

FEDERALISMO FISCAL E EFETIVIDADE DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: ANÁLISE DA POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E A ESCASSEZ DE RECURSOS PARA AS AÇÕES DE SAÚDE

FISCAL FEDERALISM AND EFFECTIVENESS OF HUMAN DIGNITY. ANALYSIS OF THE POSITION OF THE MUNICIPALITY IN THE STRUCTURE OF THE BRAZILIAN PUBLIC FINANCING AND LACK OF RESOURCES FOR HEALTH ACTIONS

André Alves Portella¹
Rafaela Pires Teixeira²

Resumo

O presente estudo objetiva verificar a sustentabilidade do modelo de financiamento público brasileiro, na perspectiva municipal, à vista do descompasso entre o amplo universo de atribuições administrativas, e a escassez de recursos financeiros, e suas repercussões sobre políticas sociais relacionadas à promoção da Dignidade da Pessoa Humana. Com base em dados empíricos de arrecadação e despesas, visa analisar a possibilidade de efetivação destas políticas sociais, com ênfase na realidade do financiamento das ações de Saúde Pública, no plano Municipal. Partirá de estudo conceitual sobre a organização política-administrativa do Estado, como meio de viabilização dos direitos fundamentais, para aprofundar na situação atual do federalismo brasileiro, especialmente na sua perspectiva do financiamento municipal na área da saúde.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal; Financiamento Público; Município; Dignidade Da Pessoa Humana; Políticas Sociais; Saúde

Abstract

This study aims to verify the sustainability of Brazilian's public funding model, on the municipal perspective, the view of the mismatch between the broad universe of administrative functions, and the scarcity of financial resources, and its impact on social policies related to the promotion of the Individual Dignity Human principle. Based on empirical data collection and expenditure, aims to analyze the possibility of realization of these social policies, with emphasis on the reality of financing actions of Public Health in Municipal plan. Depart from conceptual study on the political and administrative organization of the state as a means of enabling fundamental rights, to deepen the current situation of Brazilian federalism, especially in its view of municipal financing in health .

Keywords: federalism; public financing; local administration; dignity of human person; social policies; public health

¹ Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidad Complutense de Madrid, menção honrosa Doctors Europeus; Professor Adjunto de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da UFBA, Professor Adjunto da Universidade Católica do Salvador (UCSal); Pesquisador CNPq/FAPESB. E-mail: aaportella@hotmail.com

² Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSal; Professora de Direito da Faculdade UNIJORGE, Salvador/Bahia. E-mail: rafapteixeira@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A efetivação das políticas públicas, voltadas à promoção da Dignidade da Pessoa Humana, aí incluídas as chamadas políticas sociais, pressupõe uma estrutura estatal que dê suporte à sua realização. A Saúde, a Educação, a Segurança Pública, dentre outras políticas de governo e de Estado, somente serão implementadas se houver uma estrutura gerencial que as viabilize. Neste contexto, a chamada organização política-administrativa do Estado, assim entendida a forma como se organizam as relações entre os entes que compõem o Estado Nacional, constitui a opção inicial na constituição da estrutura gerencial que dará vazão a todo o funcionamento da Administração Pública.

Nestes termos, a estrutura federativa da organização política-administrativa do Estado brasileiro não pode ser considerada fruto do acaso. Trata-se de uma opção do Estado, que, além da forte influência do modelo norte-americano, precursor do federalismo de cooperação, encontra razões de natureza técnica, relacionadas especialmente à necessidade de distribuição de competências administrativas por todo um território de dimensões continentais.

Em contraste, tanto o modelo de Estado Unitário, como o de Estados Confederados, por razões distintas, não parecem suficientes a oferecer as virtudes necessárias às relações político-administrativas de um Estado com as características que possui o Estado brasileiro. O modelo de Estado Unitário, por um lado, não oferece a dinâmica da descentralização gerencial, que possibilite o amplo alcance das políticas públicas de maneira linear e uniforme em todo o território. A Confederação de Estados, por outro lado, carece da coesão política entre os entes constituintes, necessária ao bom encaminhamento da cobertura estatal.

A formulação das políticas nacionais supõe a existência de um Ente central que estabeleça as diretrizes gerais das políticas públicas, e que sirva de linha condutora de toda a nação, como uma espécie de coordenador gerencial. Não obstante, também é necessário que sejam respeitadas as peculiaridades regionais, o balanceamento da intensidade e amplitude das ações, de forma alinhada às distintas realidades territoriais, sem prejuízo da coesão política frente às relações internacionais. A estas necessidades, amolda-se a opção pelo Federalismo.

Não obstante, são muitas as fragilidades do Federalismo brasileiro, especialmente quando se adota como parâmetro de avaliação a realidade da efetivação das políticas públicas. Tais fragilidades decorrem tanto de razões históricas, anteriores à própria opção legislativa pelo modelo

federalista, como também por motivos relacionados aos moldes que o pacto federativo brasileiro assumiu, por opção do Estado.

Uma primeira fragilidade a ser notada tem a sua origem na própria concepção do Estado brasileiro, e da evolução da sua estrutura pautada no centralismo político. Trata-se de um Estado que tem suas raízes no Colonialismo, na imposição da vontade e da norma, por parte de uma metrópole distante e exploradora dos meios de produção. O Federalismo brasileiro não nasceu da comunhão de poderes entre entes políticos já estabelecidos, que outorgaram parcela do seu poder em favor de um ente central (movimento centrípeto). Originou-se, em realidade, a partir de um movimento inverso, de outorga de parcelas de poder do ente central em favor de entes periféricos que passaram a ser formalizados a partir de então (movimento centrífugo). Esta dinâmica terminou por deixar marcas muito claras na dinâmica da estrutura federativa brasileiro, especialmente no sentido da concentração do poder político no Ente central.

Nesta perspectiva histórica, as Constituições Federais de 1946 e 1988 (CF/88) despontam como tentativas de estabelecimento de uma descentralização política administrativa efetiva, que terminaram por ter suas normas referentes ao Pacto Federativo relativizadas pelas circunstâncias políticas, econômicas e sociais que seguiram às suas promulgações. A opção federativa de 1946 foi relativizada inicialmente pela Constituição de 1967, e especialmente pela Emenda Constitucional n. 01 de 1969. A opção federativa de 1988, foi relativizada, sobretudo na sua dimensão do financiamento público, pelas reformas do Estado brasileiro observadas na década de 1990, principalmente na sua primeira metade, cujos reflexos encontram-se claramente presentes na atualidade.

Mesmo ao considerar os detalhes do modelo estabelecido no texto da CF/88 é possível identificar contradições claras entre normas gerais de caráter principiológico que anunciam a existência de um Estado Federal, e normas específicas que terminam por contradizer a opção constitucional por este mesmo Pacto Federativo anunciado. Assim, embora o art. 1º da CF/88 anuncie a República Federativa formada pela união indissolúvel dos seus entes políticos, nota-se um forte desequilíbrio entre as fontes de financiamento dos distintos entes, e o volume de atribuições administrativas, notadamente no plano municipal.

A estrutura do financiamento público encontra-se pautada num modelo de dependência às transferências financeiras dos Estados, e principalmente da União, as quais correspondem a parte significativa das fontes do financiamento da maioria dos Municípios. As competências tributárias que foram outorgadas aos entes municipais, por um lado, foram insuficientes para viabilizar o seu

financiamento autônomo, e por outro lado, houve um descompasso entre o perfil de incidência dos tributos e a vocação dos Municípios para fiscalizá-los e cobrá-los de forma efetiva. Isto por si só constituiria uma primeira contradição do modelo de Estado Federal, no qual se pressupõe a relação não-hierarquizada de forças entre entes políticos, e a sua respectiva autonomia financeira.

As reformas tributárias que seguiram à promulgação da CF/88 contribuíram para agravar o quadro de desequilíbrio do financiamento, hierarquia política-administrativa e autonomia financeira, de forma a favorecer ainda mais a União em detrimento dos demais Entes. Privilegiaram o aumento da carga e a ampliação da base de incidência dos tributos federais, cuja arrecadação não constitui fonte de repasse financeiro. Diminuíram a participação dos Municípios no plano das receitas, e ampliaram as suas atribuições administrativas.

A primazia da opção pelas transferências financeiras em detrimento das receitas próprias, que já no plano conceitual consiste em limitação à autonomia financeira de estados e principalmente municípios, convive ainda com restrições circunstanciais, tanto ligadas à burocracia nos repasses financeiros, como decorrentes de critérios oficiosos pautados em variáveis político-partidárias, ou eleitorais. A estas restrições, somam-se ainda, e com especial destaque, as limitações que sofrem as transferências em função das políticas monetária, fiscal e creditícia adotadas pela União.

Estas políticas nacionais costumam ser elaboradas sem qualquer participação dos demais membros da federação, e sem qualquer consideração às suas realidades e interesses. Estados, Distrito Federal e principalmente Municípios, costumam não ser ouvidos, ainda que simplesmente para expor as suas carências, em que pese a repercussão direta sobre os respectivos orçamentos, o que implica o caráter insustentável do financiamento público com vistas à efetivação das políticas públicas. Participam apenas indiretamente por meio dos representantes no Congresso Nacional, já no final do procedimento de aprovação legislativa, o que é muito pouco diante da relevância dos debates e da extensão dos seus impactos.

Em função do seu forte impacto sobre o financiamento público no plano das relações federativas merecem destaque as seguintes opções de governo:

1. a imposição de uma política de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que afasta do governo Federal a obrigação de realizar transferências constitucionais e legais, o que termina por impossibilitar o cumprimento de metas de desenvolvimento econômico e social, e contribui para a fragilização do financiamento dos demais entes da federação, notadamente dos Municípios;

2. o estabelecimento de isenções, incentivos e benefícios tributários, que alcançam impostos federais cuja arrecadação é objeto de transferência aos demais entes políticos, de forma descoordenada e unilateral;
3. o aumento expressivo da carga tributária por via de contribuições com arrecadação exclusiva em favor União, o que aprofunda o distanciamento das realidades de financiamento entre Entes federativos;
4. o estabelecimento de normas que engessam o orçamento público de estados e Municípios, com a inclusão de gastos obrigatórios, cuja efetivação esbarra em limitações de natureza financeira, técnica e gerencial. Algumas destas normas são conceitualmente importantes, e apontam para o fomento ao desenvolvimento social nas áreas de saúde e educação, porém, na forma em que se apresentam, e diante da realidade das municipalidades, terminam servindo tão somente para a aplicação de sanções jurídicas ao seu descumprimento;
5. a adoção de uma política fiscal que prioriza o pagamento da dívida pública, de forma a canalizar parte expressiva do Orçamento Público ao capital financeiro, em detrimento do investimento nas áreas sociais e de infraestrutura, e que termina por constituir a principal causa de todas as demais medidas adotadas pelo Estado na área do financiamento público, anteriormente indicadas.

O presente estudo objetiva verificar a sustentabilidade do modelo de financiamento público brasileiro, na perspectiva municipal, à vista do descompasso entre o amplo universo de atribuições administrativas, e a escassez de recursos financeiros, e suas repercussões sobre políticas sociais relacionadas à promoção da Dignidade da Pessoa Humana. Com base em dados empíricos de arrecadação e despesas, visa analisar a possibilidade de efetivação destas políticas sociais, com ênfase na realidade do financiamento das ações de Saúde Pública, no plano Municipal.

Partirá de estudo conceitual sobre a organização política-administrativa do Estado, como meio de viabilização dos direitos fundamentais, para aprofundar na situação atual do federalismo brasileiro, especialmente na sua perspectiva do financiamento municipal na área da saúde.

Além de legislação e doutrina especializada, serão analisados dados do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2015) e do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE do Ministério da Saúde (FNS, 2015), que por sua vez serão comparados com os parâmetros recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO ESTADO COMO MEIO DE VIABILIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A existência do Estado é produto da opção de um povo, titular de um determinado território, dotado de reconhecimento no plano internacional (Dantas, 2014). Tem como fundamento e como objetivo o fomento e a preservação de direitos e garantias, tudo conforme a vontade daquele mesmo povo, formalizada no instrumento jurídico da Constituição.

A opção não se limita apenas à existência ou não do Estado, mas estende-se à definição das suas linhas gerais estruturantes, aí incluídos a sua forma e regime de governo, e a sua organização política-administrativa (forma de Estado). Todas estas opções encontram fundamento, e servem para viabilizar, em última instância, os direitos e garantias fundamentais contemplados na Constituição.

Não é por acaso que as opções fundamentais do Estado brasileiro encontram-se dispostas no artigo inicial da sua Constituição Federal. Tampouco se deve ao acaso o fato de este mesmo artigo indicar como fundamentos deste Estado a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político:

CF/88,

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

São estes os valores fundamentais adotados pelo Estado brasileiro, e em função deles é que se dão todas as demais opções estruturantes deste mesmo Estado.

O fato de toda a estrutura estatal estar alinhada com os anseios do povo não se trata de uma singularidade do modelo brasileiro. Trata-se de decorrência inerente à própria concepção de entidade representativa da vontade de um povo.

Desde Platão (380 a.C., Livro III), o surgimento da estrutura organizacional de um povo, na forma da Polis, já era considerada uma decorrência da opção, ou da necessidade, pela vida em sociedade. Para Aristóteles (2001), o Estado é sujeito constante da política e do governo, ambas

refletidas na Constituição adotada, e conforme as opções administrativas, econômicas e sociais dos habitantes que o compõem:

Como sabemos, todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe a maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política.

Hobbes, por seu turno, assevera que é possível o homem viver sem organização ou estrutura de poder, mas estaria diante do estado de natureza, ao qual denominou “condição de guerra” (HOBBS, 2003).

Na perspectiva de Rousseau, o Estado é produto de um Contrato Social que rege as relações dos seus integrantes em prol da sua defesa. Caso o indivíduo não aderisse estaria livre como antes, porém, alheio à proteção (ROUSSEAU, 1978).

