

A IMPORTÂNCIA DA REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TERESINA/PI EM 2019³

Francisco Eliseu de Sousa Pereira Júnior⁴

A partir do exposto no presente ensaio, não resta difícil de apontar que Direito e Literatura estão conectados, em que pese o estudo do livro Capitães da areia, que constitui-se em elementos aceitáveis na explicação de ideias e paradigmas jurídicos ao mostrar o compromisso do autor com a realidade social e sua grande missão conscientizadora em se posicionar diante do problema dos menores abandonados, mostrando que a marginalidade é um problema social que exige consciência e transformação de todo ser humano.

Resumo

O presente artigo busca analisar o federalismo fiscal previsto na Constituição Federal, promulgada em 1988, analisando a sua implantação desde a Carta Política de 1891, passando pelos diversos momentos em que o instituto foi sucessivamente desmontado e remontado, até a sua configuração atual. A análise se dá sob a ótica das transferências intergovernamentais, que ocorrem de modo a proporcionar um equilíbrio entre as atribuições que determinado ente está encarregado e os recursos necessários para consecução do objetivo. Por meio de uma abordagem quanti-qualitativa, como forma de evidenciar a relevância do aludido mecanismo de transmissão de verbas, analisar-se-á o caso de Teresina/PI, no ano de 2019, no qual se observou por meio de uma pesquisa exploratória descritiva de cunho avaliativo que sem a existência dos montantes recebidos da União e do Estado do Piauí, importantes despesas estariam comprometidas.

Palavras-chave: Federalismo; transferências intergovernamentais; repartição de receitas; Fundo de Participação dos Municípios; receitas tributárias

Abstract

This article seeks to analyze the fiscal federalism provided for in the Federal Constitution, enacted in 1988, analyzing its implementation since the Political Charter of 1891, passing through the different moments in which the institute was successively dismantled and reassembled, until its current configuration. The analysis takes place from the perspective of intergovernmental transfers, which occur in order to provide a balance between the attributions that a given entity is in charge of and the treatment resources for the consecration of the objective. Through a quanti-qualitative approach, as a way to evidence a research of the aforementioned mechanism of funds transmission, analyze it in the case of Teresina / PI, in the year 2019, in which it is observed through a descriptive exploratory research of an evaluative nature that without the existence of the amounts received from the Union and the State of Piauí, important expenses are compromised.

Keywords: federalism; intergovernmental transfers; revenue sharing; Municipality Participation Fund; tax revenue

³ Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto de Ensino Superior – ICEV, feito sob a orientação do Prof.º Me. Antônio Cláudio Portella Serra e Silva. (Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0849146114881065>).

⁴ Bacharel em Ciências Contábeis (UFPI). Bacharel em Direito (ICEV). Pós-graduado em Contabilidade Pública e Orçamento Público (Estácio CEUT). Analista de Orçamento e Finanças Públicas da Prefeitura Municipal de Teresina. E-mail: eliseu_junior@hotmail.com. (Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4371903863603377>).

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) tem como um de seus pilares a forma federativa de Estado, a qual pressupõe a divisão clara de competências entre os entes federativos, que, para fazer frente às suas responsabilidades – sobretudo num contexto de Estado garantidor de direitos – deve exercer a sua competência tributária, delimitada na Carta Constitucional, isto é, devem arrecadar receitas, sejam elas oriundas de tributos – receita derivada – ou provenientes da exploração do patrimônio estatal – receita originária.

Nessa senda, o constituinte originário fez constar na Carta Magna quais os tributos poderão ser exigidos por cada ente federativo. No tocante aos impostos, não se permitiu espaço para sobreposição de competências, a não ser no tocante ao imposto extraordinário de guerra, de competência da União.

Todavia, a despeito da segregação de competências supracitada, é imperioso destacar que a CF/1988 admite a repartição tributária referente a diversos tributos, como materialização do federalismo fiscal, que é substância da forma de Estado adotada pela Assembleia Constituinte de 1987-1988. Tal mecanismo é também conhecido como transferências intergovernamentais sendo relevante conhecer como elas ocorrem e entender o quanto são significativas para os entes subnacionais poderem honrar com a gama de atribuições a eles impostas.

Ademais, cumpre ressaltar a importância da pesquisa que se apresenta, visto que o federalismo fiscal é um assunto que relaciona diretamente duas das áreas de estudo do Direito: tributário e financeiro. Temas que são cada vez mais alvos de alterações legislativas e de propostas de emendas constitucionais. Outrossim, não é difícil deduzir o quanto o tema é valioso, pois é comum depararmos com noticiários informando sobre decisões políticas de cunho tributário que influenciam fortemente as relações entre os entes federativos.

Sendo assim, por meio de uma pesquisa exploratória descritiva de cunho avaliativo avaliar-se-á as questões referentes às transferências intergovernamentais, em especial no município de Teresina – PI, no ano de 2019, último exercício financeiro anterior ao cenário de pandemia provocado pelo coronavírus (COVID-19)⁵, que acometeu sobremaneira as finanças públicas de todos os entes federativos desde então.

O caráter exploratório da pesquisa vai permitir o contato com os conceitos iniciais para melhor conhecê-los. A partir disso, os conceitos trazidos serão aprofundados e suas características apresentadas, configurando o aspecto descritivo da pesquisa, ao passo que a vertente avaliativa se consubstanciará na avaliação dos impactos das transferências intergovernamentais no município de Teresina (MARKONI & LAKATOS, 2003).

Quanto à abordagem, utilizar-se-á o método quali-quantitativo, tendo em vista que, num primeiro momento, será lançada mão da vasta doutrina pátria sobre o tema a ser abordado, bem como de jurisprudências existentes. Já num segundo momento, serão utilizados dados quantificáveis, de forma que a abordagem quantitativa complementa a qualitativa (GUSTIN & DIAS, 2015).

Insta pontuar que, para a coleta dos dados utilizados, optou-se por acessar o Portal da Transparência do Município de Teresina e organizar em formato de planilhas e gráficos os valores encontrados, de modo a permitir as análises e conclusões que serão apresentadas.

⁵Art. 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: (BRASIL, 1988).

⁶Por meio da competência tributária extraordinária, poderá, a União, fixar como fato gerador da exação qualquer atividade, desde que não imune, inclusive as que forem já previstas no texto constitucional como capazes de gerar tributos de competência estadual ou municipal (ALEXANDRE, 2021).

⁷A título de exemplo, nos últimos 3 anos, foram aprovadas as Emendas Constitucionais: nº 100/2019 – que alterou os dispositivos que tratam da execução de emendas parlamentares individuais –; nº 108/2020 – que abordou sobre a forma de cálculo da distribuição da cota-parte de ICMS para os municípios e também trouxe disposições acerca dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –; e nº 112/2021 – que disciplinou sobre a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

⁸ Como exemplo pode-se citar, quando em 2009, para fomentar a indústria, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva resolveu desonerar o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI da linha branca (composta, em sua maioria, por eletrodomésticos), gerando impactos financeiros para municípios e estados (GODOY, 2009).

