DA DESCENTRALIZAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES DE CUNHO HISTÓRICO.....	40
3.1 Tensões descentralizadoras, da colônia ao império e ao modelo federalista.....	41
3.2 Dos “períodos de alternância de centralização e descentralização na história do País”.....	45
3.3 Do processo de participação do Movimento Municipalista na Assembleia Constituinte ..	50
4. A REPARTIÇÃO DO PODER POLÍTICO E FINANCEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O NOVO PACTO FEDERATIVO DO PAÍS;.....	55
4.1 As evoluções do sistema tributário e as mudanças na repartição do poder político após a CRFB/88.....	55
4.2 O movimento municipalista e as conquistas galgadas em prol da descentralização, focalizados no debate sobre o Pacto Federativo no País. ....	65
5. O PACTO FEDERATIVO: PERSCRUTANDO A REALIDADE À LUZ DO CONTEXTO ESPECÍFICO DA AMUREL.....	75
5.1 A Amurel como recorte da realidade.....	75
5.2 Da realidade vivenciada pelos municípios que compõem a Amurel, dada a deterioração do fundo de participação dos municípios e frente as suas responsabilidades como Ente federado.....	86
5.2.1 As transferências constitucionais federal e estadual aos municípios da Amurel .....	87
5.2.2 As desonerações como externalidades financeiras negativas aos entes locais.....	104

5.3 Contextualizando a experiência de Imaruí, como recorte da realidade e como município com menor repasse em percentual do FPM na região da Amurel e as ações para melhorar a arrecadação local .....	112
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	125
REFERÊNCIAS .....	129
ANEXOS .....	134

## 1. INTRODUÇÃO

A partir de 1988, os municípios brasileiros foram elevados à condição de entes federados autônomos ganhando, após essa data, mais recursos e mais responsabilidades e ficando com a maior parte dos serviços como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, transporte e mobilidade, antes de responsabilidade da união e dos estados. A possibilidade de atender a tais responsabilidades, frente à realidade da arrecadação de recursos próprios nem sempre suficientes, bem como da descentralização de recursos arrecadados mediante tributos entre Governo Central, estados e municípios (sobretudo a efetividade dessa distribuição), de acordo com as responsabilidades pelo fornecimento do serviço público, é o tema deste estudo, em cuja base figuram pesquisa bibliográfica e documental e pesquisa de campo.

O presente estudo debruça-se, em termos gerais, sobre um aspecto das mudanças experimentadas pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, referentes à descentralização político-financeira promovida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Além disso, visa contextualizar e avaliar a descentralização político-financeira solidamente identificada na luta do Movimento Municipalista e no recorte da realidade observada na Associação de Municípios da Região de Laguna (AMUREL), em Santa Catarina, como forma de entender a distribuição de responsabilidades entre os entes federados e a variação dos gastos dos municípios e sua correlação com a variação da repartição financeira, sobretudo do FPM, entre os anos de 2001 a 2014.

### 1.1 Tema e problema de pesquisa

Uma das ocupações dos economistas é a alocação de recursos escassos para atender necessidades ilimitadas. Com a crescente participação dos economistas na esfera pública,<sup>1</sup> torna-se adequado abordar este debate no Curso de Economia da UFSC, discutindo o financiamento das políticas públicas através da repartição de recursos entre os Entes Federados – o chamado pacto federativo e a sua efetividade em oferecer aos municípios, condições mínimas frente às suas responsabilidades.

---

<sup>1</sup> A própria presidente da república é economista de formação, além de oito governadores de estado que declaram-se economistas :os governadores do Espírito Santo, PAULO CESAR HARTUNG GOMES, de Pernambuco, PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA e de Minas Gerais, FERNANDO DAMATA PIMENTEL, da Bahia, RUI COSTA, de Alagoas RENAN FILHO, do Amazonas, JOSÉ MELO, do Pará, SIMÃO JATENE, do Rio de Janeiro LUIZ FERNANDO PEZÃO, de acordo com o site do TSE.

Hoje, o Pacto Federativo está comprometido pela péssima expressão do sistema tributário previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB 88, que centraliza no governo do estado e Federal a maior fatia dos recursos advindos dos tributos. Por outro lado, segundo o IBGE, mais de 45% dos 5.570 municípios dependem quase exclusivamente dos repasses financeiros da União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das principais transferências a ser abordadas no presente estudo.

O principal ente captador é o Governo Federal, que possui alguns mecanismos de distribuição aos estados e municípios, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal forma redistributiva: uma transferência constitucional composta por 24,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produto Industrializado, repassado a cada dez dias para os municípios.

O FPM, juntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto Sobre Serviços (ISS), Fundo Especial do Petróleo (FEP) e as Taxas de Licença de Localização (TLL) compõem a ampla maioria das fontes de arrecadação dos municípios, sendo algumas repassadas de forma direta e a maioria de forma indireta, através do estado e do governo central.

Hoje, “em razão da repartição financeira, que a grosso modo deixa nos municípios 10 a 15% do que é gerado por captação de taxas e impostos” (SCAPIN; BOICO 2012, p. 139), torna-se impossível fazer frente aos gastos com sua estrutura orgânica e funcional, com os serviços públicos que lhe são exigidos pela população, ou atribuídos constitucionalmente.

Para implantar políticas necessárias, intui-se a necessidade de uma maior e melhor distribuição dos recursos entre os entes federados, aumentando a parcela destinada aos municípios e estados, sobretudo para que seja possível o atendimento adequado às necessidades mínimas dos cidadãos.

Segundo Ziulkoski (2014, p. 07), presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM):

O momento enfrentado pela maioria dos municípios brasileiros, é de extrema dificuldade. Não temos contado com a compreensão e a sensibilidade necessárias do Parlamento ou do Executivo. A série de programas oficiais não tem seus valores corrigidos há longos anos. Câmara e Senado têm legislado criando despesas para os cofres municipais sem identificar ou definir novas fontes.



Ainda, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM):

Desde a promulgação da Constituição em 1988, os Municípios foram elevados à condição de Entes federados autônomos. Durante as discussões da constituinte, o Ente municipal ganhou mais recursos e, também, maiores responsabilidades. A partir de 1989, o FPM passou de 17,5% do produto da arrecadação de IR e IPI para 20,5% e chegou gradualmente a 22,5%, em 1993. A partir de 2007, obteve um ganho de mais 1%, totalizando 23,5%...

Mas, de toda a arrecadação nacional, a União fica, em média, com 60%, os Estados com 25% e os Municípios com 15%, apesar de os últimos serem os Entes mais próximos da população e que prestam o maior número de serviços.

As cidades brasileiras que antes da Constituição tinham uma responsabilidade mais limitada, sendo os serviços prestados ou pela União ou pelos Estados, a partir de 1988, começaram a assumir cada vez mais atribuições, como, por exemplo, as áreas de educação e saúde, que foram municipalizadas. Outra fonte de custos adicionais têm sido os inúmeros programas federais, cuja execução vem ficando a cargo das prefeituras, com repasses subfinanciados, pesando sobre o orçamento local.

O presente estudo pretende abordar os aspectos e o conceito de descentralização, municipalismo, aumento das despesas dos municípios e a absorção de novas responsabilidades por esses entes federados. Identifica-se, assim, a necessidade ou não da repactuação federativa, através do comportamento dos gastos municipais e da evolução da repartição financeira proporcionada pelo Estado Nacional e pelos Estados.

Referente à repartição financeira, o estudo pretende ainda pontuar os problemas ocasionados pelas desonerações fiscais, um ralo por onde se esvaem milhões de reais dos cofres públicos municipais, principais atingidos quando o governo federal ou o estadual estabelecem novas políticas neste sentido.

Segundo a Federação dos Municípios de Santa Catarina (FECAM, 2014), só em 2013, os municípios de Santa Catarina perderam mais de R\$20 milhões em relação à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre as operações realizadas com combustíveis. A desoneração fiscal da União sobre Impostos de Produtos Industrializados (IPI) de móveis, material de construção, linha branca e automóveis, já custou aos cofres municipais catarinenses cerca R\$60 milhões. No ano de 2014, foram cerca de R\$91 milhões<sup>2</sup> a menos repassados aos municípios através do FPM, por causa de políticas de desoneração ocorridas no ano de 2013, sem que tais políticas tenham impactos na economia nacional que os justifiquem.

---

<sup>2</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.cnm.org.br> > Acesso em: 31 mai. 2015.

Além disso, de acordo com o presidente da FECAM, “também o Estado de Santa Catarina, ao conceder benefícios tributários, desonerando ICMS, afeta a receita da cota-parte municipal” (ZIULKOSKI 2014, p. 07), uma política populista do Estado Catarinense que traz imenso prejuízo às finanças públicas dos municípios.

Dadas as novas responsabilidades conferidas a partir de 1989, e a realidade financeira em que os maiores arrecadadores são o Estado Nacional e o Governo do Estado, qual a necessidade de uma nova repartição dos recursos, que contemple municípios, estados e o governo federal, de forma a capacitar os municípios para oferecerem tratamento adequado às políticas públicas e aos seus cidadãos?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O presente trabalho pretende discutir a problemática do pacto federativo no Brasil, considerando as competências dos municípios conferidas pela Constituição de 1988 e as possibilidades financeiras desses entes federados.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar e discutir o conceito de descentralização nas atividades do Estado, com ênfase nos aspectos administrativos e tributários, de modo a construir marco de referência para a análise de situações geradas pela descentralização das funções públicas no Brasil;
- Contextualizar e descrever o processo de evolução do Estado brasileiro, no tocante às mudanças na repartição do poder político e financeiro, salientando os problemas e conflitos surgidos, conforme registrado no âmbito do Movimento Municipalista e focalizado nos debates sobre o Pacto Federativo no país;
- Perscrutar uma realidade regional acercando-se à AMUREL como recorte da realidade brasileira, identificando e correlacionando a evolução dos gastos dos municípios e a evolução dos repasses dos demais Entes a fim de identificar a repartição equânime de responsabilidades e recursos adequados para a manutenção do pacto federativo.

### 1.3 Justificativa

Este estudo pretende contextualizar a discussão sobre a distribuição dos recursos públicos, a partir das necessidades e responsabilidades entre os Entes Federados, sobretudo da efetividade no fornecimento de políticas públicas adequadas aos cidadãos que delas necessitam.

As dificuldades financeiras por que passam os municípios brasileiros é inequívoca, inquestionável, aparente e concreta. Essa realidade intui a necessidade da delimitação de um novo pacto federativo que consiga dar funcionalidade ao poder público. Um diagnóstico antigo, tem-se em Matsumoto (2012, p. 92): o próprio presidente Getúlio Vargas, no ano de 1952 falou dos Municípios como “força modeladora da vida política e econômica do País” e reconheceu a “preocupação dos governos locais com a gestão dos recursos fiscais e a importância dos meios técnicos para melhorar a administração”.

Como é impossível, frente às pressões existentes na sociedade, aumentar os tributos recolhidos, para que sejam alocados nos municípios, eles precisam ser distribuídos de forma democrática, dada as responsabilidades de cada ente, e ser repassada a responsabilidade de cobrar tributos já existentes aos municípios, tendo em vista a redistribuição automática de parcela maior do montante arrecadado em todo território nacional.

Claro que essa distribuição enfrenta resistência, sobretudo daqueles que questionam o passado histórico dos dirigentes locais, e das políticas até pouco implementadas nas menores esferas administrativas: os municípios.

Segundo Matsumoto (2012), na história recente, era prática corrente entre os gestores manusear as finanças públicas da forma que bem lhes fosse útil, contribuindo com quem fosse de seu interesse e negando a quem não lhes somasse benefícios.

Além disso,

O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 2003, p. 39).

A resistência ao federalismo, por parte da população e da intelectualidade que olha ainda com desconfiança, pois ao ser implementado na República, foi alicerçado sobre a política dos governadores que agiam de forma a impor uma minoria.

Urgia transformar a ordem republicana, de minoritária, em dominante, e para tanto substituíam-se uma farsa eleitoral por outra. O governador da província era o verdadeiro condutor do processo eleitoral, devendo submeter o coronel [...]. A soberania popular continuava dançando entre os senhores, e a vitória eleitoral importava mais do que tudo (FAORO, 2000, p. 352).

Nas experiências vividas no País, durante a República Velha, ficaram proeminentes os desequilíbrios, tendendo à descrença de sua efetividade, como o federalismo voltado ao estado, onde, com a política dos governadores em movimento, o federalismo pendia a uma única via, deixando municípios em seu isolamento geográfico, além do político, facilitando o controle da população pelos coronéis e até a união, nessa política fragilizada...

O controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal, ainda muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira aos municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local para com o governador (ABRUCIO, 1998, p. 38).

Na continuação e ainda nesse sentido, o papel reservado e protagonizado pelos agentes locais assemelhava-se aos antigos capitães do mato, porém em escala regionalizada:

O município não era entendido como unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (COLUSSI, 1996, p. 18).

Era a transposição do papel de executor intermediário ao coronelismo local:

os coronéis exerciam um papel de mediação entre os moradores do Município e os poderes públicos. O único contato da população – especialmente aquela isolada do interior, que era a maioria – com o aparelho do Estado se dava nas eleições, em que se trocava votos por favores específicos e individuais. O coronel, por sua vez, trocava serviços com as autoridades estaduais para manter o controle do seu território. (MATSUMOLO et al., 2012, P73)

Mesmo com esse passado, a democracia evoluiu mediante inúmeras lutas e disputas com a maturação da descentralização que levou o município a alcançar o patamar atualmente percebido, Matsumolo et al. (2012) percebem o avanço democrático, o aumento das necessidades e a mudança de padrão do Estado, como uma instituição republicana, amortecedora dos conflitos sociais e propiciadora de serviços públicos.

E essa evolução do papel do município, acompanhado de interações e cobranças por parte da população local, coloca o gestor frente a um conjunto de necessidades que se apresentam infinitas, e os recursos foram encolhendo e se tornando cada vez mais escassos. Essa é uma infeliz realidade que necessita de medidas e mecanismos urgentes, claros e mais transparentes com maior aporte de recursos para satisfazer tais necessidades.

Essa realidade por si só já justifica o presente estudo, a Academia e o Curso de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pois, que ator social é melhor treinado para lidar com recursos escassos e demandas infinitas, sem se perder no pragmatismo conjuntural, que o Economista? O presente trabalho é, portanto, uma oportunidade para adentrar nessa importante engrenagem econômica que é a arrecadação do governo e sua repartição entre os entes executores.

Uma das principais transferências a serem abordadas é o registro das transferências referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM, com objetivos redistributivos, é composto por 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado. Ele, juntamente com IPTU, IPVA, ICMS, ISS, royalties de petróleo e TLL, compõem a ampla maioria das fontes de arrecadação dos municípios, sendo algumas repassadas de forma direta e a maioria de forma indireta pelo estado e o governo central.

A relevância do presente trabalho encontra-se na importância do movimento pela luta da autonomia, da descentralização e da democracia local, denominada municipalismo, e na compreensão e contribuição à sociedade organizada da repartição financeira entre entes federados como aprofundamento da democracia econômica. A contribuição se consolida no levantamento de dados que podem ajudar a compreender o que acontece em nível econômico e social no Brasil, no que se refere à esfera pública e retomando uma importante discussão acadêmica sobre a Descentralização, Desconcentração e Repartição, a partir dos entes públicos, debate que pautou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no final do século XX.

#### 1.4 Metodologia

A presente pesquisa tomou como objeto de estudo as finanças municipais, obtidas por meio da contabilidade dos municípios, dos portais de transparências locais, dos dados publicados pelo Tribunal de Contas do Estado, dos portais do Governo Federal e das

entidades do movimento municipalista, e buscou, entre outros, além do até o momento já assinalado, identificar a responsabilidade de cada ente na execução das políticas locais.

Como recorte da realidade brasileira, foram utilizados e analisados dados orçamentários entre os anos de 2001 e 2014 dos municípios que compõem a AMUREL. Como rigor analítico, o estudo observou, minuciosamente, o comportamento dos dados obtidos, especialmente cruzando os municípios com maior e menor capacidade financeira, maior e menor extensão territorial, enfim, o comportamento dos dados nos municípios com composições geográficas, demográficas, etc. extremas.

Mediante análise dessas realidades, o presente analisou a demanda crescente ante as responsabilidades crescentes e o acompanhamento ou não de condições financeiras de atendê-las, através da capacidade da arrecadação municipal e da participação do Ente local no desfrute do total arrecadado pelo Ente estadual e nacional.

Utilizou-se como referência a classificação realizada por Silva e Menezes (2005), em “Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação”, em que, do ponto de vista da sua natureza, poderá ser básica ou aplicada. Desse modo, a presente pesquisa classifica-se como pesquisa aplicada, ou seja, aquela que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidas à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20).

Quanto à forma da abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Pode-se afirmar que o estudo em tela guarda maior relação com a pesquisa qualitativa.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Silva e Menezes (2005, p. 20),

considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

No entanto, também utilizou-se de pesquisa quantitativa, pois dados referentes ao orçamento dos municípios que compõem a AMUREL foram coletados e analisados e, conforme entendimento de Silva e Menezes (2005, p. 20), significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser: bibliográfica, documental, experimental, levantamento, *expost-facto*, pesquisa-ação e pesquisa participante (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21-22). Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, foram utilizadas as fontes de informações: pesquisa bibliográfica, documental e *expost-facto*.

Nesse sentido, entende-se por pesquisa bibliográfica aquela elaborada com base em materiais já publicados, ao passo que a pesquisa documental é elaborada a partir de fontes bibliográficas que não receberam tratamento o devido tratamento analítico. Por fim, a pesquisa *Expost-facto* é aquela em que o experimento se realiza somente após o fato (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21); no caso em tela, a execução orçamentária, bem como os contínuos movimentos descentralizadores a serem analisados em suas significâncias e implicações econômicas e políticas.

Silva e Menezes (2005) destacam, ainda, que para a elaboração de pesquisa científica, pode ocorrer a aplicação de entrevistas semidirecionadas junto aos atores diretamente envolvidos com o tema. No capítulo cinco, utilizaram-se entrevistas com as lideranças da Amurel, bem como com lideranças que contextualizem a realidade – o pacto – nas bases atuais.

Por fim, conclui-se que a pesquisa em tela é aplicada, em relação a sua natureza; qualitativa, quanto à abordagem; do ponto de vista do objetivo é explicativa, e do ponto de vista dos procedimentos técnicos, majoritariamente bibliográfica. Além disso, utilizou-se um levantamento de dados dos municípios de Armazém, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Grão Pará, Gravatal, Imaruí, Imituba, Jaguaruna, Laguna, Pedras Grandes, Pescaria Brava, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho, Treze de Maio e Tubarão – os 18 (dezoito) municípios componentes da AMUREL, como amostra a ser analisada quanto à composição de seus orçamentos anuais, evolução de seus gastos e repartição e evolução de recursos arrecadados pelo governo do estado e o governo federal, bem como seu significado quanto ao processo descentralizador fomentador do desenvolvimento local e outras implicações.

## 1.4 Organização do Trabalho

No próximo capítulo, será tratada a problemática da descentralização, em suas diversas dimensões, de forma a descrever os movimentos observados como transferência de poder decisório, com acompanhamento financeiro a outras instituições de esferas diversas e com composição jurídica diferente, conforme bibliografia existente. Ambiciona-se, neste capítulo, abordar o conceito de descentralização e sua causa e efeito na discussão sobre o desenvolvimento regional e urbano.

Com a descentralização de poder entre entes do estado, migram juntas as responsabilidades de elaboração e o fornecimento de políticas públicas que resultem em modernizações administrativas, qualidade de serviços, desenvolvimento econômico entre outro conjunto de interesses que se coadunam sob esse “guarda-chuva” conceitual e diversificado a ser abordado.

O terceiro capítulo deverá contextualizar o surgimento do municipalismo como válvula de escape desse debate, cujas referências remetem à primeira metade do século passado, além de avaliar o processo de evolução da descentralização e do federalismo brasileiro, por meio dos movimentos de tendências e níveis diferentes que avançam na repartição do poder político-financeiro, porém evidenciam seus conflitos.

Tais conflitos não poderiam ser outros que não o clareamento das responsabilidades e disponibilidade financeira para sanar seus compromissos e sua manutenção. Este capítulo tenderá ao resgate histórico da luta do Movimento Municipalista, até a preparação da Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

No quarto capítulo, será tratada a discussão de Pacto Federativo, as conquistas alcançadas na constituição de 1988, impulsionando a descentralização no Brasil e os desafios para os entes federados, como aprofundamento da democracia social e econômica, bem como as propostas atuais para o aprofundamento do acordo entre eles existentes.

No quinto capítulo, será analisada e contextualizada a realidade regional específica, vivida pelos municípios que compõem a Associação dos Municípios de Laguna (AMUREL)



em Santa Catarina, à luz do debate sobre a descentralização, como forma de perceber as nuances, uma vez que ela servirá como amostra do que ocorre em escala nacional, passo importante para discorrer sobre o Pacto Federativo e o Movimento Municipalista, mediante discussão propiciada pelo corte e cruzamento de dados, da manutenção do equilíbrio das receitas financeiras frente às responsabilidades destinadas ao conjunto dos entes federados.

Por fim, nas considerações finais, serão sucintamente apresentadas as conclusões obtidas com o presente estudo, além de sugestões para futuros estudos.

## 2. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO MARCO TEÓRICO REFERENCIAL PARA O ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

O presente capítulo pretende tratar do conceito de descentralização, revisitando e apresentando seu significado, bem como de seus conceitos derivados: descentralização administrativa e descentralização financeira, que constituem o referencial teórico do presente trabalho.

Tais conceitos constituem a base da abordagem da luta para a construção de um Estado mais moderno e democrático no Brasil, principalmente a partir da constituinte de 88, enfocando, em especial, a repartição financeira entre Entes federados, como aprofundamento da democracia econômica e importante discussão acadêmica sobre a Descentralização, Desconcentração, Federalismo e Repartição.

No presente estudo, o debate sobre descentralização ocorre em torno do desenvolvimento que tem orbitado em volta do estado, desde seu surgimento. Portanto, a descentralização assim como a desconcentração e os demais, estão associados às funções do Estado, seus executores, sua máquina burocrática e seus mecanismos.

Segundo Lins (2011),

As funções públicas de planejar e promover o desenvolvimento ganharam vigor após a Segunda Guerra Mundial, destacando-se aquelas voltadas às desigualdades sócio espaciais. O Estado central sempre sobressaiu como esfera privilegiada para essas atividades, mas transformações importantes, para as quais se pode empregar o termo “descentralização”, ocorreram nas últimas décadas (p.71).

A partir de Boisier (1999), a experiência em matéria de políticas públicas de desenvolvimento regional na América Latina pode ser rastreada desde sua origem em meados de 1943. O debate ganhou concretude após a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) solidificada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

No Brasil, existem ocorrências e relatos sobre a discussão da descentralização política e repartição dos Tributos desde o Brasil colônia, com o surgimento institucionalizado na década de 40, através da fundação da primeira entidade representativa dos entes municipais<sup>3</sup>. Entretanto, esse debate ganhou maior envergadura e concretude recentemente,

---

<sup>3</sup> A Associação Brasileira dos Municípios foi fundada oficialmente na cidade do Rio de Janeiro em 15 de março de 1946, no momento em que se debatia na Assembleia Nacional Constituinte o problema da descentralização de recursos, assunto vital para o desenvolvimento local.

mais especificamente durante a discussão da Constituinte de 1988 à frente, conforme será abordado em tópico no capítulo seguinte.

Para que se inicie este estudo, é necessário e importante que se diferenciem os conceitos de “desconcentração” e “descentralização”, que, apesar de distintos, estabelecem entre si relações de interdependência, conforme se pode constar na sequência:

Inicialmente, toma-se de Binotto et al. (2010, p.186-189) a opção conceitual de que a “descentralização é um processo e a desconcentração é a primeira fase da descentralização”.

Desconcentração ocorrerá, entre outros, segundo Binotto et al. (2010, p.195), no momento em que uma instituição distribuir espacialmente suas atividades, sem que ocorra autonomia na tomada de decisão política e financeira da gestão pública. Assim, “a desconcentração administrativa consiste em divisão de funções entre os vários órgãos de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia”. Binotto et al (2010) cercam-se de apoio para tais afirmações:

Fraga (1974), semelhante a Rojas (1974), defende que a desconcentração constitui um procedimento de técnica jurídica, que desloca das autoridades superiores uma boa parte de suas competências, permitindo às autoridades locais tomarem decisões mais rápidas, em benefício dos administrados. (BINOTTO et al. 2010, p.195).

Ressalta ainda que a implantação de estruturas políticas administrativas, restritas à transferência de tarefas e competências do poder de governo, é uma desconcentração de atividades. Binotto et al (2010) também identificam essa ocorrência em algumas experiências brasileiras como no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco, de decisão – de discussão e tomada de decisão – ou as experiências de Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará e Maranhão, em que ocorrem transferência de atribuições e execuções das esferas centrais para as locais, sem contar com a efetiva participação da sociedade e com autonomia política e financeira, ou seja, são experiências de desconcentração de governo.

Claro que a desconcentração por si só apresenta-se como uma evolução das estruturas tradicionais de exercício de poder, assegurando maior efetividade administrativa, como se percebe ainda nas palavras de Binotto et al. (2010, p.195): “a desconcentração, mediante a criação de órgãos fora da sede da administração central, em circunscrições territoriais, assegura um melhor funcionamento da administração”.

Também nesse sentido colabora Meduar (2003, p. 56-57), ao considerar que “existe a desconcentração quando as atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou mesma pessoa jurídica”.

Para Boisier (2004), apesar de utilizada com certa ambiguidade, a desconcentração ocorre quando a relação de transferência de poder se dá dentro a mesma instituição:

Na verdade descentralização, pelo menos, para nós na América Latina, é apresentada como um conceito utilizado no dia a dia com elevada ambiguidade, e é frequente utilizar os conceitos descentralização ou desconcentração independentemente do significado real que se quer [...]

Deve-se ter claro que, embora os conceitos desconcentração e descentralização são utilizados, muitas vezes, com o mesmo sentido, o primeiro deles, porém, refere-se a uma transferência de capacidade de decisão a partir de um determinado nível hierárquico para um menor dentro a mesma organização o é, portanto, um assunto interno. (BOISIER 2004, p. 28-29, tradução nossa).

Pelo presente estudo, em que a posição majoritariamente encontrada na pesquisa bibliográfica, pela elaboração defendida por Boisier, Meduar, Binotto e outros autores, fica clara a ocorrência de desconcentração no momento em que houver transferência de poder dentro da mesma instituição, de um nível hierárquico superior para um inferior como divisão de funções entre um ou vários órgãos de uma mesma administração, com autonomia comedida.

## 2.1 Descentralização

Segundo a epistemologia<sup>4</sup>, a palavra descentralizar significa “afastar ou separar do centro; descentrar. Aplicar o descentralismo; dar autonomia administrativa”. (FERREIRA, 1988).

Obtém-se, então, mais um importante elemento para conceituar a descentralização: a autonomia administrativa. Ou seja, um aspecto respeitável na descentralização; é a distribuição de poderes a serem manejados de forma autônoma pela instituição que a recebe.

---

<sup>4</sup> Do grego: Epistéme = ciência, logia= estudo. Epistemologia é literalmente o estudo do conhecimento.

Platão abrange o conhecimento teórico, o “saber que”, tal tipo de conhecimento é o conjunto de todas aquelas informações que descrevem e explicam o mundo natural e social que nos rodeia. Esse conhecimento consiste em descrever, explicar e prever uma realidade.

Para Binotto et al (2010, p.189), “descentralizar significa, então, o processo de transferência de responsabilidades administrativas dos serviços públicos do nível nacional ou estadual para os governos regionais ou locais”.

Percebe-se a importante separação conceitual entre desconcentração, ato pelo qual o poder é apenas distribuído dentro da mesma instituição, anteriormente já conceituada, em relação à descentralização. Na descentralização, parte-se de algo mais complexo e elaborado; é a arquitetura e a engenharia do poder em sua evolução.

Boisier (2004) identifica o primeiro e importante elemento da descentralização, quando é feita a separação jurídica do órgão ou entidade que está dividindo ou repassando poder, ou seja, ocorre por meio de instituições distintas. Segundo ele,

A descentralização, envolve a existência de uma entidade diferente da que transfere a capacidade decisória, e este por sua vez significa a concessão de personalidade jurídica, recursos próprios e normas de funcionamento independente. (BOISIER 2004, p. 29, tradução nossa).

Dalabria (2012) tem essa mesma percepção e aborda a descentralização com especial atenção na dimensão político-administrativa compreendendo-a como as iniciativas dos Estados federados de descentralizar a gestão pública entre si, nas suas regiões, com seus diferentes arranjos institucionais.

Dessa forma, para se obter a descentralização, ela precisa ocorrer entre entidades com “CNPJ” diferentes, ou seja, a relação de descentralização acontece entre personalidades jurídicas distintas entre si.

Do Post-scriptum sobre desenvolvimento regional de Boisier (1999), a existência de relação de descentralização ocorre quando há relação de transferência de poder político e estrutura financeira entre instituições autônomas entre si, ou seja,

a vertente descentralizadora mais importante do ponto de vista do assunto tratado neste estudo, consiste na criação de um sujeito jurídico, de uma pessoa jurídica de direito público, com os atributos descentralizados (personalidade própria, orçamento próprio e normas de funcionamento próprias) que exerce suas funções e competências em um âmbito territorial definido (região, província, estado, comuna, etc.) apenas com controle de tutela (BOISIER, 1999, p.314).

Dessa forma, Boisier busca e encadeia uma série de conceitos, ligados ao processo de descentralização, como o fato de ela ocorrer entre instituições distintas, com personalidade jurídica própria e autonomia para exercer suas competências.

É possível, ainda, encontrar na literatura, conforme coloca Matsumolo et al. (2012, p.23), o debate de descentralização de forma mais ampla como um “forte apelo positivo, associado geralmente à ampliação da democracia e da eficiência administrativa”.

Alexis de Tocqueville (1835, apud Contraloría General de la República, 2014, p.97) foi quem primeiramente introduziu a ideia de “descentralização como a forma mais adequada para o exercício da democracia”. De acordo com a visão de Tocqueville, “tudo o que pode ser decidido e gerido em um nível mais baixo, ali deve ser feito”, evitando-se assim “os níveis de decisão mais elevados, centralizados e longe do cidadão e da real vontade deste”.

Ainda, no entender de Bobbio (1998, p.331 – 333), a “Descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política”, e seriam características fundamentais da descentralização como aspecto do avanço democrático, da eleição popular das autoridades públicas, a alternância de poder, a vigência de liberdades civis e políticas, a transparência e a prestação de contas do Ente.

Sobre o processo de descentralização, no sentido anteriormente descrito, Médici (1994 apud BINOTTO et al, 2010, p.190) ainda observa três distintas faces, ou diferentes entendimentos. Para a população e lideranças que lutam pela sua implementação, a descentralização, quando conquistada, é considerada um meio para se atingirem determinados objetivos. Para os movimentos municipalistas, o objetivo principal é o fortalecimento do poder municipal, e, para ambos os movimentos, Médici afirma que a descentralização tem sido apresentada como um fim para atingir seus objetivos.

No entanto, Médici, em sua contribuição para o conceito, “questiona este aparente aspecto finalístico”, por considerar que a descentralização é “um meio para melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública”, possibilitando ao governo local “desempenhar melhores resultados para a população, em função de sua proximidade” com essa população. Médici traz ao conceito, além da sua descrição, essência e seu objetivo, uma importante contribuição, portanto, sugerindo ir além.

No sentido histórico, Boisier (1999, p. 310) afirma que durante os anos 60 o debate da descentralização e modernização do estado, através da regionalização, ganhava muita adesão por que estava associado à redução das desigualdades sociais e territoriais, e acreditava-se que a descentralização territorial ajudaria no processo de integração física, econômica e sociopolítica de forma crucial para superar os entraves do desenvolvimento.

Segundo Ladislaw (2008, p4), percebia-se o crescimento da descentralização e o fortalecimento do poder local como portadores da esperança das pessoas,

A questão do poder local está rapidamente emergindo para se tornar uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. Referido como "local authority" em inglês, "communautés locales" em francês, ou ainda como "espaço local", o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas "tecnologias urbanas".

Para Boisier (1995), no entanto, a velocidade das trocas do mundo contemporâneo afeta não só a esfera material, como também a esfera das ideias e dos conceitos, ou, em termos mais gerais, afeta o conhecimento e os paradigmas que os cobrem, e o desenvolvimento regional, nesse sentido, está sofrendo reformulação:

Grande parte do conhecimento que se tem sobre a fenomenologia do desenvolvimento regional, tem deixado de ter relevância, entre outras razões, pela transformação de contextos econômicos fechados em abertos e pelos efeitos da revolução científica e tecnológica... (BOISIER, 1995 p. 112).

No entanto, mesmo com descentralização política, tributária e administrativa, a possibilidade de êxito de um território não é um jogo simples. Ao contrário, é algo bastante complexo, desenvolvido com regras complexas e de várias dimensões, dada a multiplicidade de subsistemas e interesses existentes no interior de uma região.

Para Boisier (1995), uma descentralização real precisa estar ancorada num projeto coletivo de desenvolvimento local que rompa com a relação de dominação que, no decorrer do tempo, absorvido pelo conceito de região quase-estado.

Na Região com conceito descentralizado, pode se estabelecer um novo poder de quase-estado, porém precisa acumular poder político mediante o consenso político, o pacto social e a cultura da cooperação.

Um conceito não abordado no presente estudo, pela delimitação de tema, porém considerado extremamente importante pelos demais autores examinados, é a "participação popular". Apesar de não estar nas limitações temáticas, assinala-se a importância desse tema, tomando a afirmativa de Binotto et al (2010, p.189) de que outro elemento indispensável "que caracteriza a descentralização e a diferencia da desconcentração é o fato de contar com a participação social na tomada de decisão da gestão pública".

No mesmo sentido, segundo Junqueira (1997 apud BINOTTO et al 2010, p.188), a "participação é elemento fundamental na descentralização", pois considera que a participação pode ser um facilitador na implementação dos processos de descentralização das políticas

públicas que desloca o poder de decisão, e ele pode ser o mecanismo fundamental para democratizar a gestão pública, o que aponta para uma redefinição da relação Estado e Sociedade.

Encerrando-se a presente observação, recuperam-se, a partir de Nogueira (1962, apud MATSUMOLO et al., 2012, p.29), os três aspectos da descentralização que devem ser considerados: 1) “a discriminação de competências” (descentralização política e administrativa), 2) “o problema das rendas e da receita” e, 3) “a questão dos sufrágios para eleição das autoridades municipais”. Ao último, pode-se acrescentar a participação não apenas na decisão eleitoral, mas na tomada permanente de decisões a partir das diversas tecnologias de participação sociais, o que requer imergir-se no conceito de autonomia a ser apresentado na sequência.

## 2.2 Autonomia como aspecto central da descentralização

Para que se busque o entendimento de descentralização de forma plena, é necessário transitar pelo conceito de autonomia, encadeando-os ao tempo em que se desvenda o significado do último.

Segundo Bobbio (1998, p.331-332), somente quando a descentralização assume a forma de “Descentralização Política” pode-se falar de “autonomia política real das entidades territoriais”. Segundo ele, a luta pela descentralização consiste, principalmente, na luta pelas autonomias locais como forma de conseguir a democratização do Estado.

No sentido epistemológico, Ferreira (1988, p.74) define autonomia como a “capacidade de se governar pelos próprios meios e/ou, direito de reger uma nação por leis próprias”.

Esse conceito é complementado por Zatti (2007, p.12), em que autonomia é o “poder de dar a si a própria lei<sup>5</sup>”, não se entendendo o poder como algo absoluto e ilimitado. Também não se entende como sinônimo de autossuficiência, mas como o poder de conceber

---

<sup>5</sup> Como significado: autós (por si mesmo) e nomos (lei). Não se entende este poder como algo absoluto e ilimitado, também não se entende como sinônimo de auto-suficiência. Indica uma esfera particular cuja existência é garantida dentro dos próprios limites que a distinguem do poder dos outros e do poder em geral, mas apesar de ser distinta, não é incompatível com as outras leis.



autolimitação, distinguindo-se e respeitando de forma compatível o poder dos demais e com outras leis existentes.

O termo Autonomia é utilizado de forma a assemelhar-se com o da Liberdade, e a contribuição para a evolução do conceito vem se construindo ao longo do tempo.

Na Grécia antiga, de acordo com Zatti (2007, apud BOURRICAUD, 1985), historiadores como Tucídides e Xenofonte citam povos que se insurgiam na busca de independência, o que mostra a presença da ideia de autodeliberação política das cidades, ou de autodeterminação das menores unidades políticas.

Os estóicos, embora ainda não usassem o termo autonomia, trouxeram ideias que contribuíram muito para a evolução da noção, como independência de toda regulação e de todo constrangimento vindo do exterior, satisfação das próprias necessidades sem que a cidade ou o indivíduo precise estar em dependência de outro. Zatti (2007, apud BOURRICAUD, 1985, p.52),

Ainda, segundo Zatti (2007, apud CAYGILL, 2000, p. 42), foi o pensador Maquiavel quem desenvolveu seu conceito pioneiro de autonomia política, combinando dois sentidos de autonomia: “Um primeiro como liberdade de dependência, e o segundo como poder de auto legislar”.

Pode-se dizer que o conceito de autonomia traz consigo a temática da liberdade, e o liga diretamente aos conceitos de democratização, pluralismo e descentralização administrativa.

Porém, de acordo com Matsumolo et al. (2012, p. 30), nem sempre o conceito foi executado nesse sentido. Pelo contrário, por alguns períodos históricos, o foi “permitido” existir, mas em sentido restrito. Pode-se exemplificar tal argumentação com a “autonomia limitada” vivida pelos municípios brasileiros “durante a vigência da Constituição de 1934 que aumentou a receita dos Municípios e garantiu a eletividade da administração municipal” por um lado e, “mas, tuteladora ao restringir a administração municipal colocando-a sob controle da autoridade central, por meio do departamento de municipalidades”.

Ou seja, para abranger a descentralização, será necessário o repasse de poder a uma entidade diferente, que possua personalidade jurídica própria e funcionamento independente, isso é, gere em seu âmbito, sua própria lei. Dessa forma, segundo Boisier, para obter-se descentralização é necessário autonomia como um segundo elemento fundamental agregado ao conceito de descentralização.

Boisier (2004) vai além e alça, além da concessão de personalidade jurídica, com normas de funcionamento independente, autônoma, outro conceito também fundamental para que a descentralização ocorra: a concessão de recursos.

Em concordância com Boisier, Matsumoto (2012, p.24) ressalta que o conceito de autonomia aparece na literatura como elementos relacionados com a capacidade de optar livremente sobre o destino dos recursos financeiros e sua posse.

Para que a descentralização ocorra, é necessário identificar conjuntamente a existência de autonomia política, financeira e administrativa, bem como a existência de repartição financeira adequada, cuja necessidade e consequência será melhor explorada na sequência.