O entendimento a se ter sobre Estado, portanto, não pode ser considerado de forma isolada dos interesses do povo que o institui. Deve ser considerado de acordo com o ambiente em que se encontra, e conforme os objetivos produto da convergência social (MIRANDA, 2002).

No que se refere à opção específica pelo modelo de organização político-administrativa, a classificação doutrinária clássica divide entre Estado Simples ou Unitário, e Estado Composto ou Complexo. No Estado Unitário há uma unidade do poder político interno, cujo exercício ocorre de forma centralizada, e no qual uma eventual descentralização, sempre estritamente administrativa, depende da expressa concordância do poder central, e deve ser exercida conforme as diretrizes definidas no próprio ato de formalização da descentralização (MIRANDA, 2002). Não existem ordens paralelas voltadas ao exercício autônomo de competência legislativa constitucionalmente definida, mas uma única ordem à qual se reporta todo o ordenamento (DANTAS, 2014).

O Estado Composto é formado por mais de uma entidade estatal, com alguns ou vários poderes políticos internos, que atuam em paralelo, de forma coordenada, não-hierarquizada. Tal forma de organização é gênero do qual são espécies o Estado Federado ou Federação, e o Estado Confederado ou Confederação (DANTAS, 2014).

O modelo clássico de Federação forma-se pela união de um ou mais Estados-membros, que abrindo mão das suas soberanias dão vazão a um ente central, sem prejuízo da conservação de poderes políticos que lhes asseguram autonomia. Segundo (DANTAS, 2014):

Na Federação, cada um dos entes parciais que compõem o Estado Federal passa a se sujeitar aos termos da Constituição Federal, não havendo que se falar, contudo, em hierarquia entre o poder central e cada um dos outros

entes parciais que formam aquele ente estatal, uma vez que a constituição fixa as competências de uns e outros, inclusive assegurando uma boa dose de autonomia a cada um deles, além do direito de participação das vontades parciais na vontade central, por meio dos representantes dos Estados-membros no Parlamento.

O pacto federativo é princípio estruturante ou de organização, que define a forma de Estado adotado por meio de uma Constituição. Configura-se como a união indissolúvel de mais de uma organização política, no mesmo espaço territorial do Estado (DIRLEY, 2009):

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR apud ABRUCIO, 2000).

MENDES (2008) ressalta a coesão entre os Entes federativo, a impossibilidade de exercer a secessão, e a possibilidade de intervenção:

O estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre os governos central e os locais, consagrada na Constituição federal, em que os Estados Federados participam das deliberações da União, sem dispor dos direitos de secessão. No estado Federal de regra há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Os Estados, que ingressam na federação perdem sua soberania, preservando, contudo, uma autonomia política limitada (DALLARI, 1985). Neste sentido, o Federalismo *lato sensu* refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições, construídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades dos seus membros (SOUZA, 1998; MIRANDA, 2002).

As relações intergovernamentais devem ser regidas pela construção de redes de controle e cooperação e não por uma dicotomia entre centralização e descentralização (ABRUCIO, 2001):

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista.

Na Confederação, por outro lado, a união se dá entre estados-membros que não perdem a sua Soberania, e que se reúnem com objetivo de satisfazer interesses políticos comuns. Ao invés da formalização por meio de uma Constituição, como se dá na Federação, a Confederação é instrumentalizada por meio de acordos, tratados e convenções. Nos estados confederados, é possível aos estados-membros retirar-se a qualquer tempo, desde que o considerem conveniente e oportuno (“direito de secessão”) (DANTAS, 2014).

No Brasil, a Federação foi inicialmente estabelecida ainda no século XIX, por meio da Carta Constitucional promulgada em 1891, que além de prever a forma de governo republicano, em oposição ao regime monárquico até então vigente, substituiu o modelo de Estado unitário, passando a conceder autonomia aos estados-membros.

Todas as demais Constituições que se lhe pospuseram adotaram igualmente o modelo Federativo, mas a Constituição de 1988 teve a peculiaridade de incluir o município enquanto ente da federação. Nestes termos, a CF/88, art. 18, prevê que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Desta maneira, o país é formado por União, 26 estados, Distrito Federal, e os seus 5.561 municípios (IBGE, SENSO 2015). Cada ente federativo possui, constitucionalmente assegurados, autonomia financeira, política e administrativa, território, e respectivo poder de deliberação política. Também encontram-se previstas as atribuições administrativas de cada um dos Entes, alinhadas aos direitos e garantias fundamentais asseguradas aos cidadãos.

O FEDERALISMO E A ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O federalismo originou-se nos Estados Unidos, em substituição à confederação de Estados, que reconhecia a soberania de cada um dos seus membros, mas que não era suficiente para satisfazer as demandas internas e internacionais comuns. Surgiu da necessidade de se ter um governo central eficiente, estabelecido numa vasta extensão territorial, que assegurasse os ideais republicanos de natureza nacional pós Revolução de 1776, mas sem prejuízo das autonomias locais. MENDES (2008) ressalta as fragilidades do sistema confederativo das Colônias americanas, que terminaram por constituir a razão fundamental da origem da Federação de Estados, nos EUA:

Para garantir a independência então conquistada, as antigas colônias britânicas firmaram um tratado de direito internacional, criando uma confederação, que tinha como objetivo básico preservar a soberania de cada antigo território. Cada entidade componente da confederação, detinha a

sua soberania, o que enfraquecia o pacto. (...) Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas para os Estados. Com isso, não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados.

Na Confederação, as deliberações do congresso acabavam por ser reduzidas a meras recomendações. Tampouco, havia um órgão supremo para tutelar direito entre os Estados, não suprindo assim, as necessidades de uma nação em ascensão de liberdades, e tendente à liderança no plano internacional.

Da necessidade de se obter coesão entre estados-membros e a União é que se forjou a nova forma de organização, instrumentalizada na Convenção de Filadélfia, de 1787, e objetivando a “união mais perfeita” (MENDES, 2008).

Neste novo modelo, a Soberania é concedida à União, agora detentora do poder de autodeterminação plena não condicionada a nenhum outro poder interno ou externo. Aos estados-membros, é concedida a Autonomia, assim entendida a capacidade de autodeterminação limitada, dentro de um círculo de competências previamente estabelecido pela Constituição (MENDES, 2008).

Embora do ponto de vista conceitual o Brasil possua o mesmo sistema de organização política-administrativa dos EUA, as suas características e funcionamento apresentam diferenças profundas, a começar pela própria dinâmica de forças políticas que levou à adoção do Pacto Federativo em cada um dos sistemas constitucionais (MENDES, 2008)³. Nos Estados Unidos, o poder político da União decorre da outorga de parcelas deste poder por parte dos Estados-membros, num movimento centrípeto de transferência de poder. No Brasil, o movimento é inverso, no sentido da concessão de parcelas do poder político titularizado pela União, em favor dos demais membros da Federação.

AFFONSO (1999) localiza a origem do federalismo brasileiro exatamente neste contexto de forças políticas que historicamente levam os países a adotarem-no. Para ele, no caso brasileiro, o

³ Este raciocínio não se aplica apenas à questão do Federalismo, e por outro lado, as peculiaridades do constitucionalismo brasileiro não se apresentam apenas frente ao sistema norte-americano. Estendem-se sobre questões como presidencialista, controle de constitucionalidade, e constitucionalização dos direitos sociais: “A opção pelo federalismo, apesar de ser inspirada na experiência dos EUA, não foi uma simples cópia daquele sistema porque sua adoção foi precedida de debates e porque as elites regionais eram favoráveis à descentralização, vista como sendo alcançável por um sistema federal e não por um sistema unitário. Apesar de algumas instituições norte-americanas como o sistema presidencialista, o federalismo e o controle de constitucionalidade terem sido adotadas como uma das bases das instituições políticas brasileiras e, apesar da influência, mais tarde, das constituições de Weimar e do México na constitucionalização dos direitos sociais, o Brasil construiu sua própria história constitucional.” SOUZA (2005):

sistema de organização política-administrativa originou-se da desagregação de um império, e do conseguinte desejo de manutenção de “uma certa unidade” por parte dos entes resultantes desta desagregação:

[Os Estados] se federaram por vários motivos, ou porque resultam historicamente da desagregação de um império e que, por algum motivo, ainda querem manter uma certa unidade, ou, pelo contrário, foram constituídos por estados, colônias ou províncias que se uniram/federaram, mas, por conta de diferenças étnicas, religiosas, regionais, culturais, desejam manter alguma dose de autonomia, preservar alguma autonomia política. São esses os dois grandes movimentos de constituição histórica das federações. Claramente, o nosso corresponde ao primeiro caso. Éramos parte de um império, e a Federação constituiu numa forma de preservar a unidade com certa autonomia para as partes, para as províncias.

Evolução histórica do federalismo brasileiro

O debate sobre Soberania, Autonomia política, Unidade ou descentralização administrativa no Brasil remonta aos tempos coloniais, que em alguns casos extremou-se em levantes populares de distintas intensidades. Entretanto, do ponto de vista estritamente jurídico, os precedentes históricos do federalismo brasileiro podem ser mais claramente analisados a partir do histórico das Constituições do país.

A Constituição de 1824 não adotou o Federalismo como estrutura política-administrativa do Estado, porém a delegação de atribuições gerenciais para as 16 províncias de então, pode ser considerada um prelúdio de descentralização administrativa, embora destituída de qualquer resquício de autonomia política (CUNHA, 2009).

A questão da autonomia e descentralização tomou corpo ao longo de todo o período Imperial, e terminou por se impor apenas com a proclamação da República, mas antes mesmo do texto constitucional de 1891. A Federação foi formalmente incorporada à estrutura do Estado brasileiro através de um ato político materializado no Decreto 01/1889, de 15 de novembro. Buscava-se naquele momento alinhar a nova concepção de Estado, pautada na idéia de “coisa pública”, própria da República, a uma estrutura política-administrativa descentralizada que funcionaria a partir de distintos níveis de governo. (SOUZA, 2005).

Na Carta Constitucional de 1891, a Federação brasileira pode ser definida como dual ou clássica, com uma repartição de competências que distingue áreas de atuação privativas e distintas entre a União e os Estados (CUNHA, 2009). Trata-se de uma divisão de competências de caráter

excludente, na qual apenas um determinado ente político atuará sobre determinada matéria, não havendo que se falar em atuações sobrepostas ou complementares, do ponto de vista legal.

Duas características desta divisão devem ser ressaltadas, para o que interessa à perspectiva do presente estudo. Primeiro, houve um forte desequilíbrio financeiro, com receitas em favor de algumas unidades federativas, e em detrimento da maioria, próprio da República do Café com Leite, o que terminou por se mostrar uma constante no financiamento público brasileiro, até os dias atuais. Em segundo lugar, nota-se uma forte escassez de relações políticas entre os entes federativos, o que denuncia um federalismo isolacionista, em lugar de um federalismo de cooperação (SOUZA, 2005).

Esta situação, nas suas linhas normativas gerais, manteve-se inalterada até o governo Vargas, em 1930, quando uma das primeiras medidas adotadas foi o perdão da dívida que os estados detinham para com a União (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1934, que adveio de um golpe, aditou ao modelo Federalista elementos bastante significativos. O governo federal concedeu recursos financeiros às instâncias subnacionais, permitiu o estabelecimento de receitas próprias em favor dos municípios que tinham condição de coletá-los, e adotou política de transferências financeiras intergovernamentais.

Ainda nesta ordem constitucional é possível se falar em surgimento de um Federalismo de Cooperação. Ao lado das competências privativas da União e dos Estados, estabeleceram-se competências concorrentes entre estes; além de uma atuação supletiva, ou complementar, por parte dos entes locais, para legislar de forma a suprir lacunas normativas (CUNHA, 2009).

Em contrapartida, a Constituição de 1937, também instituída na era Vargas, restabeleceu o viés centralizador, culminando, inclusive, no fechamento do Congresso Nacional e das Assembleias Estaduais, e substituindo os governadores por interventores (SOUZA, 2005). Em consequência, os estados perderam receitas para o governo federal, principalmente por que se restringiu à União a competência sobre as relações fiscais, provocando grande desequilíbrio financeiro intergovernamental.

A Constituição de 1946, por seu turno, restabeleceu a democracia, e descentralizou o poder político e os recursos financeiros, neste último caso tanto por meio da previsão de receitas próprias, como também pelo estabelecimento de transferências financeiras federais em favor de Estados e Municípios.

A mesma Constituição, introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais diretamente da esfera federal para os Municípios, excluindo-se a

intermediação dos Estados, numa tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais na autonomia política-financeira (desequilíbrio que se estabelece entre unidades federativas de distintas classes de governo). Não obstante, a sistemática das transferências apresentou um grave defeito, consistente no caráter linear da divisão, pautada na mera divisão dos recursos pelo número de Municípios existentes. Não se adotou qualquer variável redistributivas da riqueza, ou quaisquer critérios de fomento à equalização fiscal entre os distintos Entes.

A questão do desequilíbrio político-financeiro horizontal (aquele que se estabelece entre unidades federativas de uma mesma classe de governo) também foi considerada, por meio da destinação de recursos financeiros federais em favor das regiões economicamente mais pobres. Essas medidas, no entanto, tiveram efeito reduzido devido ao crescimento das atividades federais, ao aumento do número de novos municípios, à inflação e ao não-pagamento das quotas federais aos municípios (SOUZA, 2005), todos estes problemas que seguem sendo vivenciados sob a égide da CF/88.

Este texto constitucional superou diversos percalços históricos, como a morte de Vargas e a renúncia de Jânio Quadros, entretanto, não suportou à crise de 1960, que culminou no Golpe Militar de 1964 (CUNHA, 2009).