2. O FEDERALISMO FISCAL: ASPECTOS GERAIS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

O Direito Financeiro, apesar de guardar muitos temas em comum com o Direito Tributário, tem sua independência e campo de atuação próprio e pode ser concebido como o ramo do direito público que tem como objeto de estudo as finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira, isto é, trata-se do conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, compreendida esta como receita, despesa, orçamento e créditos públicos. (LEITE, 2015, p. 23)

O Direito Tributário, por sua vez, também é ramo do direito público, e consiste na ciência que estuda a relação jurídica travada entre o particular e o Estado, detentor do poder de tributar, consubstanciando-se na obrigação tributária, que tem como fim uma receita, que vem a ser um dos elementos da atividade financeira estatal (COELHO, 2020).

Tem-se, portanto, que o Estado para honrar seus compromissos seja com seus credores, seja com a população, por meio da prestação de serviços públicos de qualidade, precisa de recursos financeiros, que são alcançados, predominantemente pela atividade de tributação, que é uma prerrogativa dos entes de direito público, garantida pela CF/1988¹⁰.

Entretanto, o conceito de receita pública não é tão simples e objetivo quanto se parece. Isto porque há uma sutil diferença entre receita pública e ingresso público, que deve ser bem observada, para não resultar em equívocos ou em análises enviesadas. Nesse sentido, Abraham (2018) pontua que quando se tratar de entrada de recursos de forma provisória estar-se-á diante de um simples ingresso público, que pode abranger valores que transitam de forma temporária pelos cofres da administração. De outro modo, receitas públicas correspondem àqueles montantes que integram o patrimônio do Estado de maneira definitiva.

Ante o exposto, infere-se que receita é gênero do qual ingressos e receita pública (propriamente dita) são espécies, sendo esta última a mais relevante para compreensão deste artigo, visto que seus montantes é que compõem o cálculo de repartição tributária relacionado ao federalismo fiscal vigente em nosso ordenamento jurídico.

2.1. Do Federalismo Fiscal:

Em que pese estejamos vivendo desde a CF/1988 numa forma de Estado federal, é preciso esclarecer que nem sempre esta configuração foi a predominante. Segundo aduz Velloso (1992), a nossa primeira Carta Constitucional, desde a promulgação da República em 1889 (Constituição de 1891), já previa o federalismo, todavia, num formato dualista, de modo a não contemplar os municípios, somente a União e os estados.

Posteriormente o país passou por várias Assembleias Constituintes (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), nas quais o federalismo sofreu algumas flutuações quanto à sua abrangência. Passando desde uma essência cooperativista, em 1934, a um retrocesso em 1937, quando o federalismo passou a ser nominal (HORTA, 1996).

Adiante, em 1946, o cooperativismo foi reerguido, momento em que houve uma tentativa de retomar valores outrora trazidos em 1934, por meio de uma divisão mais equilibrada entre os entes subnacionais (descentralização). Todavia, esta situação foi novamente abalada, desta vez em decorrência da instauração do Regime Militar em 1964, que acabou por centralizar novamente não só o poder político nas mãos da União, mas também o poder fiscal e financeiro da federação (JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 2008)

¹⁰ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (BRASIL, 1988).

Adiante, em 1946, o cooperativismo foi reerguido, momento em que houve uma tentativa de retomar valores outrora trazidos em 1934, por meio de uma divisão mais equilibrada entre os entes subnacionais (descentralização). Todavia, esta situação foi novamente abalada, desta vez em decorrência da instauração do Regime Militar em 1964, que acabou por centralizar novamente não só o poder político nas mãos da União, mas também o poder fiscal e financeiro da federação (JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 2008)

Por fim, chegamos à Constituição de 1988, que surgiu após um cenário de centralização de poder – autoritarismo –, de incertezas econômicas, de irresponsabilidade com as finanças públicas, dentre outras características. Neste momento, foi reestabelecida a autonomia dos entes subnacionais, abrangendo o poder político-administrativo dos estados e municípios, a competência tributária e a descentralização fiscal (BARROSO, 2000).

Nessa toada, o federalismo fiscal é corolário da forma como o Estado se configurou no Brasil, que vem a ser a federação, protegida por cláusula pétrea¹¹, no art. 60, §4º, I da CF/1988, e, como tal, conforme adverte Carraza (2013), não pode ser alvo de violação, nem mesmo de forma oblíqua, que seria a hipótese de Emenda Constitucional (EC) com o objetivo de suprimir parte da competência tributária de determinado ente federativo.

Porém, mais do que um dispositivo jurídico trazido pelo Poder Constituinte Originário, a ideia de federalismo nos leva à forma como os entes subnacionais, juntamente com a União, irão dar vazão às inúmeras demandas sociais e econômicas, adotando, para isso, as políticas públicas mais eficazes possíveis.

A CF/1988 trouxe, em seu art. 23, um rol de competências comuns a todos os entes federados. Trata-se de responsabilidades nas mais diversas searas: educação, saúde, meio ambiente, cultura etc. Todas são bem abrangentes e exigem uma atuação eficiente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não somente no aspecto da receita pública, mas também do ponto de vista do gasto eficiente, pois de nada adianta uma boa capacidade arrecadatória sem o devido zelo com o erário.

Outro dispositivo constitucional que reforça a ideia de cooperação entre os entes federados está consignado logo no início da CF/1988, no espaço em que o constituinte originário reservou para definir os objetivos da República Federativa do Brasil¹², denotando um claro interesse de que os membros da federação atuem de maneira interrelacional para o alcance de seus desígnios.

Por sua vez, o cidadão ao se deparar com tantas atribuições elencadas na Carta Constitucional, não só no dispositivo supracitado¹³, deve-se perguntar como que o Estado poderá açambarcar tantas responsabilidades. Para isso, deve-se ter em mente, que os entes federativos irão exercer suas competências tributárias delineadas pela CF/1988. O Poder Público, portanto, irá atuar, com base na lei e em suas prerrogativas, sobre o patrimônio do particular, obtendo receitas (ALEXANDRE, 2021).

Todavia, a despeito dos entes federativos possuírem competência para instituir seus respectivos impostos, numa clara manifestação de autonomia financeira, Conti (2010) ressalta que tal prerrogativa, por si só, não deixa os estados e municípios confortáveis financeiramente no tocante ao atendimento das inúmeras demandas que devem responder. Desse modo, o federalismo fiscal se impõe, a partir da repartição do produto da arrecadação e do sistema de transferências intergovernamentais, configurando-se em um modelo de federalismo cooperativo¹⁴.

No entanto, a ideia de que “as necessidades do homem são inesgotáveis e os recursos, por outro lado, são escassos”, pode ser materializada pela necessidade dos entes subnacionais de receberem recursos oriundos da arrecadação de um ente maior¹⁵, o que leva a ideia de que este mecanismo de repartição advém do fato de que, na divisão de competência tributária, houve uma maior centralização de renda no Poder Público Federal, submetendo, conseqüentemente os demais entes a um cenário de maior dificuldade em angariar recursos para fazer frente às suas necessidades (ALEXANDRE, 2021).

