

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MIRTA EVELIANE TAMEN LAZCANO

**Tributos Municipais e Transferências Constitucionais nos Municípios de
Pequeno Porte: Um estudo de caso no Município de Monteiro Lobato - SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

MIRTA EVELIANE TAMEN LAZCANO

**Tributos Municipais e Transferências Constitucionais nos Municípios de
Pequeno Porte**

Estudo de caso- Monteiro Lobato/SP

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico do Curso de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientadora: Profa. Dra. Luci Inês Bassetto

CURITIBA-PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Tributos Municipais e Transferências Constitucionais nos Municípios de Pequeno Porte: Um estudo de caso no Município de Monteiro Lobato - SP

Por

MIRTA EVELIANE TAMEN LAZCANO

Monografia apresentada às 13:00, do dia 18 de outubro de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Luci Ines Bassetto
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Joao Mansano Neto
UTFPR - Curitiba

Andrea de Souza
UTFPR - Curitiba

Em memória de minha querida avó Amélia que me ensinou o que era o amor.
Dedico também à minha mãe Meire, que estudou tanto em sua vida e me deu esse exemplo tão valioso.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, à Professora Luci que com suas orientações precisas fez com que eu não desistisse da execução do trabalho.

Ao Professor Mansano que teve paciência com as normas ABNT do meu trabalho.

RESUMO

LAZCANO, Mirta. Tributos Municipais e Transferências Constitucionais nos Municípios de Pequeno Porte - Estudo de caso- Monteiro Lobato/SP. 2018. 48 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal. Curitiba, 2018.

O tema abordado, no presente trabalho, visa, através do estudo de caso do município de pequeno porte chamado Monteiro Lobato, analisar suas receitas e, mais especificamente as receitas oriundas das transferências constitucionais, bem como demonstrar a importância dessa receita recebida pelo Município de Monteiro Lobato a fim de que este possa executar seus serviços públicos, tendo em vista que sua arrecadação de impostos se mostra insuficiente para tanto. O presente trabalho se inicia com a conceituação do que são os municípios brasileiros e as diferenciações quanto aos tributos municipais para aqueles considerados de pequeno porte. Posteriormente foi realizada uma breve explanação a respeito dos tributos elencados na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, dando maior ênfase aos tributos municipais. Com relação às transferências voluntárias, estas são objeto de estudo em relação àquelas repartidas com os municípios, principalmente os municípios de pequeno porte, que em sua maioria, têm grande dependência de tais recursos financeiros para a manutenção e consecução de seus serviços básicos. Verificou-se que quanto menor a população do município, maior será sua dependência em relação a tais repasses. Na apresentação dos resultados, foi realizada pesquisa acerca da gestão tributária municipal em geral, com a obtenção de possíveis soluções para um melhoramento na gestão municipal.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Municípios. Tributos Municipais. Transferências constitucionais. Municípios de Pequeno Porte.

ABSTRACT

In the present study, the subject of this study aims to analyze the income of the small municipality Monteiro Lobato, and more specifically the revenues derived from constitutional transfers, as well as to demonstrate the importance of this income received by the Municipality of Monteiro Lobato so that he can carry out his public services, since his tax collection proves insufficient for that. The present work begins with the conceptualization of what are the Brazilian municipalities and the differentiations regarding the municipal taxes for those considered small. Subsequently a brief explanation was made regarding the taxes listed in the Federal Constitution and the National Tax Code, giving greater emphasis to municipal taxes. With regard to voluntary transfers, these are subject to study in relation to those shared with municipalities, especially small municipalities, which, for the most part, are heavily dependent on such financial resources for the maintenance and achievement of their basic services. It was verified that the lower the population of the municipality, the greater its dependence will be on such transfers. In the presentation of the results, research was carried out on the municipal tax management in general, with the obtaining of possible solutions for an improvement in municipal management.