O período ditatorial, no qual vigeu a Constituição de 1967, com a profunda reforma perpetrada por meio da Emenda Constitucional 01/1969, é marcado por um movimento de retorno à lógica da centralização administrativa e financeira na esfera federal, afetando sobremaneira a autonomia política, própria do sistema federativo. Entretanto, foi neste período que se criou os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Em que pese as deficiências do modelo, pretendeu-se instituir uma ferramenta de equalização das finanças públicas, pautado em critérios objetivos, tais como contingente populacional, inverso da renda *per capita* e extensão territorial do membro federativo beneficiado (v. CTN, arts. 86 a 94, em sua grande maioria revogados) (SOUZA, 2005):

No entanto, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda *per capita*.

Até 1978, a União arrecadava cerca de $\frac{3}{4}$ da receita pública total e, mesmos após a realização das transferências para Estados e Municípios, dispunha de aproximadamente $\frac{2}{3}$ desses

recursos. A partir da década de 1970, contudo, em decorrência do forte desequilíbrio fiscal decorrente da crise econômica internacional, o governo federal cortou muitos dos investimentos concedidos ao setor produtivo. Nos anos de 1980, o aumento substancial de arremedos legais visando exclusivamente a manutenção do nível de arrecadação demonstrava a profunda corrosão por que passava o sistema de financiamento nacional (TEIXEIRA, 2005).

Com a redemocratização e a promulgação da Carta Constitucional de 1988, restabelece-se o federalismo enquanto pensado na Constituição de 1946, num viés de descentralização do poder.

Os avanços sociais, materializados com a participação popular na construção política, aliados à aspiração de modernização da administração pública culminaram na adoção do modelo:

O movimento histórico que culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988, representou, em matéria de organização político-administrativa do Estado brasileiro, um conjunto de esforços no sentido da descentralização de poderes e prerrogativas. A centralização do Estado fora um conceito instituído e praticado desde os tempos do Regime Colonial, onde a severa fiscalização do comércio e das instituições era fundamental ao funcionamento e conservação do modelo de exploração instalado. Contudo, os anseios de modernização da administração pública, bem como os imperativos de participação popular, passaram a se expressar num movimento de tomada de consciência de que para um país de dimensões continentais o mais razoável seria a construção de uma estrutura administrativa pautada na descentralização e autonomia política. (PORTELLA, 2015)

Passou-se a adotar uma estrutura tríplice no desenho da Federação, com o reconhecimento formal da autonomia não só da União e dos estados-membros e Distrito Federal, mas também dos municípios (SOUZA, 2008).

Previu-se a repartição de competências tributárias, para arrecadação de receitas próprias, bem como a repartição de receitas, por meio das políticas de transferências intergovernamentais. A União, que em 1983 chegou a contar com 70% da receita pública disponível passou a ceder recursos para que estados e municípios pudessem fazer frente às demandas sociais (TEIXEIRA, 2005).

No início dos anos 1990, Estados e Municípios atingiram uma participação recorde no universo das receitas tributárias brasileiras, chegando a alcançar, em 1991, uma participação equivalente a mais de 45% da receita pública disponível (SALVADOR, 2014).

Em definitiva, a escolha pelo federalismo pressupõe uma opção pela participação política, e autonomia nas esferas de governo, com repartição de competências, inclusive tributárias (MORAIS, 2015). Fomenta-se o financiamento com autonomia, mas também se diluem as

responsabilidades pela execução de serviços sociais, em particular a Saúde pública (PORTELLA, 2005):

Os Entes locais passaram a ser responsáveis por uma parcela significativa do atendimento às contrapartidas das necessidades sociais. Na ordem constitucional vigente, além da responsabilidade relativa às questões de Política Urbana, encontram-se contempladas obrigações relativas à Seguridade Social dos servidores titulares de cargos efetivos, incluídas suas autarquias e fundações; proteção do patrimônio público municipal; Saúde; coordenação e execução de programas de Assistência Social; e Educação, com atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Estrutura e atualidade do financiamento público brasileiro, com especial referência ao financiamento municipal

A estrutura do financiamento público brasileiro comporta dois grandes grupos de receitas: aquelas que são arrecadadas diretamente pelo ente beneficiário (receitas próprias ou diretas); e aquelas resultado de transferências financeiras a partir de outros entes (receitas impróprias ou indiretas) (AMARO, 2002; OLIVEIRA, 2006).

No que se refere ao grupo das receitas próprias, encontra-se constituído pelas receitas coercitivas estabelecidas em lei, tenham elas caráter sancionador (multas), ou não sancionador (tributos); e pelas receitas não-coercitivas, estabelecidas em bases contratuais (preços e tarifas) (OLIVEIRA, 2006).

Os tributos, por sua vez, encontram-se divididos em impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimo compulsórios. Os impostos de competência da União, atualmente vigentes, são os de Importação (II), Exportação (IE), Renda (IR), Produtos Industrializados (IPI), Operações Financeiras (IOF), Propriedade Rural (ITR) (CF/88, art. 153).

Os impostos de competência dos Estados e Distrito Federal incidem sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações de bens e direitos (ITD, ITCM ou ITCMD), operações de Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (CF/88, art. 155).

Aos municípios compete a instituição dos impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a Transmissão onerosa de Bens Imóveis por ato Inter Vivos (ITIV ou ITBI), e Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (CF/88, art. 156).

As taxas são de competência comum, podendo ser instituídas por quaisquer dos entes da federação desde que autorizados a prestar o serviço público que constituirá o fato gerador do gravame (CF/88, art. 145).

A contribuição de melhoria segue a mesma lógica das taxas, em termos de atribuição de competência. Poderão instituí-la quaisquer dos membros da federação, desde que autorizados a realizar a obra pública que redundará na valorização dos imóveis circunvizinhos, e que autorizará a sua criação (CF/88, art. 145) (AMÉRICO, 2003).

As contribuições especiais são divididas em três grupos. As contribuições previdenciárias, voltadas ao financiamento da Seguridade Social; as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE's), para o financiamento de atuações do Estado em áreas específicas, conforme definido em lei; e as contribuições de interesse das categorias profissionais, que têm como finalidade o financiamento das entidades representativas das distintas categorias profissionais (CF/88, art. 149), (PORTELLA 2015).

Finalmente, o empréstimo compulsório também é uma espécie tributária de competência exclusiva da União, passível de estabelecimento em caráter excepcional, com a finalidade de atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública ou de guerra externa; ou realização de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse social (CF/88, art. 149) (TORRES, 2005).

Já o universo das receitas impróprias encontra-se constituído por transferências financeiras, que podem ter caráter obrigatório, quando estabelecidas pela Constituição ou por lei; ou caráter voluntário, quando estabelecidas a partir de instrumento de natureza contratual (Convênio, Acordo, Termo de Cooperação, etc.)

As transferências obrigatórias podem consistir numa simples destinação da receita de tributo entre dois entes federativos, como se dá no caso do ITR ou do IPVA, o que alguns denominam “repartição”; ou numa destinação da arrecadação da receita de tributo com base em critérios legalmente predefinidos, com vistas a atender objetivos econômicos, sociais, ambientais, etc., realizada, ou não, por meio de fundos financeiros, como são os casos do ICMS, do IR e do IPI, o que alguns denominam estritamente “transferências”:

No Sistema Tributário Brasileiro se faz uma distinção entre repartição de impostos e transferências. No primeiro caso os impostos são divididos entre dois níveis de governos, embora, a competência para a imposição tributária pertença a apenas um deles. Com relação às transferências, parte da receita proveniente de determinados impostos são repartidas, segundo fórmulas

preestabelecidas, que operam com objetivos distributivos e compensatórios, atenuando desigualdades regionais (TRISTÃO, 2003).

No caso da grande maioria dos Municípios brasileiros, a maior parte da arrecadação provém das transferências intergovernamentais, especialmente aquelas de caráter obrigatório, oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto estadual sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em termos relativos, em porcentagem da respectiva arrecadação, a estrutura geral da distribuição das receitas de tributos e transferências obrigatórias entre os distintos entes federativos pode ser sintetizada nos termos do quadro a seguir:

Tabela 1. Distribuição das receitas de tributos e transferências obrigatórias entre Entes da Federação.

ITEM	TIPO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	N, NE, CO
Tributos de Competência da União (ART. 153 e 154)					
I	II – Importação	100%	-	-	-
II	IE – Exportação	90%	10%	-	-
III	IR – Renda e Proventos	52%	21,5%	23,5%	3%
IV	IPI – Produtos Industrializados	52%	21,5%	23,5%	3%
V	IOF – Operações Crédito/ Câmbio e Seguros	100%	-	-	-
VI	ITR – Propriedade Territorial Rural	50% (0%)	-	50% (100%)	-
VII	COFINS – Financiamento da Seguridade	100%	-	-	-
VIII	CSLL – Sobre o Lucro Líquido	100%	-	-	-
IX	CIDE – Contribuição sobre o Domínio Econômico	71%	21,75%	7,25%	-
Tributos de Competência dos Estados (ART. 155)					
I	ITCMD – Transmissão Bens Imóveis e Doação (Causa Mortis)	-	100%	-	-
II	ICMS – Circulação Mercadorias e Serviços	-	75%	25%	-
III	IPVA – Propriedade de Veículos Automotores	-	50%	50%	-
Tributos de Competência dos Municípios (ART. 156)					
I	IPTU – Predial e Territorial Urbano	-	-	100%	-
II	ITBI – Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis	-	-	100%	-
III	ISQN – Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100%	-

Fonte: Celso Vedana, 2013

A perspectiva de distribuição de receitas apresentada nos termos da tabela anterior oferece uma visão limitada, na medida em que indica uma repartição estritamente percentual da participação de cada Ente político na estrutura do financiamento público brasileiro. Também é verdade que não possui um caráter exaustivo das receitas tributárias, posto que não consideradas as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições previdenciárias, e algumas categorias de contribuições especiais.

Não obstante, ainda assim é possível realizar, a partir da sua análise, algumas observações preliminares importantes. Em primeiro lugar, pode-se verificar o claro desequilíbrio no tocante ao número de tributos destinados a cada unidade federativa. Dos 15 tributos elencados na tabela, 9 são da competência Federal, 3 estaduais e do DF, e 3 municipais e do DF.

Também é importante enfatizar, a matéria objeto da incidência de cada um dos tributos, especialmente pelo que isso representa em termos de relevância arrecadatória. Note-se que a

União tem competência para instituir tributos que incidem sobre riquezas expressivas em termos econômicos, e portanto, também em termos arrecadatários. Renda e proventos de qualquer natureza, operações com produtos industrializados, operações financeiras, operações de importação de bens e serviços, lucro líquido e faturamentos das empresas, são todas matérias submetidas à incidência de tributos federais.

No plano estadual, dentro desta mesma lógica, há de se destacar apenas a competência para imposição sobre operações com mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e operações de comunicação, o que faz do ICMS o imposto com a maior arrecadação total dentre todos os tributos do país. Já nos Municípios, o único destaque em termos de arrecadação fica por conta da incidência sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Em contrapartida, tanto a imposição sobre a propriedade, como sobre a transmissão do patrimônio, que constituem as demais matérias da competência impositiva estadual e municipal, apresentam uma relevância secundária em termos de arrecadação, o que termina por ensejar um maior nível de dependência financeira dos entes periféricos às transferências intergovernamentais.

O desequilíbrio na divisão de competências tributárias não implica apenas descompassos no volume da arrecadação entre entes federativos. Resulta também num desequilíbrio de poder político entre estes mesmo entes federativos. Se é verdade que a União tem a obrigação constitucional de repassar parcelas expressivas da arrecadação do IR e IPI, por exemplo, a Estados, DF e Municípios, via fundos federais, também é verdade que cabe a ela, União, o monopólio legislativo em matéria destes impostos, inclusive no tocante ao estabelecimento de benefícios e incentivos fiscais, cujos efeitos serão adiante considerados de maneira mais detalhada. Significa que a centralização da arrecadação no Ente federal é apenas uma segunda variável no contexto do desequilíbrio federativo no plano do financiamento público. Antes dela, há de se considerar a concentração do poder de legislar em matéria tributária, em favor da União.

Outros três fatores devem ser apontados como causadores da irrelevância comparativa da arrecadação própria dos Estados e Municípios, face aos ingressos oriundos de transferências. O primeiro refere-se àquilo que se pode chamar de “vocação tributária”. Um sistema de divisão de competências tributárias ótimo, além de se pautar na preocupação para com uma uniformidade equitativa da arrecadação, deve-se estruturar a partir do reconhecimento das peculiaridades que

cada classe de ente federativo possui, com vistas à viabilização da incidência, e ao bem-estar da sociedade⁴.

Não há critério cartesiano, que permita um perfeito delineamento objetivo de competências tributárias a partir das características individuais de cada Ente⁵. Não obstante, é possível estabelecer parâmetros lógicos de definição destes critérios a partir da própria dinâmica da realidade que será objeto da incidência. Não faz sentido, por exemplo, que os tributos sobre o comércio exterior sejam de competência dos Entes periféricos, muito embora, no Brasil, Estados, DF e Municípios o façam em matéria de ICMS e ISS.

Também é possível partir da relação existente entre a matéria objeto da incidência, e o grau de participação que o tratamento desta mesma matéria demandará a cada Ente político. A incidência sobre a propriedade, nestes termos, não pode ser senão do Ente municipal, em que pese a competência federal em matéria de ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural).

Em definitiva, conforme o estudo efetuado na Fundação Getúlio Vargas, a distribuição de competências tributárias entre níveis de governo deve considerar as atividades econômicas objeto da incidência (GIACOMETTI, 2003). A teoria tradicional das Finanças Públicas, estabelece que o governo federal deve ser o responsável pela arrecadação de impostos, por exemplo, que requerem um certo grau de centralização administrativa, ou que afetem as políticas do país como um todo, como é o caso dos impostos sobre o comércio exterior. Isso porque, o imposto pessoal, quando cobrado em nível local, pode incentivar a evasão da sua base. Os municípios, por sua vez, devem avocar a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico, e os Estados coletarem impostos sobre o consumo e a circulação de bens.