Por outro lado, Mendes (2016, p. 118) aponta que esse argumento não passa de um mito, pois o Brasil, dentre os governos federalizados, é um dos que mais descentraliza recursos, seja com relação ao seu PIB (Produto Interno Bruto) – que em países com a mesma faixa de renda nossa chegam à proporção de 30,9%, enquanto no caso brasileiro participam com 56,4% – ou com base na sua receita pública total – que em nosso país chegam a ficar com 22%, ao passo que os demais países têm a média de 17,4%.

¹¹Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado

¹²Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

O Constituinte Originário, no tocante às competências próprias dos Estados, no art. 25, § 1º deixa claro que as Unidades Federativas devem se pautar por uma competência residual. Ademais, o art. 30 enumera outras competências próprias dos municípios, algumas delas, que deverão ser executadas em cooperação técnica e financeira com a União e os Estados, a exemplo da educação e da saúde.

¹⁴O compartilhamento de receitas está previsto nos art. 157 a 159 da Constituição Federal, e pode se dá pela participação direta, que é quando o ente federado arrecada e transfere parte do recurso ao ente de menor porte (ex.: Estado do Piauí arrecada o imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA e transfere aos municípios 50% do produto da arrecadação referente aos veículos licenciados em seus territórios); e pela participação indireta, notabilizada pela transferência por meio de fundos, posteriormente destinada aos entes subnacionais (ex.: a União destina ao Fundo de Participação dos Estados – FPE 21,5% da arrecadação advinda do Imposto sobre a Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI), conforme aduz Conti (2010).

¹⁵A União repassa parte de sua arrecadação ao Distrito Federal e aos Estados, e estes últimos fazem o mesmo perante os Municípios que compõem o seu território.

2.2. Das transferências intergovernamentais

É importante esclarecer que no âmbito do federalismo fiscal há as transferências de recursos financeiros entre os entes da federação, prevalecendo o fluxo do maior para o menor, ou seja, do governo mais amplo para o mais restrito. São as transferências intergovernamentais, que se configuram pelo deslocamento de montantes do Governo Federal para os Estaduais e destes para os Municipais. Ressalte-se que também ocorre de a União repassar valores diretamente aos Municípios, sem intermédio da Unidade Federativa respectiva.

Prado (2006) analisa a fundo as transferências governamentais e demonstra a razão de ser desse instituto, que é, sobretudo, estreitar o hiato que existe entre os entes federativos no tocante à capacidade de arcar com seus próprios gastos, ainda mais quando se observa que os compromissos que foram atribuídos pelo constituinte originário aos entes subnacionais são inversamente proporcionais às bases tributárias a eles conferidas.

A esse desequilíbrio entre os entes federativos o referido autor dá o nome de brecha vertical, que pode ser entendida como o fato de os governos superiores arrecadarem mais recursos do que gastam diretamente, ao passo que os governos de nível inferior arrecadam menos do que despendem, o que faz com que as federações se utilizem das transferências verticais que, por sua vez, classificam-se, de acordo com o papel que exercem na tentativa de reduzir a brecha vertical, em: livres, condicionadas, legais e voluntárias.

Tal classificação é mais bem analisada quando estudada em consonância com a taxonomia trazida por Mendes, Miranda e Cossio (2008), que considera, quanto à condicionalidade, que as transferências podem ser dos seguintes tipos: incondicionais – redistributivas e devolutivas, condicionais – voluntárias e obrigatórias, ao setor produtivo privado e diretas a indivíduos.

Fazendo o cotejo entre as duas classificações acima, observa-se que as transferências livres se aproximam muito do conceito de incondicionais, todavia, estas, quando do tipo redistributivas, seguem critérios socioeconômicos ou demográficos, não advindo qualquer tipo de obstáculo ao emprego dos recursos pelo ente subnacional (BAIÃO, CUNHA, SOUZA, 2017). Já as de caráter devolutivo tem sua razão de existir em função da concentração¹⁶, seja no âmbito federal ou sob a alçada das Unidades Federativas, de algumas bases tributárias que, se assim não o fosse, dificultaria muito a cobrança do tributo, ensejando até mesmo a tributação em cascata¹⁷, que não seria eficiente do ponto de vista produtivo.

No tocante às transferências consideradas condicionadas, Mendes, Miranda e Cossio (2008) e Prado (2006) parecem concordar com a ideia de que tais repasses funcionam como um meio da Federação, através do Governo Federal, controlar os recursos enviados aos entes subnacionais, não restando a estes, conseqüentemente, quase nenhum grau de flexibilidade na execução do gasto público financiado com tais rubricas. Exemplos maiores de tais transferências (na modalidade condicionada obrigatórias) são aquelas referentes ao Sistema Único de Saúde – SUS e os valores a título do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb. Para Arretche (2005), em que pese os governos locais possam contar com recursos capazes de dar vazão às demandas dos municípios, a autonomia na definição da agenda é diminuta, dado que muitas transferências são vinculadas.

Quando se analisa aquelas transferências condicionadas voluntárias, há, nesses casos, forte discricionariedade por parte do governo central, que pode conduzir o repasse de acordo com determinada política adotada pela gestão do momento (MENDES, MIRANDA, COSSIO, 2008). Predominam, neste último caso, os acordos e convênios celebrados entre os entes.

Importante constatar que, pela taxonomia adotada por Prado (2006), as transferências legais podem ser entendidas como aquelas cujo repasse deriva da legislação, de modo que, quanto maior a sua predominância em determinado ente subnacional, maior será a garantia de financiamento dos seus gastos, visto que tais recursos não se guiam pelos caprichos do gestor público, mas sim pelo ordenamento jurídico posto. O autor apresenta, ainda, as transferências voluntárias, que se opõem às legais e se concretizam a partir de um ato de vontade das partes envolvidas.

Retomando a classificação defendida por Mendes, Miranda e Cossio (2008), há, ainda, aquelas transferências que, em que pese recebam a alcunha de intergovernamental, não o são, pois ou representam recursos que visam auxiliar negócios privados em regiões menos desenvolvidas (como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE¹⁶) – é o caso das transferências ao setor produtivo – ou correspondem aos valores distribuídos diretamente à população de baixa renda, como as políticas assistenciais do governo, dentre elas, o Programa Bolsa Família¹⁹ – em se tratando de transferências diretas a indivíduos.

¹⁶ Para resolver essa centralização de numerário nas mãos de um só ente é que ocorre a devolução de parte do valor correspondente ao tributo arrecadado para o ente subnacional em que se deu a operação que ensejou a tributação. É o caso, por exemplo, do ICMS e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008).

¹⁷ Determinados tributos, a exemplo do ICMS, tem como característica a não cumulatividade (art. 155, § 2º, I, CF/1988), que significa que o valor devido, a título de imposto em cada operação envolvendo determinada mercadoria ou prestação de serviços, será calculado descontando-se o montante cobrado nas etapas anteriores da cadeia (ALEXANDRE, 2021).

¹⁸ É o principal instrumento financeiro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Região e um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Ele foi criado pela CF/1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827/1989, para ser uma fonte estável de recursos para o financiamento das atividades produtivas da região Nordeste e do Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, para estudantes abrangidos pelo Programa de Financiamento Estudantil e para pessoas físicas, mini e microgeradoras de energia fotovoltaica, em condições apropriadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social (BANCO DO NORDESTE, 2021).