Keywords: Municipal Public Management. Counties. Municipal Taxes. Constitutional transfers. Municipalities of Small size.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1- Desigualdade na Repartição tributária

GRÁFICO 1- Gráfico do Índice Firjan de Gestão Fiscal – Monteiro Lobato

LISTA DE TABELAS

Quadro 1- Competências nas áreas da educação

Tabela 1- Lista de Impostos no Brasil

Tabela 2- Transferências constitucionais

Tabela 3 – Formas de repartição de receitas

Tabela 4- Participação relativa da receita tributária do FPM e do ICMS, para o conjunto dos municípios brasileiros segundo os grupos de habitantes em 2011

Tabela 5- Índice FIRJAN e suas variáveis

Tabela 6- Valores arrecadados de IPTU, ITBI E ISS (janeiro a setembro de 2018)

Tabela 7- Dados do ano de 2017 sobre receitas e transferências correntes do município de Monteiro Lobato

Figura 1- Participação Percentual dos principais itens de receita municipal na receita bruta total, segundo a faixa de população, 2007

Figura 2- Esquema do bloqueio de transferências constitucionais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF- Constituição Federal

CTN- Código Tributário Nacional

EC- Emenda Constitucional

LC- Lei Complementar

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

II- Imposto sobre Importação

IE- Imposto sobre Exportação

IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados

IOF- Imposto sobre Operações Financeiras

ITR- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

IEG- Imposto Extraordinário de Guerra

ITCMD- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ICMS- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

IPVA- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPTU- Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

ITBI- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ISS- Imposto sobre Serviços

IGF- Imposto sobre as Grandes Fortunas

IR- Imposto sobre a Renda

IRRF- Imposto sobre a Renda Retida na Fonte

CNM- Confederação Nacional de Municípios

ABM- Associação Brasileira de Municípios

FPM- Fundo de Participação dos Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Tema	11
1.2 Problema	11
1.2.1 Objetivo Geral	12
1.2.2 Objetivos Específicos	12
1.3 Justificativa	12
1.4 Metodologia	13
2 MUNICÍPIOS	14
2.1 Municípios de Pequeno Porte	16
2.2 Impostos e Tributos	18
2.2.1 Impostos Municipais	19
2.2.1.1 IPTU.....	21
2.2.1.2 ISS	23
2.2.1.3 ITBI.....	24
2.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	24
3 METODOLOGIA.....	35
3.1 ESTUDO DE CASO- MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE- MONTEIRO LOBATO	35
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	41
4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), foram criadas atribuições (principalmente na área de educação e saúde) para os municípios, além das usuais, como as de manter os espaços públicos e prestar serviços públicos. Ocorre que os municípios possuem uma arrecadação muito pequena se comparada com a da União, o que pode ser verificado através da competência tributária instituída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em razão disso, a fim de atenuar a disparidade em relação à receita recebida pelos municípios, foram criadas as transferências constitucionais, que têm como objetivo fazer com que os municípios recebam mais receitas para ajudar na realização de suas competências.

1.1 Tema

O tema escolhido se deu em razão do módulo estudado no curso de Gestão Pública Municipal, chamado Gestão Tributária, e, dentro dele, constava um capítulo denominado “Gestão da Receita e da Despesa Pública Municipal”. No capítulo citado havia um subitem chamado Transferências Intergovernamentais.

O interesse primeiramente se deu pelas transferências governamentais. No entanto, ao longo da pesquisa, verificou-se que o tema era interessante e que os municípios, principalmente os de pequeno porte, tinham como sua maior fonte de receita, valores repassados pela União e pelos Estados.

Portanto, optou-se por este tema para a monografia.

1.2 Problema

Os municípios, por terem muitas atribuições elencadas na Constituição Federal, como a educação e saúde, por exemplo, ainda devem buscar resolver os demais problemas da comunidade, como gerir o transporte público e escolar, proteger o patrimônio histórico e cultural, organizar os serviços públicos municipais, asfaltar ruas, manter e construir praças, parques e outros espaços públicos, cuidar da limpeza, saneamento básico, etc.

Assim, os municípios de pequeno porte, por arrecadarem um valor pequeno face às despesas que possuem, mostram-se dependentes dos valores obtidos a título de transferências governamentais, conforme podemos verificar nas informações obtidas ao longo do trabalho, em especial, na Tabela 5 do presente trabalho.

A questão problema que esse trabalho pretende responder é: Como se compõe a arrecadação do município de Monteiro Lobato para que este cumpra com os serviços de sua competência, frente a hipótese de dependência de repasses constitucionais?

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar a arrecadação obtida pelos municípios, em especial os de pequeno porte, e como eles se compõem, uma vez que dentre as competências constitucionais desses municípios, estão alguns serviços custosos, como a educação e a saúde, além da obrigação de manter os demais serviços públicos municipais.

1.2.2 Objetivos Específicos

Identificar as receitas, fazer a conceituação e verificar suas origens.