No sentido mais prático, reafirmando o conceito defendido por Boisier, Albuquerque e Zapata (2010, p.216) que, ao aceitar a autonomia dos níveis locais, a “autonomia financeira constitui-se como ferramenta fundamental para a ocorrência de descentralização”, para sua real efetivação “depende da transferência de recursos financeiros”, ou sua repartição pelas demais esferas, quais sejam, os Entes Estaduais e Federal que coletam a maior fatia tributária.

Afinal, para construir o Estado como Ente municipal, com poder e autonomia, é necessário haver o repasse de condições estruturais que possibilitem o financiamento das atividades, decisões e competências desse Ente, de forma que ele possa zelar adequadamente pelos interesses da comunidade local.

Também Oliveira (2007, p. 33) estabelece como referência à descentralização, a existência de transferências financeiras e a utilização destes recursos de forma independente e autônoma. Nas suas palavras:

Descentralização é um processo de repasse de recursos financeiros, políticos e/ou administrativos e responsabilidades aos governos estaduais (estadualização) e/ou municipais (municipalização), que passam a exercer o controle de tais recursos de maneira autônoma, quando federações ou sob o auspício do governo central, quando em países unitários que promovem descentralização.

Esse é um elemento fundamental que compõe o arranjo e o debate do Estado federativo em que a descentralização ocorre com descentralização política financeira. Ou seja, é importante que, adjacente às responsabilidades e aos poderes repassados, ocorra a descentralização financeira, de forma que o fruto da arrecadação dos tributos seja distribuído entre os três entes constitucionais, sem os quais não há o que se falar em descentralização.

Abrucio (2002, p. 3), referenda esse ponto de vista, ao definir descentralização

como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

Boisier (2004) partilha desse ponto de vista, em que a descentralização acontece de forma sistematizada: (1) entre instituições autônomas entre si; (2) onde ocorre uma relação de transferência de poder político e (3) onde ocorrer a transferência de estrutura financeira.

Boisier (2004) ainda reforça sobre a distribuição financeira, partindo do conceito de que a descentralização pode ser caracterizada como uma reengenharia dos sistemas de administração pública. Então, distribuição e alocação de recursos públicos entre os Entes pode ser uma via de incentivo para que as unidades federadas se envolvam de forma mais atuantes no conjunto de problemas que atinge os Entes. É, portanto, um incentivo à interação, ao adequado funcionamento e à evolução do conceito de descentralização.

A repartição financeira faz parte do processo de descentralização, como medida de distribuição de poder e garantia de condições estruturais a todos os entes que suas decisões possam ser colocadas em práticas, mediante a existência de condições de financiamentos das políticas públicas definidas. Essa partição traz presente a necessidade de discutir a eficácia da descentralização de tais recursos.

Já em uma discussão sobre eficácia na utilização dos recursos pelos Entes municipais, ao se referir a essa descentralização e repartição financeira, Medici (1994 apud BINOTTO et al, 2010, p.190) afirma ser um meio para “melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública”, pois é possível ao governo local exercer suas tarefas de forma a “propiciar resultados aprimorados à população, em função de sua proximidade com a mesma”. Além disso, é possível contemplar as ansiedades da população local com menos recurso financeiro e estrutural, dada a provável eficiência da alocação, de forma mais ágil, com maior desenvoltura na gestão de políticas públicas, aproximando o Estado e a sociedade.

Rodden (2005 apud MIRANDA, 2014, p.114), vai um passo além e sugere, como método de análise, que “um dos instrumentos utilizados para encarar a descentralização como ferramenta de gestão administrativa é a mensuração dos seus níveis, sob forma quantitativa”. Assim, de uma maneira geral, os esforços para definir e medir a descentralização concentram-

se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas.

Celso Bastos (1995, p.96-97 apud BRUSTOLIN 2010, p.19), ressalta que entre os Entes unidos em estado federativo, o sistema tributário tende a ser mais complexo, haja vista a existência de mais de um ente tributante que, “para resguardar sua autonomia administrativa, tem de instituir tributos suficientes a atender sua demanda por recursos financeiros”, para atender às necessidades colocadas pela população e de acordo com suas responsabilidades. Segundo ele,

é possível também que, mesmo no Estado federado, prospere certa simplicidade no sistema tributário, desde que por trás deste sistema funcione outro, relativamente complexo, responsável pela partilha da receita entre os entes federados, de modo a reequilibrar a distribuição dos recursos financeiros arrecadados, na maioria das vezes, de forma centralizada. Em outras palavras, mesmo num Estado federado, formado por entes autônomos, é possível que um sistema tributário não tão complexo responda pela arrecadação financeira necessária para dar conta das políticas públicas de cada um dos entes, cabendo a um sistema de partilha de receitas automática a distribuição equânime destes recursos na medida da necessidade de cada ente.

Complementando, Miranda (2014) defende uma maior “participação e controle social das tomadas de decisão sobre a aplicação de recursos na implementação de políticas públicas”, pois o principal elemento da descentralização, para o autor, é a descentralização financeira e, portanto, precisa ser acompanhada para ser aplicada com eficiência.

Nesse debate, dois movimentos tornam-se fundamentais: a repartição de forma justa e a fiscalização da aplicação em cada ente da federação.

Para Rodden (2005 apud MIRANDA, 2012, p.114), considerar a descentralização uma possibilidade de emancipação e participação dos demais níveis federados, parece, do ponto de vista organizacional, uma ação tanto necessária como desejável. Para possibilitar o prosseguimento no estudo, de forma a reunir todos os elementos essenciais, é fundamental buscar outro conceito importante para fechar o conjunto dos instrumentos de análise: o de Federalismo.

### 2.3 A organização do Estado Federado

Para Brustolin (2010, p.16), a criação do Estado Federal deve-se ao povo norte americano do século XVIII, após a separação quando colônia britânica, que constituiu uma forma de organização política do Estado, que para fora, é unitário e soberano, mas para dentro

é composto de Estados-membros autônomos, dotados de competências próprias nas esferas orçamentárias, administrativas e legislativas.

Segundo ele, a equação encontrada foi impar para o momento: mantiveram-se em estados confederados, coexistindo a autonomia da federação e do estado confederado, positivada com o tempo e proporcionando uma contribuição sem igual à organização estatal em todo o mundo e ao Brasil que o introduzem.

Talvez a grande inovação proporcionada pelos pensadores do Estado Federativo, de acordo com Brustolin (2010, p.15-17), tenha sido a antecipação dos malefícios da centralização do poder. Em contraposição à centralização do grande Leviatã, nasce o estado federativo buscando pulverização e equilíbrio do poder, e as funções administrativas de forma a buscar maior eficiência do estado dividido em cada nível de governo por meio de duas esferas – nacional e estadual, repartição dos poderes em três espaços: o legislativo, executivo e judiciário, inspirados no pensamento de Locke e Montesquieu:

a ideia do Estado Federal sustenta-se, também, pela presunção de que os governos de menor abrangência territorial estão mais suscetíveis a ingerências de maiorias locais, oligarquias, seitas, etc. De outra sorte, um governo federal contempla a governança de uma sociedade supostamente mais diversificada, com pluralidade de interesses particulares que, de um modo geral, servem como autocontrole do próprio governo.

Dessa forma, as descentralizações das decisões protegem estado e cidadão das ingerências de governos centralizadores, e possibilitaria a diminuição gradativa de poder das oligarquias.

Algumas características particulares determinam o Estado Federal. De acordo com Dallari (1986, p. 15-28 apud BRUSTOLIN, 2010), devem ser respeitadas na associação como estados autônomos e associados como Nação, sendo 13 consideradas as mais importantes, as quais podem-se apresentar de forma resumida:

- i) A Constituição como base jurídica: em que a ligação entre os membros do Estado federado registram o elo que os une em um documento do qual não podem se desligar a qualquer momento;
- ii) Nascimento de um novo Estado: os integrantes do Estado Federal abdicam de sua condição de independência para fazer nascer uma nova entidade;
- iii) Proibição de secessão: vedação das unidades federadas em desligar-se do Estado Federal;

iv) Soberania da União e autonomia dos Estados-membros: representatividade da nação é delegada à União, sem que isso represente a submissão completa dos membros da federação, restando a eles autonomia política, administrativa e financeira, nos limites estabelecidos na Constituição;

v) Competências próprias e exclusivas: significa a distribuição das funções públicas de competência das unidades federadas no plano constitucional, tendo como pressuposto a delegação das competências de interesse geral à União e as de interesse preponderantemente local aos Estados membros;

vi) Autonomia financeira da União e dos Estados: distribuição das receitas financeiras em medida equivalente à distribuição das competências, mantendo o equilíbrio entre encargos e rendas;

vii) Desconcentração do poder político: permissão à tomada de decisão em diferentes esferas, requisito para o alcance da autonomia das unidades federadas;

viii) Nascimento de nova cidadania: pelo qual os indivíduos de determinada nação são cidadãos em relação à União e também ao Estado-membro.

Ressalta-se que para o Federalismo se configurar é necessário um documento, preferencialmente uma constituição, que sirva de elo entre os entes federados e determine os termos dessa composição, inclusive os limites, as responsabilidades e os direitos de cada ente dentro desse estado federado, suprimindo necessariamente os 13 pontos levantados anteriormente. Nesse documento ficam claramente assinaladas suas respectivas autonomias políticas e financeiras, entre outros elementos que garantam a existência de cada ente federado em harmonia com os demais.

Dessa forma, entende-se, neste organismo fabuloso, que o mundo atual conhece como federação, que, para Matsumoto (2012. P.20), é um dos mais desenvolvidos na Ciência Política. Abrucio (2002, p. 15) concorda ao “entender que o federalismo é uma forma de organização político territorial do poder”, em que, segundo Araújo (2005, p. 82), “várias unidades territoriais se obrigam mutuamente de forma voluntária”. Abrucio (2002) lembra, ainda, que o termo 'federal' é derivado do latim foedus, que significa pacto, um pacto de soberania e poder desconcentrado.

O pacto federativo é o estabelecimento de um acordo voluntário de coexistência em harmonia, autonomia com distribuição de poder e responsabilidades entre Entes (no caso do Brasil, municipal, estadual e federal), todos em mesmo grau de hierarquia, como forma de organização político territorial do poder.

Bobbio (1998, p.475 – 485), por outro lado, considera que o debate sobre o federalismo não está concluso, trazendo alguma delimitação de obscuridade no conceito, que se firma muito mais pela negação, talvez pela natureza de seu nascimento, de sua origem, do que pela própria delimitação conceitual. Por outro lado compreende, assinala e admite, no conceito de federalismo, a absorção da atitude “autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante”. A partir do sistema de freios e contrapesos, o autor defende que o federalismo “se encontra entre a defesa dos interesses particulares e a procura do bem público”, um equilíbrio móvel e definido historicamente mediante negociações perpétuas.

Abrucio (2002, p. 41), vai além, contribuindo para clarear o conceito, estabelecendo três condições mínimas para a existência do federalismo como tal:

- a) pelo menos dois níveis de governo estabelecem regras para a mesma população e território;
- b) cada nível tem pelos menos uma área de atuação onde é autônomo;
- c) há alguma garantia da autonomia dos níveis de governo em suas próprias esferas.

Tais condições são fundamentais para se refletir sobre o motivo da existência dos Entes e da autonomia, como existência sem estar em dependência do outro. Ou seja, a importância da repartição, mas não como concessão, como direito e, portanto, indo além de Zatti, de forma automática de distribuição, como será desenvolvido mais adiante, nos próximos capítulos.

Sobre as afirmativas de Abrucio (2002), neste sentido, Bobbio declara que

o princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes (BOBBIO et al., 2004, p. 481).

Segundo Arretche (2006, apud MIRANDA, 2012, p 104), no quadro de definições gerais, na ciência política ainda não se chegou a um consenso sobre a forma moderna de organizar o Estado, ou seja, através do Estado federativo, principalmente para a concretização dos ideais democráticos. Entretanto, há concordância geral quanto ao postulado de que os Estados federativos são aqueles em que um governo central convive com unidades federativas independentes, sejam elas províncias, Estados, municípios, cantões, entre outras formas de organização.

Concordando com essa segunda parte, Brustolin (2010, p.18) afirma que, apesar de tudo, o federalismo é uma das configurações de Estado mais flexíveis, pois “permite uma combinação extensa de distribuição de competências administrativas, legislativas e tributárias entre os membros da federação, comportando diversos sistemas políticos, partidários e eleitorais”.

Preocupado em assinalar os municípios dentro do debate do Estado federado, Matsumolo et al. (2012, p. 29-32) vão buscar no princípio da subsidiariedade uma nova argumentação para justificar o tipo ideal de municipalismo dentro do processo federativo.

O princípio da subsidiariedade não é novo, está presente no pensamento de Santo Tomás de Aquino e muito utilizado nos séculos XVIII e XIX. Foi ainda utilizado por teóricos de tradições muito diversas, como Locke, Proudhon, Tocqueville, Stuart Mill e Kant (STUART, 2004, p. 124) e se traduz na premissa de que “As políticas [as decisões<sup>6</sup>] devem ser conduzidas, o máximo possível, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos” (ABRUCIO, 2002, p. 8).

Nesse sentido, avança no sentido de que municipalismo pleno é uma meta a ser alcançada por meio de construção permanente. Ou seja, considera que “não é possível imaginar formas de municipalismo desenvolvido que incluam tendências autoritárias”, e ainda “é coerente pensar que o ideal de municipalismo pleno seja facilitado por um sistema que conceba os Municípios como unidades federadas”, pois só com federalismo será possível evoluir com autonomia em plenitude, incorporando-a como direito indissociável das unidades da federação.

\* \* \*

Buscou-se, no presente capítulo, precisar os conceitos que servirão de base para a abordagem da luta à construção de um Estado mais moderno e democrático no Brasil. O presente estudo é sobre o municipalismo, menores entes descentralizados de poder. O municipalismo existe no Brasil dentro de um contexto de Estado federado, que se moderniza, dia após dia, mesmo tendo sido erguidos sobre estruturas viciadas importadas do outro lado do oceano.

---

<sup>6</sup> Grifo nosso



Desse modo, estudar e entender os conceitos de descentralização e federalismo faz-se necessário para a compreensão do assunto dos próximos capítulos, quais sejam o processo de descentralização que alicerça a tripartição financeira do Estado Brasileiro e a sua possível necessária revisão.

Importa destacar que os conceitos acima epigrafados não são conceitos estanques; pelo contrário, modificam-se ao passo das transformações da sociedade moderna.

O debate que norteia a descentralização de poder resguarda imenso valor social, uma vez que cria e aproxima a atuação estatal da população. É igualmente inegável que o avanço das discussões que norteiam o tema municipalismo resguarda intrínsecas relações com a formação política e social do País. Portanto, a evolução no exercer desses conceitos, bem como identificar-se como construção de um Estado que avança, suas limitações, seus entraves atuais e possíveis perspectivas, sua perspectiva econômica, política e administrativa para evolução da democracia é a pretensão do conjunto do trabalho.

Não um simples cruzar de dados, mas de forma a apresentar os dados a leitores que dominem os conceitos envolvidos e compreendam o movimento ocorrido diariamente, de forma pouco percebida, e então levantar a real necessidade de mudanças nesse processo de distribuição, como garantia de algo bastante caro: o sistema federativo de uma nação.

Desse modo, este capítulo objetivou, em síntese, aprofundar o debate do pacto federativo como importante instrumento de organização dos Estados modernos, sobretudo entender as hodiernas correlações de poder político, administrativo e financeiro que possibilitem uma estrutura de governo mais próximo do cidadão, sobretudo a necessidade de modernização e rediscussão à sua evolução.

### **3. DA DESCENTRALIZAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES DE CUNHO HISTÓRICO**

O presente capítulo visa contextualizar a evolução do federalismo e do municipalismo no Brasil, utilizando como marco divisor a Constituição de 1988 (CRFB/88) e a partir dela identificar a evolução da repartição administrativa, política e financeira entre os Entes Federados.

Dessa forma, a presente exposição abordará momentos específicos, sendo o primeiro anterior à Constituinte de 1988, em que foi assinalada a existência de uma série de movimentos articulados ao debate e que serão pontuados rapidamente neste capítulo: a Tensão descentralizadora da colônia ao império e a introdução ao modelo federalista no Brasil, e, após, sobre os períodos de alternância de centralização e descentralização na história do País, num momento pendular de momentos democráticos e momentos ditatoriais.

Na sequência, será abordado rapidamente o momento da articulação da CRFB/88, isto é, o período da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, as principais propostas do momento, suas decisões naquilo que for importante ao assunto em tela, com ênfase no Movimento Municipalista e nos debates sobre o Pacto Federativo no País a fim de demonstrar o movimento por trás dessas deliberações.

No quarto capítulo, abordar-se-ão o período pós-promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e suas principais implicações e alterações póstumas no que interferir na distribuição tributária.

Assim, nesses dois capítulos, será demarcado o processo de distribuição de poder vivido no Brasil, por meio da descentralização e do engrandecimento do sistema federalista. Esse sistema possui momentos, sendo os principais ocorridos em 1889 quando se estabelece no Brasil, e em 1988, em que há a ampliação do federalismo com o reconhecimento do município como um Ente federado e uma repartição política financeira mais proeminente e automatizada. Ao final deste capítulo, o leitor encontrará maiores descrições sobre os principais tributos recolhidos de competência de cada Ente, limitadores e conquistas, bem como um paralelo com o movimento municipalista.

### 3.1 Tensões descentralizadoras, da colônia ao império e ao modelo federalista

Para fazer justiça com a história, é importante resgatar a luta geral que engloba o protagonismo local, a luta pela autonomia, reconhecimento e repartição financeira no Brasil. Elas vêm desde a existência dos primeiros povoados, movimentos iniciados com baixa intensidade e sem muita ambição, mas, de qualquer forma, torna-se possível identificar a existência da defesa de certa autonomia local de acordo com a literatura existente conforme se observará na sequência.

Segundo Matsumolo et al. (2012, p.412-43), desde o início da colonização, houve dúvidas em Portugal sobre o melhor método a ser adotado para fins de colonização, acabando por optar pelo Sistema de Capitânicas Hereditárias, onde os donatários tinham

o direito à arrecadação de tributos, à doação de sesmarias, ao alistamento de colonos para fins militares, ao monopólio da justiça e à possibilidade de fundar vilas. A criação das primeiras vilas no Brasil, portanto, era atribuição da administração das capitânicas e não diretamente da Coroa (MATSUMOLO et al 2012, p.41)

Após o fracassado da ampla maioria das capitânicas, as estratégias passaram a ser as vilas e a introdução de um instrumento utilizado em Portugal naquele momento: os Concelhos. Dessa forma, os “Municípios” do Brasil colônia, ou, as menores unidades de organização administrativa do poder público, obtiveram alguma autonomia com as instalações dos Concelhos<sup>7</sup> locais, que adotavam modelo de arrecadação e orçamento próprio, o que foi a primeira experiência experimentada de descentralização e autonomia local vivida em parte do território que viria a ser o Brasil.

A experiência em tela não convergiu coincidiu com os interesses de Portugal, que opta por diminuir a autonomia local em 1642, com a criação do Conselho Ultramarino, órgão político que deveria centralizar o poder nas mãos da Coroa Portuguesa e suprimir o momento autonomista até então vivido no Brasil.

Entretanto, se a autonomia demorou em comparecer, o mesmo não ocorreu com os tributos, que nesse período existiam, enquanto o "quinto do pau-brasil" era considerado o primeiro tributo brasileiro decorrido da exploração da árvore nativa – o pau-brasil<sup>8</sup>. Na sequência, experimentou-se todo tipo de instituição e cobrança de Tributo divididos em três

---

<sup>7</sup> Os Concelhos são inspiradas nas cidades Romanas e foram estabelecidos pelo Foral, uma carta que designava a povoação de uma determinada localidade, tratava-se de um diploma de regulamentação dos direitos e dos deveres coletivos das vilas e dos lugares (HERCULANO, 1916)

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-historia-do-brasil-pelos-tributos/37019/#ixzz3ooDCdJ00>> Acesso em: 17 ago 2015.

grupos: as Derramas, as Fintas e as Contribuições. Destaca-se que, até as capitanias hereditárias, esses tributos eram distribuídos entre o real Erário e o donatário.

Retornando ao debate da autonomia, Matsumolo et al (2012) identifica, ainda, outra experiência vivida por curto espaço de tempo, em que as Câmaras Municipais possuíam patrimônio próprio, independentemente das capitanias e do tesouro real.

Porém, com o início do ciclo do Ouro, em 1750 aproximadamente, essa autonomia financeira foi abolida, e “as Câmaras passaram a funcionar como órgãos inferiores da administração geral das capitanias”, conforme segue,

os Concelhos foram posteriormente transformados em Câmaras municipais, um pouco mais similares com a atual estrutura. As Câmaras municipais possuíam um aparato institucional composto por juízes extraordinários, vereadores, procuradores, almotacéis (oficial municipal), escrivão, porteiro, tesoureiro, quadrilheiros e recebedores de sisa. As Câmaras reuniam funções de natureza diversas (políticas, judiciárias e administrativas) para organizar localmente o funcionamento do Estado (MATSUMOLO et al, 2012, p.40) .

Na tradição brasileira, Brustolin (2010, p. 26) indica que o sistema tributário nacional herdado do modelo de Estado autoritário não permite muito espaço para descentralização de poder e de recursos públicos, pois

a transposição de um sistema patrimonialista europeu para a colônia, desinteressado da separação entre particular e público e calcado na centralização política e financeira, deu contornos à formação do Estado brasileiro, norteando também nossa política tributária vigente.

Isso explica e nos remete ao chamado “jeitinho” e outros vícios de cultura importada da corte de Portugal.

Zancanaro (1994, apud BURUSTOLIN 2010, p.29), ao discorrer sobre a corrupção político-administrativa no Brasil, imputa grande parcela da tradição de centralização de poder e corrupção administrativa presentes na história brasileira à herança portuguesa, que transportou da Metrópole os costumes e normas jurídicas complacentes com todo tipo de negociação de cargos públicos, dominação patrimonialista e impunidade das autoridades públicas.

Retomando a discussão principal, durante o período colonial não havia um sistema de normas sobre as questões tributárias. Assim, de acordo com Rosa Jr. (1999, p. 232-233), isso foi consequência de um colonialismo português impeditivo do desenvolvimento da indústria e do comércio, e o que se aplicava era a legislação portuguesa importada em razão da ausência de normas próprias.

Desse modo, o que ocorria antes da Proclamação da República era a existência de um sistema de arrecadação bastante caótico, em que os tributos eram cobrados de maneira cumulativa. Nesse mesmo período, houve o estabelecimento e a classificação das receitas em: receitas gerais, receitas provinciais e receitas municipais.

Com a Constituição de 1824, a primeira do Brasil “Independente”, as responsabilidades tributárias ficaram centralizadas, e as províncias não tinham nem competências e nem possuíam fontes de receita próprias.

Nesse contexto, afirma Brustolin:

o modelo produtivo baseado na indústria extrativista não fomentava a existência de um sistema tributário, permitia apenas a instituição de tributos esparsos, desencadeados, tão somente com o propósito de alavancar fundos para a Coroa. Assim eram os direitos régios (incidentes sobre a importação), os quintos e os dízimos (incidentes sobre a extração), todos eles tributos cobrados de forma desorganizada e destituída de planos orçamentários, não sendo possível falar em sistema, apenas em tributos avulsos. (2010, p.27).

Logo, extrai-se que as primeiras experiências foram desfalcantes para satisfazer as necessidades da Coroa, uma vez que

O período colonial não contou com organização de normas gerais em matéria tributária, com regras sobre criação de tributos, muito menos direitos dos contribuintes. Ao contrário, ficou consagrado como sendo um período de confusão tributária, ganância arrecadatória da Corte – em parte para custear seus gastos e em parte para compensar os déficits da balança comercial com a Inglaterra –, exploração e confisco do contribuinte, ... (2010, p.28).

Segundo Matsumoto et al (2012, p. 45 e 46), a Constituição de 1824 “[...] instituiu a influência quase total do poder central sobre as unidades locais”, sendo que O art. 24 “reduzia as Câmaras a corporações administrativas”, além de impedir a jurisdição contenciosa de outrora. “Tal ato retirou parte da autonomia dos Municípios, engessando sua capacidade de articulação política”.

Essa experiência que, por um lado, tira a autonomia local e institui a cobrança de tributos de cima para baixo, isto é, da metrópole à colônia, determina a lógica do sistema tributário ainda hoje re-existente na tradição tributária do País (Brustolin - 2010).

Essa centralização e a importação de normas portuguesas são facilmente percebidas na Constituição em 1824. Com a independência do Brasil do Império, e de acordo com Balthazar (2005), as províncias seguiram sem fontes de receita ou competência tributária, possuindo apenas dotação orçamentária.

Uma pequena parcela dessa centralização viria a mudar ao longo das décadas de [18]30 e [18]40 do século XIX, fruto especialmente das manifestações e batalhas como a Revolução Farroupilha e a Cabanagem, que buscavam a descentralização do poder e o modelo federativo de governo, capitaneadas por autoridades regionais politicamente emancipadas e sob forte influência das revoluções francesa e industrial e dos ideais iluministas. (BRUSTOLIN, 2010, p.29).

Um elemento positivo foi a instituição de Câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes, espaço novamente cerceado em 1928 que, através da Lei Regulamentar de 1º de outubro daquele ano, subordinou o Município administrativa e politicamente aos presidentes de Províncias.

Nesse período, D. Pedro I retorna a Portugal, e pelas condições colocadas estabelece um governo regencial, período extremamente rico para o debate de descentralização no território nacional: “Naqueles anos, esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias” (FAUSTO, 2006, p. 161).

De acordo com Rosa Jr (1999), foi apenas através do ato adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que as Províncias passaram a gozar de autonomia política, e, através da Lei nº 99 de 31 de outubro de 1835, obtiveram a necessária autonomia financeira.

Essa foi a primeira experiência embrionária positivada na história do Brasil, em que o estado/ província passou a possuir autonomia distinta do poder central “cabendo-lhes, ainda, definir os tributos de seus respectivos Municípios”. No entanto,

ressalte-se, que os impostos que podiam ser objeto de disciplina legislativa pelas Províncias não podiam prejudicar as imposições gerais do Estado. O sistema tributário constante na Carta de 1824 era de natureza flexível porque se limitava a enunciar alguns princípios gerais a serem observados pelo legislador ordinário que, no entanto, gozava, quanto à matéria remanescente, de ampla liberdade para a instituição de tributos. (ROSA JR, 1999, p. 233).

O início da primeira república advinda do império foi transacionado pelos militares, inicialmente por um governo provisório, caracterizado pelas disputas de poder entre os militares e os grandes fazendeiros entre 1889 a 1891.

### 3.2 Dos “períodos de alternância de centralização e descentralização na história do País”<sup>9</sup>

Segundo Kugelmas (2001, p. 33), o título da presente seção é uma metáfora atribuída ao general Golbery e se traduz na alternância de períodos de centralização e descentralização na história do País representada por um movimento pendular<sup>10</sup>.

Segundo a metáfora do movimento pendular, o momento democrático iniciar-se-ia com a Primeira República (1889-1930), de índole descentralizada. Na sequência ter-se-ia a Revolução de 30 que culminou no Estado Novo (1937-1945), de caráter autoritário e centralizador. Posteriormente, com a Constituição de 1946, o País retornaria ao período democrático que não duraria muito tempo, pois, o centralismo e autoritarismo retornariam, sequencialmente com o Golpe Civil e Militar de 1964, para somente em 1988 retornar ao seu viés democrático e descentralizado, tendo como marco a Constituição Cidadã de 1988.

A definição do General acima descrita possibilita perceber que a tradição econômica brasileira não é um processo linear; pelo contrário, é marcada por oscilações desde suas origens, sobretudo por mudanças intensas da estrutura de Estado, ocasionado a oscilação entre momentos de maior e menor concentração e descentralização de Poder por parte do Governo Central. Nesse sentido, destaca Kugelmas (2001)

o que de fato ocorre é uma constante redefinição do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais. Ressaltar estes aspectos é de peculiar relevância para uma análise da rica e complexa conjuntura recente, onde convergem aspectos recentralizadores e descentralizadores. ( p. 33-34).

O primeiro balizador do processo descentralizador no Brasil encontra amparo na literatura do ano de 1889, a partir da qual o País se assume como Sistema Federativo de Governo, momento no qual, de acordo com Brustolin (2010), as províncias passaram a se chamar Estados.

Após a proclamação da República e com ela a Constituição de 1891, o Brasil se torna uma federação. Porém, no tocante à arrecadação tributária, ela competia apenas ao Governo Central e aos Estados, sendo excluídos os municípios, isto é, o que existia era um sistema tributário concentrador.

---

<sup>9</sup> Frase atribuída ao General Golbery do Couto e Silva.

<sup>10</sup> Em Mecânica, um pêndulo simples é um instrumento ou uma montagem que consiste num objeto que oscila em torno de um ponto fixo, em uma trajetória que vai de um extremo a outro continuamente, ocupando hora um, hora outro extremo. O movimento pendular é periódico portanto se caracteriza pelos ciclos que o objeto percorre e a trajetória pendular num intervalo de tempo específico.

De toda a sorte, precisa-se assinalar esse grande avanço que foi, de acordo com Brustolin (2010, p. 20), a “instauração da República no Brasil” que “trouxe consigo o sistema federativo de governo, no qual as províncias passaram a se chamar Estados”. Porém, a força interna dos membros federados a partir de então, oscilou de acordo com os regimes mais ou menos democráticos.

Ainda, segundo Raul Machado Horta (1990, p. 62), a Constituição da República de 1891 “é a fonte da criação originária do Estado-membro, por um processo jurídico-normativo”, ou seja, ela introduz o federalismo de forma diversa ao que ocorre no movimento Norte Americano. No Brasil, o federalismo é um termo inicialmente constitucional para posteriormente alastrar-se pelo mundo fático.

A descentralização em forma de federação foi instituída no texto da constituição e só depois foi sendo construído na prática, mas não contemplava os municípios. Segundo Matsumoto et al (2012, p.50), referente ao papel dos municípios, um jargão foi criado e institucionalizado mediante a Constituição de 1891: “Os Estados deveriam transferir autonomia para os Municípios em tudo aquilo que fosse referente ao seu ‘peculiar interesse’”. Isso quer dizer que a autonomia a ser experimentada pelos municípios, na prática, por 100 anos a autonomia local obedeceu ao interesse dos governadores de estados, e as Leis Orgânicas dos Municípios eram elaboradas pelas Assembleias Legislativas em quase todos os Estados.

Aliás, o federalismo, ou a descentralização de poder só ocorrerá por volta de 1898, com a ascensão dos governadores ao poder, após os militares, que possuíam forte influência no cenário político, desgastarem-se com o massacre promovido em Canudos, o que fez prevalecer a descentralização e o federalismo baseado no poder dos Estados. “A política dos governadores foi, aliás, o eixo da república, o que lhe permitiu levar a cabo o federalismo” (FAORO, 2000, p. 350).

Instala-se o poder do coronelismo, que já existia acentuado na República Velha, conforme resgata o livro *Os Donos do Poder*:

Urgia transformar a ordem republicana, de minoritária, em dominante, e para tanto substituíam-se uma farsa eleitoral por outra. O governador da província era o verdadeiro condutor do processo eleitoral, devendo submeter o coronel [...], a soberania popular continuava dançando entre os senhores, e, a vitória eleitoral importava mais do que tudo (FAORO, 2000, p. 352).



Matsumolo et al (2012) ressalta que assim nasce o federalismo no Brasil, amparado no poder dos Estados; já o Municipalismo nesse período, segundo Meireles (2003, p. 40), “viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”. O isolamento a que estavam submetidos pelas condições da época facilitava o controle das populações locais pelos coronéis. Assim,

o município não era entendido como unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual (COLUSSI, 1996, p. 18).

Durante esse período e de acordo com Campos (2010), ocorria o fenômeno da bitributação, instituído pelo Estado e pelo Governo Central. Nesse sentido, essa competência concorrente, objeto de severas críticas, serviu de anteparo para a criação do imposto de renda no Brasil.

Ao longo do período, que vai desde a proclamação da República até a promulgação da constituição de 1934<sup>11</sup>, a principal receita tributária brasileira advinha do Imposto sobre a Importação. A partir dos anos 30, houve um maior direcionamento para os impostos internos, e a principal receita dos Estados passou a ser o Imposto Sobre Vendas e Consignações e, dos municípios, os Impostos Sobre Indústrias e Profissões e o Imposto Predial.

Mais tarde, com o Ato Adicional (Lei nº 16, de 12-08-1834), passaram as Províncias a gozar de autonomia política, e pela Lei nº 99, de 31-10-1835, lhes foi concedida a necessária autonomia financeira. Esta autonomia possibilitou-lhes fontes próprias de receitas tributárias, distintas das do poder central, cabendo-lhes, ainda, definir os tributos de seus respectivos Municípios. Ressalte-se, no entanto, que os impostos que podiam ser objeto de disciplina legislativa pelas Províncias não podiam prejudicar as imposições gerais do Estado. O sistema tributário constante na Carta de 1824 era de natureza flexível porque se limitava a enunciar alguns princípios gerais a serem observados pelo legislador ordinário que, no entanto, gozava, quanto à matéria remanescente, de ampla liberdade para a instituição de tributos. (ROSA JR. 1999, apud BRUSTOLIN p. 29).

Segundo Dorneles (2006 apud BRUSTOLIN, 2010), devido à crise econômica, da bitributação, da flexibilidade das normas tributárias e a inexistência de um relacionamento sintonizado entre a União os Estados membros enfraquecem o País possibilitando o surgimento de Vargas.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.economiabr.net/economia/7\\_historico\\_sistema\\_tributario.html](http://www.economiabr.net/economia/7_historico_sistema_tributario.html)>. Acesso em: 20 jul. 2015

Na revolução de 1930, restabeleceu-se a centralização do poder na União e voltou-se a minimizar a autonomia dos Estados-membros, criando um sistema tributário mais rígido, mas, que dotou os Municípios de uma esfera própria de competência tributária.

A revolução de 1930 estabeleceu uma profunda transformação econômica, política e social, mudando drasticamente a sociedade agrícola da época para uma sociedade industrial, modernizando as estruturas burocráticas do Estado.

O Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, a elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade (FAUSTO, 2006, p. 378).

Quanto ao fator autonomia e repartição,

A Constituição de 1934 foi contraditória: municipalista na medida em que aumentou a receita dos Municípios e garantiu a eletividade da administração municipal, mas tuteladora ao cortar a autonomia municipal, colocando a administração municipal sob controle da autoridade central, por meio do departamento de municipalidades (NOGUEIRA 1962, apud MATSUMOLO et al., 2012, P.29),

Nogueira nos remete ao pensamento de que houve a introdução de uma característica não teorizada até aquele momento, isto é, uma “descentralização parcial”, com distribuição financeira, porém sem autonomia política.

Consagrado na Constituição de 1934, aos Estados foi concedido o direito de instituir tributos sobre indústrias e profissões, transmissão de propriedades e, novidade para o momento, sobre a venda de combustíveis de explosão (art. 8, I da Carta de 1934). Com base no art. 11, da Constituição de 1934, e do art. 24 da Constituição de 1937, ficaram vedadas a bitributação pelos Entes, alvo de inúmeras críticas no passado.

Segundo Brustolin (2010), a filosofia tributária permaneceu praticamente inalterada na constituição de 1937 e na de 1946, com exceção da ampliação das partilhas tributárias entre Estados e Municípios.

A constituição de 1946, mais democrática, destacou-se em relação aos tributos, por dar poderes maiores aos Municípios que passaram a receber quantidades mais significativas de repasses estaduais e pela prerrogativa de decretar e arrecadar tributos de sua competência, assim como gerir tudo aquilo de seu “peculiar interesse”.

Quanto aos avanços políticos, houve direito de organizar eleições diretas para presidente e vice, prefeito e vereador com voto secreto, universal e obrigatório e o aumento de poder para Estados e Municípios.

Esse período de maior descentralização e afrouxamento democrático foi interrompido pelo golpe civil e militar de 1964, nos quais, segundo Brustolin (2010), dois movimentos são percebidos: fim do federalismo e modernização do sistema tributário.

O governo Militar, por meio dos Atos Institucionais número 02 e 03, praticamente acabou com o sistema federativo brasileiro. Já através da Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1965, estabeleceu mudanças significativas no sistema tributário, muitas das quais permanecem até os dias atuais, como a Lei nº 4.320/64, disciplinando a contabilidade pública e o direito financeiro e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN).

A reforma tributária da década de 60 tinha dois grandes objetivos: a elevação da receita, para solucionar o problema do déficit fiscal, e a implantação de um sistema tributário que estimulasse o investimento. Pode-se dizer que o resultado foi extraordinário, pois, com a reforma, obteve-se uma melhor alocação dos recursos, a priorização da tributação sobre o valor agregado, uma redução do número de tributos, dentre outras vantagens.

Embora a reforma tributária de 1965 tenha fortalecido a arrecadação centralizada, cabe ressaltar que foi implantado um sistema de distribuição automática dos recursos da União aprimorando a repartição financeira, apesar de ampliada a dependência financeira de Estados e Municípios ao governo federal.

Nesse sentido e para ilustrar, segue que

de acordo com Nogueira (1995), de 1978 até promulgação da Constituição Federal de 1988, Estados e Municípios tiveram 75% de aumento no que diz respeito às transferências aprovadas no Congresso Nacional, enquanto o governo federal teve sua receita não programada cortada em 50%, diminuindo seu poder de barganha. De forma geral, de 1980 a 1995, a participação dos Municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% para 16,6%. No que diz respeito à União, esta diminuiu sua participação de 68,1% para 56,2% (VARSANO, 1998 apud FRANZESE; ABRUCIO. 2009, p. 31).

Percebe-se, principalmente durante os momentos pouco democráticos da história nacional anterior à constituição de 1988 que os conceitos apresentados no segundo capítulo são indissociáveis, e ocorrem em diversos momentos, como a distribuição financeira sem

autonomia, a descentralização financeira automática e a modernização tributária sem Federalismo.

Por outro lado, é nos momentos de maior afrouxamento de controles políticos que os municípios conseguiram fazer valer a lógica conceitual da descentralização, com repartição financeira, e autonomia política. Nesses momentos, os recursos repassados aos municípios, diminuiu o bolo do Ente central.

### 3.3 Do processo de participação do Movimento Municipalista na Assembleia Constituinte

As conquistas do municipalismo são frutos da ansiedade da descentralização e da autonomia que permeia a sociedade brasileira e mobiliza atores políticos desde a colonização e que foi melhorando ao passo que o movimento foi ganhando contornos institucionais, juntando esses atores para atuarem de forma mais organizada. Um momento importante e propício dessa luta apresentou-se em 1985.

No dia 28 de junho de 1985, de acordo com Matsumolo et al (2012), o presidente da República, José Sarney, encaminhou mensagem do executivo<sup>12</sup> ao Congresso Nacional, convocando a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) a partir de 1º de fevereiro de 1987.

O trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com a legislatura empossada em 1987, ocorreu em paralelo as atividades do Congresso Nacional, e basicamente se organizou em 8 comissões, desdobradas em 24 subcomissões temáticas e uma Comissão Central de Sistematização. Ao final dos trabalhos de cada comissão e subcomissão as propostas foram encaminhadas à comissão de sistematização<sup>13</sup> para que fosse dado um contorno final e único ao que seria depois a própria CRFB/88.

É importante salientar que no processo constituinte “o incentivo à participação popular fez com que 122 movimentos populares enviassem emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas” (SOUZA, 2001, p. 520).

---

<sup>12</sup> Era a Emenda Constitucional nº. 26, de 27 de novembro de 1985.

<sup>13</sup> A comissão de sistematização foi criada em 09 de abril de 1987, e recebeu o total de oito anteprojotos apresentados pelas comissões

O Movimento Municipalista atuou fortemente para que se chegasse ao resultado alcançado e promulgado na CRFB/88. Segundo Matsumoto et al (2012), as entidades priorizaram, para efeito de pressão e debate duas subcomissões dentro de duas comissões, sendo elas: 1 – A Comissão da Organização do Estado - Subcomissão dos Municípios e Regiões; 2 – A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças - na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas.

São os seguintes os movimentos referentes à participação: 1- Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2 - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 3 - Associação Brasileira de Municípios (ABM), 4 - Frente Municipalista Nacional (FMN), além da Universidade de São Paulo e PUC com dados e estudos sobre questões financeiras e tributárias.

As propostas apresentadas à Comissão da Organização do Estado - Subcomissão dos Municípios e Regiões, segundo Souza (2001), foram as seguintes:

Pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM):

- fim da centralização de recursos;
- inclusão do Município como ente federado;
- direito de produzir sua própria lei orgânica;
- competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local;
- garantir formas de distribuição de recursos para meio rural;
- tornar as transferências automáticas.

Pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)

- fim da centralização de recursos;
- inclusão do Município como ente federado;
- direito de produzir sua própria lei orgânica;
- competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local;
- evitar competências concorrentes;
- devolução, ao Estado, da competência de decidir a criação de novos Municípios;
- vereadores com os mesmos direitos de deputados e senadores;
- abolição do poder da União de legislar sobre remuneração de vereadores;
- participação municipal em todos os impostos federais;
- fim das transferências negociadas;
- restituição do poder Legislativo municipal do direito de iniciativa de leis de caráter financeiro;
- reestabelecer competência do Legislativo para alterar e/ou rejeitar proposta orçamentária.

Pela Associação Brasileira de Municípios (ABM):

- inclusão do Município como ente federado;
- autonomia tributária municipal;
- criação de um sistema tributário que beneficie as regiões mais pobres;
- inclusão de algum dispositivo constitucional que obrigue instituições captadoras de recurso investir certa porcentagem dentro do Município;
- instituição de uma contribuição para aplicação em áreas rurais mais pobres;
- tornar as transferências automáticas;
- interrupção da tributação regressiva, que prejudica o mais pobre.

Frente Municipalista Nacional (FMN):

- direito de produzir a própria lei orgânica;
- competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local;
- tornar as transferências automáticas.

De acordo com Souza (2001), os resultados dos trabalhos executados nessa Subcomissão se resumem na seguinte aprovação: 1) da inclusão do Município como ente Federado, 2) na definição de uma lista de 14 serviços que seriam de competência dos Municípios, 3) ampliação dos recursos locais.

Já na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças - na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, tais entidades participaram e apresentaram as seguintes propostas:

Pela CNM :

- fortalecimento do poder municipal como ente federado;
- fortalecimento municipal por meio da garantia de recursos financeiros compatíveis com sua realidade, autonomia na definição das políticas locais;
- rapidez na transferência dos recursos financeiros;
- necessidade de atuar nas regiões mais pobres do País;
- finanças municipais inseridas no contexto desenvolvimentista regional.

Pelo Ibam:

- fortalecimento do poder municipal como ente federado;
- fortalecimento municipal por meio da garantia de recursos financeiros compatíveis com sua realidade, autonomia na definição das políticas locais;

- empoderamento do Município na criação dos próprios tributos (competência tributária própria);
- participação do Município no recebimento de recursos de um fundo composto por todos os recursos federais;
- direito do Município de fiscalizar as transferências e os impostos partilhados.

Pela ABM:

- empoderar o Município para criar contribuição específica em momentos de necessidade por tempo determinado;
- reverter a lógica tributária não redistributiva em que o pobre paga mais imposto que os mais ricos (sistema regressivo pelo progressivo);
- fortalecimento do poder municipal como ente federado;
- inclusão de algum dispositivo constitucional que obrigue instituições captadoras de recurso a investir certa porcentagem dentro do Município.

Pela FMN:

- assegurados  $\frac{1}{3}$  das receitas tributárias nacionais aos Municípios;
- participação em todos os impostos nacionais;
- manutenção das taxas e das contribuições;
- projetos específicos dos Municípios não deverão conter vinculação de recursos;
- União não deve conceder isenção de impostos estaduais e municipais;
- os Municípios poderão instituir contribuições para custeio de projetos de caráter especial;
- reestruturação das imunidades tributárias;
- obrigatoriedade de os impostos diretos e indiretos serem progressivos; e
- redução do número de impostos.

Para Souza (2001), os resultados dos trabalhos executados nessa subcomissão podem se resumir da seguinte forma: 1) pequenas mudanças relacionadas aos impostos municipais, o que implicou em perdas ao governo federal, 2) dada a intensa disputa pelos recursos entre Estados e Municípios, os textos foram modificados várias vezes até se chegar a um “consenso”, e os aumentos para os Estados foram maiores que para os Municípios, c) houve também um aumento no ICM, que se transformou em ICMS, incorporando seis impostos federais.

Sobre as conquistas os municípios passaram a receber após a CRFB/88 “25% do ICMS (antes recebiam 20% do ICM) e viram o FPM crescer de 17% para 20%, a partir de outubro de 1988, e mais 0,5% a cada ano até alcançar os 22,5% em 1993” (MATSUMOLO et al, 2012, p.2010 apud BREMAEKER, 2000, p. 4).

Ainda, segundo Matsumolo et al (2012), terminado o processo constituinte, as entidades, assim como o movimento social, diminuíram seu ímpeto por terem atingido muitos de seus objetivos com a CRFB/88, pois, “após as grandes conquistas e os resultados concretizados, as motivações de anos de mobilizações pareciam ter sido atingidas e agora restaria aproveitar essa situação favorável” (p.208). Os anos que se seguiram foram de poucas movimentações no movimento municipalista, período em que o movimento passou a vivenciar tais alterações.



#### 4. A REPARTIÇÃO DO PODER POLÍTICO E FINANCEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O NOVO PACTO FEDERATIVO DO PAÍS;

Como já dito anteriormente por Batista (2009), o movimento municipalista brasileiro entrou em nova fase após a Constituição de 1988, a partir daí foi possível uma repartição mais clara da divisão e da cobrança de tributos, além da distribuição do poder político.

Importa destacar que este trabalho não fará o debate sobre o tamanho da carga tributária no Brasil, nem o debate sobre o tamanho do Estado necessário, pois eles têm ocorrido há décadas sem chegar a um denominador comum entre os diversos autores e distintas linhas de pensamento da economia. Como o objeto é a partição financeira, importa saber qual é o montante arrecadado, para então discutir sobre sua repartição entre os Entes federados.

##### 4.1 As evoluções do sistema tributário e as mudanças na repartição do poder político após a CRFB/88

Em geral, a **carga tributária** brasileira, ao longo do período entre 1946 até a reforma de 1966, girou em torno de 15% do PIB. Em seguida, passou para 25% e se manteve nesse patamar até o período pós-plano Real, quando atingiu 30% do PIB<sup>14</sup>, chegando em 2013 a 35,7% do PIB de acordo com o relatório de “Estatísticas Tributárias na América Latina e Caribe”, preparado pela Organização para Cooperação Econômica (OCDE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão da ONU para América Latina (Cepal) e Inter-American Center of Tax Administrations (Ciat)<sup>15</sup>.

O art. 24 da Constituição Federal de 1988 retira do Estado o monopólio de legislar sobre o direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico, urbanístico, orçamento, juntas comerciais, além de produção e consumo, descentralizando essa competência dos Estados e ao Distrito Federal, que poderá ser exercida de forma concorrente entre os Entes. Não obstante, em seu art. 30 a CRFB/88, repassa aos municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, legislar de forma a complementar a legislação federal e a estadual no

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.economiabr.net/economia/7\\_historico\\_sistema\\_tributario.html](http://www.economiabr.net/economia/7_historico_sistema_tributario.html)>. Acesso em 06 Set. 2015.

que couber, e, principalmente, em seu terceiro inciso, autoriza o município a “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”.

Um elemento que chama a atenção, possivelmente pela convivência em federação e garantido pela CFEB, percebido em seu art. 34 e s.s, é que os Estados e Municípios não podem falir, elemento importante para a seguridade do sistema público.

Nesse contexto, destaca-se o disposto no art. 145 da Constituição:

Art. 145 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (Brasil, 1988).

Tem-se ainda, através dos artigos 153, 154, 155 e 156 da CRFB/88, a repartição das competências:

A **União** com o poder de instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros, II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, III - renda e proventos de qualquer natureza, IV - produtos industrializados, V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, VI - propriedade territorial rural e VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar (Art. 153).

Compete aos **Estados e ao Distrito Federal** instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos, II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior e III - propriedade de veículos automotores (Art. 155).

E aos **Municípios** foi descentralizada a competência de instituir impostos<sup>16</sup> sobre: I - propriedade predial e territorial urbana, II - transmissão "intervivos", a qualquer título, por ato

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3946654/brasil-tem-maior-carga-tributaria-da-america-latina-diz-ocde>>. Acesso em 06 Set. 2015

<sup>16</sup> Vale esclarecer a fim de evitar confusão no conceito que todos os impostos são tributos, mas nem todos os tributos são impostos.

Além dos impostos, os tributos também são formados pelas taxas e pelas contribuições especiais e de melhoria, sendo os impostos uma espécie de gênero tributos onde os impostos são destinados para o “bolo” do orçamento, ou seja, servem para o financiamento de serviços universais tais como educação, saúde, segurança, obras de estrutura, programas sociais, etc. Já as taxas e as contribuições implicam em uma contraprestação específica por parte do Estado ou são destinadas a um grupo ou atividade determinada.

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 e III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (Art. 156).

Na Secretaria Receita Federal do Brasil<sup>17</sup>, os principais tributos federais são: o Imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF), o Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ), o Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF), Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), Imposto sobre operações financeiras (IOF), Imposto territorial rural – ITR, Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Imposto de importação – II, Imposto de exportação (IE), Contribuições previdenciárias das pessoas físicas, Contribuições previdenciárias das pessoas jurídicas; Contribuição para o PIS/Pasep, Contribuição para o financiamento da seguridade social – Cofins, Contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide e, Adicional ao frete para renovação da marinha mercante (AFRMM).

Na sequência, para melhor elucidação do tema, importa destacar a incidência dos respectivos impostos:<sup>18</sup>

**Imposto de Importação (II):** Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros e sobre a bagagem de viajante que vier do exterior. O fato gerador desse tributo é a entrada dos produtos e bagagens no território nacional. O contribuinte do imposto é o viajante ou o importador.

**Imposto de Exportação (IE):** Imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados, cujo fato gerador é sua saída do território nacional. O contribuinte do imposto é o exportador.

**Imposto de Renda (IR) :** Imposto sobre o acúmulo de renda (ou rendimento) que supere R\$1.787,77 (atualizado em 01.01.2014). Seu contribuinte é qualquer pessoa física ou jurídica que acumule renda superando o valor acima descrito.

---

De acordo com a lei, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” e pode ser de competência federal, estatal e municipal.

<sup>17</sup> Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos>>. Acessado em 20 Jul.2015.

<sup>18</sup> Ha de se deixar claro que para evitar a dupla tributação de renda e capital, o Brasil possui tratados em vigor com a África do Sul; Argentina; Áustria; Bélgica; Canadá; Chile; China; Coreia do Sul; Dinamarca; Equador; Espanha; Filipinas; Finlândia; França; Hungria; Índia; Israel; Itália; Japão; Luxemburgo; México; Noruega; Países Baixos; Peru; Portugal; República Tcheca; República Eslovaca; Suécia; Turquia e Ucrânia.

Os atos bilaterais ou multilaterais do Governo Brasileiro, estão disponíveis em: <http://dai-mre.serpro.gov.br>>. Acesso em 20 Jul.2015.

Imposto sobre Produtos Industrializados – **IPI**: Imposto que recai sobre o produto importado quando do seu desembaraço aduaneiro, assim como na saída (do estabelecimento) de produto nacional industrializado (o IPI afeta o valor de tudo o que adquirimos como produto). Esse imposto também é cobrado na arrematação do produto apreendido ou abandonado quando é levado a leilão. Seu contribuinte pode ser o importador, o industrial, o comerciante ou o arrematador.

Imposto sobre Operações Financeiras (**IOF**): Imposto que recai sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários. Seus contribuintes são as partes envolvidas em cada uma das operações descritas.

Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (**ITR**): Imposto cujo fator gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel (como definido na lei civil) localizado fora da zona urbana do município. Os contribuintes desse imposto podem ser o proprietário do imóvel (pessoa física quanto jurídica), o titular do seu domínio útil ou ainda o seu possuidor a qualquer título.

Imposto sobre Grandes Fortunas (**IGF**): Ainda que seja um imposto de competência da União, como disposto na Constituição Federal 1988, até o presente momento não foi instituído ou regulamentado com eficácia.

No tocante aos impostos estaduais, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (ICMS) é o principal, somado ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) formam o grosso do sistema de arrecadação estadual.

De acordo com o art. 158, inciso IV da Constituição Federal, 25% da arrecadação do ICMS pertencem aos Municípios. Os municípios acessam 21,25% proporcional ao movimento econômico (também conhecido como Valor Agregado) municipal declarado pelas empresas locais, que formam o Índice de Participação dos Municípios, e 3,75% de forma igualitária a todos os Municípios do Estado.

**Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA):** Como sugere o nome, é o imposto que incide sobre a propriedade de veículos automotores terrestres. O contribuinte do imposto é o proprietário do veículo em questão. Do produto da arrecadação do IPVA<sup>19</sup>, 50% pertencem ao Município em que estiver licenciado o veículo.

**Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD):** Imposto que recai sobre a transmissão de qualquer bem ou direito de sucessão legítima ou sucessão testamentária, inclusive a sucessão provisória; sobre a transmissão por doação, a qualquer título, de quaisquer bens ou direitos; sobre a aquisição de bem ou direito em excesso pelo herdeiro ou cônjuge meeiro, na partilha, em sucessão causa mortis ou em dissolução de sociedade conjugal. Seus contribuintes podem ser o herdeiro ou o legatário na transmissão causa mortis; o donatário, na doação e o fiduciário quando for encarregado de transmitir a herança ou o legado ao seu sucessor.

Já dentre os tributos arrecadados pelo município, os impostos que mantêm a Administração Pública Municipal são os seguintes:

**Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS):** Imposto que tem como fator gerador a prestação de serviço por empresa ou profissional autônomo de serviços. Os contribuintes do imposto são as empresas ou profissionais autônomos que prestam o serviço tributável. Porém, em alguns casos, os municípios podem atribuir às empresas ou aos indivíduos que tomam os serviços a responsabilidade pelo recolhimento do imposto.

**Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU):** Imposto cuja incidência tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de propriedade imóvel localizada em zona urbana ou extensão urbana. Os contribuintes do imposto são as pessoas físicas ou jurídicas que mantêm a posse do imóvel por justo título.

**Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Intervivos (ITBI):** Imposto cujo fato gerador é a transmissão, intervivos (entre pessoas vivas), a qualquer título, por ato oneroso (ex.: compra e venda) de propriedade ou domínio útil de bens imóveis, a transmissão a qualquer título de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos de garantia e a cessão de direitos relativos às transmissões mencionadas. O contribuinte do imposto pode ser qualquer uma das partes envolvidas na operação tributada, como dispuser a lei.

---

<sup>19</sup> A transferência dos recursos do IPVA para os municípios é tratada na Lei Complementar 63, de 1990.

Destaque-se que, além dos tributos arrecadados diretamente pelos Municípios em consonância com sua competência tributária, existem ainda aqueles tributos arrecadados pelos outros entes federados e que são parcialmente repassados mediante pacto federativo. A soma disso tudo compreende o conjunto dos recursos dos Municípios Brasileiros.

Entre os principais impostos estão: o FPM<sup>20</sup>; IPI e X<sup>21</sup>; Cide; FEX - Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações; ICMS - Desoneração das Exportações /ou - LC 87-96 (Lei Kandir); ITR; ICMS; PRODEC - ICMS decorrente do rateio do PRODEC arrecadado ao FADESC; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; IPVA; FEP; CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais; AFM - Apoio Financeiro aos Municípios e o SNA – Simples Nacional ou Super Simples.

Ademais, uma das principais fontes de arrecadação dos Municípios decorre do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM é uma transferência constitucional (Art. 159, I, b da CRFB/88) da União para os Estados e ao Distrito Federal, composto de 24,5%<sup>22</sup> da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A arrecadação bruta do IR e do IPI é apurada decendialmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que deduz as restituições e incentivos fiscais (Finor, Finam, Funres, PIN e Proterra) ocorridas no mesmo período, e comunica o montante da arrecadação líquida resultante à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esta Secretaria, por sua vez, procede à contabilização dessas arrecadações líquidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), informando, em seguida ao Banco do Brasil o montante financeiro a ser transferido (BRASIL, TCU, 2008, p.14).

---

<sup>20</sup> Que é igual uma cota parte dos IPI e IR arrecadado pelo governo Federal

<sup>21</sup> A origem das transferências correspondentes ao Fundo do IPI-Exportação é o Art. 159, inciso II, da CRFB/88 e constitui uma forma de compensação aos estados e municípios pela redução da receita do IPI provocada pela isenção das exportações de produtos industrializados. O Fundo é constituído por 10% (dez por cento) do total arrecadado pelo IPI, que são destinados aos Estados e ao Distrito federal e são distribuídos proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados na sua pauta de exportação.

Os coeficientes de participação são determinados anualmente com base nos resultados das exportações estaduais de produtos industrializados do ano anterior, conforme divulgado pelo Tribunal de Contas da União. Para os Municípios são transferidos 25% dos repasses para o Estado, segundo o Índice de Participação do Município (IPM) na distribuição do cota-parte do ICMS.

Assim, o valor total do Fundo depende do valor total da receita do IPI e da participação dos produtos industrializados na pauta de exportações do país. A participação dos Estados no valor total dos fundos, por sua vez, depende da proporção dos produtos industrializados na sua pauta de exportações. Finalmente, a participação dos municípios no total recebido pelo Estado depende de seu coeficiente de participação na distribuição do ICMS.

<sup>22</sup> Percentagem determinada através da Emenda Constitucional Nº 84 de 02 de dezembro de 2014 (EC 84/2014)

Do montante destinado ao FPM, 10% pertencem às Capitais; 86,4% pertencem aos Municípios do interior e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes.

A distribuição do FPM aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei n.º 1.881/81.

Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística e publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios que varia de 0,6 a 4,0.

A Lei Complementar n.º. 62/89 determina que os recursos do FPM sejam transferidos nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse.

Elemento proeminente é a participação de cada Estado na distribuição do FPM, pois, de acordo com a Resolução TCU n.º 242/1990, a repartição por estado é diferenciada na distribuição dos recursos do FPM. Aos Municípios de Interior de Santa Catarina são destinados 4,1997 % do total nacional destinado aos municípios de interior.

A participação relativa, isto é, o percentual a que faz jus cada Município no montante financeiro destinado ao grupo "Interior" é dado pela relação entre o coeficiente final do Município e a soma de todos os coeficientes finais. É a participação relativa (percentual de participação) que mostra a forma pela qual serão distribuídos os recursos financeiros do FPM destinados ao Interior (BRASIL, TCU, P.20)

Os repasses do FPM oscilaram algumas vezes de acordo com as condições econômicas e políticas do País, além do interesse e entendimento sobre o municipalismo de quem ocupa o comando da nação em cada momento. Segundo Varsano (1996), em 68, reduziram-se os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos estados e municípios de 10% para 5%, e a "autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975" (VARSANO, 1996, p.10).

De acordo com Matsumolo et al (2012), e dada a atuação dos municípios, em 1976 o regime militar cede elevando a taxa do FPE para 14%, e a taxa do FPM para 16%, e em 1985 um novo avanço aumenta o FPM para 17%.

O grande salto veio com a Constituição de 1988, e, segundo Matsumolo et al. (2012), foi um “marco ainda maior para os Municípios do que a [constituição] de 1946.” Houve elevação do município à posição de ente federado, com conquista de autonomia e repartição financeira, uma vez que o FPM aumentou de 17% para 20%, a partir de outubro de 1988, e mais 0,5% a cada ano até alcançar os 22,5% em 1993, assim,

a autonomia pode ser verificada ainda no poder conferido aos Municípios de fixar as normas de regulação do autogoverno local, mediante a promulgação da Lei Orgânica Municipal e de leis ordinárias, eleger seus representantes, criar estrutura administrativa dos seus órgãos, instituir e cobrar tributos municipais e regular a execução das competências exclusivas e comuns com os demais entes federados. (VEDANA, 2002, apud MATSUMOLO et al., 2012 p.210).

Porém, de acordo com Brustolin (2010, p. 34-36), o Pacto Federativo conquistado na CRFB/88 aumentou os repasses, mas determinou aos Municípios uma série de novas responsabilidades nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, transporte coletivo e demais serviços públicos de interesse local. Repassou, para isso, a competência de reger e cobrar uma série de tributos já listadas anteriormente e repartiu 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA, ambos arrecadados pelo estado, e 22,5% da arrecadação do IR e IPI angariados pelo governo federal.

Segundo o autor supracitado, essa sistematização deu conta de assegurar a “autonomia financeira municipal mista”, existindo por um lado o “estabelecimento de competências para instituir tributos próprios”, e por outro um “sistema de transferências automáticas de receitas de outros entes”. Porém um fenômeno “peculiar” também ocorreu com processos de delegação de tarefas públicas aos Municípios, “desequilibrando o modelo federativo, afetando os princípios da autonomia e cooperação federativa” com esses processos de municipalização.

Segundo Matsumolo et al (2012, p. 214), esse processo começou a se intensificar com o processo de municipalização da saúde, implementado pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Na sequência,

os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas competências para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar esse mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios (BREMAEKER, 2000).



Os outros níveis de governo passaram a exigir a constituição de uma série de instrumentos burocráticos, como Conselhos Municipais e a consequente implantação de unidades gestoras dos recursos transferidos pela União e Estados membros (a criação de “Fundos Municipais”), para execução de ação de competência dessas esferas de governo. “Na prática, essa delegação ocorre sem a alocação e o repasse de recursos financeiros suficientes para manter essas atividades de forma adequada” (VEDANA, 2002, p.47).

Além disso, os municípios sofreram um baque forte com a adoção de uma farta renúncia fiscal dos impostos que constituem o FPM, como a redução do IPI para veículos automotores e para linha branca, bem como as concessões de incentivos a empresas, pelos governos estaduais, referente ao ICMS. O próprio Governo Federal desonerou do ICMS, os produtos primários e semifaturados remetidos ao exterior, por meio da Lei Kandir, após vigorar a CRFB/88, que causou perdas nas receitas municipais, entre outras ações,

a apropriação de importantes recursos municipais também ocorreu por meio da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Esses fundos desvinculavam 20% dos impostos e contribuições da União, para que o governo pudesse ter maior flexibilidade na alocação dos recursos.

Matsumolo et al consideram que assim, mesmo após a CRFB/88, dois fatores causaram o enfraquecimento financeiro dos Municípios:

a) em menor grau de influência, o ganho de recursos para os Municípios desencadeou uma explosão de Municípios, que gerou perda nas receitas municipais, tanto daqueles que tiveram suas populações diminuídas por conta das separações, quanto daqueles preexistentes, uma vez que os valores dos fundos passam a ser divididos entre mais membros (MELO, 1996; ABRUCIO; FRANZESE, 2009); e b) em maior grau, a carência de definição de encargos na Constituição Federal de 1988 contribuiu com a falta de clareza de quem faria o quê dentro dos novos conceitos de universalização e igualdade de acesso das políticas sociais. Dessa forma, a transferência de parte considerável das atividades de operacionalização e gestão das políticas públicas do governo federal se deu em direção aos Municípios sem a transferência proporcional de recursos (ARRETCHE 2004 e 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Desse modo, esse repasse de responsabilidades sobrecarregou os caixas locais, pois foram superiores ao aumento dos repasses financeiros. Outra questão especial versa sobre o fato da quantidade de novos municípios, impulsionados pela existência do FPM, que foram criados por todo o País, uma vez que houve um aumento de 5.507 em 1997 para 5.570 em 2015 conforme se pode aferir na tabela seguinte:

Tabela 1 - Evolução do número de municípios no Brasil entre 1940 e 2015.

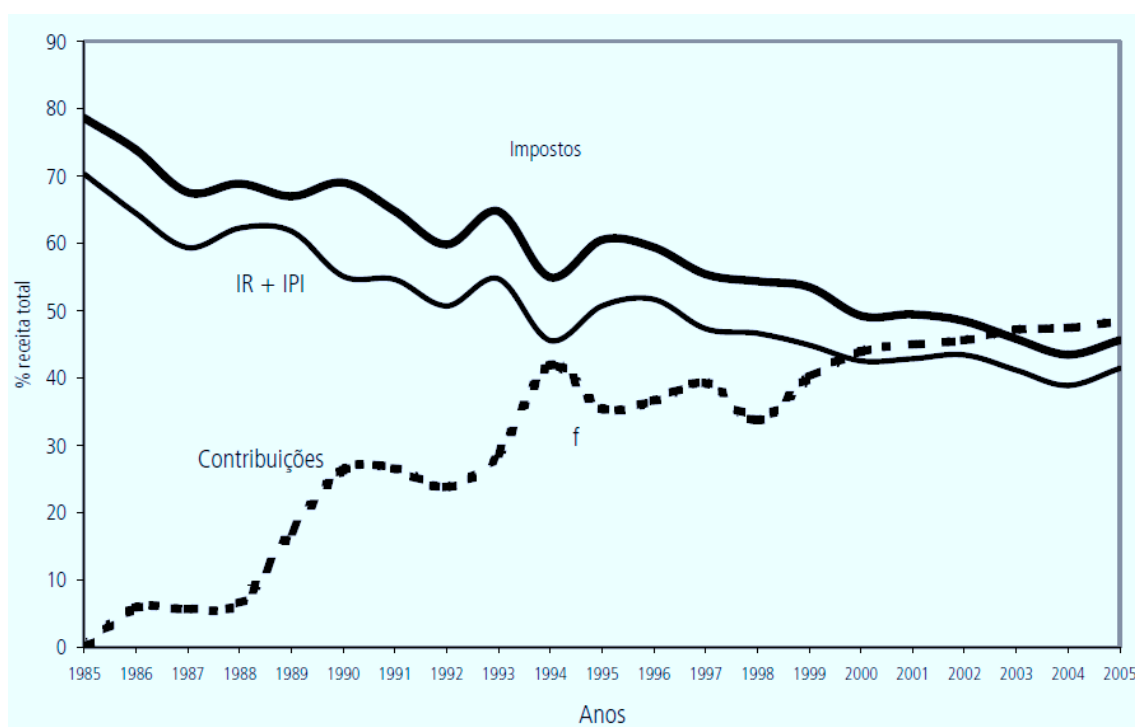
Ano	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001	2006	2015
Número de municípios	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.561	5.564	5.570

Elaboração: própria.

Fonte IPEADATA

Além disso, de acordo com Brustolin (2010, p 36), a capacidade de arrecadação tem levado o Governo Federal à nova centralização de recursos, principalmente pela majoração de tributos não partilhados. Esse estudo foi melhor aprofundado pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) sob autoria de Gasparini e Miranda (2006). O gráfico a seguir reproduz fielmente essa política da União:

Figura 1 – Proporção das contribuições (exceto previdenciárias) na soma do IPI com IR, e dos impostos em geral na receita fiscal do governo federal – Brasil 1985 – 2005



Fonte: SRF 2006

Através da figura acima é possível observar, conforme perceberam Gasparini e Miranda (2006) e como aponta a Fecam (2015 c), o governo central vem utilizando, há muitas décadas alguns mecanismos que alteram a arrecadação, deslocando dos recursos partilhados para tributação de recursos não partilhados com os estados e municípios. Para assinalar, os recursos partilhados somam aproximadamente 48% do conjunto dos tributos arrecadados por parte do governo central, ou seja, partilha menos da metade do que arrecada.

Além disso, devido aos novos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, em especial o retorno da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), ou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), podem aumentar ainda mais as receitas não compartilhadas, podendo chegar a R\$ 322 bilhões aproximadamente, ou seja, mais de 50%

dos tributos arrecadados, desequilibrando o pacto federativo, principalmente em relação à partição de recurso público para fazer frente às responsabilidades dos Entes locais.

Matsumolo et al (2012, p.213), defende a retificação desse desequilíbrio criado através de “mais descentralização de recursos financeiros para a garantia dos serviços de qualidade à população local”, que propicie “maior autonomia política e, principalmente, por maior compromisso dos entes com o pacto federativo desenhado em 1988”.

Em suma, a proposta dos municipalistas não é desconsiderar o que ocorre até o presente momento. Até ressaltam-se as conquistas obtidas, inclusive a importância dos ajustes conquistados na última década, conforme apresentar-se-ão na sequência. De outra forma, porém, reconhece que neste momento existe a necessidade de uma nova evolução, outro salto, um novo pacto federativo que equalize responsabilidades e capacidade financeira de cada Ente federado.

#### 4.2 – O movimento municipalista e as conquistas galgadas em prol da descentralização, focalizados no debate sobre o Pacto Federativo no País.

Segundo Batista (2009), a história do movimento municipalista brasileiro é outra depois da constituição de 1988 e, embora o municipalismo pareça ser um ramo municipal do federalismo, a literatura nos informa que ele já fazia parte da vida política local muito antes do sistema federativo ser instalado no País, quando ainda não existia o Estado brasileiro construído juridicamente.

Segundo Batista (2009), o municipalismo da década de 40, q atuou associado à modernização do país, se projetou na década de 80, perpassando o regime militar de 1964 e se contaminou com a ideia democrática-popular, impregnando-se do ideário federalista de descentralização. O movimento Municipalista se renovou e se reorganizou para novo embate: o da última Constituinte a partir da atuação com amplo espectro, desde matérias tributárias às questões de ordem política. Várias conquistas foram alcançadas, sendo as principais delas, a inclusão dos municípios no rol dos entes federados, a descentralização político-administrativa e financeira e a ampliação da autonomia municipal.

Segundo o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Ziulkoski(2014), em definição postada na página da entidade:

O movimento municipalista é uma rede que abrange todo que o território brasileiro, integrada principalmente pelos gestores públicos municipais que fazem acontecer o dia-a-dia dos Municípios, e que conta com o apoio, articulação, organização, tecnologia, representatividade e orientação técnica de entidades como a CNM e outras com atuação em nível regional e estadual.

O Movimento Municipalista possui hoje um dia comemorativo oficial, estabelecido pela lei 12.639/2012, publicada no DOU, em 16 de maio de 2012, que em seu artigo 1º. Institui o Dia Nacional do Movimento Municipalista Brasileiro a ser celebrado, anualmente, no dia 23 de fevereiro, em reconhecimento a sua importância e força demonstradas ao longo dos anos.

Hoje, o Movimento Municipalista possui quatro entidades em nível nacional: a CNM e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Todas as entidades possuem sede e corpo técnico à disposição dos prefeitos e das prefeituras e pautas do movimento Municipalista. Nos estados existem as Associações Estaduais de Municípios filiadas a uma das nacionais, e em cada região dentro dos estados existem as Associações Regionais de municípios como pode ser observado nos anexos 1 e 2 ao final do presente trabalho. ]

Brevemente sobre as entidades, temos que:

A **CNM**<sup>23</sup> foi fundada em 8 de fevereiro de 1980 e se classifica como uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos e de utilidade pública, com sede em Brasília. Tem sua diretoria eleita e empossada nos termos estatutários, integrada por prefeitos e ex-prefeitos vinculados às entidades estaduais de municípios.

A CNM (2014), tem por fim associar e integrar as federações e/ou associações estaduais, representando, judicial e extra judicialmente, os municípios brasileiros e suas entidades representativas em nível estadual, pugnando pela valorização do municipalismo, mediante inúmeras ações previstas nos estatutos e demais documentos da entidade.

A **ABM**<sup>24</sup> foi fundada na cidade do Rio de Janeiro, em 15 de março de 1946, e se classifica como uma sociedade civil, de âmbito nacional, hoje com sede e foro em Brasília –

---

<sup>23</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.cnm.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

<sup>24</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.abm.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

DF, operando num regime de íntima cooperação com as municipalidades, instituições congêneres e afins, bem como entidades Estaduais, Federais e Internacionais.

A fundação da ABM demonstra quão longo é o debate sobre o municipalismo, pois foi fundada durante o debate da mobilização iniciado principalmente pela necessidade de todos os esforços dos municipalistas brasileiros, no momento em que se debatia na Assembleia Nacional Constituinte o problema da discriminação de rendas, assunto vital para o desenvolvimento e progresso dos municípios. (ABM, 2014)<sup>25</sup>.

O **IBAM**<sup>26</sup> é uma associação civil sem fins lucrativos, criada oficialmente em 1º de outubro de 1952, com sede no Rio de Janeiro. Sua fundação recebeu o apoio das associações municipais e dos movimentos relacionados ao municipalismo brasileiro e atua tanto no Brasil como no exterior, com forte presença na América Latina e nos países africanos de língua portuguesa, apesar de sua existência ser assinalada por Melo (1993) já na década de 40.

A **FNP**<sup>27</sup> é outra entidade representativa do municipalismo brasileiro em nível nacional. A criação da FNP se deu em 1989, a partir da articulação política de um grupo de prefeitos de algumas capitais coordenada pela então prefeita de São Paulo (SP), Luiza Erundina. Dez anos depois, em 1999, a articulação foi institucionalizada e hoje reúne mais de 250 municípios brasileiros, grupo de filiados que inclui a participação de 26 capitais brasileiras e de mais de 100 cidades de médio e pequeno porte.

As entidades, respectivamente, possuem reflexão e elaboração em torno do pacto e da distribuição política financeira, as quais pode-se conferir resumidamente na sequência:

A FNP (2015) defende a construção de um novo pacto federativo que previna e combata à corrupção, envolvendo a União, os estados e municípios, articulando ações, trocando informações estratégicas e compartilhando tecnologias para o cerco aos desvios e ao desperdício;

A IBAM (2015) defende uma reforma fiscal fatiada, cujo objetivo principal é desconcentrar as receitas do País. A discussão primordial relativa ao pacto federativo diz respeito ao ajuste fiscal - ou seja, como se distribui a receita nacional. Para a entidade, o objetivo da reforma fiscal deve ser a desconcentração das receitas públicas, de forma a viabilizar o desenvolvimento das regiões com menos receitas. Defende ainda, a necessidade

---

<sup>25</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.abm.org.br> > Acesso em: 31 mai. 2015.

<sup>26</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.ibam.org.br> > Acesso em: 31 mai. 2015.

da regulamentação da constituição, no que estiver relacionado ao pacto federativo e a “formalização de pactos estaduais, regionais, intergovernamentais, intermunicipais, enfim acordos, convênios, consórcios entre e inter as diversas esferas governamentais”(PINTO et al, 2003).

A CNM (2015) considera a distribuição através do FPM muito bem pensada, pois esse fundo tem o caráter redistributivo, ou seja, quanto menor o município mais ele recebe recursos do FPM e também porque considera que os pequenos municípios não possuem base tributária para arrecadar recursos próprios, pois “estes impostos são estritamente urbanos”, mas avalia a participação dos Fundos Constitucionais na receita arrecadada pelo Governo Central, estabelecida na Constituição de 1988, que vem sendo repetidamente reduzida, seja por mecanismo de desvinculação como o Fundo Social de Emergência e Fundo de Equalização Fiscal seja pela opção da União de ampliar arrecadação não compartilhada em detrimento dos impostos repartidos, ou pelas desonerações da produção que trazem prejuízos aos municípios.

Em **Santa Catarina**, a entidade representativa do movimento Municipalista é a Federação Catarinense de Municípios (FECAM)<sup>28</sup>, criada oficialmente em 1980, quase 20 anos depois do início do Movimento Municipalista no Estado, após o surgimento das primeiras associações regionais, e oito anos antes da última constituinte, veio para unificar a luta dos municípios catarinenses.

A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) foi fundada no dia 03 de julho de 1980, na cidade de Chapecó, com o nome de Federação Catarinense das Associações Municipais, é hoje a entidade representativa de todos os Municípios do Estado e atua na defesa dos interesses municipais frente às esferas federal e estadual (FECAM 2015).

Sobre o sistema de partilha dos tributos, a FECAM (2015) defende:

a necessidade de revisão tributária no país, de forma a diminuir as desigualdades na partilha dos impostos. Da arrecadação tributária, apenas 17% chega aos municípios em forma de Transferências Constitucionais, ao passo que os Estados ficam com 23% e o governo federal com 60%. Os Municípios sofrem com a queda nas receitas e se veem sem recursos para atender às demandas e executar as políticas públicas que lhes são impostas. Certamente, a solução deste entrave passa pela revisão do Sistema de Partilha.

<sup>27</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.fnp.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

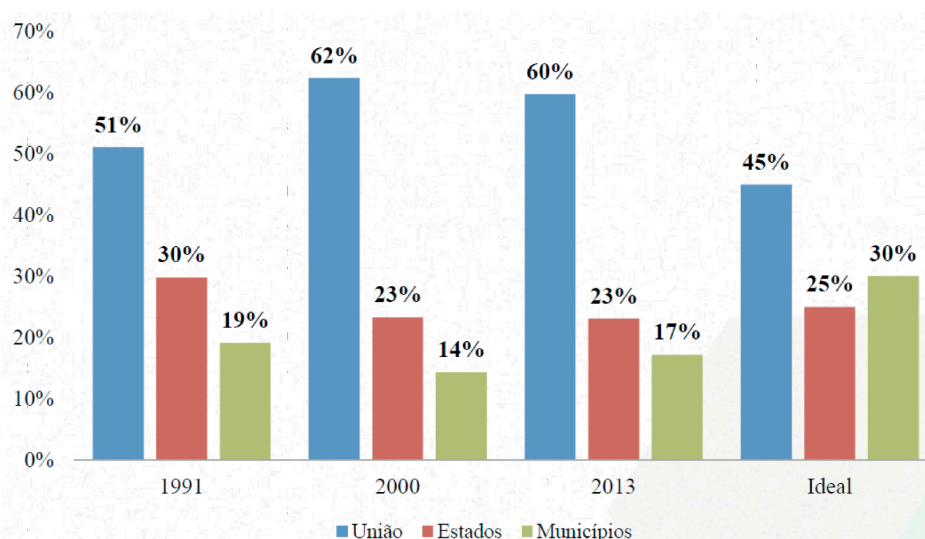
<sup>28</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.fecam.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

Ainda sobre a partilha, a FECAM (2015) reivindica alterar a constituição, a fim de,

reequilibrar a distribuição da arrecadação tributária entre os entes federativos, adequando-a as competências e atribuições de responsabilidades dos mesmos, de modo a propiciar o rateio da arrecadação tributária total nos seguintes percentuais: 45% à União, 25% aos Estados e 30% aos Municípios; e [...] a partilha de 10% da arrecadação federal da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) com os Municípios, a ser alcançada gradativamente em cinco anos, acrescendo-se dois pontos percentuais a cada ano, até completar o percentual referido;

Além disso, foram feitas alterações na partição dos tributos arrecadados pelo estado de Santa Catarina de forma a fazer justiça fiscal aumentando o percentual da cota-parte destinada aos Municípios, do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) em cinco pontos percentuais, de maneira gradativa, sendo 0,5 pontos percentuais a cada exercício, alcançando-se o percentual de 30% da cota-parte em 10 anos. Dessa forma, com tais ajustes seria possível corrigir-se a partição de forma a reorganizar a distribuição da seguinte forma, como se pode observar graficamente:

Gráfico 1 - Distribuição da Partilha Tributária atual e a Ideal.