¹⁹ É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO GOIÁS, 2019).

2.2. Das transferências intergovernamentais

É importante esclarecer que no âmbito do federalismo fiscal há as transferências de recursos financeiros entre os entes da federação, prevalecendo o fluxo do maior para o menor, ou seja, do governo mais amplo para o mais restrito. São as transferências intergovernamentais, que se configuram pelo deslocamento de montantes do Governo Federal para os Estaduais e destes para os Municipais. Ressalte-se que também ocorre de a União repassar valores diretamente aos Municípios, sem intermédio da Unidade Federativa respectiva.

Prado (2006) analisa a fundo as transferências governamentais e demonstra a razão de ser desse instituto, que é, sobretudo, estreitar o hiato que existe entre os entes federativos no tocante à capacidade de arcar com seus próprios gastos, ainda mais quando se observa que os compromissos que foram atribuídos pelo constituinte originário aos entes subnacionais são inversamente proporcionais às bases tributárias a eles conferidas.

A esse desequilíbrio entre os entes federativos o referido autor dá o nome de brecha vertical, que pode ser entendida como o fato de os governos superiores arrecadarem mais recursos do que gastam diretamente, ao passo que os governos de nível inferior arrecadam menos do que despendem, o que faz com que as federações se utilizem das transferências verticais que, por sua vez, classificam-se, de acordo com o papel que exercem na tentativa de reduzir a brecha vertical, em: livres; condicionadas; legais; e voluntárias.

Tal classificação é mais bem analisada quando estudada em consonância com a taxonomia trazida por Mendes, Miranda e Cossio (2008), que considera, quanto à condicionalidade, que as transferências podem ser dos seguintes tipos: incondicionais – redistributivas e devolutivas; condicionais – voluntárias e obrigatórias; ao setor produtivo privado; e diretas a indivíduos.

Fazendo o cotejo entre as duas classificações acima, observa-se que as transferências livres se aproximam muito do conceito de incondicionais, todavia, estas, quando do tipo redistributivas, seguem critérios socioeconômicos ou demográficos, não advindo qualquer tipo de obstáculo ao emprego dos recursos pelo ente subnacional (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Já as de caráter devolutivo tem sua razão de existir em função da concentração, seja no âmbito federal ou sob a alçada das Unidades Federativas, de algumas bases tributárias que, se assim não o fosse, dificultaria muito a cobrança do tributo, ensejando até mesmo a tributação em cascata¹⁶, que não seria eficiente do ponto de vista produtivo.

No tocante às transferências consideradas condicionadas, Mendes, Miranda e Cossio (2008) e Prado (2006) parecem concordar com a ideia de que tais repasses funcionam como um meio da Federação, através do Governo Federal, controlar os recursos enviados aos entes subnacionais, não restando a estes, conseqüentemente, quase nenhum grau de flexibilidade na execução do gasto público financiado com tais rubricas. Exemplos maiores de tais transferências (na modalidade condicionada obrigatórias) são aquelas referentes ao Sistema Único de Saúde – SUS e os valores a título do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb. Para Arretche (2005), em que pese os governos locais possam contar com recursos capazes de dar vazão às demandas dos municípios, a autonomia na definição da agenda é diminuta, dado que muitas transferências são vinculadas.

Quando se analisa aquelas transferências condicionadas voluntárias, há, nesses casos, forte discricionariedade por parte do governo central, que pode conduzir o repasse de acordo com determinada política adotada pela gestão do momento (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). Predominam, neste último caso, os acordos e convênios celebrados entre os entes.

Importante constatar que, pela taxonomia adotada por Prado (2006), as transferências legais podem ser entendidas como aquelas cujo repasse deriva da legislação, de modo que, quanto maior a sua predominância em determinado ente subnacional, maior será a garantia de financiamento dos seus gastos, visto que tais recursos não se guiam pelos caprichos do gestor público, mas sim pelo ordenamento jurídico posto. O autor apresenta, ainda, as transferências voluntárias, que se opõem às legais e se concretizam a partir de um ato de vontade das partes envolvidas.

Retomando a classificação defendida por Mendes, Miranda e Cossio (2008), há, ainda, aquelas transferências que, em que pese recebam a alcunha de intergovernamental, não o são, pois ou representam recursos que visam auxiliar negócios privados em regiões menos desenvolvidas (como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE¹⁷) – é o caso das transferências ao setor produtivo – ou correspondem aos valores distribuídos diretamente à população de baixa renda, como as políticas assistenciais do governo, dentre elas, o Programa Bolsa Família¹⁸ – em se tratando de transferências diretas a indivíduos.

¹⁶ Para resolver essa centralização de numerário nas mãos de um só ente é que ocorre a devolução de parte do valor correspondente ao tributo arrecadado para o ente subnacional em que se deu a operação que ensejou a tributação. É o caso, por exemplo, do ICMS e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008).

¹⁷ Determinados tributos, a exemplo do ICMS, tem como característica a não cumulatividade (art. 155, § 2º, I, CF/1988), que significa que o valor devido, a título de imposto em cada operação envolvendo determinada mercadoria ou prestação de serviços, será calculado descontando-se o montante cobrado nas etapas anteriores da cadeia (ALEXANDRE, 2021).

¹⁸ É o principal instrumento financeiro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Região e um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Ele foi criado pela CF/1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827/1989, para ser uma fonte estável de recursos para o financiamento das atividades produtivas da região Nordeste e do Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, para estudantes abrangidos pelo Programa de Financiamento Estudantil e para pessoas físicas, mini e microgeradoras de energia fotovoltaica, em condições apropriadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social (BANCO DO NORDESTE, 2021).

¹⁹ É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO GOIÁS, 2019).

2.3. Da repartição de receitas:

Antes de adentrar na temática da repartição de receitas, importa pontuar que os entes federados podem se financiar, quanto à origem ou à coercitividade, por meio de receitas derivadas e originárias (CARNEIRO, 2020).

Correspondem as receitas derivadas os recursos arrecadados pelo ente público através do exercício do poder coercitivo estatal, que se manifesta, prioritariamente sob a forma dos tributos²⁰. Não há que se falar em ato voluntário do contribuinte para com o Poder Público. O Estado exerce sua força de exação, tendo como meios para a consecução a possibilidade de aplicação de multas – que também têm característica de receita derivada (ABRAHAM, 2018).

Diante do caráter público que possuem tais receitas, faz-se necessário salientar que, para a arrecadação das receitas derivadas, o ente público deve se submeter às regras contidas no Código Tributário Nacional e na CF/1988, sobretudo no tocante às limitações ao poder de tributar – que engloba não só os princípios, mas também as diversas espécies de imunidades.

As receitas originárias²¹, por sua vez, são aquelas que tem sua origem no patrimônio do próprio Estado – quando o ente explora algum bem ou renda que detém. Diferentemente das receitas derivadas, não existe aqui a coercibilidade, sendo, portanto, um ato volitivo do particular a transferência de recurso para o Poder Público, daí, o caráter de direito privado.