Um segundo fator a ser destacado, para fins de compreensão das incongruências da divisão de competências tributárias no Brasil, refere-se à incompatibilidade entre o poder de

⁴ “A teoria econômica da taxação ótima supõe que o objetivo da sociedade é o bem-estar dos seus cidadãos. Portanto, a distribuição das competências deve ser feita de tal modo que o bem-estar da sociedade como um todo seja maximizado. O arranjo institucional que permitiria cada membro da federação escolher livremente seus tributos não seria a solução adequada para a sociedade, porque daria margem a uma série de efeitos negativos provenientes de impostos ineficientes e injustos, que redundaria em perda de bem-estar para a coletividade (BARBOSA, 2000).”

⁵ Mesmo tributos tradicionalmente identificados com um determinado nível de governo, como é o caso do IPTU no nível municipal, redundam em dificuldades circunstanciais de implementação, seja por razões técnicas, políticas ou econômicas (TRISTÃO, 2003). Neste sentido, pesquisas dão conta do distanciamento da arrecadação do IPTU dos níveis que se presumem ideais, o que decorreria, em grande parte, dos custos envolvidos na implementação de toda a estrutura necessária à sua cobrança (atualização e informatização do cadastro predial e do cadastro territorial urbano, da planta genérica de valores, e da digitalização de mapa da área urbana, licenças para construção e informatização do cadastro de alvarás de habitação, etc. (IBGE 2011)).

instituir tributos, e a infraestrutura disponível para a arrecadação. Ilustram com perfeição esta situação os regimes do ICMS e principalmente do ISS. A dinâmica das relações comerciais, seu caráter, em muitos casos, universal e etéreo, especialmente no que se refere aos serviços e mercadorias intangíveis, fazem da arrecadação tributária respectiva, a cargo de Estados e Municípios, uma tarefa onerosa e tecnicamente complexa, quando não inviável, com graves reflexos sobre a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico.

Deter competência tributária não significa estar atrelado ao encargo dos procedimentos operacionais de arrecadação. A ordem constitucional deve não apenas manter a competência tributária de Estados, DF e Municípios em matéria de ICMS e ISS, como deve também ampliar tal competência, de forma a incluir tributos hoje submetidos à prerrogativa Federal. Não obstante, é necessário repensar as técnicas de arrecadação, inclusive no sentido de promover instâncias arrecadatórias coordenadas entre distintos Entes, que permitam a sua efetividade.

Mais do que a ampliação e aperfeiçoamento da defeituosa sistemática de convênios de arrecadação entre os distintos Entes federativos, é necessário instituir, ampliar e fortalecer a atuação de instâncias responsáveis pela coordenação legislativa e pela efetividade da coleta de tributos, sem prejuízo da autonomia tributária dos entes competentes. Há de se repensar, neste contexto, a atuação do CONFAZ (Conselho Fazendário de Política Fazendária), dos Consórcios Municipais⁶, ou de sistemas unificados de arrecadação, a exemplo do SIMPLES.

A descoordenação arrecadatória constitui a raiz de inúmeros males tributários, que espraia os seus subprodutos sobre a Economia, as relações políticas-administrativa, e a Sociedade. É, em grande parte, a causadora da competição predatória entre entes federativos em busca de receita (“guerra fiscal”), da sobreposição de tributos (bitributação), da inibição dos agentes econômicos ao empreendedorismo, da burocracia e da perda de competitividade econômica do país (“custo Brasil”).

Finalmente, um terceiro fator que indica a situação atual de irrelevância comparativa das receitas próprias frente às receitas de transferências refere-se ao próprio contexto econômico em que se encontram inseridos muitos dos Entes periféricos, em especialmente a grande maioria dos

⁶ CF/88, Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

“Com essa cooperação associativa das municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos” (MEIRELLES, 1991).

municípios. Com efeito, parte expressiva das municipalidades brasileiras não possui atividade econômica, e em muitos casos sequer número de habitantes, suficientes para fomentar um sistema arrecadatório que lhes permita autonomia financeira. Defronte-se, por exemplo, o principal tributo municipal, em termos arrecadatórios, com a realidade econômica da grande maioria dos Municípios brasileiros, e vai-se concluir pela ineficácia do gravame em termos de geração de receita. Em definitiva, em muitos casos, inexistente o substrato econômico que dê vazão a um sistema de autonomia, ao menos nos moldes do modelo estabelecido no Brasil.

Mais do que uma disparidade restrita ao substrato econômico, trata-se de um problema de desigualdade social e de riqueza acumulada entre as diversas regiões, conforme aponta CUNHA (2004):

Alguns dados são ilustrativos de tais desigualdades. Enquanto a Região Norte detém 41,8% da área total do país, em 1996, ela contribuía com apenas 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) e 6,3% da população brasileira. No mesmo período, na Região Nordeste, viviam 28,9% da população brasileira, numa área de 18,5% do território nacional, contribuindo com 13,5% do PIB. Na Região Sudeste, com 10,8% do território, em 1996, viviam 42,7% da população, concentrando 58% do PIB. No Sul, com 6,7% do território, viviam 15,1% da população, concentrando 15,8% do PIB e, finalmente, no Centro-Oeste, com uma área de 22,2% do território nacional, viviam 7% da população do país, contribuindo com 7,3% do PIB. Considerando também como referência o ano de 1996, a taxa de alfabetização no país era de 85%. No entanto, ela tinha variação acima de 90% nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal e abaixo de 60% em cinco estados do Nordeste. Também entre os municípios a situação é desigual e o amplo processo de desmembramento de municípios posterior a 1988 aprofundou as disparidades locais e regionais. Convivem, por exemplo, municípios como São Paulo e Borá, ambos no Estado de São Paulo. O primeiro com mais de 10,6 milhões de habitantes e o segundo com cerca de 800 moradores. Embora pouco mais de 20% da população brasileira viva em municípios com até 20 mil habitantes, estes representam 73% do total de municípios existentes no país. No outro extremo, em apenas 0,6% dos municípios, ou seja, 32 deles residem 48 milhões de brasileiros, o que representa 27,8% da população total do país.

Esta disparidade estrutural termina por repercutir de forma direta no plano da receita municipal. De forma ilustrativa, a receita corrente própria dos municípios brasileiros corresponde, em média, a 33,5% de todas as receitas. Este percentual, entretanto, varia de 8,9%, em média, nos municípios com até 5 mil habitantes, a 55,9%, em média, naqueles com mais de 1 milhão de habitantes (ABRUCIO apud CUNHA, 2014).

Esta realidade termina por justificar a existência de um regime de transferências financeiras intergovernamentais, tendo em vista o caráter virtuoso que possuem em termos de

redistribuição da riqueza nacional. Mais do que uma forma de financiamento público, nesta perspectiva, as transferências aparecem como instrumentos viabilizadores da divisão da riqueza nacional, equalizadoras dos desequilíbrios econômicos e sociais regionais, dentro de uma lógica amparada na justiça distributiva, e na solidariedade social. As transferências aparecem, aqui, inseridas no universo daquilo a que a Economia se refere como instrumentos de política econômica anticíclica, voltados a desfazer os círculos viciosos de acumulação de riqueza, perpetuadores de desigualdade (BEHRING, 2010).

Pois bem, a isso se deveria limitar as transferências financeiras intergovernamentais: ferramenta isolada e pontual, de caráter preferencialmente eventual, com prazos e metas claramente definidos, e sempre com vistas à justiça distributiva e ao desenvolvimento econômico e social. O problema é que a política de repasses financeiros criou raízes profundas no sistema de financiamento público brasileiro, a ponto de relativizar a opção constitucional pelo modelo político-administrativo Federalista, e de forma a institucionalizar um alto grau de dependência da periferia política-administrativa em relação ao poder central.

A realidade do financiamento municipal, pautado na política de transferências intergovernamentais

O quadro a seguir, agora com dados da arrecadação em termos absolutos em moeda corrente, referente ao ano de 2014, possibilita uma visão mais precisa de algumas observações realizadas até aqui, especialmente no tocante à dependência do financiamento público à política de transferências intergovernamentais, sobretudo no plano municipal.

Tabela 2. Receita pública de 2014, por esfera de governo e consolidado.

BSPN 2014				
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS – POR ESFERA DE GOVERNO E CONSOLIDADO NACIONAL				
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	2014			
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO
<u>Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria</u>				
Impostos	415.099.370.784	424.892.526.803	98.055.846.019	938.047.743.606
Taxas	4.806.063.681	17.153.088.677	8.291.484.154	30.250.636.512
Contribuições de Melhoria	0	1.853	718.260.858	718.262.711
Total dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	419.905.434.465	442.045.617.333	107.065.591.031	969.016.642.828
<u>Contribuições</u>				
Contribuições Sociais	645.004.753.186	49.134.216.740	21.561.781.283	715.700.751.209
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	400.569.974	27.113.891	197.403.202	625.087.067
Contribuição de Iluminação Pública	0	87.416.959	3.399.822.902	3.487.239.861
Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais	0	0	21.658.033	21.658.033
Total das Contribuições	645.405.323.161	49.248.747.590	25.180.665.421	719.834.736.171
<u>Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos</u>				
Vendas de Mercadorias	783.613.552	2.964.333.747	514.669.484	4.262.616.783
Vendas de Produtos	114.010.198	749.959.276	27.780.699	891.750.173
Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços	1.057.086.379	20.680.060.241	9.848.041.608	31.585.188.227
Total da Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	1.954.710.129	24.394.353.264	10.390.491.791	36.739.555.184
<u>Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras</u>				
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos				
Concedidos	27.081.130.915	345.876.115	102.027.779	27.529.034.809
Juros e Encargos de Mora	4.506.811.460	12.528.410.151	5.543.751.928	22.578.973.538
Variações Monetárias e Cambiais	121.386.262.270	36.599.607.083	12.780.637.139	170.766.506.491
Descontos Financeiros Obtidos	0	6.198.233	10.580.441	16.778.674
Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras	66.442.508.863	9.515.955.054	9.555.683.856	85.514.147.773
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras	7.488.657.609	11.629.500.029	2.627.786.466	21.745.944.105
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	226.905.371.117	70.625.546.664	30.620.467.608	328.151.385.390
<u>Transferências e Delegações Recebidas</u>				
Transferências Intra Governamentais	9.309.705.281.464	330.440.958.152	93.761.850.014	9.733.908.089.629
Transferências Inter Governamentais	425.056.303	186.466.292.450	238.486.342.071	425.377.690.824
Transferências das Instituições Privadas	330.742.423	2.110.550.366	540.053.876	2.981.346.665
Transferências das Instituições Multigovernamentais	0	17.614.027.397	9.394.655.887	27.008.683.284
Transferências de Consórcios Públicos	12.115.662	0	75.026.625	87.142.287
Transferências do Exterior	27.631.458	12.190.856	4.733.397	44.555.711
Execução Orçamentária Delegada de Entes	0	0	696.497.612	696.497.612
Transferências de Pessoas Físicas	1.220.719	31.031.120	83.885.310	116.137.149
Total das Transferências e Delegações Recebidas	9.310.502.048.029	536.675.050.340	343.043.044.792	10.190.220.143.162
<u>Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos</u>				
Reavaliação de Ativos	0	4.789.481.614	8.688.540.702	13.478.022.315
Ganhos com Alienação	0	1.843.182.360	327.746.928	2.170.929.288
Ganhos com Incorporação de Ativos	0	96.546.117.428	7.556.334.334	104.102.451.762
Desincorporação de Passivos	0	15.490.610.767	5.123.871.944	20.614.482.711
Total da Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	0	118.669.392.168	21.696.493.908	140.365.886.077
<u>Outras Variações Patrimoniais Aumentativas</u>				
VPA a Classificar	563.007.315.539	87.627.149	3.149.070.576	566.244.013.264
Resultado Positivo de Participações	57.294.646.759	9.159.570.489	132.582.892	66.586.800.139
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	63.065.352	409.143.103.517	63.104.798.737	472.310.967.606
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	2.753.933.710.558	46.464.183.733	46.990.833.378	2.847.388.727.669
Total das Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	3.374.298.738.208	464.854.484.888	113.377.285.582	3.952.530.508.678
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	13.978.971.625.108	1.706.513.192.247	651.374.040.134	16.336.858.857.489

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

A observação dos dados referentes apenas à receita corrente, de natureza operacional ou primária, excluídas as receitas financeiras, bem como aquelas de caráter eventual, possibilita algumas conclusões bastante elucidativas sobre o financiamento municipal no universo do financiamento público nacional.

Neste sentido, a receita total oriunda de tributos e contribuições (R\$132,246 bilhões) equivaleu a tão somente 7,83% das receitas públicas consolidadas, consideradas as receitas de todos os entes, da mesma natureza (R\$1,689 trilhão). A receita da União (R\$1,065 trilhão), também da mesma natureza, por outro lado, correspondeu a 63,08%, e a dos Estados (R\$491,294 bilhões), a 29,09%⁷.

Outra observação interessante refere-se à proporção das transferências intergovernamentais recebidas pelos Municípios, no universo das suas receitas correntes (tributos, contribuições e as próprias transferências intergovernamentais). Percebe-se que o montante de tais transferências (R\$238,486 bilhões) equivaleu a 64,33% das receitas correntes municipais (R\$370,732 bilhões) (cf. SALVADOR, 2014). Considerando estes mesmos números, constata-se que a receita municipal com transferências intergovernamentais supera em 80,33% a receita com tributos e contribuições da sua competência.