Fonte STN.

Elaboração: FECAM

Ou seja, é a proposta abonada pelas entidades preocupadas com a quantidade de responsabilidades repassadas aos municípios, sem que ocorra descentralização de recursos para fazer frente a tais responsabilidades novas. Propõe, resumidamente, um novo pacto baseado na repartição financeira, em que num horizonte a ser determinado em conjunto os municípios passem a receber o equivalente a 30% do total dos tributos arrecadados, de forma

que a cada momento esses repasses elevem-se até atingir-se o objetivo pactuado e reforçando o federalismo brasileiro.

Uma forma de operacionalizar esta proposta seria através de Emenda à Constituição para incluir ao Art. 159 da CRFB/88 a destinação aos Municípios de 10% (dez por cento) da arrecadação do imposto sobre operações financeiras, da contribuição social sobre o lucro líquido e da contribuição para o financiamento da seguridade social. Referido repasse ocorreria de forma gradual, 2% ao ano até atingir os 10%, beneficiando os Municípios conforme anexos 09 e 10, constantes ao final do presente trabalho.

Há de se reconhecerem (e o movimento o faz) as conquistas obtidas em sua longa história, principalmente na última década. A luta do municipalismo tem surtido efeitos, percebidos pelos avanços na repartição dos recursos.

Observam-se muitas conquistas, nos últimos doze anos, , como a possibilidade de que os municípios saquem até 70% dos depósitos judiciais (Lei 10.819/03); a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 42/03, que partilhou a CIDE e foi a primeira contribuição social a ser dividida com estados e municípios; a regulamentação da lei do ISS, principal fonte de arrecadação própria dos municípios brasileiros (em 2003, eram arrecadados R\$ 7 bilhões; em 2007, o valor alcançou R\$ 18 bilhões); a criação do PNATE, que possibilitou a destinação de um auxílio financeiro aos municípios para o custeio do transporte escolar; o repasse direto aos municípios do salário-educação; a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), que estabeleceu um canal permanente de diálogo entre os municípios e o governo federal; a incorporação dos recursos do PAES ao FPM; a renegociação das dívidas com o INSS; a transferência da cobrança da dívida ativa (Resolução 33/2006, do Senado Federal) e o aumento do valor per capita da merenda escolar.

Há ainda outras conquistas acumuladas, que são importantes assinalar para ressaltar a importância do movimento e sua continuidade. Exemplificando, citam-se entre as conquistas quatro mecanismos de repasses imediatos e um de longo prazo com proeminente relevância às comunidades locais:

A) ADICIONAL DE 1% AO FPM EM 2007 e o CAF – segundo Matsumolo et al. (2012, p 66) aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.



Em 2003, as primeiras ações do governo, para com os entes federados locais, foram a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) e o Ministério das Cidades. Outra medida foi o aumento em 1% nos repasses do FPM.

e, em 2007, os Municípios começaram a receber o repasse, por meio da aprovação da redação da Emenda Constitucional no 55/2007. O valor é transferido às prefeituras no primeiro decêndio de dezembro e refere-se a 1% da arrecadação do IPI e do IR de dezembro do ano anterior até novembro do ano corrente. O repasse auxilia os gestores municipais no planejamento do encerramento do ano e no pagamento do 13º salário dos servidores públicos municipais.

Referente ao supracitado, a Emenda Constitucional Nº 55, de 20 de setembro de 2007 aumentou a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios, alterando o art. 159 da Constituição Federal de 1988.

B) ADICIONAL NO MONTANTE DE R\$ 1.950.000.000,00 (UM BILHÃO, NOVECENTOS E CINQUENTA MILHÕES DE REAIS) AOS MUNICIPIOS EM 2012— onde a presidente da república, através da medida provisória nº 585/ 2012, depois convertida na lei nº 12.789/2013, pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, sob o pretexto de fomentar as exportações do País, concede uma ajuda financeira a todos os municípios para que consigam fechar as contas do final do mandato 2009 – 2012.

C) AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS NO MONTANTE DE R\$ 3.000.000.000,00 (TRÊS BILHÕES DE REAIS) EM 2013 E 2014 - com o objetivo de incentivar a melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais. O montante referido foi entregue aos Municípios em 2 (duas) parcelas iguais de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais), na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em duas parcelas, sendo a primeira parcela em 15 de setembro de 2013, e a segunda em 15 de abril de 2014, de acordo com os coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios, estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União para cada exercício.

D) ELEVAÇÃO DO FPM DE 23,5% PARA 24,5% POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 84/2014 autorizando a União a repassar ao Fundo de Participação dos Municípios o percentual de 0,5% (cinco décimos por cento) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados acrescentando-se 0,5% (cinco décimos por cento) a cada exercício, até que se alcance o percentual de 1% (um por cento).

A partir desta lei, os municípios terão direito a 24,5% do valor arrecadado de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O repasse será

feito em duas parcelas, em julho de cada ano. O primeiro, em 2015, será de 0,5%; assim o valor destinado às prefeituras passará de 23,5% para 24%. Depois, em 2016, mais 0,5%, que atingirão 24,5%. Segundo o economista da FECAM, Alison Fiuza, o “aumento para os 295 municípios de Santa Catarina vai representar cerca de R\$ 70 milhões em 2015 e de R\$ 140 milhões em 2016”.

E) DISTRIBUIÇÃO IGUALITÁRIA DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO (LEI 12.734/2012) – que distribuirá de forma igualitária os Royalties do petróleo entre todos os estados e municípios do País, uma vez que o petróleo, assim como toda riqueza do subsolo, pertencem ao coletivo, dando um incentivo maior para investir em saúde e educação.

Trata-se o presente estudo de um esforço bastante complexo, devido às condições históricas da introdução do federalismo e os pactos contemplando a autonomia e a descentralização de poder político e financeiro, considerando-se a organização do movimento municipalista, as vitórias e derrotas ao longo da história e as conquistas acumuladas no último período, seja da constituição de 1988 à frente, seja as da última década.

Para se obter um quadro completo, outro elemento precisa ser assinalado, tendo em vista a complexa realidade brasileira quando são debatida as finanças do setor público, que é a delicada questão da dívida pública, apresentando-se como um limitador ao debate de um novo pacto federativo.

Ouriques (2015)<sup>29</sup> nos traz esse elemento extremamente importante: a histórica dívida externa e interna do setor público vem crescendo galopantemente. Segundo esse autor, só no ano de 2014 mais de 45% do orçamento da união foi destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, sendo a seguinte a principal consequência do fenômeno:

o governo destina a metade do orçamento público, ou seja, quase a metade de tudo que arrecada em impostos para o pagamento dos juros da dívida que, não obstante, segue crescendo em ritmo vertiginoso. Em 2014, por exemplo, o governo destinou 45,11% de toda a arrecadação fiscal para o pagamento de juros e amortização parcial da dívida. É como se o país funcionasse no ritmo de uma economia de guerra, tal como Nicarágua nos anos 1980. No entanto, a dívida segue crescendo todos os meses, alimentando o rentismo dos detentores dos títulos da dívida pública.

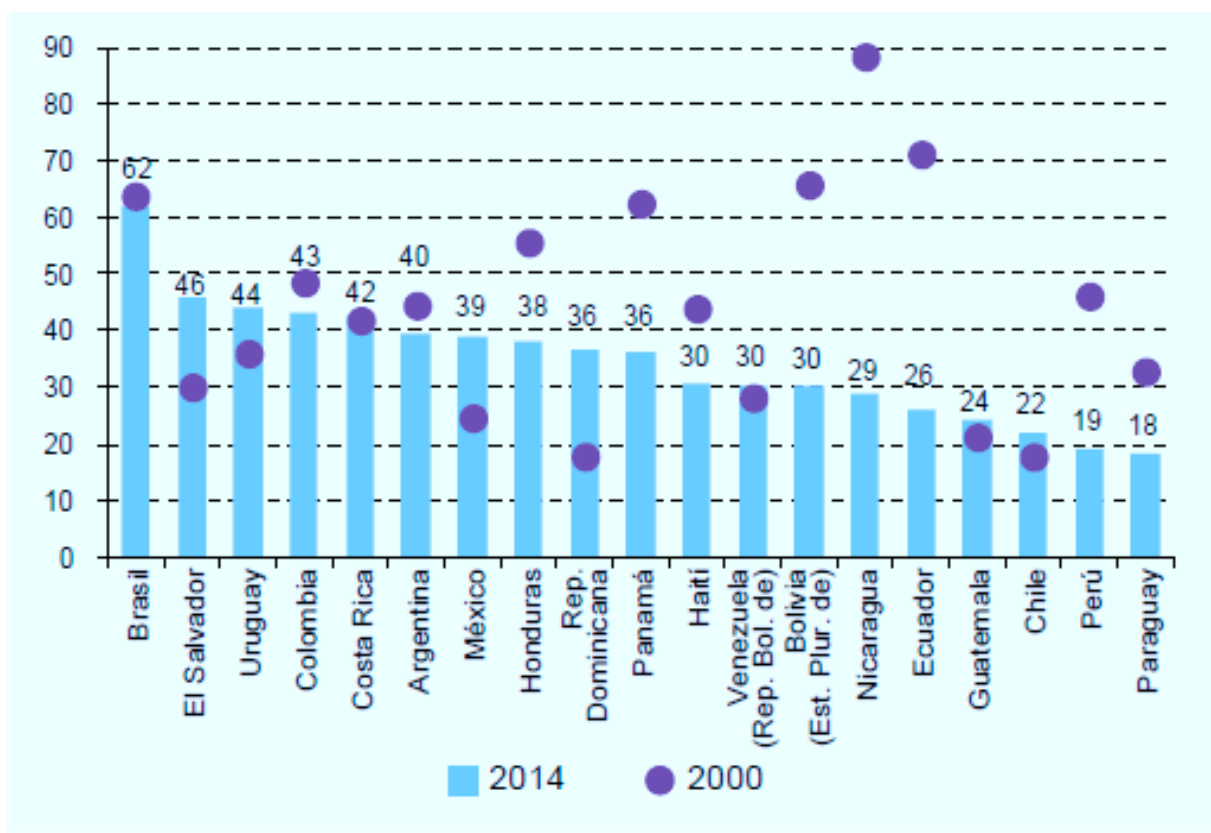
---

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/noticia/crise-fiscal-ou-financeira>> Acesso em: 24 de Junho de 2015

Esse é um problema que limita imensamente o debate sobre um pacto necessário, pois já em junho do ano de 1994, no lançamento do Plano Real, a dívida interna era de aproximadamente 64 bilhões de reais e, ao término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a dívida já estava em 720 bilhões de reais e em 2010 chegou a 1,5 trilhão de reais, alcançando em 2014 a cifra de 3 trilhões de reais. Segundo Ouriques (2015), a multiplicação da dívida não tem segredo: “os economistas decidiram controlar a inflação com a brusca elevação da taxa de juros em patamares superiores aos 50%”.

Esse problema ainda é tema do Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, publicação anual da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que na edição de 2015 indica que o Brasil, conforme apresentado no Gráfico a seguir, apresenta a maior Dívida da América Latina, o que representa 62% do Produto Interno Bruto (PIB). O estudo apresenta que esse mesmo índice foi observado no ano de 2000.

Gráfico 2 - América Latina (19 países): Dívida pública em percentagem do respectivo PIB, por países, 2000 – 2014



Fonte: CEPAL

Voltando às organizações do movimento municipalista, Boisier já antevia a necessidade de os menores Entes, para lograrem êxito, deveriam se associar a entidades um

pouco maiores, de forma voluntária, criando novos espaços de intervenção e aproximando as autoridades locais, conforme segue:

regiões pivotais podem associar-se a outras regiões pivotais ou simplesmente a outros territórios organizados, de forma livre, voluntária e democrática, submetendo a associação ao único requisito da contigüidade geográfica, para dar origem a regiões de maior tamanho, denominadas regiões associativas. (BOISIER 1995, p.118).

Em grande parte do Brasil elas existem e, de acordo com Matsumolo et al (2012), são as Associações de Municípios, organizações dinâmicas e funcionam pela lógica de redes, seus contatos são mais informais, apesar de na maioria das vezes possuírem uma estrutura de apoio com funcionários, locações físicas e recursos próprios.

Essa informalidade permite que os gestores participem de forma ativa e com custos menores sem comprometer a administração de seus Municípios, ao mesmo tempo em que aglutinam esforços quando seus interesses são fortemente ameaçados. Matsumolo et al (2012, p. 153)

As associações, em geral, excedem a representação política partidária, acercando-se caráter de apoio técnico local.

Outro tipo de atividade que foge da pura concepção política é a execução de cursos e seminários com vistas ao aperfeiçoamento dos técnicos locais. A troca de informação e a busca de palestrantes abrem novas perspectivas para os gestores, que sem esse arranjo não teriam acesso a uma série de fomentos para sua capacitação. O intercâmbio de informações e de experiências advindo do contato entre os gestores locais aperfeiçoa as políticas locais e encontra melhores formas de fornecer serviços públicos com maior eficiência, eficácia e efetividade. Matsumolo et al (2012, p. 153)

A lógica de aglutinação se dá no sentido de acumular poder político, mas principalmente mecanismos de colaboração técnica que colaborem na caminhada dos entes autônomos, independentes e descentralizados da federação, em sua difícil caminhada com suporte técnico operacional, de forma a atender à demanda local, mas perpassando os limites do local, pois um Ente sozinho não teria como fazer.

À FECAM são associadas 21 dessas Associações Regionais de municípios e, na região prospectada, a entidade representativa e aglutinadora, é a **AMUREL**<sup>30</sup> uma entidade que busca a integração político-administrativa, econômica e social dos seus 18 municípios associados: Armazém, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Grão Pará, Gravatal, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Pedras Grandes, Pescaria Brava, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho, Treze de Maio e Tubarão.

<sup>30</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.amurel.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

## 5. O PACTO FEDERATIVO: PERSCRUTANDO A REALIDADE À LUZ DO CONTEXTO ESPECÍFICO DA AMUREL

Como recorte da realidade brasileira, o presente capítulo pretende perquirir a relação dos tributos arrecadados identificando e correlacionando a evolução dos gastos dos municípios que compõem a Associação de Municípios da Região de Laguna (AMUREL), e a evolução dos repasses dos demais Entes, a fim de identificar a repartição equânime de responsabilidades e recursos adequados para a manutenção do pacto federativo.

Pretende-se mediante essa relação, debater sobre a necessidade de uma nova repactuação no tocante à repartição dos recursos gerados pela tributação, de forma a dar capacidade aos municípios de oferecerem tratamento adequado às políticas públicas e aos seus cidadãos, da forma esperada num sistema federado, em que ocorre descentralização de poder com autonomia e nas condições esperadas pela população local.

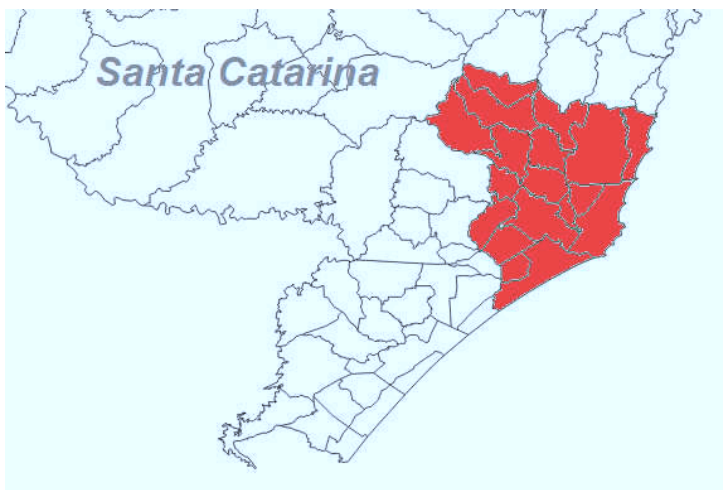
Este capítulo examinará a experiência vivenciada pelo poder público federado de Desconcentração e Autonomia, a partir da repartição tributária, naquilo convencionalmente chamado de pacto federativo, utilizando-se para tal um recorte da realidade brasileira, ou seja, as finanças públicas dos dezoito municípios que articulam-se em Associação na região de Laguna – Santa Catarina, testando o conceito de descentralização apresentado no segundo capítulo.

### 5.1 A Amurel como recorte da realidade

No sul de SC, 18 municípios se unem em uma forma de organização sugestiva, nos termos recomendados por Boisier (1995, p.118) associados “territorialmente e organizados, de forma livre, voluntária e democrática, submetendo a associação ao único requisito da contiguidade geográfica”, formando uma das entidades mais atuantes do estado de Santa Catarina<sup>31</sup>, a qual já devidamente descrita no capítulo anterior, e que, entre seus municípios encontra-se um recorte da realidade nacional. Uma amostra da realidade por que passam os 5.570 municípios que formam junto com os 26 estados e União, a República Federativa do Brasil.

---

<sup>31</sup> De acordo com Celso Heidemann - Diretor Executivo da AMUREL em entrevista concedida exclusivamente ao presente estudo, no dia 28 de outubro de 2015, no município de Tubarão.



**Figura 2** - Municípios do sul do Estado de Santa Catarina que formam a Amurel.  
**Elaboração** própria

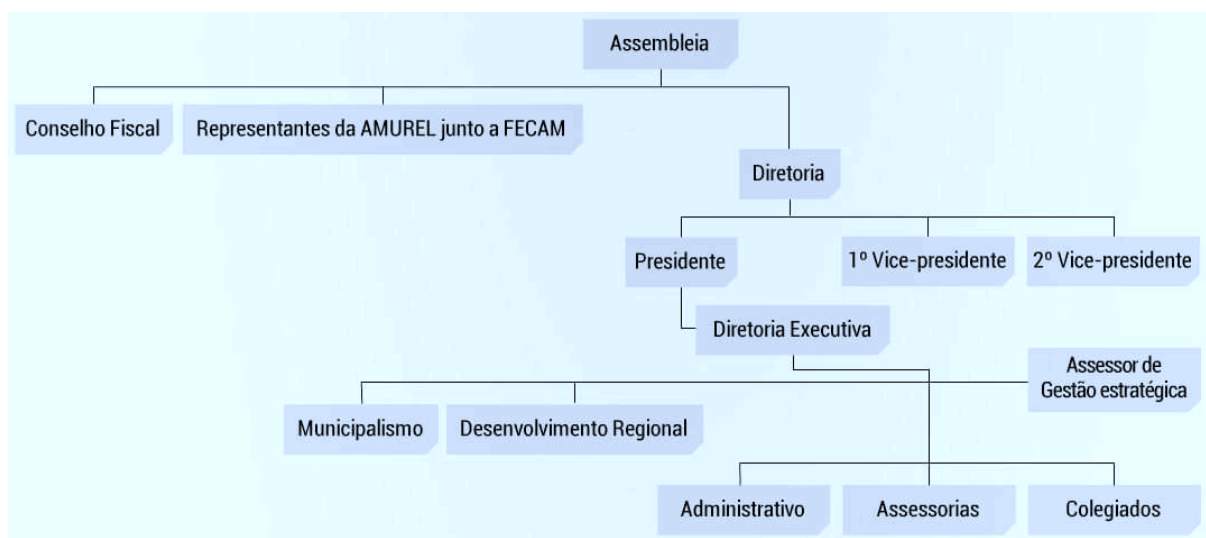
A AMUREL (Associação dos Municípios da Região de Laguna) é uma instituição registrada, com personalidade jurídica de direito privado, reconhecida como instituições de utilidade pública, sem fins lucrativos e com estatuto e estrutura própria. Existe há 45 anos e envolve, entre seus municípios membros, aproximadamente 394 mil pessoas em uma extensão territorial de 4.115,246 km<sup>2</sup>.

A Instituição obteve no ano de 2014 uma receita anual de R\$ 1.921.426,86 (um milhão, novecentos e vinte e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais e oitenta e seis centavos), e desses, 94,41% advindo da contribuição dos municípios membros, 2,51% de saldo do exercício anterior e 3,08% de outras fontes, e, uma despesa anual de R\$ 1.856.567,70 (um milhão, oitocentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta e sete reais e setenta centavos).

A AMUREL possui estrutura organizacional formada por: I – A Assembleia Geral; II – O Conselho de Administração; III – A Diretoria Executiva, à qual estão ligadas as Assessorias, Administrativa e Técnica. IV – O Conselho Fiscal.

Atualmente, existem 09 (nove) assessorias ligadas à Diretoria Executiva, que prestam assessoria aos municípios associados, sendo elas: 1) Engenharia e arquitetura; 2) Serviço social e Saúde; 3) Movimento econômico e tributação; 4) Administração, contabilidade pública, controladoria e jurídico; 5) Meio ambiente e agricultura; 6) Eventos (cursos e capacitações); 7) Tecnologia da informação; 8) Comunicação social; 9) Assessoria de gestão estratégica.

Figura 3 - Estrutura Organizacional da AMUREL



Fonte - Amurel (2014, p. 6)

Atualmente, a AMUREL integra um conjunto de outras entidades, de forma a dar maior resolutividade aos desafios regionais, trazendo benefícios aos municípios, por meio da atuação conjunta e sinérgica, são estes: 1) o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar, 2) o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Urussanga, 3) o Conselho Político Empresarial, 4) Conselho Universitário da Unisul, 5) Casa do Micro Crédito, 6) Parque Ambiental Tractebel, 7) Agência de Desenvolvimento Regional da Amurel – Adram, 8) Parque Nacional de São Joaquim (PNSJ), 9) Escola de Gestão Municipal (Egem), 10) o Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS/AMUREL. Participa ainda das entidades do movimento municipalista, quais sejam: a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), e a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Segundo o Diretor da AMUREL, a associação se fortaleceu a partir do momento de maior arrocho, por parte do governo central, na uniformização dos procedimentos e na exigência de capacidades técnicas na apresentação de projetos para captar e executar convênios nos municípios com recursos do governo federal. Os gestores municipais acabaram se envolvendo mais e fortalecendo a Entidade para que ela pudesse servir como suporte no atendimento a tais exigências.

Percebe-se evolução desse atendimento no gráfico a seguir, onde é possível identificar os atendimentos efetuados para os municípios da Amurel por sua equipe técnica:

Gráfico 3 - Atendimentos efetuados pelos técnicos da Amurel aos municípios associados nos anos de 2009 - 2014



Fonte - Amurel (2014, p. 43).

O Gráfico apresentado acima foi obtido através do Software Group Office, um sistema de gerenciamento interno de atendimento, implantado na Amurel no ano de 2009, para medir o serviço prestado e fazer o controle do atendimento às demandas solicitadas à entidade. Pode-se observar a crescente demanda entre 2010 e 2013, e, em 2014, tais demandas diminuíram em quantidade, de acordo com o Diretor Executivo da Amurel, porém evoluíram no sentido da qualidade dos projetos solicitados.

Os projetos requeridos foram exigidos completos, nos termos que órgãos financiadores estabelecem para liberação de recursos e na qualidade necessária para a posterior execução e prestação de contas necessárias, de forma a dar condições aos municípios de buscarem recursos externos aos seus caixas.

Para se ter uma ideia, no ano de 2014, a área de engenharia da Amurel, desenvolveu 355 projetos arquitetônicos com seus respectivos complementos (projetos estruturais, elétricos, hidrossanitários, preventivos contra incêndios e Sistemas de proteção contra descargas elétricas) às prefeituras, o que representou R\$ 94.698.673,67 (noventa e quatro milhões, seiscentos e noventa e oito mil, seiscentos e setenta e três reais e sessenta e sete centavos) em projetos.

Já no ano de 2013, o setor de engenharia desenvolveu 559 projetos, perfazendo um total de aproximadamente R\$ 210 milhões de reais, em custo orçado pela Amurel.

Frente às demandas apresentadas pelos gestores locais, organizou-se, entre 2012 e 2015, alguns consórcios como o Consórcios de Saúde e o Consórcio de Gestão de Resíduos Sólidos, que funcionam junto à sede da Associação, porém dotados de personalidade jurídica própria.



No tocante aos resíduos sólidos, através da Lei Federal 12.305/2010 é exigido dos municípios um plano para solucionar o problema da destinação de resíduos; além disso, no artigo 18 §1º da referida lei fica estabelecido que: “Serão priorizados no acesso aos recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos”. Frente a mais essa demanda difícil para os municípios com poucos funcionários qualificados, a Amurel buscou, mediante termos de parcerias e convênios, a solução de forma integrada com os municípios interessados.

Os “Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS” estão sendo desenvolvidos sob a responsabilidade da Associação de Municípios da Região de Laguna - AMUREL, nos municípios de Armazém, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Grão Pará, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Pescaria Brava, Pedras Grandes, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho, Treze de maio, Tubarão que concordaram em receber auxílio e participar na elaboração e conclusão do Plano.

Através dos consórcios de municípios em diversas áreas, como na saúde, por meio do CIS-Amurel podem-se adquirir medicamentos e exames com rapidez e assessoria qualificada, a preços melhores que se fosse licitado pelo município. O mesmo ocorre pela forma qualificada da compra, propiciada pela disponibilidade de técnicos qualificados e pela quantidade licitada que diminui o preço. Em 2014, a título de exemplo, foram fornecidos 39.235 exames por 55 fornecedores licitados a um custo total de R\$ 1.425.187,95 (um milhão quatrocentos e vinte e cinco mil, cento e oitenta e sete reais e noventa e cinco centavos), uma média de R\$ 36,32 (trinta e seis reais e trinta e dois centavos) cada exame, o que significa grande benefício à população e às administrações locais.

A tabela abaixo demonstra em números a economia que os municípios consorciados da Amurel obtiveram na aquisição dos serviços e a economia auferida pelos cofres públicos municipais.

Tabela 2 - Procedimentos efetuados em 2014 pelos municípios da Amurel e o valor pago (em Reais), comparado com o valor médio licitado às prefeituras e o valor de mercado.

Município	Quantidade de Procedimentos realizados	Comparativo de valores pagos pelo CIS, equanto a prefeitura e o particular pagaria		
		CIS-AMUREL	Prefeitura	Particular
ARMAZÉM	4.786	68.919,95	128.786,06	245.181,86
BRAÇO DO NORTE	2.112	133.279,80	249.050,97	474.141,21
CAPIVARI DE BAIXO	1.237	131.350,53	245.445,88	467.277,86
GRAVATAL	2.293	65.769,82	122.899,63	233.975,31
GRÃO PARÁ	1.040	63.221,79	118.138,30	224.910,72
IMARUÍ	848	24.654,09	46.069,44	87.706,62
IMBITUBA	1.203	119.534,98	223.366,96	425.244,19
JAGUARUNA	273	27.139,14	50.713,08	96.547,15
LAGUNA	839	153.967,76	287.709,17	547.738,37
PEDRAS GRANDES	284	29.046,59	54.277,40	103.332,88
PESCARIA BRAVA	1.028	62.078,28	116.001,50	220.842,70
RIO FORTUNA	4.431	42.883,90	80.134,25	152.558,94
SANGÃO	3.337	63.858,43	119.327,94	227.175,56
SANTA ROSA DE LIMA	3.819	33.393,43	62.400,05	118.796,71
SÃO LUDGERO	1.568	75.237,12	140.590,53	267.655,11
SÃO MARTINHO	1.728	49.250,41	92.030,92	175.207,71
TREZE DE MAIO	4.221	66.971,93	125.145,93	238.251,80
TUBARÃO	4.292	214.600,00	401.008,55	763.436,80
<b>TOTAL - CIS-AMUREL</b>	<b>39.239</b>	<b>1.425,187,95</b>	<b>2.663.096,54</b>	<b>5.069.981,50</b>

Fonte - Amurel (2014, p.26)

Através do Gráfico e de informações repassadas pelo Diretor Executivo da Amurel, os municípios economizaram em média 14% na aquisição de medicamentos e no caso dos exames de tomografia, ressonância magnética, ultrassonografia, cintilografia, cateterismo, mamografia, colonoscopia e consultas especializadas teriam pago 87% superior ao adquirido de forma consorciada.

Essa é apenas parte das ações desenvolvidas, segundo o Diretor Executivo, que aponta a Amurel como uma das entidades mais atuantes entre as Associações de Municípios, no Movimento Municipalista. Além de apoiar a pauta e as atividades estaduais e nacionais do movimento, atua no sentido de acompanhar as receitas municipais além dos repasses de tributos.

Parte dessas receitas são auferidas através do repasse do IPI e o ICMS. A equipe da Amurel acompanha orientando e informando os agentes locais, prefeitos, fiscais, secretários e demais agentes, visando o incremento da arrecadação municipal, através da correção dos erros e omissões da Declaração de Informações do ICMS e Movimento Econômico (DIME).

Segundo o Diretor Executivo, em 2014 foram feitos 1.590 ajustes manuais dos lançamentos do DIMES<sup>32</sup>, representando um ajuste total de R\$ 159.868.310,26 de mais valor adicionado no ano de 2014. Esses ajustes a favor dos municípios da Amurel, impactarão diretamente nas partições do ICMS nos anos de 2015 e 2016, melhorando a distribuição de recursos às municipalidades da região em relação ao bolo arrecadado no estado de Santa Catarina.

O ICMS é uma das receitas relevantes dos municípios, um dos principais repasses do governo do estado, conforme apresentado no Capítulo 04 e no anexo 08 ao final do presente trabalho. Os ajustes efetuados através do acompanhamento da Amurel significaram um ajuste no valor agregado, em média, nos municípios da região, em quase 20% do valor adicionado, um trabalho muito significativo à saúde financeira dos municípios.

A Amurel tem sido, ainda, ponto de apoio aos governos locais por meio da composição de colegiados temáticos, onde os Secretários, procuradores e chefes de departamento de cada prefeitura reúnem-se e socializam seus problemas, angústias e soluções utilizadas que possam ser empregadas de forma efetiva em outras localidades, para dar qualidade aos seus serviços. De acordo com a própria Amurel (2014, p.28), a entidade fornece o local e “dá suporte a todas as reuniões dos colegiados, disponibilizando funcionários para acompanhamento e apoio da coordenação, sendo o elo de comunicação entre seus membros”.

Em 2014, foram 09 colegiados atuantes, em aproximadamente 80 reuniões, com 1.313 participantes (AMUREL, 2014, p.28), e no ano de 2015 outros novos foram criados, demonstrando a importância e a demanda dos agentes locais por esse mecanismo de interação.

Entre inúmeras outras atividades ficam claras as ações desenvolvidas pela Associação dos Municípios da Região de Laguna, de forma a propiciar desenvolvimento e o aprimoramento aos Entes locais e seus gestores e a sua respectiva e inquestionável importância ao municipalismo.

---

<sup>32</sup> DIME - Declaração de informação do ICMS e do Movimento Econômico – é o meio utilizado desde 2005 de Secretaria estadual de Fazenda para apurar o Valor Adicionado individual de cada empresa, os rateios de frete, energia elétrica e demais informações que vão compor o valor adicionado do Município. É proporcional a esse Valor Agregado Municipal que 21,25% do total do ICMS do estado será destinado (ver anexo 8). Quando o contribuinte deixa de preencher, ou preenche de forma errada, mesmo tendo recolhido todos os impostos adequadamente, o município perde todo o retorno passível da referida declaração, sendo absorvidos pelos demais municípios do Estado.

Já sobre os Entes, tem-se que à **AMUREL**<sup>33</sup> integram-se político-administrativa, econômica e socialmente dezoito municípios associados. Na sequência, observam-se alguns dados. Nas três tabelas a seguir, apresentam-se o tempo de emancipação e a população em 01 de julho de 2014 e a extensão territorial de cada um destes municípios.

Como se pode observar existem municípios com mais de três séculos de existência, assim como o fato de a grande maioria existir anteriormente a fundação da Amurel e até da própria CRFB/88.

Tabela 3 - Tempo de emancipação dos municípios que compõem a Amurel

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>2.015</b>
Laguna	339 ANOS
Tubarão	145 ANOS
Imaruí	125 ANOS
Jaguaruna	85 ANOS
Braço do Norte	60 ANOS
Rio Fortuna	57 ANOS
Imbituba	57 ANOS
Grão Pará	57 ANOS
Armazém	57 ANOS
Treze de Maio	54 ANOS
Pedras Grandes	54 ANOS
Gravatal	54 ANOS
São Martinho	53 ANOS
São Ludgero	53 ANOS
Santa Rosa de Lima	53 ANOS
Sangão	23 ANOS
Capivari de Baixo	23 ANOS
Pescaria Brava	12 ANOS
<b>AMUREL</b>	45 ANOS

Fonte - Elaboração própria com dados disponibilizados pela AMUREL.

Na Tabela a seguir, observa-se a evolução da população nos municípios que compõem a AMUREL entre os anos de 1940 a 2014

<sup>33</sup> As informações são do site da entidade disponível em < <http://www.amurel.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

Tabela 4 - População na AMUREL: 1940-2014.

MUNICÍPIOS	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	Estimativa 2017/2014
Armazém	-	-	6.149	7.117	5.989	6.461	6.873	7.360	7.730	8.251
Braço do Norte	-	-	9.587	10.540	11.967	20.262	24.692	29.845	29.018	31.319
Capivari de Baixo	-	-	-	-	-	17.263	18.561	20.238	21.689	23.342
Grão Pará	-	-	6.155	7.025	6.097	5.830	5.927	6.219	6.223	6.448
Gravatal	-	-	-	8.438	8.084	8.851	10.799	12.382	10.636	11.148
Imaruí	16.871	19.611	21.128	21.041	18.973	13.825	13.404	12.134	11.672	11.117
Imbituba	-	-	15.724	20.498	25.155	32.876	35.700	38.681	40.200	42.708
Jaguaruna	9.709	9.889	11.649	14.397	14.699	13.416	14.613	15.828	17.291	18.704
Laguna	33.128	38.189	29.305	35.042	39.531	43.870	47.568	49.263	51.554	44.316
Pedras Grandes	-	-	-	5.912	5.249	5.059	4.921	4.833	4.107	4.089
Pescaria Brava	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.761
Rio Fortuna	-	-	5.486	4.440	4.010	4.220	4.320	4.411	4.446	4.569
Sangão	-	-	-	-	-	6.789	8.128	9.616	10.402	11.532
Santa Rosa de Lima	-	-	-	1.772	1.723	1.873	2.007	2.077	2.065	2.122
São Ludgero	-	-	-	4.597	4.564	7.501	8.587	10.203	10.993	12.192
São Martinho	-	-	-	3.470	3.036	3.331	3.274	3.209	3.211	3.232
Treze de Maio	-	-	-	6.326	6.565	6.281	6.716	7.039	6.877	7.052
Tubarão	53.717	67.045	62.588	66.876	75.242	83.728	88.470	94.292	97.281	102.087
Amurel	113.425	134.734	167.771	209.053	222.800	272.585	293.761	315.248	324.759	353.989
Estado	1.178.340	1.560.502	2.146.909	2.901.660	3.628.292	4.875.244	5.356.360	5.866.568	6.249.682	6.727.148
Brasil	41.236.315	51.944.397	70.608.046	93.134.846	119.011.052	157.070.163	189.799.170	184.184.264	190.755.799	202.768.562

Fonte - IBGE

Elaboração: AMUREL

Referente à extensão territorial dos municípios da Amurel, podem ser observados os dados na tabela abaixo, organizados da menor à maior em Km<sup>2</sup>.

Tabela 5 Municípios da Amurel e a extensão territorial

Municípios	Ext Territorial
Capivari de Baixo	53,165
Sangão	83,058
São Ludgero	107,571
Pescaria Brava	120,600
Treze de Maio	161,081
Gravatal	168,473
Pedras Grandes	171,821
Armazém	173,484
Imbituba	184,787
Santa Rosa de Lima	202,977
Braço do Norte	221,311
São Martinho	224,531
Rio Fortuna	300,315
Tubarão	301,755
Grão Pará	328,097
Jaguaruna	329,459
Laguna	440,525
Imaruí	542,236

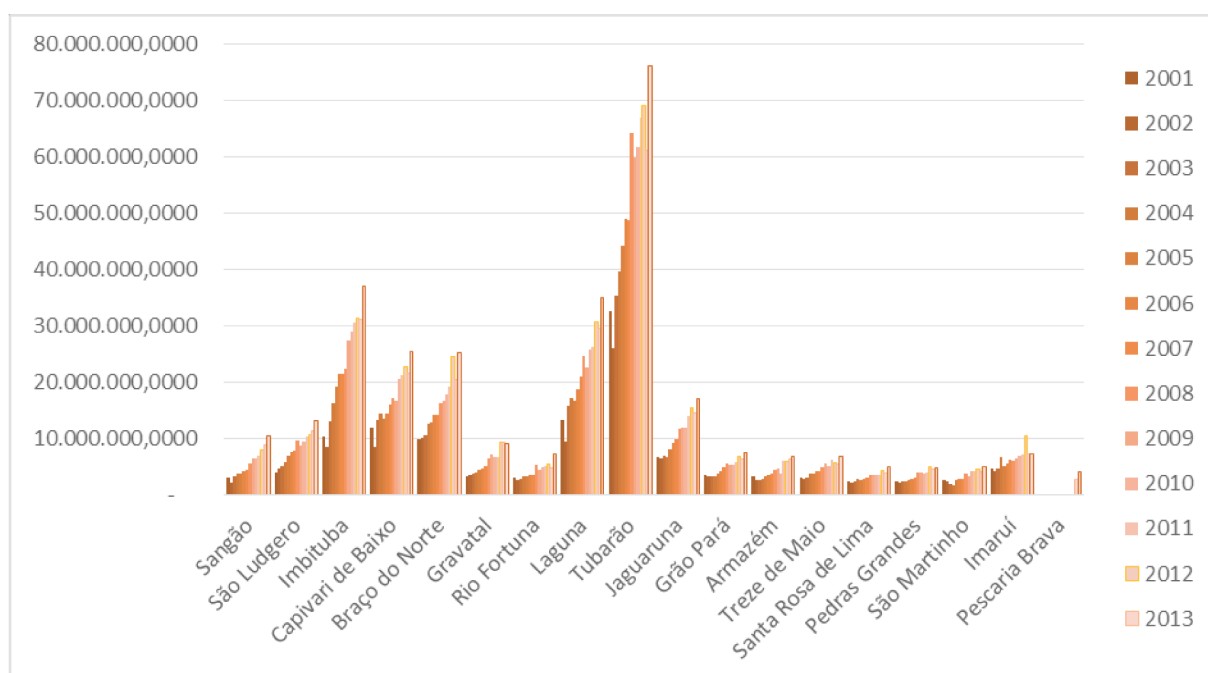
Fonte - Elaboração própria com dados do IBGE

Constata-se a disparidade existente entre as extensões territoriais, uma vez que entre o menor (Capivari de Baixo) e o maior (Imaruí) existe uma diferença de mais de 10 vezes. Ou seja, seriam necessários mais de 10 municípios de Capivari de Baixo para preencherem geograficamente a extensão territorial ocupada por Imaruí, a título de exemplo.