No tocante à repartição de receitas, é imperioso destacar que o constituinte originário fez questão de consignar na Carta Magna os dispositivos acerca do tema, reforçando, mais uma vez, o caráter federalista, mas também evitou-se deixar para posteridade decisão de tamanha magnitude, que, poderia não se concretizar, dado a complexidade envolvida²².

Nos apontamentos de Harada (2018), é preciso analisar a seção da repartição de receitas tributárias sob a ótica de três modalidades, a depender da participação do ente receptor do recurso e da forma como se dará a transferência do montante em questão.

Segundo o jurista, a primeira modalidade diz respeito àquela prevista nos arts. 157, I e 158, I da CF/1988²³, que tratam, respectivamente, do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) – cuja competência é da União –, que por expressa disposição constitucional, pertencem aos entes subnacionais.

A segunda modalidade corresponde àqueles impostos cuja arrecadação não pertence exclusivamente ao ente detentor da sua competência para instituir e cobrar, de modo que o resultado da sua arrecadação já é constitucionalmente destinado à repartição, como forma de devolver parte do valor aos entes que contribuíram para a formação da receita.

Tais repartições, na CF/1988, têm previsão nos arts. 157, II¹, 158, II¹, III¹ e IV¹. Outrossim, o art. 159 também faz menção à parcela da arrecadação da CIDE-Combustíveis⁵, cuja competência para instituir e cobrar pertence à União, que repassa parte do montante aos Estados e Distrito Federal, que por sua vez, transferem parcela aos Municípios, conforme a Imagem 1 abaixo:



Imagem 1: Distribuição dos recursos da CIDE-combustível conforme CF/1988, art. 159, III, c/c § 4º.

²⁰ Impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

²¹ Para exemplificar as receitas originárias, pode-se destacar aquelas provenientes da exploração do patrimônio do Estado através da concessão de vias públicas, aeroportos, mercados ou mesmo pelo contrato de aluguel avençado entre o Poder Municipal e um particular, por exemplo, que deseja em um determinado imóvel daquela municipalidade exercer uma atividade mercantil. O contrato realizado pelas partes é redigido essencialmente pelo Código Civil, não cabendo ao Direito Tributário exigir a aplicação de seus princípios nesta relação jurídica.

²² Há, na CF/1988, seção específica que trata da repartição das receitas tributárias (art. 157 a 162), em que constam quais tributos arrecadados pelos entes superiores devem ser divididos com os subnacionais, e em qual montante serão considerados para essa repartição.

²³ Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

²⁴ Imposto de competência residual, de cujo montante, 20% pertence aos Estados e DF.

²⁵ ITR, de cujo montante, 50% será entregue aos Municípios, caso não optem por fiscalizar e cobrá-lo, caso contrário, terão direito a 100%.

²⁶ IPVA, cujo montante pertence em 50% aos Municípios.

²⁷ ICMS, cujo montante deverá pertencer aos Municípios na proporção de 25% das operações realizadas nos seus territórios.

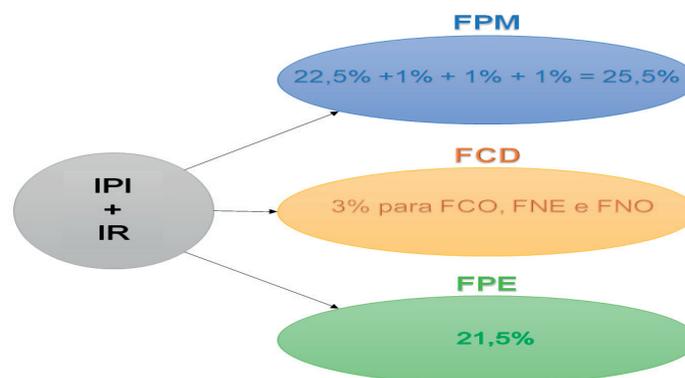
²⁸ “A Lei nº 10.336/2001 instituiu a Contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se referem o arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33/2001” (ABRAHAM, p. 394. 2018)

²⁹ Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM e os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento – FCD, criados pela Lei Federal nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, quais sejam o Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO, o Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional do Norte – FNO.

Ainda conforme Harada (2018), a terceira modalidade tem previsão no art. 159, CF/1988 e compreende as transferências feitas de maneira indireta, uma vez que se concretizam por meio de fundos constitucionais²⁹, que são compostos por percentuais de determinados impostos arrecadados pela União, quais sejam o Imposto de Renda – IR e IPI.

Nessa toada, é imperioso destacar, no que tange o FPM, que esta transferência de receita foi alvo, novamente, de alteração pelo Poder Constituinte Derivado, desta vez por meio da EC nº 112/2021, que passou a prever, além dos percentuais de 1% em dezembro (art. 159, I, d) e 1% em julho (art. 159, I, e) de cada exercício financeiro, mais 1% no mês de setembro de cada ano (art. 159, I, f). Logo, atualmente, esta terceira modalidade pode ser representada segundo a ilustração abaixo (Imagem 2), em que FPM é o Fundo de Participação dos Municípios, FPE o Fundo de Participação dos Estados e FCD os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte (FCO, FNE e FNO).

Imagem 2: Distribuição dos Fundos Constitucionais conforme CF/1988, art. 159, I.



Ressalta-se, portanto, o grau de significatividade desta receita para os entes subnacionais, em especial os municípios, que, dado às responsabilidades que carregam, precisam, periodicamente de revisão do percentual dos valores repassados, a fim de dar vazão às demandas e promover em alguma medida o desenvolvimento necessário à localidade.

3. REFLEXOS DAS DECISÕES NOS ENTES SUPERIORES SOBRE A REPARTIÇÃO DE RECEITAS

Em que pese a CF/1988 ter resguardado os entes subnacionais quanto às transferências intergovernamentais, que deverão seguir os parâmetros fixados na Carta Magna e em lei complementar³⁰, é inconteste também que cada ente federativo é competente para instituir e cobrar os seus próprios tributos, podendo, inclusive, tomar decisões de cunho econômico – sob o argumento de promover, por exemplo, incentivos à industrialização ou a determinado setor de serviços ou comércio – que tenham como consequência indireta (externalidade) impacto negativo sobre os valores que deveriam ser entregues aos entes inferiores.

A principal decisão que pode acarretar redução nas transferências intergovernamentais é a política de renúncia de receitas³¹, que não pode ser adotada de maneira indiscriminada, dado que, conforme aduz Harada (2018), as finanças públicas são regidas por diversos princípios, sendo um deles a responsabilidade na gestão fiscal, que pode ser percebido pela leitura do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF¹, entre outros dispositivos em legislações esparsas.

³⁰ Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

³¹ Considera-se renúncia de receitas, segundo preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, § 1º, medidas como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Mas a discussão vai além da forma como a renúncia fiscal ocorre, afinal de contas, tendo ela obedecido ou não os ditames legais, o impacto deverá ser suportado pelo ente subnacional que teria direito a parcela do montante arrecadado sem a relativização da carga tributária, mas agora se vê com significativa restrição orçamentária, sem os recursos mínimos para fazer frente às suas atribuições (CONTI, 2016).