Tabela 3. Perfil da receita municipal. Relações selecionadas

RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL	
Participação dos Municípios na receita tributária nacional	7,83%
Relação entre as transferências intergovernamentais em favor dos Municípios, e as suas receitas tributárias e de transferências intergovernamentais	64,33%
Relação entre transferências intergovernamentais em favor dos Municípios, e as suas receitas tributárias	180,33%

Embora bastante esclarecedor da situação de dependência financeira por que passam os Municípios brasileiros, este diagnóstico apresenta apenas a visão universal da situação, não considerada a situação do financiamento de cada um dos Municípios, considerados de maneira

⁷ “Os dois principais impostos municipais – ISS e IPTU – geraram, em 2003, um montante equivalente a cerca de 20 bilhões de reais, o que significaria algo em torno de 16,3% do total da Receita Consolidada dos Municípios brasileiros (122,57 bilhões de reais). Apenas a título de comparação, os dois principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – geraram, no mesmo ano, recursos da ordem de 126,45 bilhões, o que equivaleria a cerca de 60,3% do total da receita arrecadada por tais Entes (209,6 bilhões de reais), uma quantia superior à totalidade dos ingressos consolidados municipais.

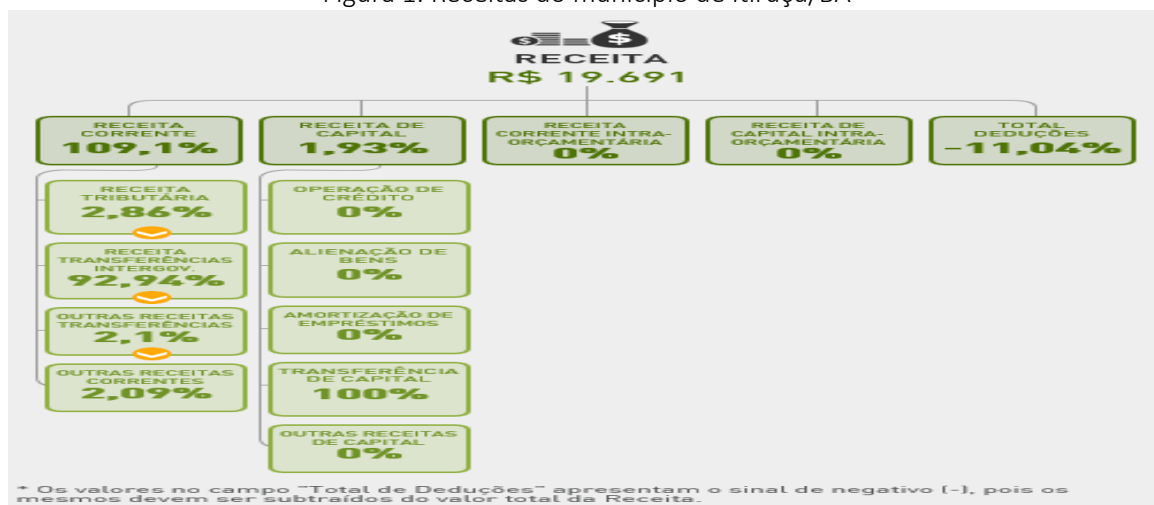
‘Já no caso da União, o IR e o IPI somaram, em 2003, 100,52 bilhões de reais, o que equivaleria a cerca de 20,3%, da receita consolidada total (496,26 bilhões de reais), ou cinco vezes o total dos ingressos de impostos municipais” (PORTELLA, 2015).

individual. Esta análise individualizada tem fundamental importância, à vista das profundas disparidades econômicas, financeiras, populacionais e sociais entre as municipalidades.

Trata-se de perspectiva que escapa aos objetivos do presente estudo, e que demandaria muito maior amplitude de dados. Não obstante, apenas com o intuito de realizar algumas ponderações gerais, considera-se aqui a realidade do financiamento do pequeno Município de Itiruçu, localizado no Centro-Sul da Bahia, microrregião de Jequié, a 329 Km da capital. Com seus 13.307 habitantes (IBGE, SENSO 2015), pode ser considerado representante de uma parcela de 59,44% dos Municípios brasileiros com população de até 15.000 habitantes.

Localizado na região Nordeste, no interior do Estado da Bahia, com atividade econômica centrada na agricultura (hortaliças, café, caqui e maracujá) (ITIRUÇU, 2015), destituído de atividades empresariais expressivas no seu território, também pode ser considerado ilustrativo da realidade socioeconômica da média dos Municípios do seu porte. As suas receitas, referentes a 2014, por outro lado, com indicação das respectivas fontes, encontram-se sintetizadas na forma do quadro a seguir, em milhares de reais:

Figura 1. Receitas do município de Itiruçu/BA



Fonte: Portal Siconfi/STN 2015

Nada menos do que 92,94% da sua receita, equivalente a R\$19,700 milhões, advieram de transferências intergovernamentais. A receita tributária, por sua vez, contribuiu com o equivalente a apenas 2,86%.

Trata-se, pois, de uma situação de completa dependência do Município às transferências financeiras oriundas dos demais Entes da Federação, o que não é senão, conforme se disse, uma ilustração da realidade dos municípios do país.

Outra questão digna de estudo, e que também ressaí a partir da análise da tabela 2, refere-se aos dados de arrecadação referentes às contribuições sociais, aí incluídas, com especial destaque, a Contribuição Social sobre Lucro Líquido das empresas (CSLL), a Contribuição Social sobre o Faturamento das empresas (COFINS), e a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Além da sua relevância em termos arrecadatórios absolutos (R\$715,700 bilhões), equivalente a 42,37% da receita consolidada com tributos e contribuições (R\$1,689 trilhão), a prática totalidade da sua receita é destinada aos cofres federais (R\$645,005 bilhões). Conforme indicado na tabela 1, presente no item 3.2, ao contrário dos impostos federais, a contribuições sociais não se submetem a nenhum tipo de transferência.

Esta é a principal razão para que tais gravames tenham experimentado, nas últimas décadas, elevações expressivas na arrecadação, seja em função do aumento das suas alíquotas, seja em razão da ampliação do seu âmbito de incidência. Na década de 1990 a CSLL teve alíquotas majoradas e reformulação da base de incidência; a COFINS observou aumento de arrecadação que chegou a 85%; o IPMF foi criado e posteriormente convertido em CPMF, hoje revogada, com alíquota inicial de 0,2%, ampliada para 0,38%:

A União criou, 1989, a Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL e, para vigorar em 1993, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, recriado como Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF – em 1996. Essa foi sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38% e, em 1999, a Contribuição da Alíquota para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, foi majorada de 0,5% para 3%. [...] recentemente, em 2003, por força da Emenda Constitucional nº 42, a alíquota foi novamente majorada, desta vez para 7,6%. (TEIXEIRA, 2005)

Outas alterações foram ainda mais claramente nocivas ao financiamento dos Entes periféricos, na medida em que o aumento das contribuições foi compensado com reduções na arrecadação do IR e IPI. O aumento de carga via aumento da arrecadação de contribuições, que antes aparecia como uma ausência de aumento em favor de Estados e Municípios, ou que na pior hipótese representava uma diminuição apenas relativa no universo da arrecadação nacional, passou a se caracterizar, também, como uma diminuição efetiva de receita. Isso por que reduzir IR e IPI implica diminuir, em termos reais, a participação de estados e municípios na arrecadação.

As observações de TEIXEIRA (2005) são elucidativas:

[...] a concentração de arrecadação pela União em seus cofres, sem repartição com os estados e municípios, é a grande queixa dos governadores e prefeitos. Em 1985, 80% da tributação eram partilhados, e 20% eram

exclusividade do governo federal. Em 2003, os recursos partilhados caíram para 40% do total da receita. A COFINS, evoluiu de R\$ 32,2 bilhões arrecadados, em 1999, para R\$ 59,6 bilhões, em 2003. [...] em contrapartida o IPI, que está entre os tributos divididos com estados e municípios, teve crescimento muito menor, de R\$ 16,5 bilhões, em 1999, para R\$19,7 bilhões, em 2003.

Esta espécie de substituição de tributos para fins de aumentar a arrecadação exclusivamente da União, terminou por causar um outro problema, afeto à sobreposição de tributos sobre a produção empresarial. É que contribuições como COFINS e PIS incidem sobre o mero faturamento (vendas) das empresas e têm um caráter cumulativo (“efeito cascata”), ao contrário do IR, por exemplo, que incide sobre uma riqueza efetiva do contribuinte:

Entre 1988 e 2000, aumentou em 4,6% do PIB a carga tributária relativa a tributos cumulativos sobre vendas gerais. Por outro lado, tributos de melhor qualidade, como o IPI ou o Imposto de Renda, por serem partilhados, tornam-se menos interessantes para o governo federal. (TEIXEIRA, 2005)

Ainda mais preocupante é a evolução da carga tributária brasileira em termos de PIB, e a distribuição desta evolução entre as distintas esferas de governo. Em pouco mais de 10 anos a carga tributária nacional cresceu em mais de 10% do PIB. Não obstante, a participação dos estados e municípios reduziu-se, no mesmo período, em cerca de 4% do PIB, o que significa que toda a ampliação da arrecadação tributária foi absorvida, com exclusividade, pela União (TEIXEIRA, 2015).

No ano 2000 a União apropriou-se de cerca de 56,70% da carga tributária disponível, enquanto estados e municípios auferiram, respectivamente, 26,58% e 16,72% (STRANZ, 2014). A participação da União manteve-se em crescimento comparativo em períodos posteriores, à exceção de 2013, quando experimentou pequena queda. Estados observaram quedas sucessivas, e os Municípios mantiveram certa estabilidade, à exceção de 2013, quando se nota ligeiro aumento (STRANZ, 2014):

Tabela 4. Distribuição da arrecadação, por esfera de governo

Participação na arrecadação tributária, em períodos selecionados			
Ano	União	Estados	Municípios
2000	56,70%	26,58%	16,72%
2004	57,72%	25,91%	16,75%
2005	57,72%	25,91%	16,75%
2007	58,14%	25,27%	16,59%
2013	57,60%	24,70%	18,30%

De uma forma geral, aliás, conforme já registrado, grande parte da política de desoneração e benefícios tributários observada nos últimos anos tem sido realizada em detrimento dos entes

periféricos, tendo em vista privilegiarem a redução da incidência dos impostos federais, em especial, do IR e do IPI. Exemplos neste sentido não faltam:

[...] verdadeiro golpe contra os entes federados, é o perpetrado pela Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, conjuntamente com a Medida Provisória nº 2.062-61, de 28 de dezembro de 2000. A referida Lei instituiu a CIDE destinada a financiar o programa de Estímulo à Integração Universidade-Empresa, com incidência da alíquota de 10% sobre os valores pagos a residentes e domiciliados no exterior, a título de remuneração, e o artigo 3º da citada MP reduziu de 26% para 15% a alíquota do imposto de renda incidente na fonte sobre aqueles mesmos valores pagos a residentes no exterior, a título de remuneração, a partir da entrada em vigor da Lei. Transfere-se, com isso, a arrecadação do imposto de renda para a CIDE, que não é partilhada (TEIXEIRA, 2005).

Este tem sido, inclusive, um dos motivos pelos quais os Municípios têm recorrido até mesmo aos tribunais para pleitear maiores valores de repasses dos Fundos Constitucionais (BAHIA, 2014):

Proliferam nas Varas da Fazenda Pública e nos Tribunais milhares de demandas em que diversos Municípios pleiteiam que os 23,5% referentes ao Fundo de Participação dos Municípios deva ser calculado e repassado a eles tendo como base de cálculo o valor arrecadado bruto com os Impostos sobre a Renda e sobre os Produtos Industrializados, sem dedução de valores como as deduções dos impostos de Renda, os incentivos fiscais e as deduções ou exclusões determinadas constitucionalmente. Já a União tem encampado sua defesa com o fundamento de que o valor a ser repassado deve ter como base de cálculo aquilo que foi efetivamente arrecadado, ou seja, após a subtração dos valores descritos, de maneira meramente exemplificativa, e a adição de valores como os juros de mora, por exemplo.

A estrutura do financiamento público brasileiro como resultado da opção pela geração de superávits fiscais; seus efeitos deletérios sobre o desenvolvimento nacional; e seu caráter contraditório para com o pacto federativa

Toda esta estrutura de financiamento público pautada na política de transferências intergovernamentais, que privilegia a União, em detrimento dos demais Entes políticos, encontra fundamento em uma opção de sucessivos governos federais, por privilegiar a obtenção de *superávits* primários cada vez mais elevados, voltados ao pagamento da dívida pública, em prejuízo do investimento.

Esta opção, que não é de Estado, mas apenas de governo, e como tal encontra-se condicionada à mera vontade política, por sua vez, como aponta SALVADOR (2014), tem as suas raízes na considerável e desregulada expansão da riqueza financeira (capital fictício), ocorrida em

nível mundial, iniciada na década de 1970 e intensificada na de 1990, e que enfraqueceu as bases da produção da riqueza real, lançando a Economia em crises periódicas e recorrentes.

Como resultado, passou-se a demandar do Estado a destinação de montantes cada vez mais expressivos de recursos do orçamento público, que poderiam ser destinados à rede de proteção social, e agora carreados para salvar o sistema financeiro privado. Tais medidas foram tomadas no intuito de manter a “estabilidade” do sistema, garantindo investimentos estrangeiros, e protegendo a política macroeconômica (SOUZA, 2008).

É neste contexto que se insere e se compreende a manutenção de medidas concebidas como instrumentos de exceção, e que terminam por contradizer não apenas o Pacto Federativo, como também algumas das opções de Estado, que o fundamentam, como são a promoção da dignidade da pessoa humana, e da cidadania (CF/88, art. 1º). É claramente o caso da DRU (Desvinculação das Receitas da União).

A DRU consiste numa prerrogativa exclusiva do governo federal, que resta autorizado a não efetivar despesas fixadas na Constituição, em valor equivalente a 20% da receita corrente líquida da União (SOUTO, 2012). Na perspectiva do Federalismo, trata-se de um sério golpe à autonomia, na sua expressão do financiamento, já que nesta desvinculação encontram-se incluídas as transferências intergovernamentais em favor dos Entes periféricos.