Para observação da área financeira e tributária, serão utilizados dados do FPM, da arrecadação total da AMUREL, arrecadação municipal entre outros dados municipais.

No gráfico abaixo, podemos mensurar cada Ente pelos seus respectivos gastos e observar a evolução destes. Os dados foram deflacionados, utilizando o Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas e estão em reais do ano de 2001.

Gráfico 4 - Evolução dos Gastos do Municípios da Amurel, em reais de 2001.



**Fonte** - Elaboração própria com dados do TCE e SEF. Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Tubarão, hierarquizando-se pelos Gastos totais, é a cidade polo dos municípios da região, seguida por Imbituba, Laguna e Capivari de Baixo quanto à movimentação de recursos, conforme observado no gráfico anterior.

Cabe ressaltar, conforme já tratado no capítulo 4, principalmente nas páginas 50 e 51 do presente trabalho, que o FPM possui uma metodologia própria de distribuição, ajustada anualmente pelo TCU com dados do IBGE.

De cada R\$100,00 (cem reais) arrecadados líquidos do IPI e IR, R\$86,40 (oitenta e seis reais e quarenta centavos) são destinados aos municípios de interior, enquadramento aos quais se ajustam os 18 municípios em questão. Desses 4,1997%, ou seja, R\$3,63 (três reais e sessenta e três centavos) aproximadamente serão destinados aos municípios do interior do estado de Santa Catarina.

Cada município estado possui um índice utilizado para fazer a distribuição pelo Banco Central a cada dez dias. Como exemplo, apresentam-se os referidos índices na sequência:

Tabela 6 - Índice FPM dos municípios da Amurel, determinado pelo TCU em dezembro de 2014 aos municípios da Amurel.

Municípios	Armazém	Braço do Norte	Capivari de Baixo	Grão Pará	Gravatal	Imaruí	Imbituba	Jaguaruna	Laguna
Índice FPM	0,60	1,60	1,20	0,60	0,80	0,80	1,80	1,20	2,00

Municípios	Pedras Grandes	Pescaria Brava	Rio Fortuna	Sangão	Santa Rosa de Lima	São Ludgero	São Martinho	Treze de Maio	Tubarão
Índice FPM	0,60	0,60	0,60	0,80	0,60	0,80	0,60	0,60	3,20

Fonte - Elaboração própria com dados disponibilizados pelo TCU.

A distribuição dos índices varia de 06 até 4,0, e utiliza a seguinte síntese do cálculo de distribuição financeira de recursos do FPM para os Municípios do Interior :

$V = (C \times (PE \times FPM-Int) ) / S \rightarrow$  Onde: V = Valor da cota do Município; C = Coeficiente individual do Município; PE= percentual de participação do Estado de origem no FPM-Interior ;FPM-Int = valor financeiro do FPM destinado aos Municípios do Interior (86,4 % do montante do FPM Total ); S = Somatório de coeficientes de todos os Municípios do Estado.

Assim, utilizando-se Tubarão como exemplo, de cada R\$100,00 arrecadado líquido, do IR e IPI pelo Governo Federal:  $V_{Tubarão} R\$ = (3,2 \times (R\$3,63) ) / S \rightarrow R\$11,62/S$ . Observa-se que, no Estado, a repartição se relativiza dependendo da soma de todos os coeficientes finais de cada município.

A partir de cálculo próprio, chegou-se ao valor de S= 296,4 para o ano de 2015, de acordo com dados do TCU<sup>34</sup>, referente aos municípios de SC. Isso significa que o município de Tubarão receberia nesse exercício hipotético,  $R\$ 11,62/296,4 = 0,04$ , ou seja, de cada R\$ 100 reais arrecadado líquido de IR e IPI, R\$0,04 (quatro centavos) seriam destinados ao município de Tubarão.

Dando sequência ao estudo em tela, uma vez apresentadas as principais características da região e dos municípios, serão feitos dois exercícios: o primeiro

<sup>34</sup> Disponível em <www.tcu.gov.br>.

comparando os dados de alguns municípios, aproveitando aqueles que possuem realidades antagônicas quanto a sua extensão territorial, tempo de emancipação e população, sendo os mesmos a priori Capivari de Baixo e Imaruí; Laguna e Capivari de Baixo; e, Tubarão e Santa Rosa de Lima; e, o segundo, a observação isolada do município de Imaruí, a fim de se obter um quadro mais aprofundado das condições do Pacto federativo

Serão utilizados os dados referentes aos gastos totais e a arrecadação municipal, de forma a permitir identificar e abordar aspectos da realidade de cada município, ou o somatório regional, para se perceber a composição da arrecadação bem como os principais impostos gerados localmente e os repasses dos demais Entes estadual e nacional.

## 5.2 Da realidade vivenciada pelos municípios que compõem a Amurel, dada a deterioração do fundo de participação dos municípios e frente as suas responsabilidades como Ente federado.

Na Fecam (2015c), o cenário econômico vivenciado pelos Entes é muito adverso, devido à travessia de uma crise de proporções mundial. A União sinalizou com um contingenciamento daquelas despesas que não estão entre as obrigatórias, em R\$ 79,5 Bilhões de reais e um ajuste fiscal já executado pelo governo federal na ordem de R\$ 31 Bilhões de reais entre os meses de janeiro a agosto de 2015. Tais recursos não aplicados impactam as ações planejadas em muitos municípios brasileiros, retiram recursos dessa própria economia e diminuem os investimentos em saúde, educação e infraestrutura pelos demais Entes

Já no governo do Estado, no mesmo período, R\$ 38,77 milhões foram contingenciados em despesas com custeio dos serviços públicos e R\$ 91 milhões em investimento, uma diminuição real de R\$ 130,13 milhões. Nos municípios da Amurel, essa realidade se faz presente através das medidas adotadas pelos gestores locais com: a Redução de cargos comissionados; os cortes nos salários de prefeitos, vice-prefeitos e secretários; cortes em autorização e pagamento de diárias a agentes públicos e servidores; diminuição da máquina pública através da junção de secretarias; redução de jornada de trabalho e de gratificações; cancelamento de autorização e pagamento de horas-extras e revisão de contratos com prestadores de serviços. Em alguns casos tem ocorrido recentemente o atraso ou a impossibilidade de efetuar o pagamento do funcionalismo público.



Percebe-se que o cenário econômico dificulta e restringe a ação de todos os membros da federação, não se constituindo limitador ao federalismo, mas dificultando sua desenvoltura no tocante ao atendimento das necessidades da população, de acordo com as responsabilidades de cada Ente.

Outros elementos afetam mais especificamente as administrações municipais contaminando as relações de entes federados, como a deterioração do FPM, a recomposição dos Recursos Federais, a dependência das transferências constitucionais, a perda da capacidade de investimento pelo ente local, a queda na arrecadação o comprometimento dos recursos com folha de pessoal, custeio aos programas federais e as desonerações oferecidas por programas da União e dos Estados.

Conforme justificado no capítulo anterior, os municípios almejam a revisão do sistema de partilha reequilibrando a distribuição da arrecadação tributária entre os entes federativos, adequando-a às competências e atribuições de responsabilidades, de modo a propiciar o rateio da arrecadação tributária total nos seguintes percentuais: 45% à União, 25% aos Estados e 30% aos Municípios.

### 5.2.1 As transferências constitucionais federal e estadual aos municípios da Amurel

Ainda da literatura, os entes locais sobrevivem das transferências constitucionais federal e estadual, compostos pelo: o FPM; IPI eX; Cide; FEX; ICMS - Desoneração das Exportações /ou - LC 87-96 (Lei Kandir); ITR; ICMS; PRODEC - ICMS decorrente do rateio do PRODEC arrecadado ao FADESC; o FUNDEB; IPVA; FEP; CFEM; AFM e o SNA. Esses Tributos significam, em média, 50% dos gastos de governos das prefeituras da Amurel.

A tabela a seguir demonstra os dados dos repasses entre os anos de 2001 a 2014 aos municípios da Amurel, deflacionados pelo IGP-DI<sup>35</sup> - geral - centrado - fim período - índice (2001 = 100) da Fundação Getúlio Vargas.

---

<sup>35</sup> O IGP-DI da FGV que é obtido pela média ponderada dos índices de preços por atacado.

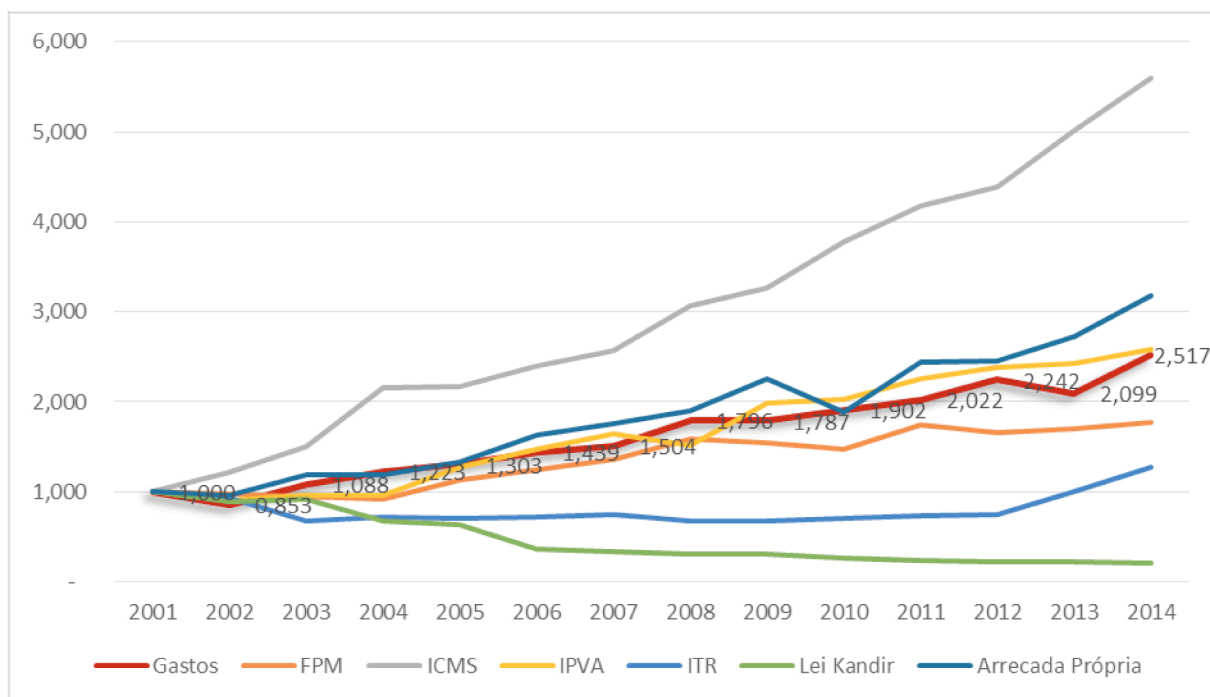
Tabela 7 - Somatório dos principais itens que compõem as arrecadações municipais oriundos de transferências dos Entes Estadual e Federal, repassados aos municípios da Amarel entre 2001 e 2014, arrecadação local e Gastos totais em R\$ de 2001 (deflacionados)

ANO	Gastos	FPM	ICMS	IPVA	ITR	Lei Kandir	Arrecada Tributos Locais
2001	120.882.740,76	40.002.531,67	1.411.889,30	5.085.710,02	78.166,10	1.278.141,12	15.091.311,95
2002	103.134.179,25	38.903.893,89	1.726.553,03	4.625.954,89	72.804,33	1.143.597,55	14.431.670,73
2003	131.462.197,65	37.820.058,28	2.114.210,14	4.859.972,36	52.891,21	1.170.314,36	17.941.453,54
2004	147.814.514,52	36.862.449,88	3.047.717,61	4.861.087,16	56.437,06	867.027,73	18.009.904,67
2005	157.553.058,32	45.483.168,94	3.064.673,98	6.475.997,66	54.830,75	818.159,82	20.135.888,87
2006	173.915.906,14	49.673.118,99	3.392.158,33	7.523.856,72	56.314,15	461.787,78	24.499.653,49
2007	181.775.839,27	54.318.193,42	3.628.714,68	8.379.504,44	58.212,64	427.182,97	26.609.353,55
2008	217.148.973,10	63.352.363,51	4.328.651,89	7.730.152,72	52.639,59	389.470,94	28.685.309,37
2009	215.985.401,01	61.510.764,81	4.621.109,20	10.069.964,45	52.794,17	385.478,68	33.948.070,50
2010	229.969.760,11	59.146.793,87	5.339.120,94	10.323.046,88	54.813,92	333.713,64	28.449.494,72
2011	244.477.418,90	69.609.620,04	5.902.135,72	11.450.170,83	56.879,20	305.558,98	36.787.556,57
2012	271.060.895,92	66.254.915,90	6.201.822,47	12.116.020,31	58.908,72	279.779,27	37.003.972,54
2013	253.725.270,64	68.047.762,98	7.088.932,73	12.329.369,49	78.053,79	274.545,11	41.053.656,80
2014	304.248.478,69	70.945.385,45	7.901.070,01	13.110.928,77	100.037,31	265.212,67	48.094.627,88
ANO	PRODEC	IPI EX	FEP	AFM	FEX	Cide	CFEM
2004					480.664,67	390.923,44	
2005					603.884,71	611.206,46	214.748,72
2006					949.102,64	579.490,78	279.341,82
2007					743.817,27	550.381,19	251.002,87
2008	204.083,52	129.166,20			739.610,67	424.791,55	288.430,04
2009	603.832,15	98.879,45	625.863,99		434.631,49	259.101,36	256.842,38
2010	562.999,60	116.464,87	701.456,62	1.657.777,08	276.934,29	429.948,23	151.376,67
2011	1.184.865,53	119.086,60	876.416,66	336.189,36	318.126,07	484.283,35	185.696,29
2012	1.604.993,04	103.405,73	974.909,80	-	235.821,52	236.022,71	249.946,17
2013	2.082.285,67	111.896,87	967.180,70	1.401.623,06	-	11.392,88	228.498,23
2014	1.085.910,59	125.850,69	1.059.211,67	1.341.035,85	229.591,31	22.199,46	224.206,29

Fonte - TCE - Elaboração própria.

Através da transformação dos principais dados em índices, ou dos dados que possam lançamentos em todos os anos entre 2001 e 2014, com índice 2001 = 1,00, pode –se observar a evolução em índice dos dados deflacionados, conforme a figura a seguir.

Figura 4 - Índice (2001 = 1,00) do somatório deflacionado dos gastos totais e dos principais tributos que compõem a arrecadação dos municípios da Amurel.



Fonte - Elaboração própria com dados do TCE e SEF

É possível observar, por meio dos índices, que os gastos gerais não obtiveram nenhum arranque extraordinário, dado o aumento das responsabilidades repassadas aos municípios no período. Os Gastos de Governo em tom roxo, apresentam-se na coluna ajustada exatamente ao centro do Gráfico. Abaixo da coluna observamos como vêm caindo os principais repasses, apresentando-se abaixo da linha com crescimento menor do FPM, após ITR e Lei Kandir. Variando eventualmente acima ou abaixo da linha dos gastos, percebemos a linha da evolução do IPVA que, entre 2001 e 2014, representa uma evolução muito próxima à dos gastos dos municípios: 157%. Acima da Linha do comportamento dos Gastos em índice, os tributos arrecadados municipalmente e o ICMS.

É possível constatar como os gastos dos governos municipais evoluíram aproximadamente 151,7%, descontada a inflação, entre 2001 e 2014, porém o FPM vem decaindo nesse período, assim como ITR e lei Kandir, gerando um efeito negativo na arrecadação dos municípios. Como os índices foram elaborados com o somatório da arrecadação de todos os dezoito municípios, constata-se, pelo gráfico anterior, que os municípios acabaram buscando apoio no IPVA, no ICMS e na arrecadação própria para equalizar essa diminuição no repasse do FPM e cobrir os Gastos.

É surpreendente a evolução em índice do repasse do ICMS, elevado a patamares bem superiores aos demais tributos, ou mesmo gastos do Governo. Esse crescimento em índice do ICMS deve-se ao trabalho da Amurel relacionado ao Valor Agregado, já descrito anteriormente. Esse é um trabalho que ainda não afetou a todos os municípios conforme se pode conferir na tabela de resumo a seguir.

Tabela 8 - comparação com a Média dos gastos total, Arrecadação de tributos locais, repasses do FPM, ICMS e IPVA, em reais de 2001.

	Gastos Total	Arrecadação Local	FPM	ICMS	IPVA
Média de repasses 2001- 2014- deflacionados	196.653.902,45	27.910.137,51	54.423.644,40	4.269.197,15	8.495.838,34
% Gastos	100%	14%	28%	2%	4%

**Fonte** - Elaboração própria com dados do TCE e SFE

Através da tabela que resume um processo em que os dados foram agrupados, deflacionados pelo IGP-DI da FGV e posteriormente somados e divididos pelo número de observações de forma a encontrar a média, constata-se que a média dos gastos da Amurel foi de 196,65 milhões, e o esforço de arrecadação com tributos locais cobriu em média 14% desses gastos, ao passo que o FPM cobriu em média 28% destes gastos, o IPVA 4% e o ICMS 2% dos Gastos totais, ou seja, no somatório, em média, o IPVA se mostra mais significativo na arrecadação para fazer frente às demandas locais que o ICMS. Já os Tributos locais e o FPM somam 42% dos gastos totais

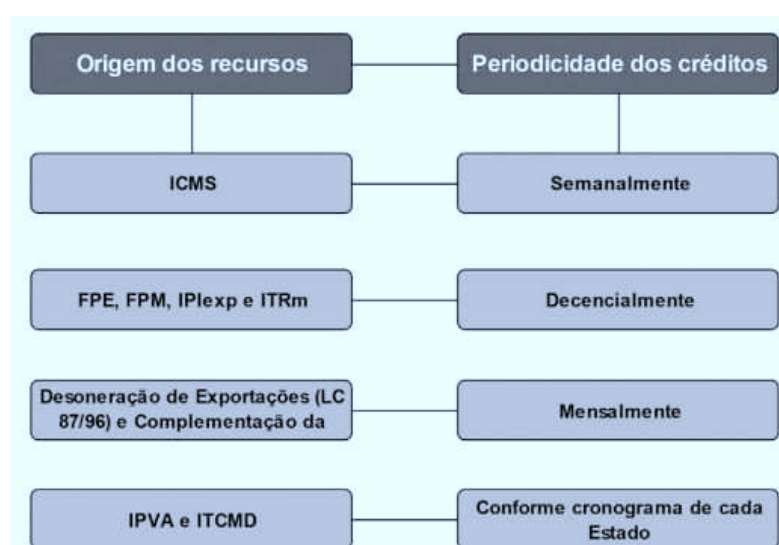
Infelizmente, para a realidade do conjunto dos municípios da Amurel, esse tributo representa apenas 2% do somatório dos gastos do Governo Municipal. Entretanto, representa o esforço local, tanto da Amurel quanto dos municípios individualmente, para melhorar a arrecadação naquilo que possui certa governabilidade, apesar da aversão ao assunto por parte da população.

Tal esforço é perceptível também na arrecadação do IPVA, ao qual já foi dito, é arrecadado pelo governo do estado, mas 50% é redistribuído ao município. O resumo observado na tabela acima é uma média do somatório, não significando que em todos os municípios ocorrem exatamente dessa forma, conforme podemos ver na sequência.

Considera-se importante esclarecer que a arrecadação tributária, apesar de computada anualmente no presente trabalho, não ocorre de forma igualmente ao longo dos meses, pois a realidade do País induz a uma agenda tributária sazonalizada.

Quanto à referida agenda de repasses tributários aos municípios, Observa-se na figura a seguir a regularidade com que os principais tributos são repassados:

**Figura 5** - Cronograma de repasses de recursos aos municípios.



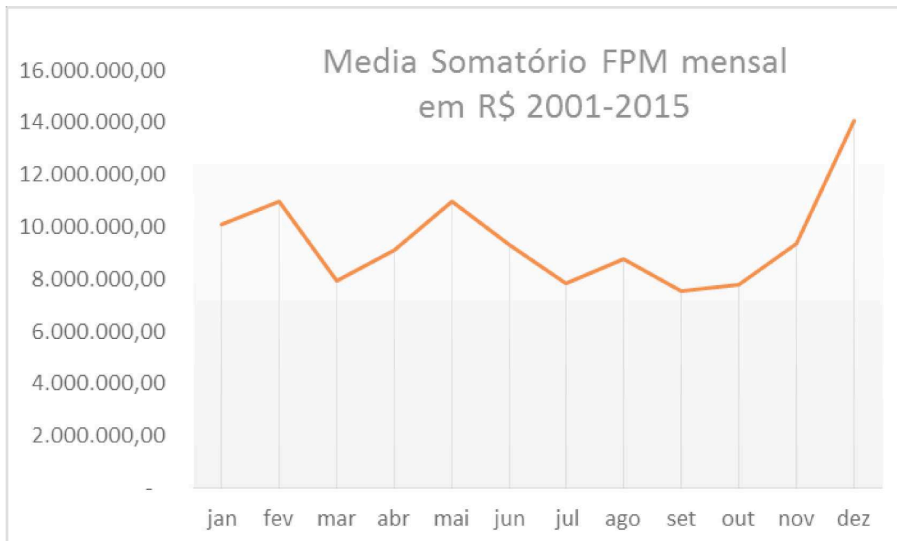
**Fonte** Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

**Elaboração** Fecam.

Um dos mais importantes repasses é o FPM, em relação ao volume e ao fato de não poder ser contingenciado ou retido; é repassado automaticamente a cada dez dias, e não há vinculação específica para a aplicação, podendo ser utilizado para a demanda que o gestor local considerar mais adequada.

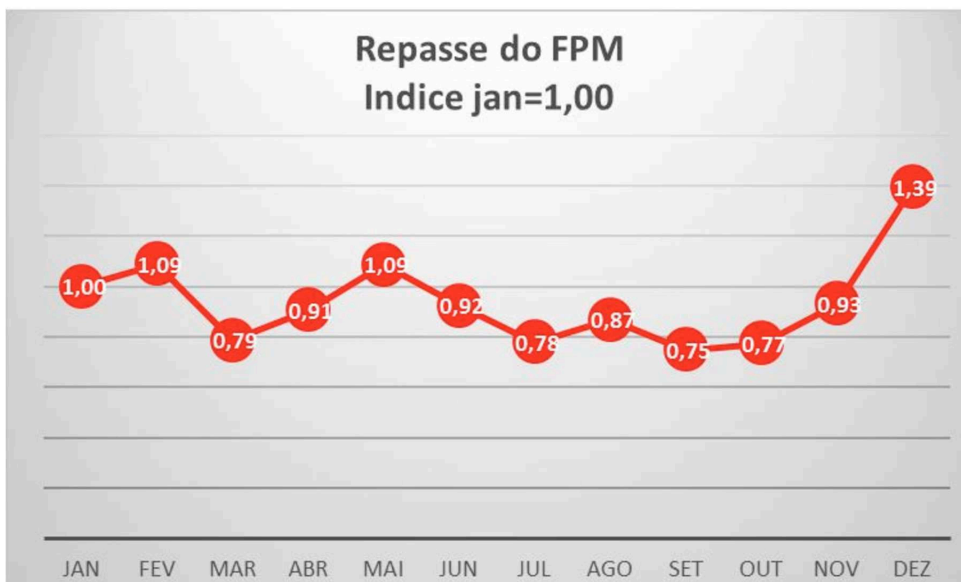
O alerta da sazonalidade serve principalmente ao gestor municipal, devido ao recebimento desigual dos tributos, uma vez que se encontra ancorado na captação de dois impostos (IR e IPI), que sofre grandes oscilações no recolhimento pelo contribuinte ao longo do ano, complicando muito o planejamento dos gestores. Significa que em um mês o FPM pode ser elevado, mas no mês seguinte o repasse pode vir menor. No gráfico abaixo verificam-se esses dois fenômenos observados nos últimos 14 anos nos municípios da Amurel.

Gráfico 5 - Somatório dos repasses mensais do FPM aos municípios da AMUREL entre 2001 e 2015, valores em Reais que demonstram sua sazonalidade ao longo do ano.



Fonte - Elaboração própria  
Dados do Tesouro Nacional

Gráfico 6 - Sazonalidade Anual do FPM repassado aos Municípios da AMUREL, agrupados por mês, em índice (jan. = 1).



Fonte - Elaboração própria  
Dados Tesouro Nacional

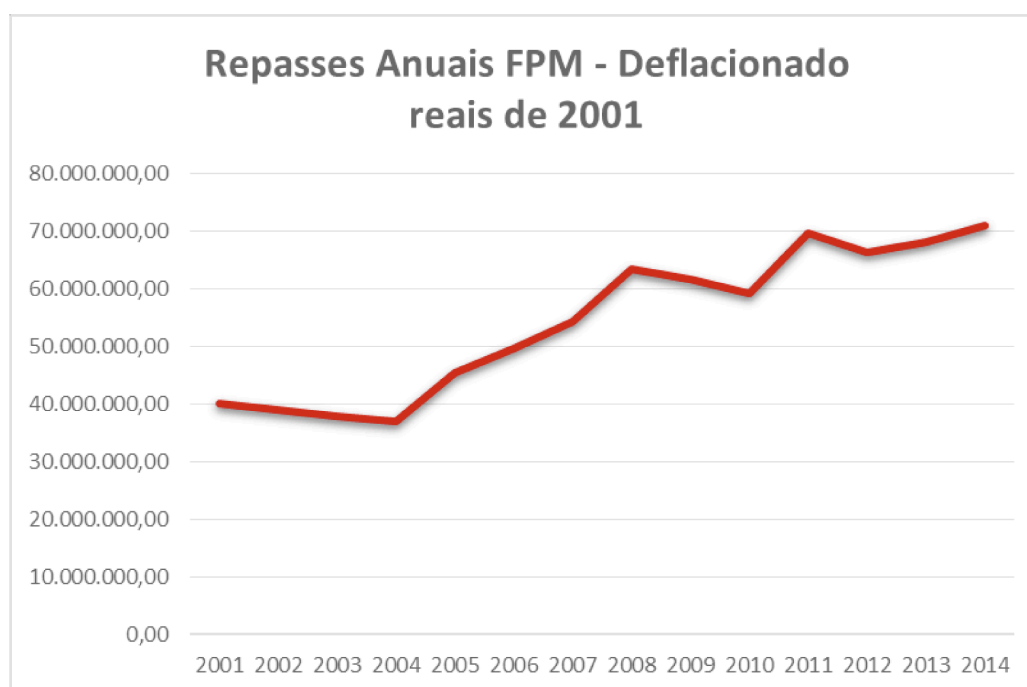
Observa-se, para efeito de análise do leitor que no presente gráfico, não está computado o AFM, estabelecido em 20012, 2013 e 2014, pois ele entra no caixa do município com uma rubrica diferente, assim como o repasse estabelecido pela EC84/2014<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

Pode-se observar a oscilação sistematizada no gráfico anterior, do repasse do FPM, que nos meses de março, abril, junho, julho, agosto, setembro e outubro e novembro ficam abaixo da média repassada no mês de janeiro, e em apenas dois meses tal repasse supera a média de janeiro, sendo maio e dezembro, podendo causar transtornos aos gestores desavisados.

Quanto à evolução do FPM, observ-se, no gráfico a seguir, com dados em reais deflacionados pelo Real de 2001, a oscilação desse repasse para os municípios da Amurel.

Gráfico 7 - Evolução em Reais (R\$) de 2001, dos repasses anuais do FPM aos municípios da Amurel entre 2001 e 2014.



**Fonte** - Elaboração própria.  
Dados do TCE.

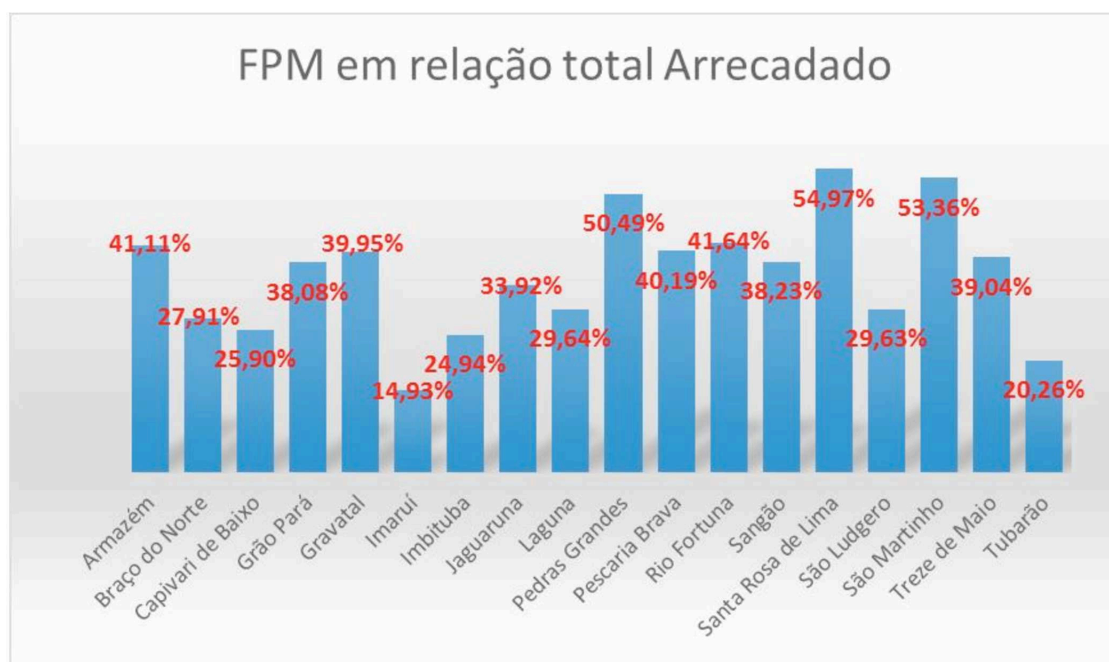
Pode-se observar, através do somatório dos repasses aos municípios da Amurel, que em geral esse recurso diminuiu em três períodos, entre 2001 e 2004, sofrendo os impactos da crise de 1998, entre 2008 e 2010, devido à crise dos sub-prime, e em 2012, por causa das políticas de desonerações da linha branca e de uma retração na economia, reflexo no mercado financeiro da crise de 2008, obtendo crescimento positivo nos demais períodos.

No geral, o FPM aumentou nesse período, considerando a inflação. A questão é se esse aumento tem acompanhado o aumento das responsabilidades e demandas absorvidas por parte dos municípios, os quais observaremos através dos seus gastos totais executados. Vejamos o FPM que individualmente, em média, tem sido o principal tributo, aquele que

individualmente mais significância tem, cobrindo na região, 28% das responsabilidades do Ente local.

No gráfico a seguir, obtém-se um demonstrativo visual do FPM na composição da arrecadação total dos municípios, em %, dados de 2001 a 2014, observando-se o volume e sua importância para o Ente Municipal.

Gráfico 8 - Demonstrativo visual da importância do FPM na composição da arrecadação total de cada município da Amurel em %, dados de 2001 a 2014.



Fonte - Elaboração própria com dados do TCE e SEF.

Já tomando como referência a soma dos gastos dos dezoito municípios da Amurel, entre os anos de 2001 e 2014, pode-se observar a importância do FPM, pelo fato de ele ser o principal tributo em volume a adentrar os cofres municipais individualmente e deveria bancar as principais demandas locais. A situação observada é um tanto heterodoxa em comparação à representatividade entre os municípios da região da Amurel, onde tem-se Imarui e Tubarão na média de 15% a 20% de sua arrecadação devida ao FPM e merecem uma maior atenção, o que faremos na sequência.

Por outro lado, Armazém, Gravatal, Pedras Grandes, Pescaria Brava, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Martinho e Treze de Maio, o FPM representa uma média de 40% aproximadamente quase 55% da arrecadação anual. Ou seja, fica clara a dependência desse repasse à existência dos municípios, sua manutenção e prestação de serviços necessários à



população, mesmo excetuados municípios como Imaruí e Tubarão, mas ainda assim têm o FPM como principal fonte de recurso, a maior em volume individual.

Na média, através da quantificação em percentagem frente ao somatório das despesas, deflacionadas, é possível identificar que o FPM significou em média 28% (vinte e oito por cento) do conjunto dos gastos dos Entes municipais, um índice bastante elevado.

Tabela 9 - Somatório dos gastos dos municípios da Amarel e FPM deflacionados (R\$ reais de 2001 pelo IGP-DI FGV) e convertidos em Índices de forma que: 2001=100, e percentagem do FPM deflacionado frente aos gastos.

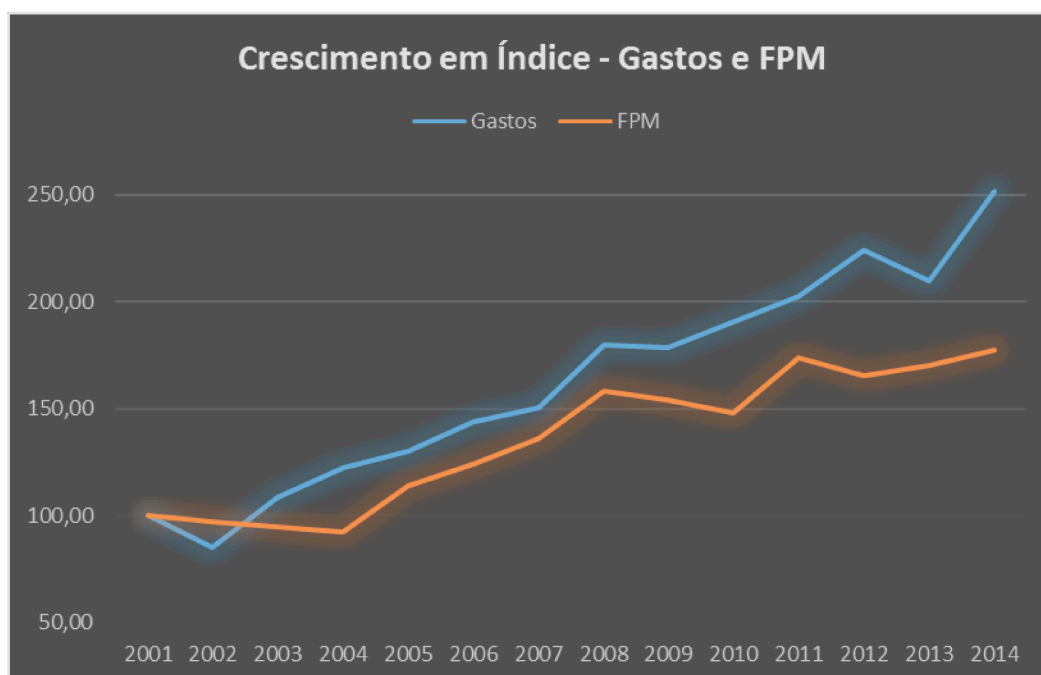
<b>ANO</b>	<b>Gastos Deflacionado</b>	<b>FPM Deflacionado</b>	<b>FPM/Gastos Total</b>	<b>Índice Gastos</b>	<b>Índice FPM</b>
<b>2001</b>			33%	100	100
	120.882.740,76	40.002.531,67			
<b>2002</b>			38%	85	97
	103.134.179,25	38.903.893,89			
<b>2003</b>			29%	109	95
	131.462.197,65	37.820.058,28			
<b>2004</b>			25%	122	92
	147.814.514,52	36.862.449,88			
<b>2005</b>			29%	130	114
	157.553.058,32	45.483.168,94			
<b>2006</b>			29%	144	124
	173.915.906,14	49.673.118,99			
<b>2007</b>			30%	150	136
	181.775.839,27	54.318.193,42			
<b>2008</b>			29%	180	158
	217.148.973,10	63.352.363,51			
<b>2009</b>			28%	179	154
	215.985.401,01	61.510.764,81			
<b>2010</b>			26%	190	148
	229.969.760,11	59.146.793,87			
<b>2011</b>			28%	202	174
	244.477.418,90	69.609.620,04			
<b>2012</b>			24%	224	166
	271.060.895,92	66.254.915,90			
<b>2013</b>			27%	210	170
	253.725.270,64	68.047.762,98			
<b>2014</b>			23%	252	177
	304.248.478,69	70.945.385,45			
<b>Media</b>	<b>196.653.902,45</b>	<b>54.423.644,40</b>	<b>28%</b>	<b>163</b>	<b>136</b>

Elaboração própria

Fonte TCE SC.

A tabela anterior pode ser traduzida de forma melhor no gráfico a seguir onde se observa a evolução em índice (2001 = 1) dos somatórios deflacionados

Gráfico 9 - AMUREL - Media do crescimento em módulo FPM e Gastos.



Fonte - Elaboração própria com dados do TCE.

Na Tabela e no gráfico anteriores, mostra-nos que o índice de gastos vem crescendo mais que o índice do FPM. Isso permite afirmar que cada vez mais os recursos do FPM respondem a uma fração menor dos gastos, correspondendo menos em cumprir a função de cobrir as demandas locais esperada pela população local.

Verifica-se, a partir da tabela anterior, que em dados reais a soma anual dos gastos declarados em 2014 de todos os 18 municípios da Amurel foi de R\$ 784.964.321,66 e que, no mesmo período, os 18 municípios receberam como repasse do Governo Federal a título do FPM, a quantia de R\$ 183.039.851,53, cobrindo 23% dos gastos locais.

Pode-se analisar, ainda, que o FPM significou no ano de 2002, em média, 38% de todo o recurso gasto no mesmo ano pela municipalidade, sendo o ano de maior significância e, de outra forma, no ano de 2014, o repasse do FPM teve a menor significância frente aos gastos em média, das municipalidades, mesmo assim de 23%. Um elemento alarmante entre os gestores públicos municipais, apontado pelo Diretor Executivo da Amurel,

A diferença ocorre a uma razão em índice ( $y = 4,5553x - 7,5339$ ), positivamente inclinada, e aumentando essa diferença a cada ano. Tanto que de 2002 a 2014 aumentou em 15%, caindo de 38% do Gasto nas obrigações locais, para 23% em 2014. Ou seja, os municípios se veem obrigados a buscar outras fontes “apertando” a comunidade local nos

impostos locais como IPTU, ISS e taxas e organizando esquema próprio de fiscalização dos impostos que são gerados nos municípios, mas coletados por outros Entes, e, que têm partição imediata como o IPVA e o ICMS.