Tal problema, como se pode imaginar, numa federação como a brasileira – composta por 26 (vinte e seis) estados, 1 (um) Distrito Federal e mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios (ESTUDOS SOCIAIS, 2020), das mais diversas realidades socioeconômicas – já foi enfrentado pela Suprema Corte, a qual, inclusive, elaborou a Súmula Vinculante n° 30³³, que, por não ter sido publicada, recebeu o apelido de “súmula vinculante fantasma” (CONTI, 2016).

A situação que enfrentaria a súmula, caso esta tivesse sido publicada, seria aquela em que uma Unidade Federativa, por meio de lei, resolve conceder qualquer daqueles benefícios fiscais previstos no art. 14, §1º da LRF –, respeitando as demais disposições acerca do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) –, de modo a resultar, invariavelmente, em redução na arrecadação, que, conseqüentemente irá provocar impacto negativo nos valores a título de cota-parte do ICMS devido aos municípios nas operações realizadas em seus territórios, à luz do que dispõe a CF/1988 em seu art. 158, IV.

Nesse sentido, importante julgado no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF deve ser trazido à baila, que é o RE 572.762/2008 – Santa Catarina, que tem como escopo a insatisfação do município de Timbó (SC) com o benefício fiscal oriundo de um programa criado pelo estado – Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – que, em linhas gerais, concedia o diferimento do pagamento do ICMS pelos contribuintes, provocando redução nos repasses da cota-parte aos municípios (BRASIL, 2008).

No citado RE, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do recurso, entendeu que se fosse levado a cabo a aludida política fiscal, estaria sendo desconsiderada a CF/1988 e o seu federalismo cooperativo. Reforça ainda sua conclusão partindo do ponto de que a repartição de ICMS corresponde à segunda modalidade de transferências – das lições de Harada (2018) – e que, portanto, o produto arrecadado não pertence somente àquele ente cuja competência foi fixada pela Lei Maior.

³² Art. 11, Lei Complementar nº. 101/2000. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

³³ “É inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios”

Outro caso importante a ser analisado nesta matéria é o RE 705.423/2016 – Sergipe, interposto pelo município de Itabi (SE) e cuja relatoria ficou a cargo do Ministro Edson Fachin. No recurso, o ente subnacional questionava a redução dos valores repassados à municipalidade a título de FPM, em razão de incentivos fiscais concedidos pela União em relação ao IR e ao IPI.

O relator, ao fundamentar a negativa do pedido feito pela comuna, argumentou que a CF/1988, ao dispor sobre o poder de tributar dos entes federativos, incluiu no conceito de competência a capacidade de exigir, mas também a prerrogativa de isentar, sendo, ambas faces de uma mesma moeda, não restando, portanto, dúvida quanto à constitucionalidade dos incentivos ora questionados ou da redução das transferências de FPM³⁴ (BRASIL, 2016).

A partir da análise conjunta dos casos citados, pode-se levantar o questionamento acerca da incompatibilidade entre as decisões, suscitando uma possível incoerência na Suprema Corte. Hipótese esta que não se sustenta, dado que os casos guardam particularidades. O primeiro, trata de situação em que houve efetivamente a arrecadação pelos cofres públicos de Santa Catarina, o que ensejou, na visão do Ministro Ricardo Lewandowski, o conseqüente repasse à municipalidade. Já no caso do município sergipano, o que se analisa é a arrecadação em potencial, logo, se não há recurso efetivamente direcionado erário, não há que falar em percentual a ser dividido para compor o FPM (ROSENBLATT & LEÃO, 2018).

Para mais, recentemente chegou ao STF o RE 1.288.634 – Goiás, no qual os municípios do estado questionaram determinada política adotada pelo Executivo Estadual, que visando fomentar os negócios, concedeu créditos às companhias, por meio da agência de fomento estadual, e o valor foi liberado em forma de desconto no pagamento do ICMS. Diante disso, a municipalidade viu as transferências de cota-parte do referido imposto diminuírem e queriam que fosse adotado o mesmo entendimento que a Suprema Corte adotou quando do julgamento do RE 572762/SC (SANTOS, 2021).

Há, ainda, quem defenda que o Poder Constituinte Originário, ao abordar a seção própria da repartição de receitas estabeleceu, propositalmente, dado que na CF/1988 não existem palavras em vão, diferença sensível entre os montantes que são repartidos à luz dos arts. 157 e 158 daqueles que seguem o art. 159³⁵.

³⁴ Cumpre mencionar que foi inclusive reconhecida a repercussão geral da matéria, no Tema 653, que consagrou a tese de que “é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao IPI por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios e respectivas cotas devidas às municipalidades”.

³⁵ Para mais, é possível constatar que a CF/1988 é bem clara nas suas intenções e se faz ser entendida pela simples troca do verbo. Nos arts. 157 e 158, o constituinte aduz que “pertencem aos Estados e ao Distrito Federal” e “pertencem aos Municípios”, respectivamente. Logo, não há possibilidade de se repassar ao ente recebedor do recurso o ônus referente à renúncia de receita que incorrer. De outro modo, o art. 159, para expressar sua vontade, utiliza-se de outro verbo: “a União entregará”. Portanto, à vista disso, deve o ente subnacional suportar o peso do benefício fiscal proporcionado pelo ente que o instituir (REPARTIÇÃO... 2021).

4. ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE TERESINA NO ANO DE 2019

De posse dos conceitos relativos ao Direito Tributário e Direito Financeiro, sem perder de vista, por óbvio, como a CF/1988 abordou a temática do federalismo fiscal, segue-se, agora, a demonstrar o quanto representa para o município de Teresina as transferências intergovernamentais recebidas. Para tanto, considerou-se o recorte temporal que abrange o exercício financeiro de 2019, pois quaisquer dos anos seguintes a esse poderiam estar enviesados, dado o cenário da pandemia do coronavírus (COVID-19).

Primeiramente, cumpre esclarecer que os valores aqui trazidos a título de receita correspondem ao que foi efetivamente arrecadado, não se discutindo neste trabalho montantes a título de previsão, que integram a Lei Orçamentária Anual, elaborada pelo Poder Executivo e votada na Câmara Municipal. Disto isso, a receita total que entrou nos cofres do município, em 2019, foi no valor de R\$ 3.239.440.406,08, cuja composição está abaixo discriminada na Tabela 1:

Tabela 1: Distribuição da receita arrecadada em 2019 por natureza econômica

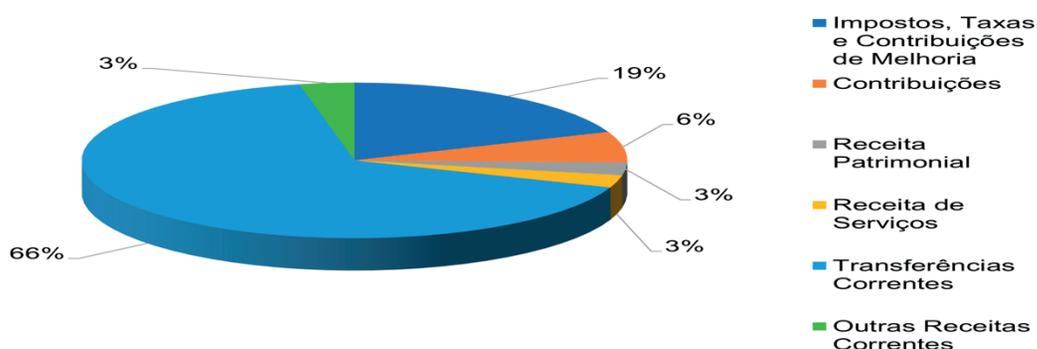
Descrição	Arrecadado	%
Receitas Correntes	3.081.539.557,11	95%
Receitas de Capital	178.195.259,50	6%
Receitas Correntes Intraorçamentárias	206.890.975,24	6%
Receitas arrecadadas em anos anteriores	- 227.185.385,77	-7%
Total	3.239.440.406,08	100%

Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

Diante do quadro acima, observa-se que 95% da receita arrecadada no exercício é de natureza corrente. Leite (2015) aduz que receitas correntes são aquelas que “aumentam a disponibilidade financeira do Estado, no geral, sendo importante instrumento de financiamento dos objetivos definidos nos programas e ações voltados às políticas públicas”. Portanto, tais recursos são o mais importante para a estrutura de um ente federativo, dado que é por meio dos valores arrecadados nessa categoria que as demandas da população serão financiadas, dando vazão a uma gama de serviços. A partir da constatação trazida, de que a imensa maioria dos recursos são receitas correntes, iremos nos aprofundar nelas, sem desconsiderar a importância das receitas de capital³⁶.

Tomando como base a principal receita arrecadada em 2019, é preciso discriminá-la para entender melhor a sua composição, momento deveras importante para nossa análise. O Gráfico 1 visto em conjunto com a Tabela 2, trazidos abaixo nos permitem fazer algumas inferências:

Gráfico 1: Distribuição da Receita Corrente quanto à Origem no Ano de 2019 (valor arrecadado em R\$)



Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

Tabela 2: Distribuição da receita corrente quanto à origem no ano de 2019 (valor arrecadado em R\$).

Descrição	Arrecadado	%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	586.642.155,35	19%
Contribuições	197.874.670,32	6%
Receita Patrimonial	81.260.618,25	3%
Receita de Serviços	79.180.159,09	3%
Transferências Correntes	2.036.414.524,68	66%
Outras Receitas Correntes	100.167.429,42	3%
Total de Receitas Correntes	3.081.539.557,11	100%

Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

De posse do Gráfico 1 e da Tabela 2, temos a visão exata do quanto Teresina é dependente das transferências correntes, já que 66% dos recursos que ingressaram nos cofres públicos em 2019 dizem respeito a esta origem, que, podem ser compreendidas como àquelas

Provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas (SECRETARIA ESPECIAL DO TESOUREIRO ORÇAMENTO, 2021).

Portanto, no total de R\$ 2.036.414.524,68, referente às transferências correntes, estão aqueles valores repassados tanto de entes públicos - da União e do Estado do Piauí - quanto privados. A Tabela 3 abaixo nos ajudará a compreender a configuração:

Tabela 3: Composição das transferências correntes no ano de 2019 (valor arrecadado em R\$)

Descrição	Arrecadado	%
Transferências da União e de suas Entidades	1.181.731.560,90	58,03%
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	594.194.196,28	29,18%
Transferências de Instituições Privadas	2.810.825,22	0,14%
Transferências de Outras Instituições Públicas	257.273.893,31	12,63%
Transferências de Pessoas Físicas	404.048,97	0,02%
Total das Transferências Correntes	2.036.414.524,68	100%

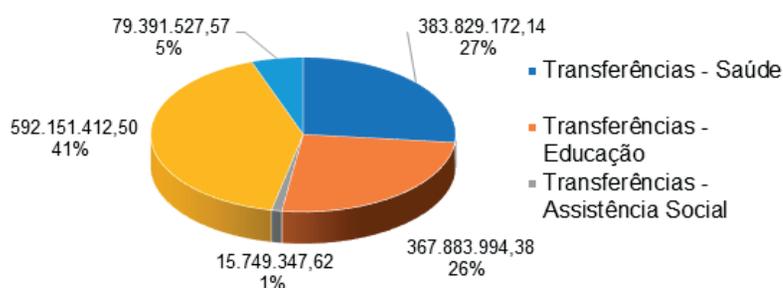
Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

Como era de se esperar, as transferências correntes cuja origem seja a União e o Estado do Piauí, são predominantes, correspondendo, para o caso em análise, o total de 87,21%. O que reforça, mais uma vez, a ideia de que Teresina é fortemente dependente desses repasses, sem os quais, boa parte das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social – as três juntas foram responsáveis por uma despesa empenhada total de R\$ 1.741.575.757,11³⁷ – restariam prejudicadas.

³⁷ O valor empenhado total em 2019 foi de R\$ 3.233.409.194,20, logo, o montante destas 3 (três) áreas correspondeu a aproximadamente 54% da despesa total para o exercício. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2019)

Seguindo a exposição quantitativa, é importante apontar quais receitas integram os dois maiores grupos de transferências citados acima, como forma de verificarmos a aplicação prática dos conceitos trazidos na primeira parte deste artigo, que abordou a repartição de receitas. Para tanto, abaixo constam duas representações – Gráfico 2 (Transferências da União e de suas Entidades) e Gráfico 3 (Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades) – que irão nos dar uma melhor noção:

Gráfico 2: Transferências da União e de suas Entidades



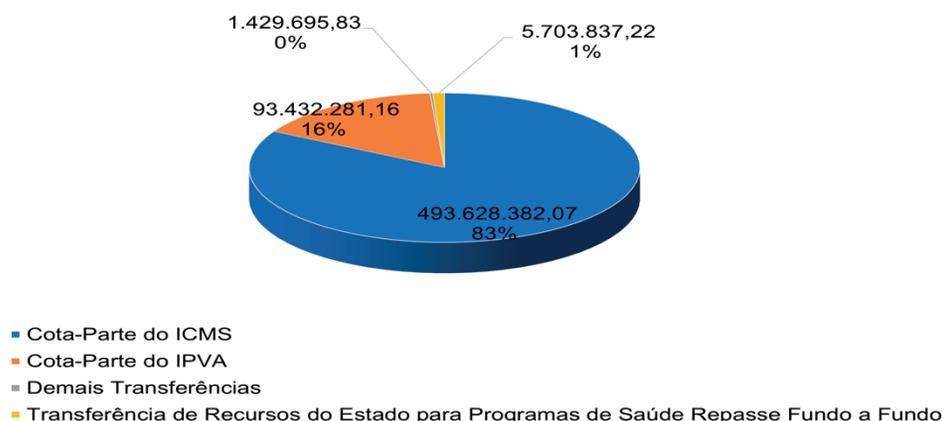
Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

Para efeito de análise, consolidou-se os números da forma exposta, concentrando as transferências recebidas por grandes áreas, como aquelas que são destinadas para saúde, educação e assistência social, que, para o ano de 2019, somaram R\$ 767.462.514,14 ou, em termos percentuais, 54% dos repasses advindos do Governo Federal.