Identificar as destinações das receitas através da competência estabelecida para cada ente federativo na Constituição Federal.

Identificar os valores dos repasses constitucionais e compará-los aos valores recebidos a título de arrecadação tributária

Apontar possíveis soluções para a melhoria da arrecadação ou de cobrança dos valores inadimplentes.

1.3 Justificativa

A relevância do tema estudado se justifica em razão de que no Brasil, atualmente, existem 5.570 municípios (IBGE, 2017), sendo que os de pequeno porte, com até 50.000 habitantes no ano de 2000 totalizavam 5037 municípios (IBGE, 2000).

Em razão da dependência dos repasses constitucionais constatadas ao longo do estudo dos municípios de pequeno porte, verifica-se que eles não são, portanto, autossuficientes e, portanto, necessitam dos valores desses repasses para suprirem suas necessidades básicas locais.

Este trabalho é importante para a gestão pública municipal pelo fato de envolver a receita municipal, dentre elas, as transferências constitucionais que constituem fonte de receita importante para a manutenção em geral do município, o que interfere diretamente em sua gestão pública.

1.4 Metodologia

A metodologia utilizada nesta pesquisa é um estudo de caso com enfoque no município de Monteiro Lobato, que é um município de pequeno porte.

De acordo com YIN apud ZANELLA, 2012, um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; baseia-se em várias fontes de evidências; e, com outro resultado; e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados.

No presente trabalho, escolheu-se município de Monteiro Lobato, situado no Vale do Paraíba, ao lado de um município de grande porte que é a cidade de São Jose dos Campos.

O início do trabalho aborda o conceito de município e trata especificamente sobre os municípios de pequeno porte.

Posteriormente é feita a conceituação dos impostos e tributos, com ênfase nos tributos municipais e, especificamente na cidade de Monteiro Lobato por ser um município predominantemente rural e turístico, por estar situado, em sua maioria, em área rural, foi analisado que este, arrecada pouco com os impostos municipais (Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU, Imposto sobre Serviços- ISS e Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis- ITBI) e, por isso, depende muito, como a grande maioria dos municípios de pequeno porte, das transferências constitucionais para realizar os serviços públicos municipais e manter a máquina administrativa do município.

O estudo se realiza através da leitura de livros, buscando a conceituação dos temas principais, como as transferências voluntárias, com a utilização das leis para corroborar o pesquisado.

Muitas informações foram obtidas pela Internet, uma vez que se trata de assunto que não tem referenciais teóricos em profundidade, dessa forma foi importante buscar em sítios na Internet, bem como no portal da transparência do referido município.

2 MUNICÍPIOS

O município pode ser conceituado como uma unidade administrativa ou espaço territorial político, administrado por uma prefeitura, e que possui uma estrutura de poder público para atender as necessidades locais.

De acordo com o artigo 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que diz: “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”.

Logo, os Municípios são considerados entes federativos. A Carta Magna de 1988 passou a considerá-los como entes da federação, juntamente com os Estados e a União, e, conseqüentemente, passaram a gozar da mesma capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e auto legislação, como todos os demais entes federativos.

O município é composto pelo campo (área rural) e pela cidade (área urbana).

O Município, segundo Lenza (2017, p.493) “pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma nos termos e de acordo com as regras estabelecidas na CF/88”.

São atribuições dos Municípios conforme Artigo 30 da CF (BRASIL, 1988) :

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber;
- III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental
- VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Diante disso, denota-se que os municípios possuem inúmeras obrigações perante sua população, sendo as mais onerosas, a saúde e a educação.

O Quadro 1 mostra as competências relacionadas à área da educação em relação aos entes da federação (União, Estados e Municípios), demonstrando que o município possui responsabilidade quanto à educação infantil, educação básica e fundamental.

Níveis de Ensino				
NÍVEIS	ETAPAS		DURAÇÃO	FAIXA ETÁRIA
EDUCAÇÃO BÁSICA (Competência prioritária dos Estados, DF e Municípios)	EDUCAÇÃO INFANTIL (Competência prioritária dos Municípios)	CRECHE	3 anos	0 a 3 anos
		PRÉ-ESCOLA	3 anos	3 a 6 anos
	ENSINO FUNDAMENTAL (Competência prioritária dos Estados, DF e Municípios)		9 anos	6 a 14 anos
	ENSINO MÉDIO (Competência prioritária dos Estados e DF)		3 anos	15 a 17 anos
EDUCAÇÃO SUPERIOR (Competência prioritária da União)	ENSINO SUPERIOR	GRADUAÇÃO	variável	acima de 18 anos
		PÓS-GRADUAÇÃO		

Quadro 1- Competências nas áreas da educação

Fonte: Junior (2017)

Assim, verifica-se a amplitude das competências dos entes federativos na área da educação conforme o rol constante na Constituição (BRASIL, 1988), demonstrando-se que os municípios são responsáveis pela educação infantil e ensino fundamental.