Em muitos casos, porém, a administração acaba deixando de lado obrigações importantes a que não têm como fazer frente, como a aquisição de remédios, materiais de laboratório, merenda escolar, uniformes e mesmo a manutenção básica da frota, prédios e equipamentos públicos.

Pelos valores deflacionados, percebe-se que, com exceção do ano de 2002, em que a repasse do FPM foi maior em índice que os custos dos governos, em todos os demais anos a média dos Tributos arrecadados localmente tem crescido em relação à demanda de recursos para suprir a máquina pública, e em relação ao principal repasse do governo central. No ano de 2014, enquanto o repasse do FPM aumentou 177%, o gasto dos municípios aumentou 259%, e a arrecadação local evoluiu 319%, mostrando o esforço local arrecadador e o descompasso existente e apontado pelos diversos autores, dos quais o presente estudo recorreu. Compare-se a Tabela a seguir:

Tabela 10 - Valores Brutos e em Índice dos repasses de FPM e da arrecadação total dos municípios da Amurel. Deflacionados IGP-DI 2001

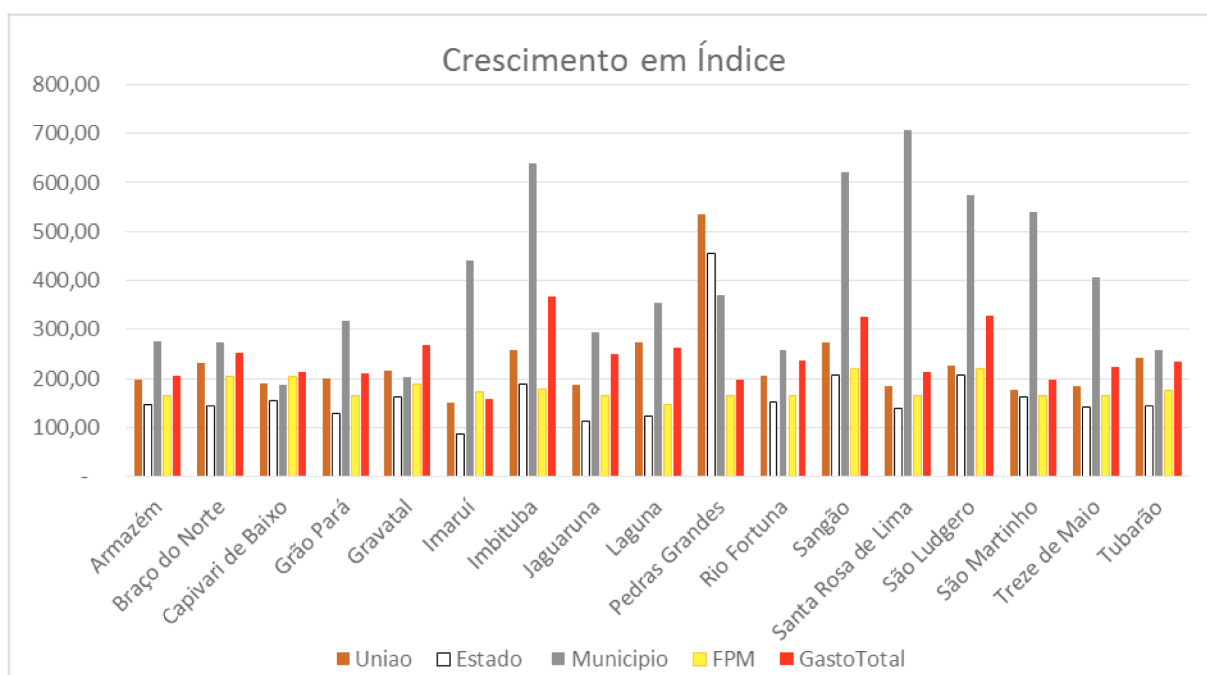
ANO	FPM	Índice FPM	Arrecadação Local	Índice Arrecadação Local	Arrecadação Total Índice
2001	40.002.531,67	100	15.091.311,95	100	100,00
2002	38.903.893,89	97	14.431.670,73	96	91,00
2003	37.820.058,28	95	17.941.453,54	119	101,42
2004	36.862.449,88	92	18.009.904,67	119	109,34
2005	45.483.168,94	114	20.135.888,87	133	118,47
2006	49.673.118,99	124	24.499.653,49	162	131,04
2007	54.318.193,42	136	26.609.353,55	176	137,81
2008	63.352.363,51	158	28.685.309,37	190	154,12
2009	61.510.764,81	154	33.948.070,50	225	164,43
2010	59.146.793,87	148	28.449.494,72	189	133,93
2011	69.609.620,04	174	36.787.556,57	244	210,37
2012	66.254.915,90	166	37.003.972,54	245	222,36
2013	68.047.762,98	170	41.053.656,80	272	227,36
2014	70.945.385,45	177	48.094.627,88	319	259,25

Fonte - Elaboração própria com dados do TCE.

Isso demonstra um custo arrecadador que, certamente, teve impactos políticos junto aos gestores locais, mas que por outro lado demonstra o interesse em geral de tomar as decisões necessárias ao bem-estar do ente e da população local e apontam para a evolução que vem ocorrendo no federalismo. Em outros momentos, simplesmente as famílias da oligarquia local iriam recorrer aos governos “superiores” para tentar resolver sem fragilizar seu controle político sobre a sociedade local.

Para exemplificar esse esforço, na sequência pode-se observar o resultado obtido em 2014, frente ao ano de 2001=100, em índice, a partir dos dados deflacionados, dos repasses ordinários do Governo Federal ao município, do Governo do estado e a Evolução da arrecadação própria de competência local.

Figura 6 - Crescimento em índice evolução 2001-2014: resultado em 2014 referente à arrecadação local, transferências Estadual e Nacional



Fonte - Elaboração própria com dados do TCE e SEF

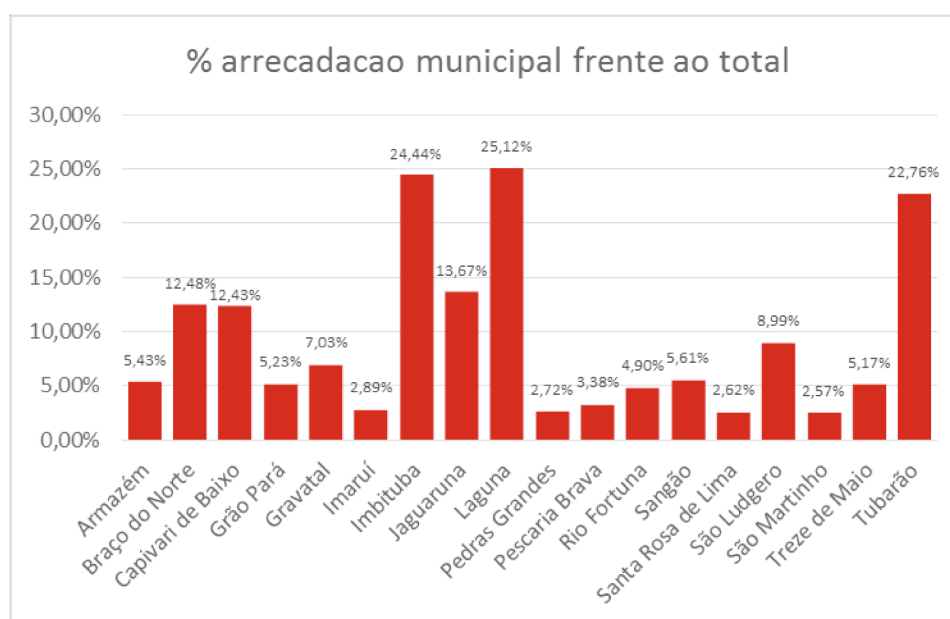
Verifica-se o esforço ímpar para aumentar a arrecadação com o resultado atingido em 2014, com base em 2001=100, em índice, executado pelos municípios de Treze de Maio, São Martinho, São Ludgero, e Imaruí, que se destacaram muito mais que os repasses e o crescimento das arrecadações locais dos demais entes.

Também aumentou o município de Imbituba, mas em proporção próxima ao aumento do índice de repasse dos demais entes, o que leva a crer que tal resultado tenha ocorrido devido ao desenvolvimento do Porto de Imbituba e o esforço conjunto do governo federal, estadual e local para alavancá-lo e sua influência na economia local.

Em geral, só não superou em índice a arrecadação própria o município de Capivari de Baixo, em uma situação cômoda com os impostos gerados pela Tractebel e Eletrosul. Todos os demais empataram ou superaram reforçando as teses já mencionadas.

Apesar do esforço, a arrecadação local ainda é bastante baixa dada a natureza dos impostos aos quais o Ente local tem competência de administrar, conforme mostrado no gráfico a seguir.

Gráfico 10 - Somatório da arrecadação de tributos municipais na composição da arrecadação dos municípios entre os anos de 2001 e 2014 em % da arrecadação do período.



**Fonte** - Elaboração própria.  
Dados do TCE.

Pode-se perceber que três municípios conseguem arrecadar localmente cerca de ¼ de sua arrecadação, no somatório dos últimos 14 anos, deflacionados, bem como outros três conseguem arrecadar mais de 10% e menos de 15% do total de sua arrecadação, os demais abaixo de 10%, com destaque para Imaruá, Santa Rosa de Lima e São Martinho que não alcançam a média de 3%.

Essa baixa significância da arrecadação local reforça a tese de que os Entes municipais se vêm reféns dos demais entes. A bem da verdade, são também os maiores interessados em avançar no estado democrático, pois solavancos bruscos na democracia podem levar a uma piora ainda maior nas condições do Federalismo atual.

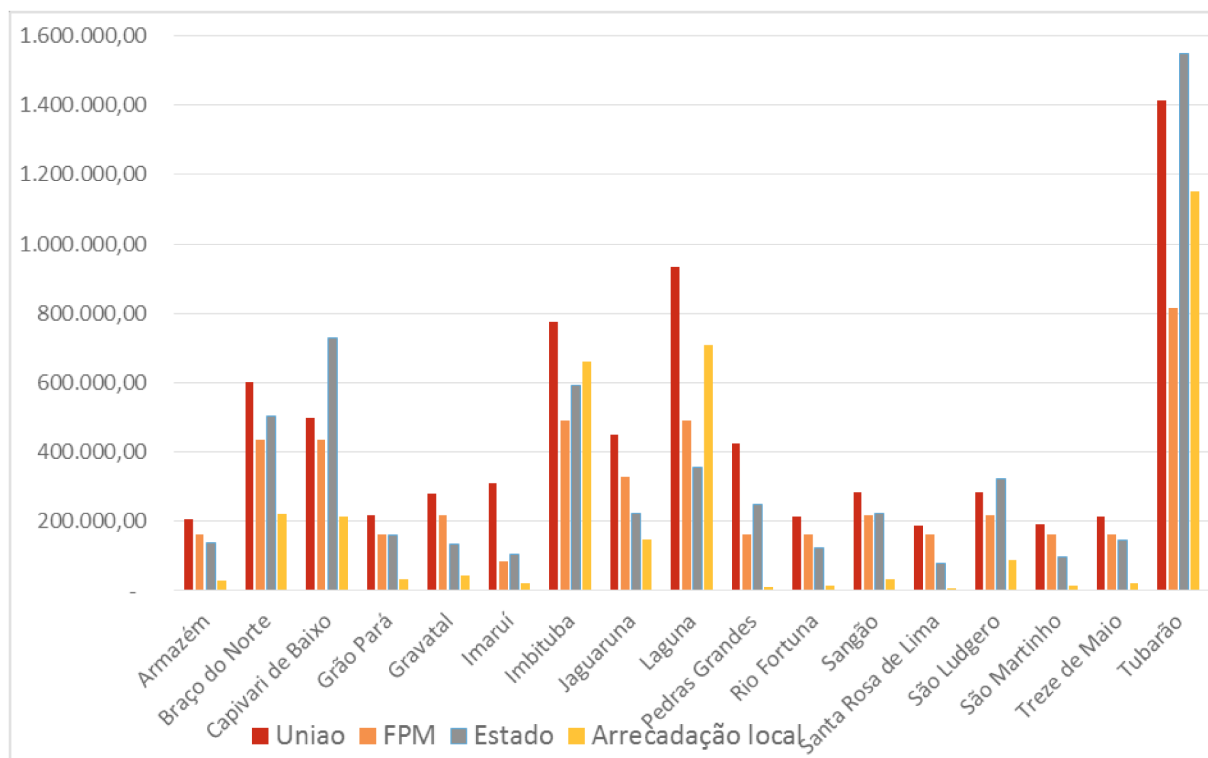
Um avanço na democracia e no federalismo aponta para uma melhora nas condições dos entes se estruturarem no atendimento às demandas, levando necessariamente a uma rediscussão da repartição financeira dos tributos arrecadados, assunto de maior interesse junto aos gestores locais.

Atualmente, os dados indicam uma forte dependência financeira de repasses do governo federal e do estadual por parte das instâncias locais, com poucas exceções, ou por outro lado podem indicar uma forte centralização da arrecadação nas esferas estaduais e Nacional, em detrimento da esfera municipal que precisa esperar a repartição para poder gerir suas funções essenciais.

No gráfico a seguir, pode-se observar (com base na média dos dados em reais deflacionados pelo IGP FGV de 2001) o volume de arrecadação Local frente ao volume dos repasses ordinários do Estado e da União.

Neste quadro geral, apesar de difícil visualização, mostra-se, na primeira coluna de cada município, o valor repassado em média pela União e imediatamente a seu lado quanto desse volume é o FPM. Percebe-se que em alguns municípios as transferências da União são basicamente o FPM como para Armazém, Capivari de Baixo, Santa Rosa de Lima e São Martinho.

Gráfico 11 - Média dos repasses (em R\$ reais deflacionados pelo IGP FGV de 2001), ordinários do Estado e da União entre 2001 e 2014 e o volume de arrecadação Local.



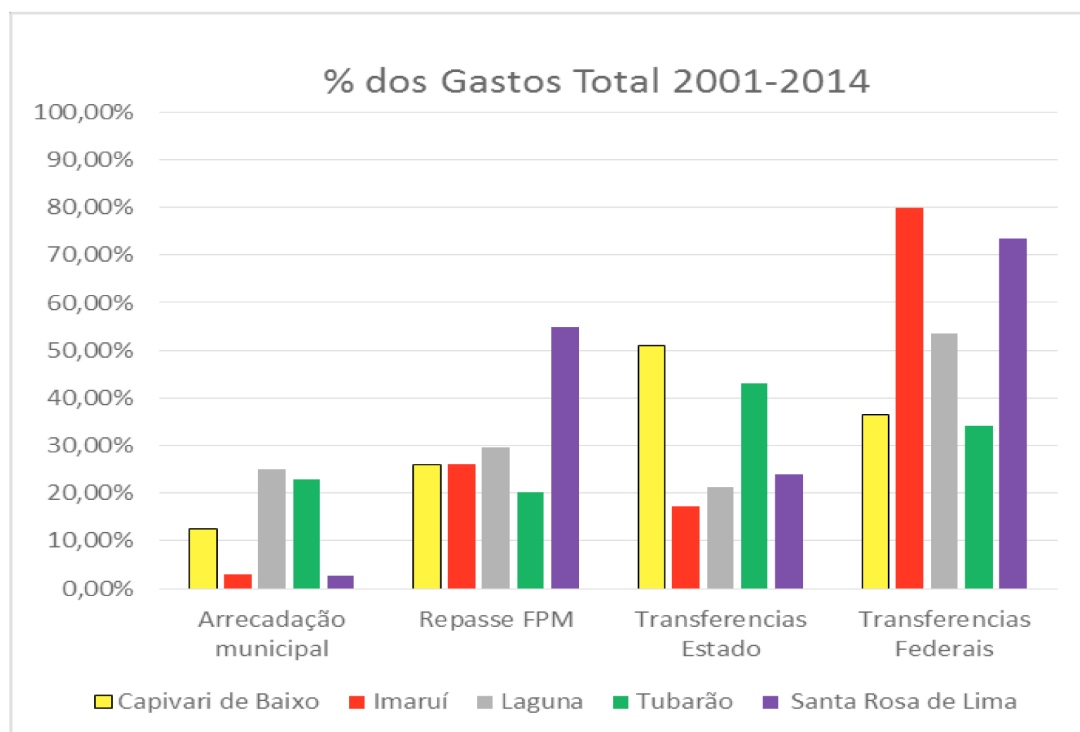
**Fonte** - 1Elaboração própria .  
Dados do TCE e da SEF.

Percebe-se também que, no caso dos municípios de Tubarão, São Ludgero e Capivari de Baixo os repasses do estado superam os demais. São municípios com maior valor agregado local e aos quais o ICMS e ISS tem significado ímpar, diferente da média da região da Amarel, que lembramos é de 2%.

Pode-se ainda observar a evolução dos dados referentes aos municípios selecionados, conforme anunciados no início do capítulo, nos quais podemos identificar as políticas adotadas localmente:

Através do gráfico abaixo, demonstra-se entre os municípios de Capivari de Baixo, Imaruí, Laguna, Tubarão e Santa Rosa de lima, a relação em % do que significa a arrecadação municipal, o repasse do FPM, os repasses dos Entes Estadual e Nacional nas suas despesas. Os dados são os somatórios dos itens supracitados dos anos de 2001 até o ano de 2014.

Gráfico 12 - Relação em % da arrecadação municipal, repasse do FPM, repasses dos Entes Estadual e Nacional com as despesas locais.



Fonte - TCE

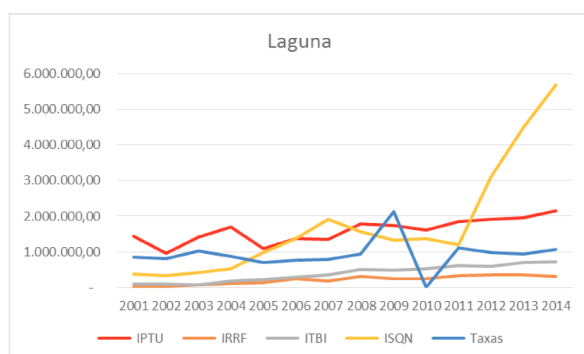
Elaboração própria

Observem-se as baixas arrecadações locais dos municípios de Santa Rosa de Lima, sendo estes Entes bastante empobrecidos na região, a uniformização do quantum do orçamento utilizado (Gastos) o FPM cobre, com exceção de Santa Rosa de Lima, em que significa muito mais. Dado interessante mas já visto a significância dos dados do estado nos municípios com política industrial mais desenvolvida, no retorno de repasses do Estado.

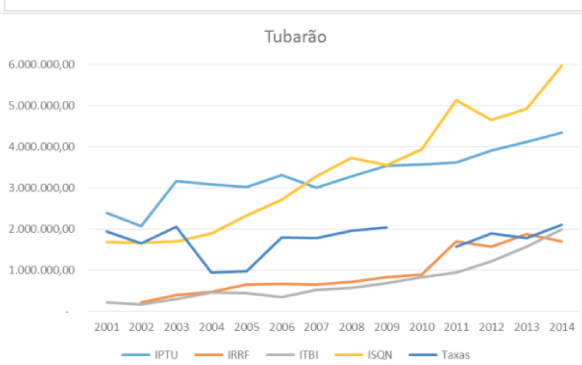
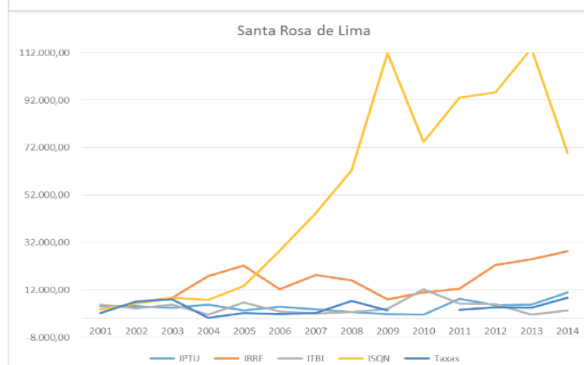
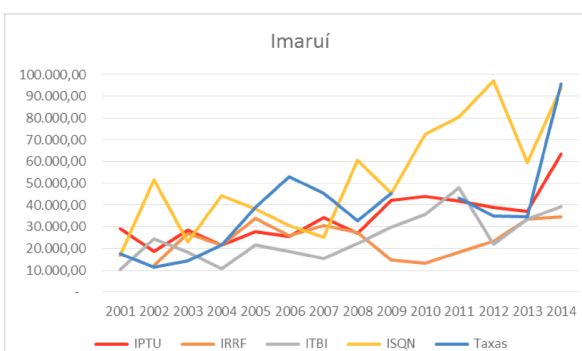
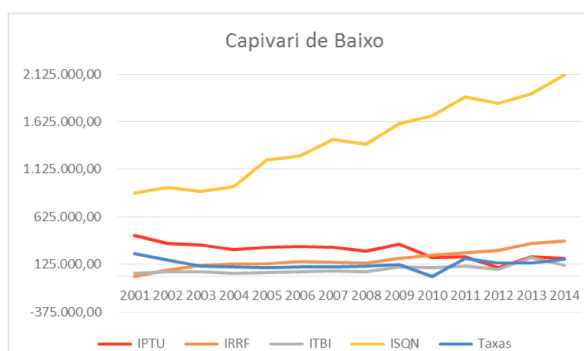
Dentre os tributos arrecadados pelo município, os impostos que mantêm a administração pública local são os seguintes: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS; Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Intervivos (ITBI).

Observa-se dos municípios e suas respectivas composições dos tributos locais, qual sejam Laguna, Imaruí; Capivari de Baixo; Tubarão e Santa Rosa de Lima:





**Gráficos:** Arrecadação de tributos municipais nos municípios de Laguna; Imaruí; Capivari de Baixo; Tubarão e Santa Rosa de Lima. Valores em R\$ de 2001 (deflacionado pelo IGP-DI FGV).



**Gráficos 13** - Arrecadação de tributos municipais nos municípios de Imaruí; Capivari de Baixo; Tubarão e Santa Rosa de Lima  
**Fonte** TCE. Deflacionados pelo IGP-DI FGV.  
 Elaboração Própria.

As grandezas são diferentes, mas é perceptível pelo gráfico a importância do ISQN em todos os municípios, frente aos demais tributos como elemento convergente. Aponta-se ainda, como elemento divergente, o comportamento dos demais tributos, refletindo as diferentes políticas tributárias adotadas localmente, do ponto de vista do Ente municipal.

No caso de Laguna, entre os anos de 2011 à frente, vale salientar que o comportamento mais inclinado da linha desse tributo ocorre pelo motivo da construção da ponte Anita Garibaldi que gerou um volume de recursos em impostos bastante elevado, beneficiando o município com o ISS ou ISQN, entre outros. Outro elemento importante a ser assinalado é o fato de que os municípios, com exceção de Capivari de Baixo, alteraram as

alíquotas do IPTU, mostrando claramente o esforço local de melhorar a captação dos recursos próprios, apesar das críticas locais.

### 5.2.2 As desonerações como externalidades financeiras negativas aos entes locais

Ainda Referente aos municípios da Amurel, outro problema sério referente à partilha dos recursos, tem sido a política adotada pelos Estados e Governo Federal que geram externalidades.

Em economia, externalidades são os efeitos laterais de uma decisão sobre aqueles que dela não participaram; portanto, há uma externalidade quando há consequências para terceiros que não são levadas em conta por quem toma a decisão. Na guerra fiscal entre estados, muitas vezes são oferecidos benefícios fiscais a empresas, passando elas a receberem isenção de tributos como o ICMS. Ocorre que, do ICMS arrecadado, 25% pertencem aos cofres municipais e, ao efetuar esse tipo de política, o governo do Estado penaliza o município, pois diminui a arrecadação local sem considerar os transtornos e o aumento dos serviços prestados necessários para receber ou manter determinada empresa no território do município.

Não havendo políticas compensatórias para esse tipo de ação, o município acaba sendo lesado em uma negociação da qual não participou. O mesmo ocorre com relação ao Governo federal, que diminui a arrecadação dos municípios quando adota políticas de desonerações.

Com a eclosão da última crise mundial, em 2008, o governo federal começou a adotar algumas políticas macroeconômicas para manter a economia aquecida e o nível de empregos. Uma das principais medidas adotadas foi a desoneração do IPI para vários setores econômicos. Essa atitude macroeconômica acabou acarretando enormes prejuízos aos Fundos Constitucionais, o FPM perderá neste período (2009/2014) o valor de R\$ 11,09 bilhões (MATSUMOLO et al, 2012, p.212).

Para se ter uma ideia, entre 2008 e 2014 os municípios da região da Amurel, perderam o equivalente a R\$ 280 milhões<sup>37</sup> com as desonerações propiciadas pelas políticas

---

<sup>37</sup> Disponível em < <http://www.panorama.cnm.org.br/principal/desoneracao/100142111>>. Acesso em 18 Nov 2015.

de governo. Segundo a Amurel<sup>38</sup>, os dados são do TCU, do Censo Demográfico 2010 / IBGE Cidades 2010, do Portal Siconfi/STN 2013, extraído dia 26/09/2014 às 17h09m.

Referidos dados tornam-se possíveis de calcular uma vez que a arrecadação de tributos se dá em cima de índices e, ao ofertar as desonerações, a própria Secretaria de Fazenda já faz o cálculo do valor a ser renunciado e os motivos.

No lado da distribuição, os municípios recebem também através de índices exatos, dado o montante nacional ou estadual é fácil calcular. O FPM por exemplo, para os municípios da região da Amurel, obedece a seguinte fórmula geral:  $V = (C \times (PE \times FPM - Int)) / S$ . Resumidamente pode-se ainda usar  $V_{\text{munic.Amurel}} = (C_{\text{munic.Amurel}} \times (3,63)) / 296,4$ .

Existem sete níveis de índices na região (conforme já apresentado anteriormente); oito municípios possuem o índice 0,6 e quatro municípios possuem o índice 0,8. Isso significa que para Tubarão, por exemplo, com índice 3,2, um valor de distribuição ou uma desoneração que gere uma renúncia de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões), impactará em aproximadamente em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) no caixa da Prefeitura de Tubarão.

Abaixo demonstram-se as projeções de perdas para os municípios da Amurel, entre 2008 a 2014, anos em que as políticas de desonerações foram anunciadas em maior magnitude devido ao fato de estarmos atravessando um período de crise mundial.

Tabela 11 - Somatório total de recursos que os Municípios da Amurel deixaram de receber, entre 2008 e 2014, devido às políticas de desonerações.

Perdas com desonerações AMUREL	
<b>2008</b>	R\$ 31.007.316,90
<b>2009</b>	R\$ 30.181.427,14
<b>2010</b>	R\$ 35.597.597,02
<b>2011</b>	R\$ 38.935.755,41
<b>2012</b>	R\$ 42.845.648,75
<b>2013</b>	R\$ 48.469.767,10
<b>2014</b>	R\$ 53.514.874,16
<b>AMUREL - Total de 2008 a 2014</b>	<b>R\$ 280.552.386,48</b>

**Fonte** - Elaboração própria com dados baixados do sítio <<http://www.panorama.cnm.org.br/principal/desoneracao/100142111>> do Censo Demográfico 2010 / IBGE Cidades 2010 / Portal Siconfi/STN 2013, extraído 26/09/2014 às 17h09m,

<sup>38</sup> Dados enviados por e-mail (protocolo@amurel.org.br) no dia 30 de outubro de 2015 11:54, Assinado pelo Sr Everson Guimarães, da parte administrativa da referida entidade.

Através deste site, com metodologia<sup>39</sup> desenvolvida pelos técnicos das entidades municipalistas e com base em um conjunto de variáveis, podem-se projetar as perdas por município da Amurel, frente à política de desoneração com Tributos aos quais o município deveria ter sua parte preservada.

Tabela 12 - Demonstrativo estimado de perdas com as políticas de desonerações entre os anos de 2008 a 2014 pelos municípios da Amurel.

	Capivari de Baixo	Sangão	São Ludgero	Pescaria Brava	Treze de Maio	Gravatal
2008	R\$ 2.092.022,61	R\$ 1.394.681,79	R\$ 1.394.681,79	-	R\$ 1.046.011,37	R\$ 1.394.681,79
2009	R\$ 2.012.095,11	R\$ 1.341.396,78	R\$ 1.341.396,78	-	R\$ 1.006.047,64	R\$ 1.341.396,78
2010	R\$ 2.373.173,13	R\$ 1.582.115,45	R\$ 1.582.115,45	-	R\$ 1.186.586,62	R\$ 1.582.115,45
2011	R\$ 2.567.192,64	R\$ 1.711.461,80	R\$ 1.711.461,80	-	R\$ 1.283.596,38	R\$ 1.711.461,80
2012	R\$ 2.824.987,82	R\$ 1.883.325,24	R\$ 1.883.325,24	-	R\$ 1.412.493,98	R\$ 1.883.325,24
2013	R\$ 3.161.071,63	R\$ 2.107.381,13	R\$ 2.107.381,13	R\$ 1.580.537,54	R\$ 1.580.535,88	R\$ 2.107.381,13
2014	R\$ 3.452.572,53	R\$ 2.301.715,02	R\$ 2.301.715,02	R\$ 1.726.286,26	R\$ 1.726.286,26	R\$ 2.301.715,02
TOTAL 2008-2014	R\$ 18.483.115,47	R\$ 12.322.077,21	R\$ 12.322.077,21	R\$ 3.306.823,80	R\$ 9.241.558,13	R\$ 12.322.077,21
	Pedras Grandes	Armazém	Imbituba	Santa Rosa de Lima	Braço do Norte	São Martinho
2008	R\$ 1.046.011,37	R\$ 1.046.011,37	R\$ 3.113.681,65	R\$ 1.046.011,37	R\$ 2.440.693,06	R\$ 1.046.011,37
2009	R\$ 1.006.047,64	R\$ 1.006.047,64	R\$ 3.018.142,63	R\$ 1.006.047,64	R\$ 2.347.444,29	R\$ 1.006.047,64
2010	R\$ 1.186.586,62	R\$ 1.186.586,62	R\$ 3.559.759,63	R\$ 1.186.586,62	R\$ 2.768.701,95	R\$ 1.186.586,62
2011	R\$ 1.283.596,38	R\$ 1.283.596,38	R\$ 3.850.788,90	R\$ 1.283.596,38	R\$ 2.995.058,10	R\$ 1.283.596,38

<sup>39</sup> Metodologia utilizada: desenvolvido com o objetivo de permitir comparações entre municípios. Para isso eles foram agrupados de acordo com a proximidade de variáveis que influenciam diretamente o resultado estudado. O principal conceito é que municípios com características semelhantes podem possuir resultados parecidos na arrecadação de tributos, o que de uma certa forma estimula os gestores públicos a buscarem as melhores práticas brasileiras. Todas as informações apresentados neste portal foram extraídas no Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do IBGE. Abaixo, uma explicação de como foram formados os grupos de comparação de Receita, despesa e sobre os indicadores gerenciais apresentados neste portal.

Comparações de Receitas: Cada imposto varia de acordo com um conjunto de condições (ex. número de domicílios para IPTU e número de automóveis para IPVA). Dessa forma identificamos os municípios mais próximos, de acordo com um conjunto de variáveis específicas para cada imposto. O conjunto de variáveis foi escolhido a partir de sua influência potencial na arrecadação além da sua disponibilidade. Os municípios estão dispostos no portal por ordem de proximidade. Cuidado ao analisar municípios com características únicas no Brasil. São Paulo, por exemplo, possui um conjunto de características (população, PIB etc.) o que dificulta a comparação com outros municípios brasileiros. No entanto, o sistema do Portal identifica os 10 municípios mais próximos e que, neste caso, podem não ser efetivamente comparáveis. Para fazer esta análise, avalie a diferença entre os valores das variáveis entre o seu município e do grupo de comparação.

Comparações de Despesas: Diferente das receitas, o objetivo é avaliar o padrão das despesas visto que o valor efetivamente gasto depende diretamente do valor disponível para gastar. Os municípios foram agrupados de acordo com o conjunto de características que deveriam influenciar o padrão do gasto. Por exemplo, municípios com um número maior de crianças deverá ter despesas grandes em educação enquanto que municípios com maior número de pessoas idosas provavelmente terão maiores gastos com saúde. Assim como nas receitas as variáveis foram escolhidas de acordo com sua disponibilidade em abrangência nacional.

2012	R\$ 1.412.493,98	R\$ 1.412.493,98	R\$ 4.237.481,64	R\$ 1.412.493,98	R\$ 3.295.819,08	R\$ 1.412.493,98
2013	R\$ 1.580.535,88	R\$ 1.580.535,88	R\$ 4.741.607,39	R\$ 1.580.535,88	R\$ 3.687.916,91	R\$ 1.580.535,88
2014	R\$ 1.726.286,26	R\$ 1.726.286,26	R\$ 5.178.858,79	R\$ 1.726.286,26	R\$ 4.603.430,04	R\$ 1.726.286,26
TOTAL 2008-2014	R\$ 9.241.558,13	R\$ 9.241.558,13	R\$ 27.700.320,63	R\$ 9.241.558,13	R\$ 22.139.063,43	R\$ 9.241.558,13
	<b>Rio Fortuna</b>	<b>Tubarão</b>	<b>Grão Pará</b>	<b>Jaguaruna</b>	<b>Laguna</b>	<b>Imaruí</b>
2008	R\$ 1.046.011,37	R\$ 5.230.056,37	R\$ 1.046.011,37	R\$ 1.743.352,19	R\$ 3.486.704,27	R\$ 1.394.681,79
2009	R\$ 1.006.047,64	R\$ 5.030.237,62	R\$ 1.006.047,64	R\$ 1.676.745,94	R\$ 3.688.840,95	R\$ 1.341.396,78
2010	R\$ 1.186.586,62	R\$ 5.932.932,61	R\$ 1.186.586,62	R\$ 1.977.644,27	R\$ 4.350.817,29	R\$ 1.582.115,45
2011	R\$ 1.283.596,38	R\$ 6.417.981,49	R\$ 1.283.596,38	R\$ 2.567.192,64	R\$ 4.706.519,78	R\$ 1.711.461,80
2012	R\$ 1.412.493,98	R\$ 7.062.469,35	R\$ 1.412.493,98	R\$ 2.824.987,82	R\$ 5.179.144,22	R\$ 1.883.325,24
2013	R\$ 1.580.535,88	R\$ 7.902.678,93	R\$ 1.580.535,88	R\$ 3.161.071,63	R\$ 4.741.607,39	R\$ 2.107.381,13
2014	R\$ 1.726.286,26	R\$ 8.631.431,32	R\$ 1.726.286,26	R\$ 3.452.572,53	R\$ 5.178.858,79	R\$ 2.301.715,02
TOTAL 2008-2014	R\$ 9.241.558,13	R\$ 46.207.787,69	R\$ 9.241.558,13	R\$ 17.403.567,02	R\$ 31.332.492,69	R\$ 12.322.077,21

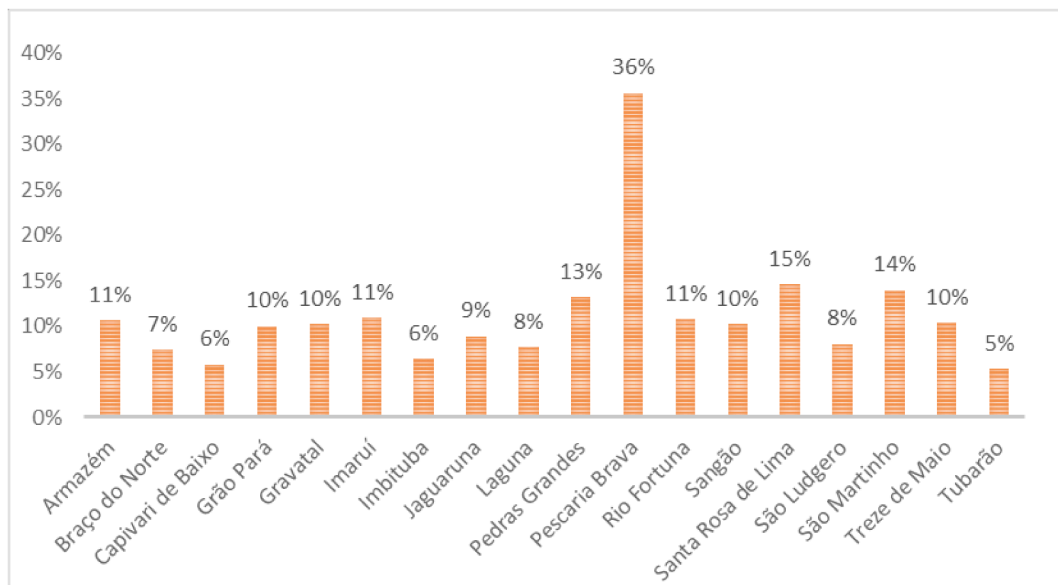
**Fonte - Elaboração própria com dados baixados de <http://www.panorama.cnm.org.br/principal/desoneracao>**

Foram recursos tributários dos quais os municípios teriam direito a receber uma parcela significativa que teve seu direito desrespeitado por outro Ente na elaboração de suas políticas, gerando perdas significativas de recursos aos municípios.

Essas desonerações ocasionaram renúncias involuntárias de receita gerando prejuízos aos municípios e seus cidadãos, pois foram políticas públicas que deixaram de ser atendidas, angústias e necessidades da população relacionadas à saúde, educação, mobilidade, manutenções e tudo aquilo referente ao cotidiano de uma administração que ficou sem solução.

Na prática aconteceu uma política macro econômica, beneficiando grandes empresas aumentando a escassez de recursos frente às demandas de atenção do poder público local cobrada pela população. Resultado prático questionável na economia, principalmente aos adeptos das linhas com contornos mais keynesianos, em que o Gasto de Governo tem efeito multiplicador importante na economia, principalmente em momentos de crise e desemprego. Na figura abaixo, pode-se observar o volume dos recursos aos quais os municípios foram alijados no período de 2008 a 2014.

Gráfico 14 - Volume estimado<sup>40</sup> de recursos nos quais os municípios foram onerados no período de 2008 a 2014 através das políticas fiscais de IPI e ICMS, frente a seus gastos



**Fonte** - Elaboração própria com dados do Censo Demográfico 2010 / IBGE Cidades 2010 / Portal Siconfi/STN 2013

Entre as principais demandas da população local, geralmente aparecem saúde e educação, e por esse motivo há uma imposição ao Ente municipal, para que ele gaste 25% do seu orçamento anual em Educação e 15% em Saúde.