Com relação às “Demais Transferências da União”, optou-se por incluir aqui valores que individualmente não teriam representatividade para o gráfico: cota-parte de ITR; Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais – CFEM; Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP; Outras Transferências da União em geral; Transferências provenientes de Convênios celebrados; e as Transferências advindas de Emendas Parlamentares Individuais.

Outra grande receita apresentada é a referente ao FPM (41%), que, conforme já mencionado, passou por uma alteração legal e será ainda mais relevante aos municípios na condução da administração e na redução das desigualdades regionais que ora se apresentam.

Gráfico 3: Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades



Fonte: Portal da Transparência do Município de Teresina

Com relação ao Gráfico 3, primeiro cabe esclarecer que por “Demais Transferências” deve-se considerar os valores a título de Cota-parte do IPI-Municípios (CF/1988, art. 159, § 3º) da Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CF/1988, art. 159, § 4º) e de Outras Transferências de Convênio dos Estados, que são valores transferidos de modo voluntário, mediante celebração de instrumento de convênio.

Outra observação pertinente é o montante que cabe à Teresina na participação do ICMS arrecadado pelo Estado do Piauí. Tendo sido feito o cálculo conforme os parâmetros legais definidos, no ano de 2019, mais de 490 milhões retornaram à municipalidade, por meio desta transferência. O que é capaz de arcar com inúmeras despesas, sejam correntes ou de capital, sobretudo os investimentos, que, numa economia aquecida, revertem-se em melhores índices de emprego e renda.

CONCLUSÃO

Partindo dos conceitos aqui expostos, observa-se que a compreensão do que vem a ser o federalismo fiscal vai muito além do estudo do Direito Tributário – área do estudo jurídico que se mostra cada vez mais importante e necessária à compreensão dos fatos do cotidiano –, obrigando aquele que deseja se aprofundar no assunto uma real imersão por conceitos próprios do Direito Financeiro, seja com relação ao disposto na CF/1988, seja nas legislações esparsas e importantes julgados, como os aqui trazidos.

Ainda sobre o federalismo fiscal e suas características, constatou-se que, no Brasil, predomina o formato cooperativista, marcado fortemente pelos mecanismos de transferências intergovernamentais, a exemplo dos aqui apresentados, que visam dotar os entes subnacionais de autonomia financeira para fazer frente às inúmeras atribuições que o constituinte originário determinou. *Pari passu*, definiu-se também quais os tributos poderão ser exigidos por cada esfera federativa, como forma de, por meio deles, executar suas políticas públicas e dar vazão às demandas da população.

Todavia, especial atenção deve-se ter quanto à análise do pacto federativo no âmbito dos municípios brasileiros. Isto porque em que pese a competência tributária a eles atribuída, são estes entes também os mais cobrados pela população no tocante aos serviços públicos, sobretudo aqueles na área da saúde, educação e assistência social. A base tributária, por ser diminuta, não permite arcar com todos os gastos efetuados, o que torna ainda mais importante as transferências intergovernamentais.

Para ilustrar o quão significativo é o federalismo fiscal e o instrumento das transferências intergovernamentais para os municípios brasileiros, foram apresentadas tabelas e gráficos referentes ao município de Teresina/PI. A partir da análise detida dos dados, conclui-se, portanto, que sem a presença dos recursos transferidos a título de FPM (oriundos da União) e da cota-parte do ICMS (oriundos do Estado do Piauí), a execução de importantes serviços estaria comprometida.

Diante disso, apesar da proteção do federalismo fiscal já garantida por cláusula pétrea, é preciso cada vez mais que não se perca de vista o objetivo final do mecanismo de transferências intergovernamentais – cujo repasse de numerários é somente o meio para viabilizá-lo –, qual seja a redução das desigualdades entre os entes federativos.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 451 p.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 928 p.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, set. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3717>. Acesso em: 18 out. 2021.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-609, 29 set. 2017. Trimestral. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/157>. Acesso em: 14 out. 2021.

BANCO DO NORDESTE. **FNE**. 2021. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/fne>. Acesso em: 14 out. 2021

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 53, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Brasília, 27 set. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827compilado.htm. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.288.634, GO. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 30 de setembro de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 07 out. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001505>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 572762, SC. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 18 de junho de 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 set. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2579935>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 705423, SE. Relator: Edson Fachin. Brasília, 23 de novembro de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 fev. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4284492>. Acesso em: 11 nov. 2021.

- CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 824 p.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1249 p.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 827 p.
- CONTI, José Mauricio. **Benefício fiscais, partilha de receitas e a “súmula-fantasma” do STF**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-13/beneficios-fiscais-partilha-receitas-sumula-fantasma-stf>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. São José: Conceito Editorial, 2010. p. 15-34.
- ESTATÍSTICAS SOCIAIS (ed.). **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- GODOY, Denyse. **Governo reduz IPI de eletrodomésticos**. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1804200902.htm>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. 260 p.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 968 p.
- HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da Federação brasileira. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 83, p. 209-225, jul. 1996. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista9/revista9%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20Tend%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.
- JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 41., 2008, Córdoba. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas, 2008. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.
- LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. 498 p.
- MARKONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas., 2003. 311 p.
- MENDES, M.; MIRANDA, R.B.; COSSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Texto para Discussão 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008.
- MENDES, Marcos. O federalismo do avesso. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.). **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020. Cap. 4. p. 109-130. (IDP - Linha Administração e Políticas Públicas).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é a Covid-19?**: Saiba quais são as características gerais da doença causada pelo novo coronavírus, a Covid-19. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus**. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forenses, 2018. 275 p.

PRADO, Sérgio. **Transferências intergovernamentais na federação brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Brasília: FGV, 2006. 87 p. Disponível em: http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS_Transferencias_Intergovernamentais_Brasil.pdf. Acesso em: 03 out. 2021

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/receitas>. Acesso em: 30 out. 2021.

REPARTIÇÃO DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS. Realização de Professor Gabriel Quintanilha. Rio de Janeiro: Youtube, 2021. Son., color. **Tributologia**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MY8wRdv-3D7I>. Acesso em: 07 nov. 2021.

ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio de Souza. A crise do federalismo brasileiro e as consequências para os municípios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im)possibilidade de uma solução judicial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2487-2510, 3 dez. 2018. Trimestral. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.33713>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/1964>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SANTOS, Gilmara. **STF vai definir se Estados podem reduzir repasses do ICMS a municípios**: Prefeituras alegam que não podem ter cotas afetadas por incentivo fiscal concedido pelo Estado de Goiás. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2021/10/30/stf-vai-definir-se-estados-podem-reduzir-repasses-do-icms-a-municipios.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO GOIÁS. **Bolsa Família**: combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.social.go.gov.br/aceso-a-informacao/19-a%C3%A7%C3%B5es/23-programa-bolsa-fam%C3%ADlia.html>. Acesso em: 14 out. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DO TESOUREIRO ORÇAMENTO. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília: Ministério da Economia, 2021. 279 p. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao18.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

VELLOSO, C. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 187, p. 1-36, 1992. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969>. Acesso em: 03 nov. 2021.