Como explica SOARES (2012),

Os anos 90 foram marcados pela busca da União em recompor sua capacidade financeira, o que ocorreu através de aumentos contínuos na carga tributária. Na ampliação de tributos, a União privilegiou a criação ou aumento das contribuições sociais, previstas na constituição como fonte exclusiva de receita federal, vinculadas a gastos sociais e não sujeitas à repartição com estados e municípios. Outro expediente do governo central para fortalecer sua autoridade fiscal foi a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e foi rebatizado em 2000 com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), sendo prorrogada em 2003, 2007 e 2011. A DRU permite ao governo federal usar 20% dos recursos de determinados impostos e contribuições de forma livre, desvinculando-os de despesas obrigatórias definidas constitucionalmente.

A situação é agravada pelo excesso de rigidez orçamentária a que se submetem estados e municípios (TEIXEIRA, 2005). A Saúde, por exemplo, absorve, de forma obrigatória, o equivalente a 12% e 15% da receita corrente líquida, respectivamente, o que inviabiliza a realização de investimentos em outras áreas, desconsidera as peculiaridades regionais, e cerceia a livre determinação política.

A vinculação a que se encontra submetida a União nesta mesma área encontra-se relacionada ao crescimento do PIB. As despesas com a Saúde, no âmbito federal, não se atrelam à arrecadação, como ocorre nos planos estadual e municipal, o que implica na liberação dos ganhos reais que a União tem sucessivamente auferido. Disto resulta que as ações de Saúde terminam por não se beneficiar dos recordes de arrecadação federal, anualmente anunciados. A evolução de tais gastos no plano federal atrela-se ao comportamento do PIB, com seus baixos índices de crescimento, ou mesmo retração, registrados ano após ano (SOUTO, 2014):

Enquanto os Estados e Municípios são obrigados a gastar um percentual fixo de sua receita corrente líquida na área da saúde (12% para os Estados e 15% para os Municípios) a União fugiu desse tipo de vinculação. Impôs ao Congresso, um outro tipo de vinculação relacionada ao crescimento do PIB a partir de uma base de gastos no ano 2000.

Dessa forma, fugiu da aplicação em saúde de todos os ganhos reais que obteve com o crescimento da arrecadação, estabelecendo seus gastos em função de baixos índices de crescimento do PIB registrados na grande maioria dos anos.

O resultado dessa política foi, sem dúvida, desastroso para o setor de saúde: a União que em 2000 era responsável por 59,79% dos gastos públicos em saúde, em 2012 diminuiu essa participação para 44,63% e não há evidência que tenha recuperado sua posição original nos anos mais recentes.

Estados e Municípios que em 2000 respondiam por 40,21% dos gastos públicos cresceram sua participação para 55,35% em 2012. Se a União tivesse no período crescido suas aplicações no mesmo ritmo dos Estados e Municípios, em 2012 ao invés dos R\$48,6 bilhões, teriam aplicado R\$ 90,09 bilhões.

É também no contexto de priorização do pagamento da dívida a qualquer custo que se compreende todo o regime sancionador da legislação financeira, que inclui restrições a direitos de natureza administrativa, eleitoral e mesmo criminal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em que pese o seu valor em termos de modernização da estrutura financeira do Estado, e rigor no trato da coisa pública, não deixa de ser produto da opção política no sentido de buscar o superávit primário, com vistas a satisfazer prioritariamente os credores do Estado (SALVADOR, 2014):

O ajuste fiscal que submete os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais devido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao comprometimento de parcela considerável das receitas dos estados e das grandes prefeituras com a dívida decorrente do refinanciamento feito pela União, em meados da década de 1990.

Em paralelo, a arrecadação tributária nacional também sofreu efeitos importantes com o advento da economia fictícia, em detrimento da economia real. Mais precisamente, passou a sofrer uma forte retração, fosse por que o sistema tributário ainda se encontrava voltado à

incidência sobre a produção real da economia, fosse devido à fuga das empresas com “capital flutuante” para outros países (SALVADOR, 2014).

Assim, os desequilíbrios na estrutura do financiamento público brasileiro, que já estavam estampados no desenho adotado pela CF/88, terminaram por se ver agravados por circunstâncias macroeconômicas mundiais, e opções políticas internas, em ambos os casos a fomentar o capital especulativo e suas facilidades de crédito. Isto, por um lado, aprofundou as necessidades financeiras do Ente central, responsável pela política creditícia, o que culminou no aumento de carga tributária em seu favor e em detrimento dos demais Entes, conforme indicado em linhas anteriores.

Por outro lado, agravou-se também o volume de demandas sociais não assumidas ou assumidas de forma deficiente pelo Estado (SALVADOR, 2014), por terem passado a assumir um lugar secundário na ordem das prioridades financeiras. Nos termos de KURZ (1992), o Estado divorciou-se das premissas do desenvolvimento e ateve-se exclusivamente no crescimento econômico:

Crescimento Econômico é o aumento da receita financeira, o acúmulo de capital. O desenvolvimento, contudo, mede-se através dos indicadores de educação, saúde, renda, pobreza, etc. Atualmente o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é o critério mais utilizado para comparar o desenvolvimento de diferentes economias.

Decerto, o crescimento econômico é importante, inclusive para efetivação das políticas sociais, e para o próprio desenvolvimento. Contudo, não há como negar o caráter deletério, do ponto de vista do desenvolvimento social, que possui o crescimento econômico a “todo custo”. Sacrifica receitas da sociedade, vinculadas ao custeio da Saúde, por exemplo, como será considerado nos próximos itens deste estudo.

A adequação da estrutura de financiamento público ao modelo político-administrativo adotado no Brasil presume a realização de opções políticas de natureza macroeconômica, notadamente de natureza fiscal e creditícia, sempre com vistas aos objetivos do Estado, dentre os quais se encontra a promoção da dignidade da pessoa humana, com a correlata efetividade das políticas sociais e redução das desigualdades:

Ao contrário do que preconiza o pensamento neoliberal sobre o papel nocivo do Estado e dos impostos na vida econômica de um país, estes tem sido, histórica e teoricamente, fundamental para garantir a reprodução do sistema, minimizando os conflitos e desigualdades sociais e injetando forças ao crescimento econômico. (SALVADOR, 2014)

Em definitiva, a tributação exerce um papel social fundamental, com vistas financiamento dos direitos sociais. Grande parte do problema encontra-se na opção política por atrelar o sistema

de arrecadação, em última instância, às premissas do ajuste fiscal a todo custo. Isto retira recursos necessários ao desenvolvimento de ações de interesse da sociedade brasileira, especialmente na vertente do investimento no plano municipal.

O CONTRASTE ENTRE O RESTRITO FINANCIAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL E A AMPLITUDE DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS, COM ESPECIAL REFERÊNCIA À ÁREA DA SAÚDE

Como visto, a Constituição Federal de 1988, teve como escopo reestruturar o Estado brasileiro em bases democráticas, federativas e distributivas, superando o período ditatorial, marcada pelo centralismo autoritário. A opção em termos de organização política-administrativa do Estado, foi pela descentralização e autonomia entre três categorias de Entes.

Conforme se demonstrou até aqui, do ponto de vista do financiamento público, a realidade tem contrariado o texto constitucional, e aponta para um aprofundamento do hiato entre Federalismo e o financiamento lhe seria inerente. Mas, se o desequilíbrio federativo no âmbito das receitas é facilmente constatado com números, no âmbito das despesas na área social, os números apenas confirmam a notória precariedade das prestações a cargo do Estado, presente no cotidiano de qualquer cidadão.

Do ponto de vista das prestações a cargo dos Municípios na área social, o problema tem como uma das suas razões a sobrecarga de atribuições. O legislador constitucional tratou de conferir um amplíssimo universo de atribuições administrativas⁸ (ou materiais) aos Municípios, o que em princípio, pode ser visto como um aspecto virtuoso do sistema de distribuição competências, tendo em vista se tratar da entidade política-administrativa que apresenta maior vocação para o atendimento de uma série de demandas sociais.

A competência administrativa que cabe a cada Ente é definida a partir do chamado critério da “predominância do interesse”: à União cabem as matérias de interesse nacional; aos Estados, as de interesse regional; e, aos Municípios, as de interesse local⁹. O Distrito Federal, a exemplo do

⁸ “...a competência material (também chamada de competência administrativa), [...] diz respeito ao dever poder conferido ao ente público de pôr em prática não só os comandos e prerrogativas previstas nas normas constitucionais, como também nas normas infraconstitucionais editadas em harmonia com o texto constitucional, através de um conjunto de ações concretas destinadas a satisfação do interesse público.” (DANTAS, 2014)

⁹ “...‘interesse local’ se caracteriza pela *predominância* (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”

que ocorre com a competência tributária, cumula as atribuições inerentes tanto aos Município como aos Estados (CF/88, art. 32, §1º; ARRETCHE, 2012).

De forma mais precisa, o constituinte tratou de estruturar um sistema em que convivem competências administrativas privativas, divididas de forma horizontal e afetas a Entes do mesmo nível de governo; competências concorrentes, repartidas verticalmente e afetas a Entes de distintos níveis de governo; e competências comuns, divididas e afetas igualmente a todos os Entes:

Técnicas de enumeração de poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (arts. 25, § 1º), e os poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combinada com reservas de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comum, em que se prevê atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23), e setores concorrentes entre União, Estados, em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto que se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar. (CUNHA, 2009)

No que se refere à competência privativa da União, a CF/88, arts. 21 e 22, institui os encargos e prerrogativas de ordem administrativa (ou material) e legislativa (ou formal). No que tange às de natureza administrativa, estabelece que compete ao Ente Federal, dentre outras, a regulação dos bancos, moeda, relações trabalhistas, transporte internacional, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro-desemprego, educação, imigração, direitos dos cidadãos e dos índios; seguro social; serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; exploração direta ou mediante concessão ou permissão dos serviços de telecomunicação, radiodifusão sonora e de sons e imagens; instalações de energia elétrica; navegação aérea, aeroespacial, e infraestrutura aeroportuária; serviços de transporte ferroviário e aquaviário; transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres.

A competência dos Municípios está prevista no artigo 30, I, competindo-lhes organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluídos os de transporte coletivo; educação pré-escolar e ensino fundamental; saúde; uso do solo urbano; e conservação do patrimônio histórico e cultural.

Assim, a competência administrativa tanto da União como dos Municípios encontra-se disposta de maneira expressa no texto constitucional.

(MEIRELLES, 1996). Desta forma, a mesma questão pode ser objeto de deliberação de mais de um ente, desde que seja compatível com os diversos diplomas legais e a Constituição.

Aos Estados, por seu turno, restou a denominada competência remanescente, nos termos da CF/88, art. 25, §1º: “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Significa que aquilo que não estiver na esfera da competência da União ou do Município pertence à competência do Estado. Por outro lado, inclui-se ainda as competências para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado; e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CF/88, art. 25, §§2º e 3º).

Prevê, por outro lado, competência comum nas áreas da saúde; educação; acesso à cultura, educação e ciência; proteção do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultura; fomento da produção agropecuária; distribuição de alimentos; moradia; proteção e preservação do Meio Ambiente e combate à poluição; saneamento básico; assistência social; polícia; e energia hidroelétrica.

Por fim, tem-se a competência concorrente, com base na qual compete à União fixar as normas gerais, e aos demais entes suplementá-las na sua esfera de atuação.

Observa-se que não houve uma clara definição das competências materiais entre as esferas de governo, sendo que os municípios receberam grande parte da carga de atribuições nas prestações essenciais, com respectiva necessidade de custeio (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Na área da Saúde, a gestão financeira encontra-se a cargo do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS, consubstanciando o quanto disposto na CF/88, art. 198, é um sistema regionalizado e hierarquizado que integra o conjunto das ações dos entes federados, onde cada parte cumpre suas funções e competências específicas, porém articuladas entre si, o que caracteriza os níveis de gestão nas três esferas governamentais. (BRASIL, Ministério da Saúde, 2003). À União cabe formular políticas, planejar, avaliar e controlar o SUS em nível nacional. Aos Estados e Municípios cabe desempenhar estas mesmas funções nos limites das suas esferas de governo.

O sistema de gestão da saúde pública nacional é regulamentado pela Lei 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), pela Lei 8.142/90, que trata da participação social na gestão e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, e pela Lei Complementar 141/2012 que estabelece os limites mínimos a serem aplicados em cada esfera de governo.

A CF/88, arts. 167 e 198, §§1º e 2º, determina a vinculação de receitas mínimas às ações e serviços de saúde pelas três esferas de governo, e previu a edição de lei complementar com base na qual se deverá reavaliar pelo menos a cada cinco anos os percentuais anuais da arrecadação de

impostos e recursos públicos aplicáveis, os critérios de rateio dos recursos federais destinados aos Estados, ao DF e aos Municípios, as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas, e as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

No âmbito federal o limite mínimo é definido a partir do valor empenhado pela União no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, acrescido de, no mínimo, o percentual de variação nominal do PIB do ano anterior ao da LOA, e jamais reduzido:

LC 141/12, Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

§2º Em caso de variação negativa do PIB, o valor de que trata o caput não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro.

No caso de Estados e Municípios, este percentual mínimo foi estabelecido, no ano 2000, em valor equivalente a 7% da receita de impostos, inscritos ou não em Dívida Ativa, respectivas multas e juros de mora, e transferências constitucionais. Nos exercícios seguintes, foi acrescido, anualmente, à razão de 1/5, até atingir, em 2004 os percentuais de 12%, no âmbito estadual, e de 15% no plano municipal (LC 141/12, arts. 6º a 8º). No Distrito Federal, aplica-se tanto a vinculação de 12%, da receita com impostos e transferências estaduais, como a de 15 % da receita de impostos e transferências municipais.

O não cumprimento da aplicação dos valores referentes aos percentuais indicados submete municípios, estados e DF a sanções severas, dentre as quais retenção das transferências oriundas do FPE e do FPM, intervenções, e cassação de mandatos (LRF, arts. 34 e 35, III).