Há de se considerá-lo um bom indicativo de qualidade e responsabilidade do gestor local, ao qual, agregando-se os dados dos 18 municípios da Amurel, chegou-se a conclusão que em média os municípios gastaram nos últimos dois anos 29,3% e 29,03% em 2013 e 2014 respectivamente em educação e, 19,93% e 19,43% em saúde. Um bom indicador, no entanto, aponta também que sobraram 50,77% e 51,54% respectivamente para a folha. Investimentos, fiscalizações, política econômica, de turismo, esporte, políticas de prevenção e combate as drogas, segurança, Iluminação pública, agricultura, saneamento, pesca, assistência social, demais manutenções e toda ação do municípios são responsabilizados e questionados pela população e pelos órgãos de controle.

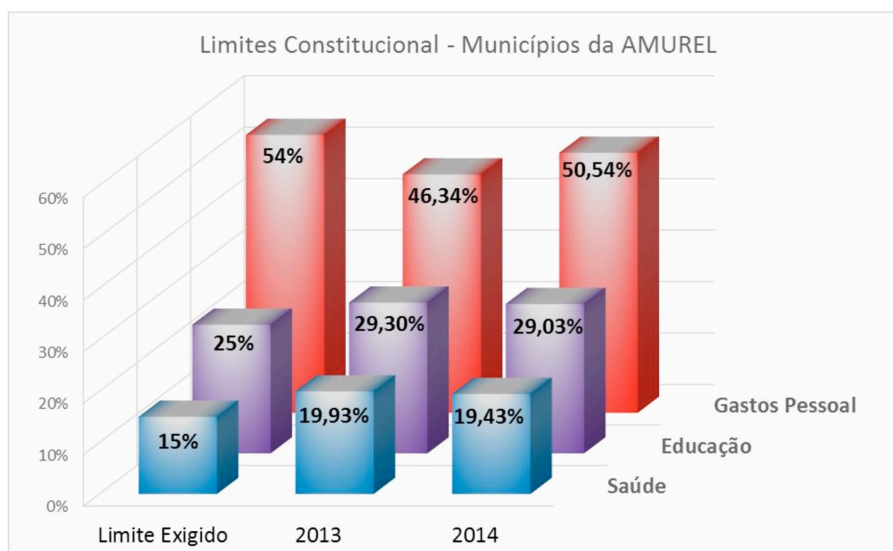
<sup>40</sup> Disponível em <<http://www.panorama.cnm.org.br/principal/desoneracao/100142111>> Acesso em 17 out 2015

5.2.3 A limitação imposta aos gastos municipais com folha de pagamento e o regramento dos pisos salariais nacional por categoria como instrumento de sufocamento das gestões locais

Foi detectado mediante entrevista ao diretor executivo da Amurel, concedida exclusivamente ao presente estudo, que outro elemento que sufoca as finanças locais são os gastos com folha de pagamento dos funcionários comissionados e efetivos.

Pela Legislação, esses gastos não podem ultrapassar 54% do orçamento municipal, de forma alguma. Ao atingir 51,3%, o Tribunal de contas emite aviso a partir de quando uma série de providências precisam ser adotadas pelo gestor. Em média, até o ano de 2014, os municípios conseguiram atender a tais obrigações, conforme pode-se observar no gráfico abaixo, ficando abaixo do limite máximo de gastos com pessoal e investindo acima dos limites mínimos fixados.

Gráfico 15 - Comparativo visual entre limites constitucionais e praticados na média dos municípios da Amurel, nos anos de 2013 e 2014



Fonte - Elaboração própria com dados do TCE

Os dados percebidos no gráfico acima demonstram o comprometimento dos recursos advindos das tributações locais e dos repasses, principalmente do FPM, em que ele, apesar de ser de livre aplicação em sua concepção básica, acaba indo todo para compromissos pré-fixados por legislação federal, deixando aos gestores locais pouca oportunidade de decisão sobre alocação desses recursos e sobre novos e necessários investimentos.

O Diretor Executivo da Amurel, aponta ainda um outro limitador à convivência em federação, a imposição de mais responsabilidades e novas atribuições. Ano a ano os municípios começaram a cuidar das áreas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e mobilidade, além das atribuições que uma prefeitura deve realizar.

Além disso, a máquina pública municipal é a maior empregadora do Brasil. Antes de qualquer equívoco, cabe ressaltar que as políticas públicas só podem ser realizadas por pessoas e, tendo em vista que os Estados e a União se ausentaram da execução, coube aos Municípios contratarem mais funcionários. Acontece que, em razão desse contingente de funcionários e das pressões externas, como os aumentos do salário mínimo e os pisos nacionais de categorias profissionais, os gastos ano a ano estão maiores, completa o Diretor Executivo.

Nesse mesmo sentido, a legislação limita a 54% dos recursos a serem investidos em salários, mas ano após ano cria novas regras salariais, sem apontar novas fontes de recursos para fazer frente a tais aumentos de gastos que colocam em situação desesperadora os gestores locais.

Sem recursos financeiros para cobrir as obrigações, ou se omitem das responsabilidades e enfrentam sindicatos e servidores, ou aplicam a lei e enfrentam o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores, entre outros.

De fato, a partir do ano de 2015, tais imposições podem ficar insustentáveis pelos gestores locais, uma vez que o piso do magistério sofreu um reajuste de quase o dobro da inflação, por exemplo.

Além disso, foi aprovada no Congresso Nacional a obrigatoriedade do salário das agentes comunitárias, bem como o reajuste do salário mínimo, a um patamar bem superior aos praticados até o momento na região. Entre outras políticas definidas no Congresso Nacional foram levantados os índices de gastos com pessoal e em políticas impositivas que deixa os municípios sem condições de atender a legislação da forma como se impõe, conforme mostra o quadro de despesas com pessoal<sup>41</sup> no ano de 2015.

---

<sup>41</sup> Indicadores: Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, tornou impositivo o acompanhamento da despesa com pessoal realizada nas três esferas de governo.

De acordo com a LRF, onde os limites máximos da despesa de pessoal são calculados como percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), de acordo com os seguintes critérios:

Despesa Total x Receita Corrente Líquida. Tabela de Classificação do gasto:  
De 0% a 38,00% Boa



Tabela 13 - Comparativo por município, do quadro de pessoal X RCL, no ano de 2015

	Capivari de Baixo	Sangão	São Ludgero	Pescaria Brava	Treze de Maio	Gravatal
Despesa com pessoal até outubro 2015	32.144.733,52	10.557.387,35	13.834.296,07	3.642.953,85	6.568.676,04	9.486.857,79
Receita Corrente Líquida até outubro 2015	56.446.715,84	19.667.377,99	25.898.402,01	9.358.835,45	13.112.907,49	18.992.908,61
Despesa Total x Receita Corrente Líquida:	<b>56,94%</b>	<b>53,67%</b>	<b>53,41%</b>	<b>38,92%</b>	<b>50,09%</b>	<b>49,94%</b>
Situação	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	AJUSTADA	LIMITROFE	LIMITROFE
	Pedras Grandes	Armazém	Imbituba	Santa Rosa de Lima	Braço do Norte	São Martinho
Despesa com pessoal até outubro 2015	5.300.722,98	7.228.617,35	39.607.601,15	4.918.032,99	27.612.690,01	4.587.809,27
Receita Corrente Líquida até outubro 2015	10.277.301,60	13.408.596,59	72.971.575,92	8.922.583,23	50.578.766,50	9.543.261,33
Despesa Total x Receita Corrente Líquida:	<b>51,57%</b>	<b>53,91%</b>	<b>54,27%</b>	<b>55,11%</b>	<b>54,59%</b>	<b>48,06%</b>
Situação	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	LIMITROFE
	Rio Fortuna	Tubarão	Grão Pará	Jaguaruna	Laguna	Imaruí
Despesa com pessoal até outubro 2015	6.335.078,72	91.135.570,23	7.824.716,41	17.914.205,01	42.800.249,23	10.182.370,61
Receita Corrente Líquida até outubro 2015	11.283.766,37	153.749.233,92	14.224.919,34	33.377.250,66	73.093.119,65	17.679.297,84
Despesa Total x Receita Corrente Líquida:	<b>56,14%</b>	<b>59,27%</b>	<b>55%</b>	<b>53,67%</b>	<b>58,55%</b>	<b>57,59%</b>
Situação	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL	EMERGENCIAL

**Fonte** - Elaboração própria com dados do FINBRA (Finanças do Brasil) no portal SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e calculados de acordo com o art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estes dados podem ser diferentes do informado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), pois cada órgão possui uma metodologia de cálculo diferente (os dados de 2015 ainda não foram disponibilizados pelo TCE).

Pode-se observar pelos dados que apenas o recém-criado município de Pescaria Brava está em situação ajustada, e os demais estão em situação crítica ou “Emergencial”, deixando clara a instabilidade a ser enfrentada até o final do ano, momento em que esse quadro tende a se complicar, devido à demissão dos funcionários temporários e ao volume de recursos exigidos para pagar os referidos direitos, seja pelo pagamento de férias e Décimo terceiro aos efetivos.

Em resumo, observa-se um conjunto de problemas que demonstram hoje o avanço e a continuidade do federalismo, pois o Estado repassou uma série de recursos aos estados, mas tem criado Fundos Especiais e Tributos novos nos quais os municípios não são beneficiados. A maior parte dos tributos arrecadados fica concentrada nas mãos do Ente Federal e Estadual.

---

De 38,01% a 48,00% Ajustada  
De 48,01% a 51,30% Limitrofe  
Acima de 51,31% Emergencial

O FPM, que em média representa a maior fonte individual de recursos aos municípios, e, em alguns casos 57% da arrecadação total dos Entes, vem se deteriorando, conforme exposto, e vem ocorrendo uma recomposição dos Recursos Federais, que alija os municípios.

Apesar de estar fazendo seu papel, e dada a responsabilidade tributária que concentra a maior parte da arrecadação nos demais entes, ainda mantém em estado de dependência das transferências constitucionais a maior parte dos municípios.

Atualmente, os gestores locais se ocupam em administrar a realidade que se apresenta como a perda da capacidade de investimento pelo ente local, a queda na arrecadação o comprometimento dos recursos com folha de pessoal, o custeio aos programas federais e as desonerações oferecidas por programas da União e dos Estados que complicam um quadro já complexo, fatores a serem resolvidos em uma nova e urgente discussão e um novo ajuste no Pacto Federativo.

### 5.3 Contextualizando a experiência de Imaruí, como recorte da realidade e como município com menor repasse em percentual do FPM na região da Amurel e as ações para melhorar a arrecadação local.

Imaruí, de colonização açoriana, é um município localizado ao Sul de Santa Catarina, na microrregião de Tubarão, a 128km de Florianópolis. Pelo PNUD/2010, apresenta um IDH de 0,667, seu PIB R\$ 128, 9 milhões (IBGE/2009) e um Pib Per capita de R\$ 10.998,49 (IBGE/2009)

A primeira colonização da região onde hoje está Imaruí ocorreu antes de 1800 e foi realizada por um grupo de pescadores oriundos de Laguna. Em 1833, foi criada a Freguesia de São João Batista do Imaruí, que se tornou distrito de Laguna. Um dos colonizadores foi o gaúcho João Vieira da Rocha, que acompanhou os farrapos até Laguna e mais tarde mudou-se para Imaruí em companhia dos filhos.

História - Por volta de 1839, muitas famílias deixaram Laguna para morar em Imaruí; o motivo: David Canabarro, o comandante chefe das forças de ocupação de Santa Catarina. Pressionado por Teixeira Nunes, que segurava o avanço das tropas imperiais vindas do norte, passou a tomar algumas medidas antipáticas aos olhos da população local, como o

confisco de gêneros alimentícios e equipamentos necessários à sua tropa. A pequena população de Laguna, por seu turno, não tinha mais o que oferecer aos republicanos, cujas tropas passaram a sentir necessidades mais elementares, faltando-lhes munição, equipamentos e víveres.

A pesca artesanal é a principal fonte de economia do município, destacando-se a captura de camarão e siri. Em seguida vem a agricultura, onde se destacam a cultura do arroz e mandioca, o comércio, a Indústrias de Transformação, Construção, entre outros. A administração pública responde por 40% da geração de empregos<sup>42</sup>.

Referente à composição do Valor Adicionado Bruto, de acordo com levantamento da Secretaria Estadual de Fazenda em 2009, o setor de serviços contribuiu com 38%, a agropecuária contribuiu com 36% e a administração pública, contribuiu com 17% do Valor Adicionado Bruto municipal.

Já no tocante ao Valor Adicionado Fiscal (VAF), que segundo a SEF- Santa Catarina, é um indicador econômico-contábil utilizado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios catarinenses, em 2010 o Vaf de Imaruí foi de 28 milhões.

Inicialmente, importa destacar que a evasão fiscal e baixa arrecadação são problemas **históricos** que assolam o Município de Imaruí. A AMUREL realizou um Diagnóstico Tributário Municipal-2012, que elencou o Município de Imaruí como o penúltimo em pior situação no tocante a arrecadação municipal, estando, inclusive, muito abaixo da média estadual.

Tabela 14 - Participação da receita tributária no orçamento municipal (dados 2011)

MUICÍPIO	RECEITA TRIBUTÁRIA	% SOBRE RO
IMBITUBA	17.520.173,10	25,74%
TUBARÃO	28.224.196,89	19,89%
LAGUNA	11.042.156,35	19,04%
JAGUARUNA	4.038.671,00	13,62%
BRAÇO DO NORTE	5.265.360,13	12,65%
CAPIVÁRIA DE BAIXO	5.715.625,76	12,31%
RIO FORTUNA	987.952,93	8,46%
SÃO LUDGERO	1.863.085,35	8,03%
TREZE DE MAIO	935.223,63	6,77%
GRAVATAL	1.030.996,27	6,74%
SANGÃO	863.843,47	5,44%
ARMAZEM	604.493,41	5,08%
GRÃO PARÁ	607.062,44	4,78%

<sup>42</sup> Fonte: Resultados elaborados pelo SEBRAE/SC com base em dados do MTE - apoiados na Relação Anual de Informações Sociais, 2011.

SANTA ROSA DE LIMA	269.008,19	3,49%
PEDRAS GRANDES	318.944,29	3,45%
<b>IMARUÍ</b>	<b>504.898,45</b>	<b>3,31%</b>
SÃO MARTINHO (município novo)	218.465,17	2,50%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O Município de Imaruí, ao longo de todo o ano de 2013 trabalhou, sistematicamente, na elaboração de um Novo Código Tributário Municipal (Lei Complementar n.026/2013), com o intuito de modernizar a legislação tributária, além é claro, de sanar equívocos existentes na exação da base do próprio tributo.

No município de Imaruí não é só a folha direta que consome seus recursos, o conjunto de ações na justiça drena mais de R\$ 1.000.000,00 por ano dos cofres públicos. Assim, apesar dos esforços da gestão em buscar a modernização da legislação e da gestão tributária municipal, o excesso de execuções recentemente aforadas contra a Fazenda Pública municipal (culminada a diminuição do repasse Federal do Fundo de Participação dos Município – FPM) tem sistematicamente prejudicado a execução de obras e serviços públicos.

Assim, a revisão e modernização do Sistema Tributário do Município de Imaruí, realizadas em 2013 foi decorrente de comando constitucional e legal, um verdadeiro dever vinculativo ao gestor municipal, inclusive sob pena de responder por renúncia de receita, até mesmo por improbidade administrativa.

Saliente-se que a atividade tributária não é um ato discricionário do gestor, mas sim um ato vinculado capaz de garantir o sucesso ou o insucesso da coletividade sob sua governabilidade. Em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>43</sup>, os municípios que não zelarem por sua receita própria não poderão receber transferências voluntárias, ou seja, receitas oriundas do Governo Federal e Estadual sem ônus para a municipalidade<sup>44</sup>.

É certo que qualquer alteração de legislação tributária e/ou majoração de tributos gera um impopulismo social. Tanto é verdade que a maioria dos Município que procederam alterações e suas codificações tributárias foram demandados em Juízo, tendo seus Códigos novos atacados por Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Tribunal de

<sup>43</sup> Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>44</sup> (Art. 11, parágrafo único).

Justiça de Santa Catarina. Foi também o caso do Município de Imaruá, em que a Associação Comercial e Industrial do Município ingressou com a ADI n.2014.026670.4, mas que, felizmente, foi julgada IMPROCEDENTE por maioria dos Órgão Especial do Tribunal de Justiça (25 desembargadores).

Um dos pontos importantes no Novo Código Tributário do Município de Imaruá foi o reajuste do Valor da Taxa de Licença e Localização (TLL), uma vez que o Município arrecadou em 2013, por exemplo, o valor de R\$37.702,04 a título de Taxa de Poder de Polícia, valor este que não cobriam sequer as remunerações (+encargos) dos Fiscais de Tributos<sup>45</sup> do Município, que é de R\$69.258,17 ao ano, conforme pode ser observado nas tabelas seguintes:

Tabela 15 - Comparativo da arrecadação de taxas do município de Imaruá.

TRIBUTO	2010	2011	2012	2013*
TX PODER DE POLÍCIA	R\$ 32.878,89	R\$ 36.030,98	R\$ 34.982,81	R\$ 37.702,04
TX CEMITÉRIOS	R\$ 328,04	R\$ 489,67	R\$ 705,38	R\$ 518,68
TX LIMP. PÚBLICA	R\$ 44.036,31	R\$ 41.926,36	R\$ 41.218,57	R\$ 42.482,20
OUTRAS TXS PREST. S.	R\$ 419,68	R\$ 4.036,28	R\$ 3.664,96	R\$ 1.855,29

**Fonte:** dados fornecidos pelo Setor de Tributo da Secretária de Administração e Finanças de Imaruá.

Tabela 16 - Custo de Pessoal setor de Tributos de Imaruá

CARGOS	QUANT.	VENCIMENTO												TOTAL ANUAL
		jan/14	fev/14	mar/14	abr/14	mai/14	jun/14	jul/14	ago/14	set/14	out/14	nov/14	dez/14	
COORDENADOR DE TRIBUTAÇÃO	1	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 1.706,61	R\$ 20.479,32
DIRETOR DE TRIBUTAÇÃO	1	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 853,31	R\$ 10.239,72
FISCAL DE TRIBUTOS	2	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 1.758,10	R\$ 21.097,20
FISCAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS	1	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 10.548,60
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	1	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 10.548,60
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	1	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 10.548,60
MOTORISTA	1	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 879,05	R\$ 10.548,60
GRATIFICAÇÕES - EXERCÍCIO	4	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 2.171,88	R\$ 26.062,56
GRATIFICAÇÕES - ATS		R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 193,39	R\$ 2.320,69
PROVISÃO PARA FÉRIAS + 1/3		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 13.007,93	R\$ 13.007,93
PROVISÃO PARA LICENÇA PRÊMIO		R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 166,77	R\$ 2.001,22
PROVISÃO PARA 13º SALÁRIO		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.006,10	R\$ 10.006,10
TOTAL	8	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 10.366,26	R\$ 33.380,29	R\$ 147.409,14
BENEFÍCIOS - ALIMENTAÇÃO	8	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 9.600,00
FUND PREVIDENCIÁRIO - COTA MUNICÍPIO	22,98%	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 2.382,17	R\$ 33.874,62
<b>TOTAL PROVISIONADO PARA 2014</b>													<b>R\$ 190.883,76</b>	
<b>VALOR DA REMUNERAÇÃO DOS FISCAIS</b>													<b>R\$ 69.258,17</b>	

**Fonte:** dados fornecidos pelo Setor de Recursos Humanos da Secretaria de Administração e Finanças de Imaruá.

Assim, observa-se que a realidade encontrada no ano de 2013, só com o setor de tributos era extremamente deficitário, dependendo majoritariamente de recursos externos, conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela 17 custos do Setor de Tributos da Prefeitura de Imaruí

Custos com recursos humanos .....	<b>R\$ 190.883,76</b>
Custos com despesas administrativas do Setor de Tributos	<b>R\$ 70.987,21</b>
<b>Saldo.....</b>	<b>R\$ 261.870,97</b>
Valor real arrecadado em 2013 .....	<b>R\$ 37.702,04</b>
<b>Déficit financeiro com o Setor de Tributos</b>	<b>R\$ 224.168,93</b>

Fonte 2 dados fornecidos pelo setor de contabilidade da Prefeitura

O valor arrecadado a título de taxa de polícia, não cobre sequer 15% dos custos despendidos pela Municipalidade. É preciso destacar que na projeção supra não se considerou os custos com a manutenção de automóveis e combustível, recursos utilizados para efetividade e cumprimento das diligências de fiscalização.

Importa destacar que o Município de Imaruí possui mais de 1.000 km de estradas não pavimentadas, o que torna difícil o acesso e deslocamento e elevado a manutenção de todos os seus veículos

O poder de polícia, prerrogativa nesse caso, de uso do setor de tributos, por sua vez, visa disciplinar o exercício dos direitos individuais relacionados com o uso, gozo e disposição da propriedade, além do exercício da liberdade dos administrados, compatibilizando-os com o bem comum.

Dito de outro modo:

O exercício desses direitos, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, não é limitado, devendo, ao contrário, ser compatível com o bem-estar social, ou com o próprio interesse do poder público, não podendo, assim, constituir obstáculo à realização dos objetos do Estado ou da sociedade. Esse condicionamento da liberdade e da propriedade dos administrados aos interesses públicos e sociais é alcançado, precisamente, pelo exercício do poder de polícia. (GASPARINI, 1995, p. 108.)

Poder de polícia é assim a atividade do Estado em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Não por outra razão que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu artigo 14, uma série de medidas conducentes à vedação à renúncia de receita, decorrente do princípio da indisponibilidade do interesse público, que veda ao Administrador a prática de quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração, estando aí incluída a obrigatoriedade de conferir plenitude à arrecadação tributária.

Devido a essa indisponibilidade, a atividade pública deve ser pautada pela racionalidade, mesmo que isso resulte no impopulismo e desgaste com a opinião pública. Se determinado agente público toma uma decisão no sentido de dar cumprimento à Constituição e às Leis, atendendo a demandas maiores como saúde, educação, e inúmeras outras demandas populares. Ocorrem em muitos casos, há críticas de pessoas que, eventualmente, se sentem atingidas, prejudicadas, inconformadas, porém isso não pode guiar o gestor público, muito menos um Prefeito Municipal, cujo dever é zelar pelos interesses do ente federativo e pugnar pela arrecadação, em igual medida do que se gasta com o exercício do poder de polícia.

Dentre os dezessete municípios da AMUREL, apenas Imbituba, Tubarão, Laguna, Jaguaruna, Braço do Norte e Capivari de Baixo possuem índices de arrecadação acima da média estadual (8,83%). Os demais Municípios, inclusive Imaruí, estão abaixo da média estadual, fator que indica um baixo índice de arrecadação dos tributos municipais.<sup>46</sup>

Anteriormente não havia isonomia fiscal, pois o pequeno contribuinte pagava igualmente ao grande contribuinte, distorção que a Lei Complementar 26/2013 está corrigindo. Obviamente, da maneira antiga não havia reclamação, pois quem deveria pagar mais, na verdade pagava tão pouco que não havia o que contestar.

ITEM	DESCRIÇÃO	REDUÇÃO
I	Estabelecimento de pequeno porte localizado em local de pouca movimentação da área central da Cidade.	10 %
II	Estabelecimento de pequeno porte localizado em local de pouca movimentação de Bairros do perímetro urbano, ou considerado urbano.	15 %
III	Estabelecimento de pequeno porte localizado em local de pouca movimentação de Localidades do interior.	20 %
IV	Micro estabelecimento localizado em local de pouca movimentação da área central da Cidade.	25 %
V	Micro estabelecimento localizado em local de pouca movimentação de Bairros do perímetro urbano ou considerado urbano.	30 %
VI	Micro estabelecimento localizado em local de pouca movimentação de Localidades do interior	35 %

Outro fato merecedor de especial atenção e que contribuía para a baixa arrecadação de Imaruí versa sobre o fato e que a Unidade Fiscal do Município (UFM), não era reajustada desde o ano de 2009, mesmo contendo imposição legal para o reajuste anual; desde então, manteve-se congelada em R\$ 9,67 (nove reais e sessenta e sete centavos), ocasionando perda de receita por parte do Município. Conforme projeção abaixo, a UFM, se corrigida corretamente, valeria em dezembro de 2013 R\$ 12,65 (doze reais e sessenta e cinco centavos).

<sup>46</sup> AMUREL, Diagnostico Tributário Municipal, 2012, p. 27.

Tabela 18 - Projeção de acordo com IGP-M FGV em R\$

UFM - Unidade Fiscal Municipal	Projeção de acordo com IGP-M FGV em R\$
Valor da UFM em dezembro de 2008, conforme Decreto nº 228/08.	R\$ 9,67
2009	R\$ 9,50
2010	R\$ 10,58
2011	R\$ 11,12
2012	R\$ 11,99
2013	R\$ 12,65

Fonte - Elaboração própria com dados IDP-M FGV

Assim, a referida distorção foi sanada com o advento do novo código tributário, Lei Complementar Municipal nº 26/2013, fixando a UFM em R\$ 11,92 (onze reais e noventa e dois centavos),

Além da elaboração de um Novo Código Tributário para o Município, inúmeras outras medidas foram tomadas, a exemplo da modernização do Setor de Tributos do Município, com a implementação da Nota Fiscal Eletrônica, a realização de Programas de Recuperação Fiscal (REFIS), para oportunizar o abatimento dos juros e das multas aos contribuintes que queiram parcelar débitos tributários vencidos, a realização de Gincanas Tributárias na rede municipal de ensino, onde os alunos eram premiados mediante a somatória de pontos das notas fiscais recolhidas junto ao comércio local, dentre outras.

Isso somado aos esforços citados anteriormente, que culminaram no novo Código Tributário Municipal, ainda em disputa na sociedade a sua implementação na íntegra, dará maior capacidade financeira aos municípios de Imaruí. Essas ações remetem-se aos impostos de competência de arrecadação local.

Com relação aos demais impostos, gerados no município, mas recolhidos pelo governo do Estado, a Secretaria de Administração da cidade, no ano de 2013, organizou cerca de 26 reuniões nas comunidades, onde discutiu-se sobre a questão financeira, dando-se encaminhamentos sobre dois impostos fundamentais, o ICMS e o IPVA.

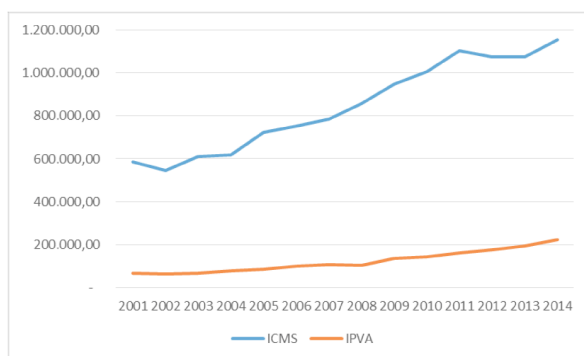
Descobriu-se nesse momento que os produtores deixam para que seus contadores decidam onde retirar a nota, ou seja, declarar o valor agregado, que para o Estado pouco interessa, desde que seja recolhida a sua parte, já para o município, influencia muito no retorno do ICMS. Assim, tomou-se como medida preventiva uma série de barreiras de fiscalização e trabalho de conscientização com funcionário à disposição.



Referente ao IPVA, observou-se o mesmo problema, e a existência de um Ciretran moroso impelia as pessoas a emplacar seus carros e motos em cidades vizinhas, e que em muitos casos até ficava mais próximo de sua residência dada a extensão territorial de Imaruí. Foi efetuado um trabalho de conscientização sobre o assunto e uma série de reuniões com a SEF para exigir ajustes e fiscalização.

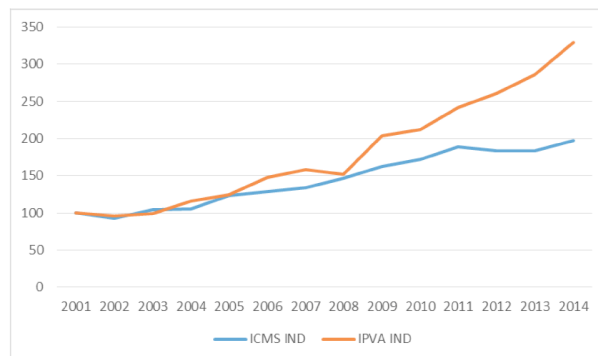
Para efeito de observação, os dois gráficos anexos demonstram a evolução do repasse ao município de Imaruí, destes dois tributos. O primeiro gráfico demonstra a evolução do ICMS e IPVA em dados reais, deflacionado pelo IGP-DI da FGV, com base em 2001, o segundo gráfico apresenta-se os mesmos dados do primeiro, porém em índice de base 2001=100 para que perceba-se o movimento real de evolução

Gráfico 16 IPVA e ICMS de Imaruí



Fonte: Elaboração própria com dados da SEF

Gráfico 17 IPVA e ICMS em índice



Fonte: Elaboração própria com dados da SEF

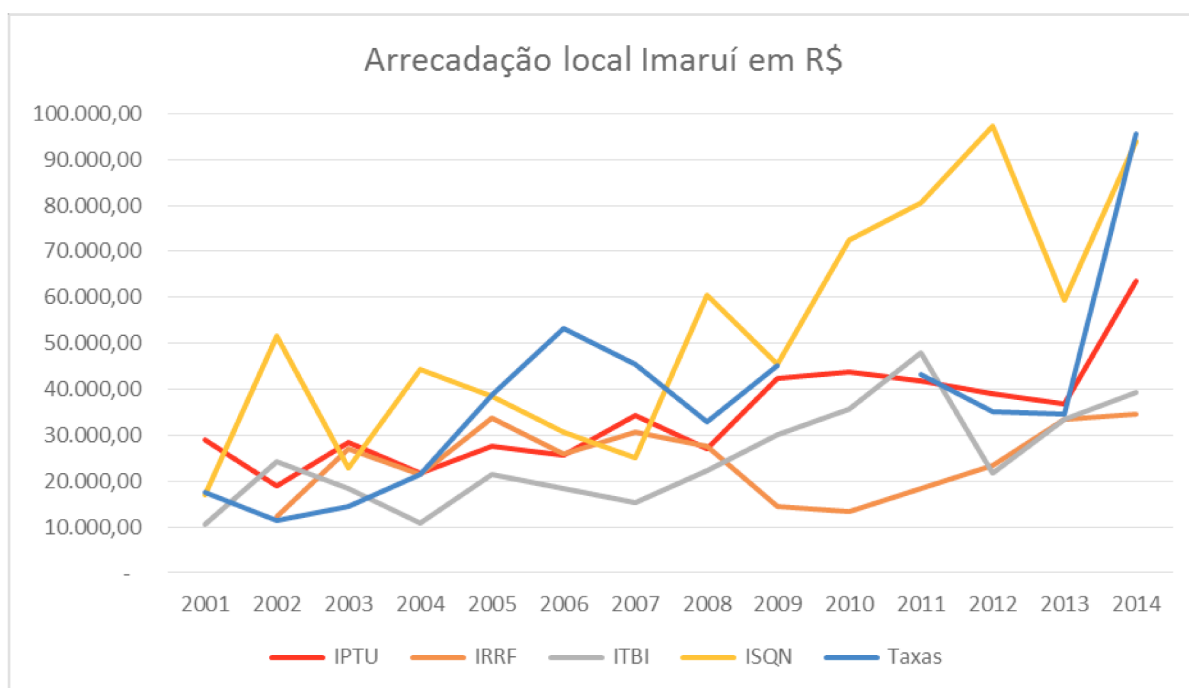
Pode-se observar que, mesmo retirada a inflação, a curva de repasse é positivamente inclinada, demonstrando que a arrecadação vem evoluindo, no caso do repasse de ICMS com uma pequena queda entre 2011 e 2013, momento em que os contadores começaram a emitir notas em outros municípios e, que os municípios começaram a sentir a diminuição nas compras causada pela crise mundial cujo epicentro foi 2008 e seus reflexos posteriores pelo mundo.

No gráfico ao lado, pode-se captar, apresentar-se em índice, que apesar de ocorrer em volume menor, o IPVA vem evoluindo mais do que o ICMS, a arrecadação com esse tributo vem crescendo proporcionalmente mais dado seu ponto de partida em 2001=100.

A maior inclinação entre 2013 e 2014 faz referência ao trabalho de fiscalização desenvolvido pelo Ente municipal, apesar de não ser sua responsabilidade, e ao trabalho de conscientização em cada comunidade.

Voltando à arrecadação municipal, mostra-se no gráfico a seguir a evolução dos tributos locais, em Reais, com dados obtidos no TCU, deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base em 2001.

Gráfico 18 - Arrecadação de IPTU, IRRF, ITBI, ISQN e taxas do município de Imaruí



**Fonte** - Dados do TCU  
Elaboração própria com. Deflacionado em Reais do ano de 2001

Frente às ações executadas recentemente, é possível observar que no último ano todos os tributos melhoraram, assim como são demonstrados os picos que representam esforços dos gestores locais em diversos momentos e a corrosão que segue por fatores macroeconômicos e microeconômicos até nova política tributária local, em todos os casos demonstrando o interesse dos gestores em gerarem recursos suficientes para alimentar a máquina pública na sua função de ofertar serviços à população local.

Na tabela seguinte, pode-se visualizar o levantamento efetuado até o momento, transformando os dados em índice, para o ano de 2001=100. Os dados estão deflacionados pelo IGP-DI da FGV (R\$ de 2001), verificando-se o comportamento da evolução do repasse do Estado e da União da arrecadação local e o comportamento dos gastos totais do município:

Tabela 19 - Tabela com evolução da arrecadação local, bem como a evolução dos repasses do Estado e da União e os gastos totais (índice 2001 = 100).

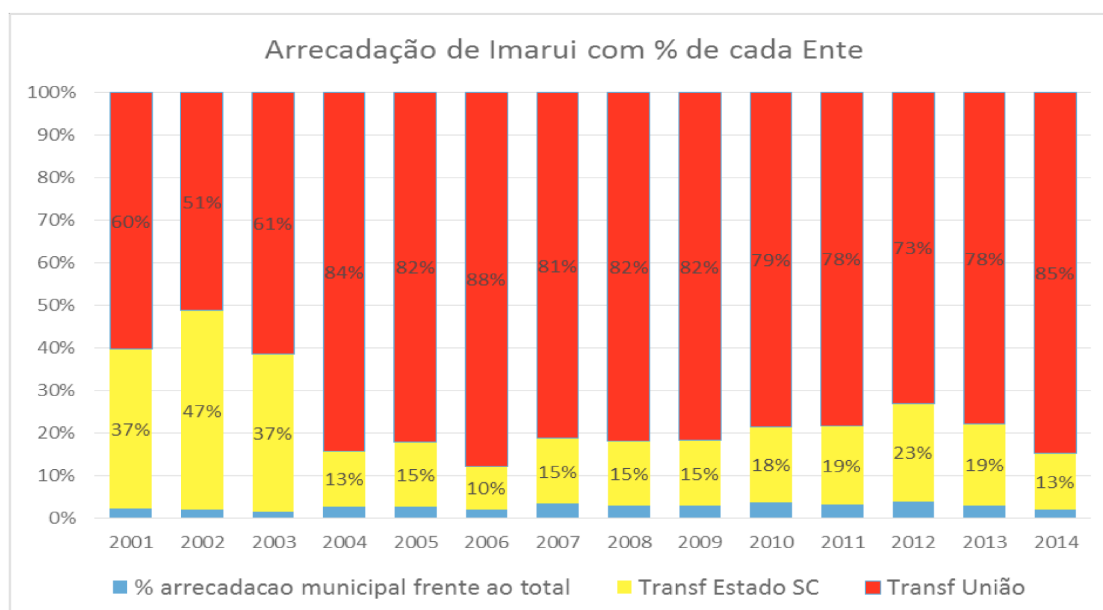
Ano	Uniao	Estado	Município	FPM	Total
2001	100	100	100	100	100
2002	91	33	159	97	94
2003	73	36	151	94	100
2004	147	39	162	92	144
2005	106	45	233	112	114
2006	109	47	209	121	119
2007	133	52	229	131	136
2008	120	57	270	154	133
2009	118	61	240	148	142
2010	75	56	223	143	152
2011	146	84	313	169	157
2012	194	85	293	162	229
2013	158	83	267	164	158
2014	156	88	441	173	160

Fonte - Dados do TCE Elaboração Própria com. Os dados foram delacionados anteriormente a conversão em índices 2001 = 100

Torna-se notório que, retirada a inflação, os repasses do governo do estado diminuíram em relação ao ano de 2001, ao passo que os repasses do governo federal têm evoluído positivamente, porém de forma muito inferior ao esforço local para melhorar o conjunto de sua arrecadação.

Pode-se observar no gráfico a seguir o quantum significa a participação do repasse ou arrecadação de cada ente em %, na arrecadação do município de Imaruí.

Gráfico 19 - % da arrecadação do município de Imaruí e a contribuição por Ente Federado



Fonte - Elaboração própria com dados do TCU

Torna-se perceptível que, apesar de apresentar crescimentos extraordinários de 440% na arrecadação com os tributos locais, ainda significam pouco frente aos gastos e ao conjunto da arrecadação do município.

Observa-se também que as transferências do governo Federal cobrem a maior parte dos gastos dos municípios de Imaruí, porém tais repasses não ocorrem só através do FPM, mas de um conjunto de outros fundos e tributos<sup>47</sup> como o Fundo Especial do Petróleo, do CFM Departamento Nacional de Produção Mineral (CFM), do IPM - IPI EXportacao - cota município, do Fundo de Manutenção do Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do professor e educador (FUNDEB), do Simples Nacional (SNA) e, principalmente, por meio de recursos diferentes dos repasses obrigatórios, ou seja os convênios e as transferências voluntárias.

Esse movimento existe também com o governo do estado, em menor proporção e de forma sazonalidade, em que recursos extras são repassados ao município para um uso geralmente anteriormente especificado.

No governo Federal, são muitos programas e convênios estipulados entre entidades e personalidades os quais a prefeitura acaba intermediando, uma vez que são em geral obras ou projetos desenvolvidos na cidade e para beneficiar a população local.

Essa capacidade impar se dá pela fama de Imaruí e pelos grupos políticos contrários que se engalfinham continuamente e, para se fortalecerem, buscam recursos para serem aplicados na cidade. Nem sempre tais recursos são estratégicos; em geral são aplicados em ações corriqueiras e manutenção de estradas e prédios públicos espalhados pelas comunidades, gerando um volume melhor de recursos que circula nos cofres da administração, porém com pouca efetividade.

A baixa capacidade financeira do município se traduz na dificuldade de fiscalizar e garantir a arrecadação que lhe cabe, incentivar o desenvolvimento local e manter a juventude e os empreendedores na cidade, que para prosperarem acabam se deslocando para centros maiores.

---

<sup>47</sup> Conforme pode se acompanhar regularmente pelo Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do Banco do Brasil [bb.com.br].

Não ocorreram grandes investimentos nos últimos 14 anos, apesar de sua localização estratégica ao lado do porto de Imbituba, muito próximo do aeroporto de Jaguaruna, a 185 km do porto de Itajaí e pouco mais de uma hora do aeroporto de Navegantes e a duas horas do aeroporto de Florianópolis muito próximo da BR 101.

Imaruí é um dos últimos redutos do chamado coronelismo, foi a última a se “libertar” (se é que isso ocorreu) e que cumpria um papel de reserva de votos em troca de um certo acesso a recursos extras, condição que o impediu de desenvolver-se, tornando-se um município pobre.

Tais limitações seriam superadas mais rápidas se houvesse condições financeiras de patrocinar novas mudanças, estruturais. Hoje, as dificuldades se apresentam em todos os setores começando pelos mais urgentes como saúde e educação irradiando-se pelos demais. O município não tem condições de atender a questões mais básicas da população como auxiliar um adolescente em situação de risco, fornecer remédios a seus doentes ou água potável e tratada à população.

Muitas ações vêm sendo desenvolvidas com o tempo, principalmente referentes ao desenvolvimento econômico, pois para atrair investimentos empresas, empresários e empreendedores é necessária uma certa participação da gestão municipal, assim como muitos planos acompanham os gestores locais no sentido de desenvolver planos estratégicos que propiciem evoluções qualitativas, porém, limitados pela absoluta insuficiência de recursos públicos para iniciar qualquer um dos intentos citados ou não.

Não ocorreu qualquer transformação na base produtiva de Imaruí, nos últimos anos. O extrativismo continua sendo o principal elemento gerador da economia local sem qualquer avanço nos elos das cadeias produtivas.

Para que o município progrida democraticamente e propicie o tão esperado desenvolvimento econômico, é preciso diminuir as disputas políticas extremamente acirradas no município, com a reeducação dos agentes políticos, algo externo ao estudo, e capacidade financeira para primeiro manter-se nos termos do federalismos atual e acesso a mais recursos. Assim, poderá avançar da luta diária na manutenção da máquina para um instrumento propiciador de políticas de desenvolvimento estratégico de curto, médio e longo prazo.

O município, assim como muitos outros da região, ainda precisa inteirar-se de seu potencial e vocação econômica, pois ao que indicam os estudos desenvolvidos na Amurel, devem ser o turismo e o desenvolvimento dos elos da cadeia produtiva da pesca, da agricultura em geral.

O município de Imaruí pode sobreviver e se desenvolver a partir da produção de energia eólica, produção de tecnologia de ponta, além de uma oportunidade ímpar de crescer como área retroportuária, atraindo movimentação de mercadorias e contêineres para serem despachados através do porto de Imbituba, assim como atrair empreendedores nacionais e internacionais que gostariam de auferir vantagens de ter sua produção ou linha de montagem em um município com força de trabalho abundante.

Volta-se sempre ao ponto, pois elemento fundamental para esses passos é a instalação de incubadoras de pequenas empresas na cidade para incrementar pequenos negócios, assim como recursos financeiros adequados para impulsionar um distrito industrial capaz de atrair os tão esperados investidores.

\* \* \*

A carga de responsabilidades e decisões externas à realidade do município tem imposto condições muito severas aos agentes municipais, sem que com isso apresentem-se soluções e ou novas fontes de recursos, transformando os municípios em síndicos das demandas locais e sem condições de planejar o futuro dos municípios de forma a se anteciparem aos problemas futuros estancando-os antes mesmo de surgir, colocando em risco o futuro do desenvolvimento local a longo prazo.

Esse fato aponta para a necessidade de uma nova reflexão sobre o momento e o papel do federalismo com todas as responsabilidades repactuadas e os agentes atuando, cada qual em sua esfera, ciente de suas responsabilidades e limitações.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa toma como objeto central de estudo o movimento municipalista em um contexto de rediscussão do pacto federativo, uma vez que a tripartição de competências prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988-CRFB/88, além das novas competências delegadas, tem onerado excessivamente os Municípios Brasileiros, ao ponto de os recursos a eles destinados tornarem-se, por vezes, insuficientes para a consecução das políticas públicas que lhes são inerentes.

Ao final da Década de 1980, o Brasil viveu um importante momento histórico marcado pela redemocratização do País, após mais de vinte anos de Ditadura Militar. Dentre os marcos desse momento histórico, tem-se a promulgação da CRFB/88 que trouxe um grande avanço ao reconhecer a importância dos Municípios e elevá-los à condição de Ente Federativos, conferindo-lhes maior autonomia política e administrativa.

As competências delineadas aos Municípios pela Constituição de 1988 são inúmeras. Além disso, paulatinamente são repassadas novas responsabilidades por programas e ações sempre em áreas custosas como saúde, educação, assistência social, mobilidade urbana dentre outras. Citam-se como exemplo as sistemáticas criações/elevações de pisos nacionais profissionais, os quais elevam de forma drástica e insustentável as despesas dos municípios sem a devida contrapartida de recursos financeiros.

Sabe-se que os recursos existentes aos Municípios são restritos em relação às demandas ilimitadas do setor público; por isso precisam ser minuciosa e estrategicamente bem alocados de forma a maximizar sua utilização para fins de execução dos serviços públicos. Igualmente, a capacidade de tributar está concentrada majoritariamente no Governo Federal, razão pela qual mecanismos de repartição justa precisam estar em constante atualização para garantir a maximização dos recursos arrecadados, conforme proposto no primeiro capítulo do presente estudo.

Do segundo capítulo, a descentralização está associada ao aperfeiçoamento da democracia e da melhoria da eficiência administrativa. O Federalismo, como forma de Estado está intrinsecamente ligado à organização política e administrativa, tendo como elemento central a autonomia e competência. Por essa razão a descentralização assume um papel fundamental de aperfeiçoamento das relações entre os Entes federados, sobretudo a tripartição financeira.

No Brasil, existem ocorrências e relatos sobre a discussão da descentralização política e da repartição dos Tributos desde o Brasil colônia, com o surgimento institucionalizado na década de 40, mediante a fundação da primeira entidade representativa dos entes municipais, como explorou o terceiro capítulo. Entretanto, esse debate ganhou envergadura e concretude recentemente, mais especificamente durante a discussão da Constituinte de 1988, a partir de quando o movimento auferiu as maiores vitórias com o município elevado à categoria de Ente municipal, com autonomia política e financeira assinaladas pela Constituição.

Contudo, a repartição acordada vem sendo desvirtuada a partir da reorganização do sistema tributário nacional que privilegia arrecadação de tributos ou a destinação desses para fundos não repartidos entre os demais Entes. Isso fez com que as entidades do movimento municipalista apresentassem uma nova proposta, sugerindo uma realocação em que a União ficaria 45% do total arrecadado, destinando 25% do total aos Estados e 30% aos Municípios.

No quinto capítulo, conclui-se que as dificuldades financeiras por que passam os municípios brasileiros é inequívoca, inquestionável, visível e concreta. Essa realidade aponta para a necessidade de uma nova delimitação do pacto federativo que consiga dar funcionalidade ao poder público, onde a proposta do movimento municipalista parece razoável. Ao falar de novo pacto federativo, remonta-se à ideia da necessidade de um período de transição, em que os índices poderiam ser gradativamente aplicados até se chegar aos novos patamares de redistribuição.

Por óbvio essa proposta enfrenta resistência, inclusive por parte da academia, dada a formação política dos Municípios brasileiros marcada por antigos regimes políticos de extrema concentração de poder, que pareciam não se preocupar em manusear as finanças públicas da forma que bem lhes fosse útil. Ressalta-se que, à época, os mecanismos adequados de controle eram poucos ou inexistentes.

No presente estudo, conclui-se que essa fase do coronelismo e das oligarquias locais está gradativamente sendo superada devido ao poder purificador da descentralização. Destaca-se, ainda, a existência de mecanismos de controle de Estado, pelos órgãos de controle e pela população em geral, e da uniformização de ritos e processos que demonstram a importância da descentralização como critério de aprofundamento da democracia e das lutas pela melhor repartição financeira entre os entes federados. Portanto, o aprofundamento da democracia econômica é um processo ainda em curso.



A existência de Associações de Municípios, a exemplo da Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL) tem dados condições aos municípios de produzirem saídas engenhosas, tendo em vista as limitações locais, além de auxiliar os Municípios com a elaboração de projetos técnicos para a captação de recursos que proporcionem investimentos necessários para atender às demandas da população local.

Destaca-se que os Municípios da AMUREL têm realizado inúmeros esforços para a melhoria da arrecadação tributária, cada qual a sua maneira, apesar do impopulismo social causado por tais medidas.

Ocorre que uma série de novas limitações estabelecidas pelo Congresso Nacional e pelos Governos Federal e Estadual vem desequilibrando o pacto firmado em 1988. Como observado no capítulo cinco, houve grande deterioração por parte do FPM ocasionada pela recomposição dos Recursos Federais, através de tributos não repartidos. Houve ainda, o aumento da dependência da maioria dos municípios da AMUREL pelas transferências constitucionais; a perda da capacidade de investimento pelo ente local; a queda na arrecadação frente a demandas que aumentaram; o comprometimento dos recursos com folha de pessoal e o custeio aos programas federais. As desonerações oferecidas por programas da União e dos Estados interferiram na arrecadação municipal, e, juntamente com as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e outras leis unilaterais, que criam obrigação sem apontar a fonte de recursos para tal, assinalam e reforçam a necessidade de uma nova discussão no tocante à repartição dos recursos gerados pela arrecadação.

Assim, pode-se concluir que o FPM é um bom exemplo de que a descentralização política e financeira existe no Brasil. Os recursos vinculados ao FPM adentram aos caixas das prefeituras de forma automatizada, sem vinculação específica para sua aplicação, cabendo ao gestor local a decisão de onde e como utilizá-los, sem possibilidade de ser retidos ou contingenciados por outros Entes, pelo menos não sem a prévia autorização do gestor local.

Outro elemento importante precisa ser assinalado: ao tempo em que os municípios gozam de maior autonomia, a jovem democracia brasileira se aperfeiçoa. Como defende Matsumolo et al (2012), “há uma ligação entre os regimes democráticos e a descentralização do poder, como pode ser observado ao longo da história”. Eis um bom motivo para que este processo de descentralização continue e se aperfeiçoe.

Conclui-se que a descentralização financeira atual é insuficiente quanto à capacidade de tributar e redistribuir recursos, o que sugere a necessidade de revisão do pacto federativo, assim como a redistribuição das responsabilidades entre os entes federados, de forma a dar capacidade aos municípios de oferecerem tratamento adequado às políticas públicas e aos seus cidadãos.

Além disso, no Brasil os conceitos de autonomia e descentralização foram implementados, em geral, nos termos antevistos por Boisier (1999), o que possibilita maior integração física, econômica e sociopolítica das regiões do País, de forma autônoma e com descentralização política e financeira. Tais processos provavelmente contribuíram para a redução das desigualdades sociais e territoriais. Porém, analisando mais a fundo, conclui-se que a tripartição financeira precisa de ajustes, para que ocorra de forma mais equânime com as responsabilidades de cada Ente, para que cumpra adequadamente seus pressupostos principais.

Fazer esse debate ancorado nos conceitos de descentralização foi revelador, uma vez que se tonou possível partir de um conjunto de elementos sistematizados como meio para poder chegar, através de uma distribuição da autonomia, ao desenvolvimento econômico local e uma real liberdade política.

Entretanto, como o assunto pesquisado é muito rico e complexo, destacam-se como sugestão as seguintes pesquisas acadêmicas: a equação da dívida pública frente à descentralização das finanças; a equação que permita a aplicabilidade do artigo 153 da CRFB/88, de forma a taxar as grandes fortunas de forma a fazer justiça social e tributária sem atingir aquela parte da população já sufocada pelo excesso de tributos cumulativos; as Emendas Parlamentares como instrumento que desequilibra a partição financeira e a possibilidade da elaboração e adoção de mecanismos de desenvolvimento de longo prazo aos municípios, sem o qual a soma de projetos de investimento tende a configurar um resultado aleatório, sob o ponto de vista de sua contribuição para o desenvolvimento local.

## 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**, n.24, jun. 2005. p.41-67.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. SAMUELS, David. A nova política dos governadores. Lua Nova, São Paulo, n. 40-41, 1997. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000200007>>. Acesso em 07 Set. 2015.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In : ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (orgs.). **O Estado numa era de reformas**: Os anos FHC – parte 2. Brasília: MP/Seges, 2002. 107 p. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf> > Acesso em 09.mar.2015.
- ALBURQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (organizadores). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- AMARAL FILHO, Jair do. Sistemas e arranjos produtivos locais. **Revista Planejamento e políticas públicas**. IPEA: Brasília, n. 36 jan./jun. 2011.p.171-212.
- Associação dos Municípios da Região de Laguna - AMUREL. **Cadernos de atividades 2014**. Tubarão: 2014. 50 pag.
- BATISTA, Matias Barboza. **Os Municípios nos Governos FHC e Lula**: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa. 2008. 57 p. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu, em 2008, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política. UNILEGIS. Brasília, 2008.
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. Tradução de Cláudia Martins e Monica Rosemberg. 4.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007
- BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (2004). **Dicionário de política**. 11. ed., vol. 1. Brasília: Editora UnB, 1998.
- BINOTTO, Erlaine. et al. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 6, n. 3, p. 186-213, set-dez/2010, Taubaté, SP, Brasil.
- BOISIER, Sergio et al. **Desenvolvimento regional e urbano**: diferenciais de produtividade e salários industriais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. Santiago de Chile: ILPES, 1998.

BOISIER, Sérgio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional**: entre a caixa negra e o projeto político. Caribe, Mimeo, 1995.

BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. Tradução de Isabel Villa Lobos Telles Ribeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 19, p. 307-343, jun. de 1999.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo em el lugar y en las manos de la gente. **Revista eure**. Santiago de Chile: Vol. XXX, Nº 90, pp. 27-40, septiembre 2004.

BRASIL, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Sub-chefia de Assuntos Federativos: Governo Federal e os Municípios. **Revista de Informação e Prestação de Contas**. Produzida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília/DF, Abril de 2008.

BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>> . Acesso em: 25 Mar.2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília : TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. 75 p.

BRUSTOLIN, Luiz Edinando. **Estatuto das pequenas empresas e autonomia tributária dos municípios**. 2010. 109 p. Dissertação (Pós Graduação) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. **O Brasil**: uma breve visão histórica do Estado, das constituições e dos tributos. João Pessoa. 2010. Disponível em: < [www.ourem.cjb.net](http://www.ourem.cjb.net)>. Acesso em: 17 Out 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: Aspectos Atuais. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v.4, n.15, p. 200-209, 2001.

COLUSSI, Eliane Lúcia. **Estado Novo e Municipalismo Gaúcho**. Passo Fundo: EDIUPF, 1996.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. **Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015**: Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Marzo de 2015.

Confederação Nacional dos Municípios - CNM. **Viva o seu município**. Brasília: 2014.

Confederação Nacional dos Municípios - CNM. **Estudos Técnicos**. Brasília: 2015. Volume 7.

Confederação Nacional dos Municípios - CNM. **Nota Técnica CNM 26/2013**. Publicada em 23 de julho de 2013.

Contraloría General de la República. **Estudio del proceso de descentralización en el Perú**. Lima-Perú: enero de 2014

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento**: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Brasília, DF IPEA, 2011. Artigo apresentado e publicado nos Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE 2011). Brasília, DF – 23 a 25 de Novembro de 2011 (Evento promovido pelo IPEA).

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais**: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. 237 p. Tese doutorado Ciência Política, Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo. 2007.

ERBER, F. As convenções do desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política** vol.31 n 1º, p. 31-55. São Paulo, janeiro-março/2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS - FECAM. Informativo número 17. Agosto/Setembro/Outubro 2013. Disponível em:  
<[http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.495829001381773436\\_informativo\\_fecam\\_n%BA\\_17\\_2013.pdf](http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.495829001381773436_informativo_fecam_n%BA_17_2013.pdf)> Acesso em: 31 mai.2015.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS. **Desonerações afetam o crescimento do FPM para os municípios catarinenses**. Notícias de 29 de agosto de 2013 Disponível em:  
< [http://www.fecam.org.br/noticias/?cod\\_noticia=6258](http://www.fecam.org.br/noticias/?cod_noticia=6258)> Acesso em: 31 mai. 2015.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS - FECAM. **Carta Municipalista Catarinenses**. Florianópolis. 20 mar. 2015a. Coordenação: Celso Vedana e Alexandre Alves. Disponível em: < <http://www.fecam.org.br>> Acesso em: 31 mai. 2015.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS - FECAM. **Carta Conjuntura**: Panorama Econômico e Financeiro dos Municípios. Ano 01. Maio 2015b. Edição 01.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS - FECAM. **4ª mobilização estadual dos prefeitos**: Crise Financeira dos Municípios. Outubro 2015c.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Editora Nova Fronteira S/A: Rio de Janeiro, 1988.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE et al., Cibele. **Reflexões para Ibero-América**: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: Enap, 2009.

FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS – FNP. **Carta do III Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável**. 67ª Reunião Geral. Brasília:2015. Publicada em 09 de abril de 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. Comunicado de Imprensa nº 14/557: 09 de dezembro de 2014. Disponível em:  
<<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14557.htm>>. Acesso em 24 mai. 2015

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. **Revista Planejamento e políticas públicas**. IPEA:Brasília, n. 36 jan./jun. p.311-349. 2011 .

GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo, 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 108.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm, CARNEIRO, José Mário Brasiliense. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, 2001.

IZAGUIRRE, M. Carta de 88 engessa a atuação do governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 de set, 1994.

LEAL, V. N. 1914. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6a ed., São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

LIMONGI, F. 1989. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In WEFFORT, F. (org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O federalista”. São Paulo: Ática.

LINS, Hoyêdo Nunes. Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial. **REVISTA Soc. Bras. Economia Política**, Paulo, nº 28, p. 71-101, fevereiro 2011.

MATSUMOTO, Carlos E. Higa; FRANCHINI, Matias; MAUAD, Ana Carolina E. Município: Palco da Vida. A História do municipalismo brasileiro. Vol 1. Brasília: CNM, 2012.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. **Revista dos Tribunais**, 8. ed. São Paulo:2004.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.23, p. 8-100, out. 1993. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs0023/rbcs23\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs0023/rbcs23_07.htm)> Acesso em: 31 mai. 2015.

MELLO, Diogo Lordello de. A reforma fiscal e os municípios. **Revista de administração municipal**, v.41, n.213, out./dez. p.6-10. Rio de Janeiro:1994.

MELLO, D. Lordello de. Governo e Administração Municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v.35, n.2, mar./abr. p. 79-96. Rio de Janeiro: 2001.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, abr. 2008.

MERCADANTE, Aloizio. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**: a política econômica em debate. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. p.131-167.

MIRANDA, Elflay. **Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina**: uma análise sistêmica do período 2003-2010. 2012. 298 p. Dissertação (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

MONTESQUIEU, C. DE S. 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2004.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais, 2ª ed. (canônica), 1971. Tradução: Fábio Fernandez. Editora da Universidade de São Paulo.

OURIQUES, Nildo Domingos. Crise fiscal ou financeira? Publicado em 24 de Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/noticia/crise-fiscal-ou-financeira>> Acesso em: 24 de Junho de 2015. Florianópolis, IELA:2015

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio R; NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Pensando a Autonomia Municipal: Dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Nov. dez. 2003. n 244. Encarte Especial, 8 pag.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.8, n.13, jan./dez., 2005. p.55-84.

PIRES, M. C. S. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. p.143-165.

PORTAL CONTÁBIL DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.portalcontabilsc.com.br/mobile/article/read/13007>. Acesso em 31 mai. 2015.

ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 13ª. edição atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCAPIN, Evelyn; BOICO, Luciano Cezar. **Democratizando a democracia através do orçamento participativo**. Editora UNIARP: Caçador, 2012.

SILVA, M. S. **Teoria do Federalismo Fiscal**: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova Economia – Belo Horizonte, Jan-abr, 2005. p. 17-137.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

RAIMUNDINI, Simone Letícia et al. Aplicabilidade do custeio baseado em atividades: comparação entre hospital público e privado. **Contabilidade vista & revista**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 27-40, 2005.

ZATTI, Vicente. **Autonomia e educação em Immanuel Kant e Paulo Freire**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

ZIULKOSKI, Paulo. Carta do Presidente. Confederação Nacional dos Municípios - CNM. **Viva o seu município**. Brasília: 2014.

ZOGHBI, Ana Carolina et al. Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. **Revista Planejamento e políticas públicas**. IPEA: Brasília, n. 36 jan./jun. 2011.p.09-61.

# ANEXOS



ANEXO 1 – Figura: a organização do movimento municipalista nos estados e sua cobertura em todo o território nacional.



Figura 1 - Representação das associações estaduais de Municípios

Anexo 2 - Figura: a organização do movimento municipalista em Santa Catarina e sua cobertura em todo o território do estado através da FECAM e suas entidades Regionais.



Figura 2 - Representação das Associações Regionais de Municípios no estado de Santa Catarina

## Anexo 3 – fluxo do FPM

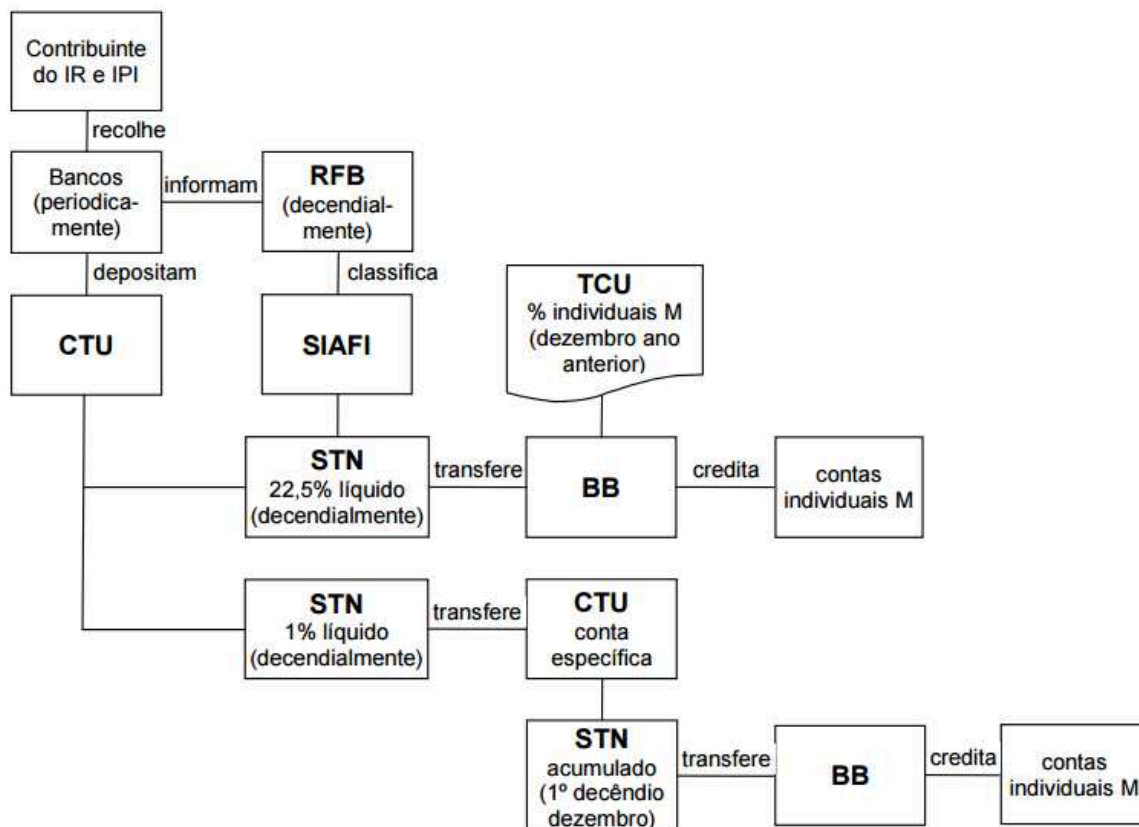
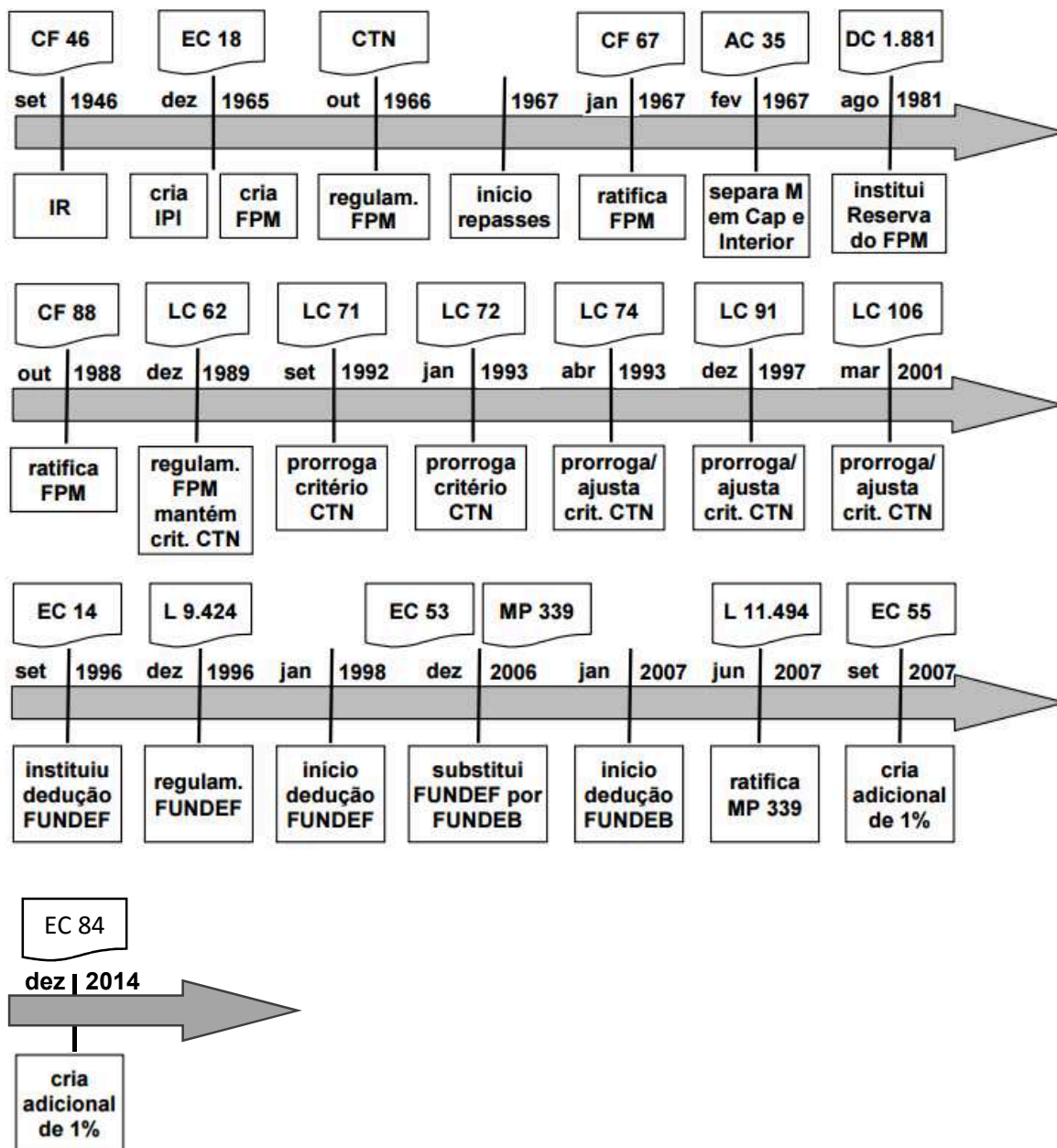


Figura 3 - Fluxo de recursos das transferências do FPM. Fonte STN<sup>1</sup>

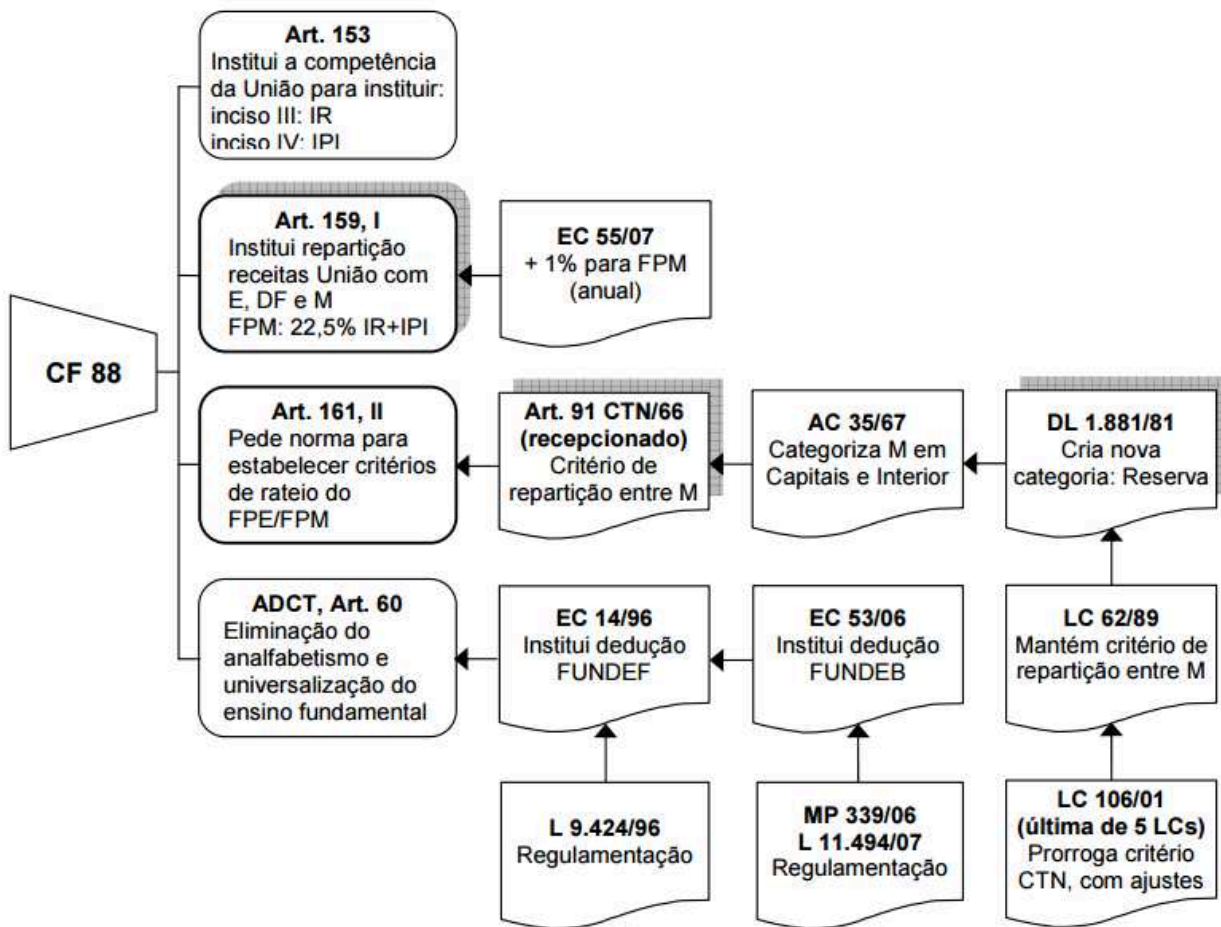
<sup>1</sup> Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)>. Acesso em 06 nov 2015

Anexo 4 – História da Legislação sobre FPM



Fonte 1 - STN com ajustes próprios

Anexo 5 – TCU calcula % participação Municipal com base na CRFB/88, Art. 161, § único



Fonte 2 STN

Anexo 6 - Somatório do repasse do FPM aos 18 municípios que compõe a Amurel, mês a mês em real R\$ (reais)

MÊS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
jan	4.360.298,06	4.628.275,55	4.929.656,11	6.393.799,58	7.294.126,58	7.307.371,37	9.613.535,64	10.237.359,08	8.738.864,75	13.164.603,85	13.073.234,21	14.082.309,90	18.439.772,32	18.978.962,77
fev	5.094.039,14	4.873.362,03	5.383.681,66	5.597.090,33	6.273.504,38	7.853.336,13	10.662.583,17	9.543.861,43	10.669.524,25	14.182.930,85	15.814.062,82	18.946.241,73	19.690.979,81	19.373.844,03
mar	3.898.386,90	4.226.982,17	4.356.997,03	5.367.929,39	5.926.900,40	6.514.539,11	8.398.424,02	7.629.527,97	7.925.921,60	9.258.905,38	10.740.274,21	10.911.628,25	11.680.592,02	14.110.999,68
abr	4.071.568,49	4.024.619,16	4.799.348,61	5.828.055,89	6.672.667,37	8.091.737,83	9.734.860,46	9.102.139,92	9.496.443,23	12.272.649,56	13.536.268,08	11.707.931,02	13.331.429,11	15.229.507,79
mai	4.666.485,12	5.645.019,31	5.589.582,14	6.578.274,81	7.323.134,38	8.350.743,91	10.242.672,36	10.818.387,69	11.692.055,63	14.086.433,64	15.139.358,12	16.822.705,47	17.765.768,54	18.728.046,38
jun	3.285.317,55	3.964.265,79	3.628.465,64	6.373.298,33	7.126.725,14	8.530.888,10	8.830.753,88	9.334.774,21	10.147.217,01	12.713.998,63	12.919.155,00	14.035.058,11	13.323.179,65	16.295.298,98
jul	3.592.254,72	3.323.847,67	6.041.355,63	5.233.526,44	6.381.699,18	6.634.348,19	7.999.587,66	7.162.533,92	7.461.639,25	10.815.491,07	9.647.593,05	9.994.752,43	11.442.925,60	14.274.143,64
ago	3.401.401,63	4.360.599,88	4.909.093,10	5.384.464,68	6.460.967,51	7.000.320,46	9.771.312,48	8.332.387,83	10.000.086,51	11.156.372,40	10.645.916,47	13.067.979,22	13.901.207,65	14.112.215,58
set	3.755.128,74	3.783.612,73	4.251.046,75	3.377.724,36	6.002.956,02	7.208.892,52	8.605.090,72	7.375.961,41	8.347.741,46	8.906.484,68	9.315.020,64	10.815.467,49	12.185.570,86	11.765.441,77
out	4.948.264,54	3.909.033,57	4.549.303,86	5.208.328,34	5.439.883,67	6.821.501,45	8.189.775,05	8.484.801,55	8.986.246,13	11.706.945,04	9.888.314,71	10.815.633,62	11.516.619,30	8.717.883,22
nov	4.340.223,58	4.354.575,82	4.535.129,15	6.295.940,37	6.699.928,76	7.998.067,87	10.378.098,14	10.591.258,93	10.772.392,71	12.368.835,89	13.365.681,60	15.044.326,72	15.243.718,40	0
dez	4.250.971,03	4.540.184,55	3.329.510,99	8.819.247,49	8.147.680,52	12.040.487,17	17.049.059,02	16.298.150,30	18.724.153,11	20.800.197,90	21.727.472,20	22.696.136,06	24.518.088,27	0

Anexo 7 - Evolução do FPM: participação em % da arrecadação com IPI e IR.

<b>Ano</b>	<b>% da arrecadação com IPI e IR destinada aos municípios através do FPM</b>
1966	10,0
1968	5,0
1976	6,0
1977	7,0
1978	8,0
1979/1980	9,0
1981	10,0
1982	10,5
1984	13,5
1985	16,0
1985/1986	17,0
1988	20,0
1989	20,5
1990	21,0
1991	21,5
1992	22,0
1993	22,5
2007	23,5
2015	24,0
2016	24,5

Fonte 3 - Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Anexo 8 – Resumo da distribuição do ICMS entre os municípios do estado de Santa Catarina





Anexo 9 – Previsão de distribuição de tributos não partilhados nos dias atuais.  
Proposta do movimento municipalista de forma gradativa em 5 (cinco) anos.

Previsão - 10% das Arrecadação dos Impostos e Contribuições não Partilhados (IOF, Imp. Importação, COFINS e CSLL)					
Município	2%	4,00%	6,00%	8,00%	10,00%
Armazém	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Braço do Norte	1.359.241,14	2.718.482,28	4.077.723,43	5.436.964,57	6.796.205,71
Capivari de Baixo	1.019.430,86	2.038.861,71	3.058.292,57	4.077.723,43	5.097.154,28
Grão Pará	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Gravatal	679.620,57	1.359.241,14	2.038.861,71	2.718.482,28	3.398.102,86
Imaruí	679.620,57	1.359.241,14	2.038.861,71	2.718.482,28	3.398.102,86
Imbituba	1.529.146,28	3.058.292,57	4.587.438,85	6.116.585,14	7.645.731,42
Jaguaruna	1.019.430,86	2.038.861,71	3.058.292,57	4.077.723,43	5.097.154,28
Laguna	1.529.146,28	3.058.292,57	4.587.438,85	6.116.585,14	7.645.731,42
Pedras Grandes	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Pescaria Brava	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Rio Fortuna	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Sangão	679.620,57	1.359.241,14	2.038.861,71	2.718.482,28	3.398.102,86
Santa Rosa de Lima	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
São Ludgero	679.620,57	1.359.241,14	2.038.861,71	2.718.482,28	3.398.102,86
São Martinho	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Treze de Maio	509.715,43	1.019.430,86	1.529.146,28	2.038.861,71	2.548.577,14
Tubarão	2.548.577,14	5.097.154,28	7.645.731,42	10.194.308,57	12.742.885,71

## Anexo 10 – Tabela com proposta de partilha de Impostos e contribuições

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
1-	IR	249.818.390.000,00	249.818.390.000,00	249.818.390.000,00	249.818.390.000,00	249.818.390.000,00	<b>Total</b>
	IPI	46.917.860.000,00	46.917.860.000,00	46.917.860.000,00	46.917.860.000,00	46.917.860.000,00	
	Total	296.736.250.000,00	296.736.250.000,00	296.736.250.000,00	296.736.250.000,00	296.736.250.000,00	
	<b>2% Sobre o Total do IPI+IR</b>		<b>5.934.725.000,00</b>	<b>5.934.725.000,00</b>	<b>5.934.725.000,00</b>	<b>5.934.725.000,00</b>	<b>5.934.725.000,00</b>
2-	IOF	31.807.150.000,00	31.807.150.000,00	31.807.150.000,00	31.807.150.000,00	31.807.150.000,00	<b>Total</b>
	COFINS	158.078.620.000,00	158.078.620.000,00	158.078.620.000,00	158.078.620.000,00	158.078.620.000,00	
	Contribuições sobre o Lucro Líquido (CSLL)	58.127.060.000,00	58.127.060.000,00	58.127.060.000,00	58.127.060.000,00	58.127.060.000,00	
	Total	248.012.830.000,00	248.012.830.000,00	248.012.830.000,00	248.012.830.000,00	248.012.830.000,00	
	<b>10% Sobre o Total do IOF+COFINS+CSLL</b>		<b>2,00%</b>	<b>4,00%</b>	<b>6,00%</b>	<b>8,00%</b>	<b>10,00%</b>
		<b>4.960.256.600,00</b>	<b>9.920.513.200,00</b>	<b>14.880.769.800,00</b>	<b>19.841.026.400,00</b>	<b>24.801.283.000,00</b>	

Fonte: STN – IDMS/FECAM