Duas ponderações fazem-se necessárias aqui. A primeira refere-se aos valores percentuais dos repasses. Embora tendam a ser considerados expressivos, especialmente no plano municipal, com um percentual de 15% de todas as receitas de impostos e transferências constitucionais, em muitos casos a base da sua incidência é reduzida. Especialmente nos municípios que combinem receita reduzida, com população numerosa, a escassez de recursos para a Saúde será expressiva, quando considerada na perspectiva *per capita*. Para estes casos, faz-se especialmente importante a implementação da política de consórcios municipais, sob pena de precariedade na prestação, acompanhada ou não de desequilíbrio e sobrecarga de demanda por ações de Saúde entre municípios de uma mesma região.

Em segundo lugar, importa enfatizar que o atrelamento dos recursos federais destinados à saúde não se dá por via da sua receita corrente, como ocorre com estados e municípios. A vinculação se dá por um valor histórico, arbitrado de forma aleatória pelo constituinte no ano de 2000. Nem mesmo a sua evolução se dá de forma alinhada com a evolução da arrecadação, aplicando-se neste caso, o percentual de variação do PIB, conforme mencionado.

Significa, por um lado, que uma parcela expressiva das receitas auferidas pela União, ressalte-se as receitas oriundas das contribuições especiais, não entra no cômputo dos repasses à saúde, seja por via da aplicação por parte da própria União, seja por meio dos percentuais de repasses para os demais Entes.

Por outro lado, também significa que a saúde pública não se beneficia dos sucessivos aumentos recordes de carga tributária federal, anunciados ano a ano, devendo-se submeter à variação do PIB, que em termos reais tem experimentado sucessivos declínios. Esta circunstância, como demonstra SOUTO (2012), tem levado à manutenção dos valores destinados à Saúde em níveis bastante reduzidos em porcentagem do PIB. Enquanto em países com um sistema de cobertura universal como o Brasil a média mundial foi, em 2012, de 6 a 6,5% do PIB, no Brasil este valor variou de 3,12% a 3,69% do PIB, de 2003 a 2012 (SOUTO, 2014):

Tabela 5. Gastos destinados a Saúde Pública

Gastos com Saúde pública no Brasil, em porcentagem do PIB	
2003	3,12%
2004	3,36%
2005	3,47%
2006	3,55%
2007	3,50%
2008	3,60%
2009	3,64%
2010	3,65%
2011	3,68%
2012	3,69%

Note-se que tais percentuais expressam apenas a variação anual do PIB em termos nominais. Disso resulta que, em valores reais, descontada a inflação, o investimento em saúde tende ao contínuo declínio.

Para se ter uma dimensão mais precisa das perdas reais que o financiamento da saúde vem observando ao longo dos anos, basta comparar entre a evolução dos gastos da União na área, com a evolução dos seus orçamentos Fiscal e da Seguridades Social. Enquanto a orçamento federal cresceu 74,05% acima da inflação, os gastos com saúde apresentaram um crescimento de 48,26%.

Nos municípios a situação se inverte: enquanto os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social experimentaram crescimento de 81,45%, os gastos com Saúde aumentaram 92,12%.

Ainda nesta perspectiva, interessa notar a participação dos gastos com Saúde no universo total das despesas federais. O quadro abaixo retrata a evolução desta relação:

Tabela 6. Gastos destinados a Saúde Pública

ANO	GASTO FEDERAL COM SAÚDE	GASTOS		PROPORÇÃO (%) DOS GASTOS FEDERAIS COM SAÚDE SOBRE OS GASTOS FEDERAIS TOTAIS	
		TOTAIS	NÃO FINANCEIROS	TOTAIS	NÃO FINANCEIROS
1995	12.620	241	128.631	5,2	9,8
1996	12.888	287	151.228	4,5	8,5
1997	15.709	390	164.891	4	9,5
1998	15.440	499	185.140	3,1	8,3
1999	17.974	588	200.429	3,1	9
2000	20.039	616	232.485	3,3	8,6
2001	22.218	603	275.635	3,7	8,1
2002	24.888	674	314.875	3,7	7,9
2003	26.870	876	348.106	3,1	7,7
2004	31.477	908	397.784	3,5	7,9
2005	34.101	1.106	467.879	3,1	7,3
2006	39.774	1.183	534.797	3,4	7,4
2007	44.142	1.223	611.609	3,6	7,2
2008	49.531	1.258	699.678	3,9	7,1
2009	59.042	1.416	773.896	4,2	7,6

Fonte: DataSus, 2011

Note-se que, além de valores proporcionais diminutos, a participação da Saúde no universo dos gastos da União, houve sucessivos decréscimos, em alguns casos, inclusive, de natureza nominal.

Cabe, finalmente, uma observação complementar em termos de delineamento das responsabilidades dos municípios no âmbito da Saúde, com vistas ao seu impacto sobre o financiamento público. É que a maior parte das ações e serviços de saúde são de competência municipal. Embora conceitualmente as três esferas de governo sejam igualmente responsáveis pelas prestações, a análise da natureza dos serviços que se encontram sob a responsabilidade municipal não deixa dúvida sobre a maior parcela de atenção encarregada aos Entes locais.

Por serem responsáveis pela Atenção Básica, a responsabilidade dos municípios compreende um conjunto de ações mínimas e estratégicas voltadas à prestação dos problemas de saúde mais frequentes. É o que se pode constatar a partir da análise das normas que regem a distribuição de tais competências, aí incluídos a própria LC 141/2012, arts. 3º e 4º, o Plano de Saúde e da Programação Pactuada e Integrada (PPI), e Piso de Atenção Básica Ampliado (PAB-A) (BRASIL, Ministério da Saúde, 2003). Nestes termos, SOUTO (2012) calcula que mais de 70% dos gastos com Saúde no Brasil encontram-se a cargo dos Municípios.

DESPESAS PÚBLICAS VOLTADAS AO FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DE SAÚDE NO PLANO MUNICIPAL

Tudo o quanto descrito sobre o financiamento da saúde, até aqui em termos normativos e percentuais, confirma-se com a análise do histórico dos dados empíricos, em valores absolutos. Os números dispostos na tabela da tabela 7, abaixo, referentes às distintas categorias de despesas públicas no ano de 2014, divididas por esfera de governo, retratam a realidade do financiamento público na área da saúde, bem como a participação dos Municípios neste financiamento:

Tabela 7. Despesas por função nas esferas do governo.

FUNÇÃO	UNIÃO	2014	
		ESTADOS	MUNICÍPIOS
Administração	18.952.298.754	33.252.239.958	50.904.573.097
Defesa Nacional	39.726.684.223	0	15.333.298
Segurança Pública	8.057.404.453	54.509.481.846	3.736.990.443
Saúde	92.515.938.123	76.336.781.160	97.380.931.244
Trabalho	71.407.339.181	932.445.994	1.302.217.620
Educação	85.425.311.403	92.085.560.373	104.529.573.264
Cultura	1.760.742.588	2.629.869.015	4.136.663.199
Direitos da Cidadania	1.402.319.880	10.410.884.123	292.762.271
Urbanismo	4.098.554.872	7.628.998.983	45.504.048.759
Habitação	47.587.018	2.843.667.799	2.382.123.162
Saneamento	1.691.319.423	3.859.446.894	10.743.157.388
Desporto e Lazer	2.409.804.158	2.398.834.746	3.518.342.385

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

As despesas dos Municípios brasileiros na área da saúde somaram R\$97,381 bilhões, de forma a superar em R\$4,865 bilhões os gastos realizados pela União. Considerado o universo dos gastos consolidados (R\$266,233 bilhões) constata-se que os Municípios responderam por mais de 1/3 (36,58%) da despesa pública total com Saúde no Brasil. A União teve uma participação equivalente a 34,75% (R\$92,516 bilhões), e os Estados, a 28,67% (R\$76,337 bilhões).

Tabela 8. Financiamento da saúde, por esfera de governo (2014)

Participação das esferas de governo no financiamento da Saúde (2014)	
Municípios	36,58%
Estados	28,67%
União	34,75%

Em 2000, os Estados e Municípios respondiam por 40,14% do total dos gastos públicos com Saúde. Em 2004, passou para 53,72%, e em 2014, ascendeu a 65,25%. Em paralelo, verifica-se um decréscimo da participação federal: de 58,86%, em 2000; para 46,8%, em 2004; e finalmente para 35,75%, em 2014 (SOUTO, 2012). Assim, a União, mesmo tendo aumentado sua participação na carga tributária, vem reduzindo sua presença no custeio destas políticas (SALVADOR, 2014).

Tabela 9. Financiamento da saúde. Evolução, por esfera de governo (2000 a 2014)

Evolução da participação das esferas de governo no financiamento da Saúde (2000 a 2014)			
	2000	2004	2014
Estados e Municípios	40,14%	53,72%	65,25%
União	58,86%	46,8%	34,75%

Quando defrontado com os dados referentes à receita, indicados na tabela 2, verifica-se que o montante das despesas que os Municípios tiveram com Saúde (R\$97,381 bilhões) consumiu o equivalente a 73,63% das receitas municipais com tributos e contribuições (R\$132,246 bilhões). Já a União destinou, para a mesma área, o equivalente a 8,68% (R\$92,516 bilhões) das suas receitas com tributos e contribuições (R\$1,065 trilhão). No caso dos Estados, esta mesma relação ficou em 15,54% (R\$491,294 bilhões de receita com tributos e contribuições, frente a um gasto com Saúde da ordem R\$76,337 bilhões).

Tabela 10. Relação entre despesas com saúde e receitas de tributos e contribuições, por esfera (2014)

Relação entre despesas de Saúde e receitas de tributos e contribuições, por esfera de governo (2014)	
Municípios	73,63%
Estados	8,68%
União	15,54%

Ainda que se inclua no montante das receitas municipais acima indicado, a parcela oriunda das transferências intergovernamentais, o que levaria a um total de R\$370,732 bilhões, os gastos com Saúde continuariam consumindo uma parcela significativa, equivalente a 26,27% das receitas dos Entes locais.

Neste ponto, é também muito útil recorrer à análise concreta da situação do Município de Itiruçu, anteriormente considerado, com o objetivo de ter uma ilustração do que vem a ser a realidade do financiamento da saúde no plano individual.

A partir da análise dos dados disponíveis no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2015) e na Página do Fundo Nacional de Saúde (FNS, 2015), constata-se que os 15% a serem destinados à Saúde no Município equivaleu, em 2009, a R\$2,587 milhões, enquanto no ano de 2014, o valor correspondeu a R\$3,214 milhões.

Considerando a população de 16.827, apurada no SENS0 de 2009, chega-se a uma despesa *per capita* da ordem de R\$153,74, ou US\$88.35, em 2009 (R\$1,74/US\$1.00, em 30.12.2009). Considerando, por outro lado, a população de 15.307 habitantes, apurada no SENS0, 2012, chega-se a gastos *per capita* equivalentes a R\$209,97, ou US\$79.23, em 2014 (R\$2,65/US\$1.00, em 30.12.2014).

Tais valores são absolutamente compatíveis, e inclusive superam os parâmetros adotados por organismos internacionais multilaterais. Os Estados-membros da OMS, por exemplo, consideram satisfatório o valor de US\$60.00 *per capita* para que países de baixo rendimento alcancem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Estimativas recentes do dinheiro necessário para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionados com a saúde e assegurar acesso a intervenções críticas, incluindo para doenças não-transmissíveis em 49 países de baixo rendimento, sugerem que, em média (não-ponderada) esses países precisarão gastar um pouco mais de 60 US\$ *per capita* em 2015, consideravelmente mais do que os 32 US\$ que actualmente gastam. Este número inclui, até 2015, os custos de expandir os sistemas de saúde para que eles possam prestar a combinação específica de intervenções necessárias.

Destaque-se, entretanto, que este é um valor aceito como mínimo necessário. Apenas para se ter uma idéia daquele que pode ser o valor ideal de despesas com Saúde, os países da OCDE, por exemplo, onde residem 18% da população mundial e que são responsáveis por 86% das despesas com saúde no mundo, investem uma média *per capita* anual da ordem de US\$2,900 mil (OMS, 2015).

Tabela 11. Gasto anual com saúde, em valores *per capita*

Gasto anual com saúde, em valores <i>per capita</i>	
	Valor <i>per capita</i> /ano (US\$)
Itiruçu 2009	88.35
Itiruçu 2014	79.23
OMS (mínimo necessário para alcançar os ODM)	60.00

Média OCDE 2015	2,900.00
-----------------	----------

A análise destes números permite asseverar que os 15% da receita de impostos e contribuições municipais, são insuficientes para proporcionar índices que permitam um efetivo desenvolvimento na área de Saúde, com vistas à promoção da Dignidade da Pessoa Humana. Ainda que Itiruçu cumpra de forma rigorosa o percentual legal de despesa com Saúde que se encontra a seu cargo, terá atingido apenas o mínimo necessário, na perspectiva da OMS. Mesmo que Itiruçu duplique este índice, estará ainda muito distante de valores condizentes com uma sociedade justa e igualitária.

O primeiro passo no sentido de alterar esta realidade é ampliar significativamente, em valores absolutos, os montantes destinados ao financiamento das ações e serviços com saúde, o que passa necessariamente pela reestruturação do sistema de participação das distintas esferas de governo. É necessário envolver de maneira mais intensa a União neste custeio, bem como alterar o critério de atualização da sua participação, de forma a substituir a evolução do PIB pela evolução dos índices de arrecadação federal.

Os 15% exigidos dos Municípios somente proporcionarão impactos efetivos nos índices de desenvolvimento humano, social e econômico do país, se a base sobre a qual incidem atingir níveis significativamente mais elevados, em que pese o impacto deste montante nas finanças municipais. Espaço financeiro para isso existe. Basta rever as opções de política fiscal adotadas pelos governos federais, especialmente no tocante à destinação de grande parte da riqueza nacional ao pagamento da dívida.

CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS, A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Após a promulgação da CF/88, parcela significativa das atribuições administrativas foi transferida aos municípios, sem a necessária contrapartida financeira que permitisse a efetividade daquelas atribuições, muitas das quais referentes à realização de políticas públicas com vistas à promoção da dignidade da pessoa humana.

Embora tenha havido um aumento expressivo da arrecadação, especialmente a de natureza tributária, tanto em termos absolutos, como em relação ao PIB, todo este aumento foi carreado, na sua totalidade, em favor da União. Os Municípios, ao contrário, experimentaram uma diminuição da sua participação nesta mesma arrecadação.

Distintos fatores têm contribuído para o desequilíbrio na distribuição da riqueza entre Entes políticos da federação, o que, além de impedir a efetivação das políticas sociais, lança dúvida sobre a existência de um Federalismo de cooperação, conforme propugnado na CF/88. Todos os fatores causadores desta realidade, entretanto, têm a sua gênese na opção realizada pelos distintos governos federais a partir, sobretudo, da década de 1970, e acentuada a partir da década de 1990, no sentido de buscar superávits primários cada vez maiores, com vistas à satisfação do capital especulativo.

As despesas relacionadas à liquidação de juros e amortização da dívida são as que mais comprometem as receitas geradas a partir do esforço de toda a nação brasileira (SALVADOR, 2014):

Os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida permaneceram acima de ¼ do valor total do orçamento, chegando em 2012, a aproximar-se de 32,12% do montante total de recursos do orçamento público, isto é, foram destinados, 481,18 bilhões para o serviço da dívida [valor que] supriria a necessidade de 20 mil famílias.

A situação é agravada quando se observa que, do montante de recursos remanescente, após o pagamento da dívida, apenas 1/4 é destinado a estados e municípios para custeio de despesas correntes, aí incluído o custeio das políticas sociais, cujo valor, de R\$228,79 bilhões, corresponde a menos da metade do destinado ao pagamento da dívida, (SALVADOR, 2014).

Tal situação reduz de forma drástica a possibilidade dos gestores municipais suprirem as demandas populacionais. O que se observa, em verdade, é que a perseguição do superávit fiscal se sobrepõe ao resgate da dívida social que o Estado possui para com a nação brasileira, estabelecendo-se como prioridade.

As implicações do engessamento do orçamento público, e dos efeitos nefastos da opção pela dependência à dívida do Estado brasileiro, ficam muito claros na análise dos dados referentes à Saúde. Mesmo que se cumpra, de forma rigorosa, todos os índices legais exigidos na CF/88, na LRF, e demais normas, ainda assim se estará distante de montantes que proporcionem um efetivo salto no desenvolvimento social e na promoção da Dignidade da Pessoa Humana.

Amenizar essa situação por meio da construção de alternativas que levem a resultados menos traumáticos do ponto de vista financeiro, e que privilegiem investimentos voltados à construção das bases para o desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável, ou continuar a submeter-se a gastos parasitários que apenas agravam a situação de dependência ao capital especulativo, é antes de tudo uma opção de governo.

Nestes termos, alcançar o ideário de equalizar a quantidade de recursos financeiros auferidos por cada ente detentor de autonomia político-administrativa, com a devida prestação social das suas competências constitucionalmente atribuídas, torna-se o grande desafio do pacto federativo.

Antes de ser um problema de escassez de recursos financeiros, o financiamento público brasileiro depara-se com um acentuado problema de má alocação, seja na sua vertente de prioridades a serem custeadas, seja no sentido da sua distribuição entre Entes políticos da Federação, seja ainda no descompasso entre atribuições administrativas e fontes de receita referentes a estes mesmo Entes (AMARAL, 2001).

É necessário que se avance numa agenda fiscal, que permita a reestruturação do Pacto Federativo na perspectiva do financiamento público, de forma a estabelecer fontes de receitas próprias, especialmente de caráter tributária, alinhadas com a vocação tributária de cada um dos níveis de governo, e com as peculiaridades econômicas de cada ente, em bases modernas de arrecadação, e com a participação de todos os Entes políticos de forma coordenada, nos termos de um autêntico federalismo de cooperação.

Em paralelo, é necessário acentuar o envolvimento da União no financiamento de ações visando o desenvolvimento social, a exemplo das ações com saúde pública. Esta participação há de ser ampliada, seja em termos relativos, seja em termos absolutos, seja ainda na sua metodologia. O montante dos recursos federais destinados ao financiamento da Saúde deve estar diretamente relacionado à arrecadação da União. A adoção de um valor histórico, com correções anuais baseadas na evolução do PIB, afasta a União do compromisso com esta importante área social, e causa sucessivas e profundas defasagens sobre os valores anuais a serem destinados à Saúde Pública.

As transferências financeiras intergovernamentais, por outro lado, devem ocupar lugar secundário na política do financiamento público, muito mais voltada à correção de desequilíbrios regionais do que como fontes efetivas de financiamento. Não devem servir de meios para sobreposição do poder político, ou para o estabelecimento de situações de dependência financeira entre Entes federativos. Não podem estar submetidas a amarras burocráticas, e muito menos à suspensão dos repasses em decorrência de meras opções de governos, como é o caso da DRU.

O problema é que a política de repasses financeiros enraizou-se no modelo de financiamento público de tal forma, e com tal intensidade que terminou por relativizar a opção constitucional pelo modelo político-administrativo Federalista, expondo claramente a realidade de

um sistema essencialmente centralizado de financiamento público, em favor da União e em detrimento de Estado, mas principalmente de Municípios.

À vista da realidade do financiamento público, e em que pese o texto constitucional, os Municípios brasileiros caminham para uma situação de entidades estritamente administrativas, meros satélites da implementação de opções do governo Federal, com muito pouca margem financeira que lhes permita efetivar opções políticas de âmbito local. A autonomia política-administrativa, para a grande maioria dos Municípios brasileiros restringe-se tão somente ao plano normativo constitucional, não encontrando respaldo na sua estrutura de financiamento, com o agravante de causar severos prejuízos à implementação de políticas sociais, e à promoção da Dignidade da Pessoa Humana.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Séries Pesquisa, nº 24, 2001.

_____. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, nº12, 1998.

AFFONSO, R.B.A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: **A Federação em Perspectiva**. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP. p. 57-79, 1995.

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 85-179.

AMARAL, G. **Direito, Escassez, e Escolhas: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ARAUJO, E. A.; GARSON, S. Federalismo Fiscal. Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização? **Informe-SF**, 2001. Disponível em <
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_23.pdf > Acesso em: 25 nov.2015.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Claret, 2002.

_____. **Ética a Nicômaco**. Traduzido por Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

_____. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro; v.8, n.2: 331-345, 2003.

AUGUSTO, F.; SALVADOR, E. Financiamento da política social, federalismo e reforma tributária. **Revista política social e desenvolvimento**; v.5: 6-37, 2014.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BAHIA, G. M. Competência tributária, arrecadação efetiva e o Fundo de Participação dos Municípios. **E-gov**, 2012. Disponível em URL: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/compet%C3%A2ncia-tribut%C3%A1ria-arrecada%C3%A7%C3%A3o-efetiva-e-o-fundo-de-participa%C3%A7%C3%A3o-dos-munic%C3%ADpios>. Acesso em: 15 set.2015

BALEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1977.

_____. **Uma introdução a ciência das finanças**. 14ª ed. Revisada e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BARBOSA, F.H. et al. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.

BARROSO, L. R. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARZOTTO, L. F. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília; v. 5, n.48, 2003.

BEHRING, E. **Brasil e contra – reforma**. São Paulo: Cortez, 2003.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 1997.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Portal da Transparência. Brasília, 2015.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Pólis, 2002.

_____. **Fundo Nacional de Saúde**. Brasília, 2015.

_____. **Ministério da Saúde**. Datasus. Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB. Brasília, 2011.

_____. **Ministério da Saúde**. Gestão financeira do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2003.

_____. **Ministério do planejamento, orçamento e gestão**. Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal. Brasília, 2003.

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Balanço do Setor Público. Brasília, 2015.

CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, V. **Os poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARRAZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CARVALHO, P; B. **Curso de Direito Tributário**, 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTRO, J. N. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHAUÍ, M. **Público, privado, despotismo**. In: NOVAES, Adauto (org.). **Ética – vários autores**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 488-557.

COELHO, S. C. N. **Comentários à Constituição de 1988, Sistema Tributário**, 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Comentários à Constituição de 1988: sistema Tributário**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COMPARATO, F.K. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v.40, 2001.

COSTA, N. N. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CUNHA JÚNIOR, D. “Neoconstitucionalismo e o novo paradigma do Estado Constitucional de Direito: um suporte axiológico para a efetividade dos direitos fundamentais sociais”. In: JÚNIOR, Dirley da Cunha; FILHO, Rodolfo Pamplona (orgs.). **Temas de teoria da Constituição e Direitos Fundamentais**. Salvador: Podivm, 2007.

_____. **Ativismo Judicial e concretização dos Direitos Fundamentais**. Revista da Faculdade Baiana de Direito. Salvador, v. 05, p. 23-38, 2010.

_____. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2008.

CUNHA, R. E. “Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa”. **Revista do Serviço Público**; v.55, n.3, 2004.

CUSTÓDIO FILHO, U. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DE MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

FERRAZ, D. S. **Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no Brasil**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4103.pdf> , Acesso em 20 nov. 2015.

FUKUYAMA, F. **As origens da ordem política**. São Paulo: Rocco, 2013.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. 2001.

ICHIHARA, Y. O Sistema Tributário e sua Possível Reforma: Tributos Municipais. **Revista dos Tribunais**, 2003.

ITIRUÇU, **Portal Eletrônico Oficial do Município**. “Apresentação do Município”. 2016. Disponível em <http://www.itirucu.ba.gov.br/municipio>. Acesso em 07.01.2016.

KANT, I. **A Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Traduzido por Paulo Quintela. Edições 70, 2007.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luis Carlos Borges. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Pura do Direito**.. Traduzido por de J. Cretella Jr e Agnes Cretella. 9ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KURZ, R. **O Fim da Economia Nacional (Perdedores Globais)**.1995. Disponível em <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz39.htm>> Acesso em 12 mar. 2014.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos**. 3ªed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988**. São Paulo: 2001.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Traduzido por Vinna Mara Fonseca. São Paulo: DPL Editora, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, J. E.S. **Curso de direito tributário**, 1ª ed. São Paulo: Dialética, 1997.

MIRANDA, J. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Florense, 2002.

MONTESQUIEU, C. S. B. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. Traduzido por Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MOURA, D. M. A efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado fiscal: função social do tributo. In: XI Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. **Anais**. p: 1-15, 2014. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11828/1518> > Acesso em: 12 out. 2015.

NOGUEIRA, R.B. **Curso de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

OLIVEIRA, J. M. D. **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo: MP Editora. 2007.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

____HORVATH, E. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª ed. São Paulo: RT. 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial as Saúde**. Financiamento dos Sistemas de Saúde: o caminho para a cobertura universal. 2014.

PIOVESAN, F. O Poder Judiciário e o Papel de suas Instituições na Construção do Estado Democrático Brasileiro. In: ARILHA, M; LAPA, T. S; PISANESCHI, T. C. **Direitos Reprodutivos e o Sistema Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Oficina Editorial, mai/2010.

PORTELLA, A. A. "O Município no Sistema Constitucional Tributário brasileiro. Autonomia municipal sob a ótica das finanças públicas". **Boletim do Orçamento e Finanças**, v. 34, São Paulo: Governet, 2008, p. 112-121.

____**Federalismo fiscal: atualidade e perspectivas para o sistema tributário municipal**. Disponível em < <http://brasiljuridico.com.br/artigos/federalismo-fiscal--atualidade-e-perspectivas-para-o-sistema-tributario-municipal.-por-andre-portella>> Acesso em 06 nov. 2015.

____Sistema Orçamentário e Finanças Públicas. In: MARTINS, I. G. S.; MENDES, G.F.; NASCIMENTO, C.V. (Org.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 02. 2ª ed.São Paulo: Saraiva, p. 281-333, 2012.

PORTELLA, A. A.; NASCIMENTO, C. V. **Da Repartição das Receitas Tributárias**. In: BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. de M. (Org.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1ed. São Paulo: Forense, 2009, v. 01, p. 1885-1906.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, M. F. e GESTEIRO, N. P. A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo. **Revista do Curso de Direito**, n.33, 2008.

ROUSSEAU, J.J. **Do Contrato Social**. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Victor Civitas, v. XXIV, 1973.

SALVADOR, E. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Brasília, INESC, 2014. Disponível em: < <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao> > Acessado em: 20 out. 2015.

____Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v.14, p.4-22, 2012b.

____**Fundo Público e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. WANG,D.W.L. Reserva do Possível, mínimo existencial e Direito à Saúde: Algumas aproximações. **Revista de Direito Sanitário**, São Pualo; v.10, n.1, 2009.

SCAFF, F. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Verbas Juris**; v.4, 2005

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 3ª ed.São Paulo: Malheiros, 1998.

____**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

____**Fundamentos do Direito Tributário e Tributos Municipais**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1978.

SOARES, M. M. S. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos.** 2012.

SOUTO, P. A assimetria das obrigações entre os entes da Federação. **Revista Liberdade e Cidadania**, n.16, 2014.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba; v. 24, p. 105-21, 2005.

_____. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro; v.41,n.3, 1998.

STRECK, L. L; MORAIS, J.L. B. **Ciência Política e Teoria do Estado.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TEIXEIRA, J.R.B. O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.** 2005

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** São Paulo: Renovar, 2003.

_____. **Os Direitos Humanos e a Tributação – Imunidades e Isonomia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** O Orçamento na Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000.

TRISTÃO, J.A.M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: Uma avaliação do desempenho da arrecadação.** 2003.172p. Tese (Doutorado). EAESP/FGV. Rio de Janeiro, 2003.

Trabalho enviado em 12 de fevereiro de 2016.

Aceito em 07 de abril de 2016.