Preceituam os artigos transcritos abaixo da Constituição Federal (BRASIL, 1988) acerca dos serviços de saúde, suas competências e seu modo de financiamento:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - Participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
(...)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Assim, a maneira como é realizado o financiamento dos serviços de saúde está devidamente elencada na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim como também constam

percentuais mínimos a serem aplicados em tais serviços em todas as esferas (Federais, Estaduais e Municipais).

Ademais, o fenômeno recente da “judicialização da saúde” que ocorre quando o cidadão ingressa com ação judicial pleiteando que o Município, Estado ou União se responsabilize pelo seu tratamento ou medicamento, acaba por impedir que tais entes realizem um efetivo planejamento acerca dos custos na área da saúde pois é uma situação difícil de ser prevista (planejada).

Portanto, verifica-se que os municípios, além de gerirem seu espaço público, quanto aos serviços locais, como asfaltamento, conservação dos espaços públicos; devem aplicar sua receita nos serviços de sua competência nas áreas da saúde e educação.

2.1 MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Os municípios de pequeno porte são aqueles com menos cinquenta mil habitantes (população razoavelmente pequena), com uma diminuta estrutura de serviço público, e de servidores públicos, possuem, portanto, maior dificuldade na qualidade e eficiência dos serviços públicos de sua competência, conforme artigo 30 da Constituição Federal.

Desse modo, por possuir estrutura e quantidade de servidores públicos menores, em razão de seu tamanho, é importante que seja realizada uma gestão eficiente dos recursos auferidos pelo município, a fim de que consigam priorizar o uso do dinheiro público nas áreas mais necessitadas.

No entanto, para isso é necessário capacitar os servidores para que façam bom uso do dinheiro público por exemplo, e isso demanda gastos e resultados apenas em médio e longo prazo, o que faz com que gestores não deem a devida importância a essa situação.

Dessa forma, pode-se citar ainda que, com a capacitação dos servidores, no caso das dívidas relacionadas a impostos, às taxas e a contribuições, por exemplo, haveria uma cobrança mais eficiente de tais valores inadimplentes, o que contribuiria para o conseqüente aumento da receita municipal.

Vale dizer ainda, que mesmo obrigatório para municípios com população acima de vinte mil habitantes, são poucos os municípios de pequeno porte que possuem Plano Diretor, conforme preceitua a CF (BRASIL, 1988) em seu artigo 182, §1º “

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Todos os municípios brasileiros, independentemente de seu porte, devem obedecer às regras fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000).

Vale dizer que, em razão da geografia do Brasil, verifica-se que grande parte dos municípios de pequeno porte estão situados na área rural, ou seja, possuem como base a economia agrícola, e em razão disso, sua arrecadação de impostos acaba sendo pequena, tornando assim, o auto sustento de um município de pequeno porte inviável pois, conforme o Ranking de Eficiência dos Municípios, “70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas” (CANZIAN, 2016). Até mesmo porque, a folha de pagamento de tais municípios acaba consumindo grande parte das receitas arrecadadas, pois de acordo com DUARTE, ALESSANDRA, 2012., Para os autores “somente 83 dos 5.565 municípios brasileiros geram receitas suficientes para pagar seus funcionários”, o que acarreta em uma pequena quantidade de recursos para as demais áreas.

Conforme Azevedo (2016, p. 63) “Mais de 89% dos municípios brasileiros possuem até cinquenta mil habitantes, isso poderia ser visto como uma vantagem pela proximidade que pode haver entre governantes e vereadores junto ao cidadão”. Contudo, acaba sendo prejudicial, uma vez que os municípios dispõem de uma “carente estrutura administrativa” (AZEVEDO, 2016, p. 63).

A dificuldade enfrentada pelos municípios, principalmente os de pequeno porte, se dá justamente em relação à estrutura, pois, no Brasil, os municípios, independentemente do porte, estão sujeitos às mesmas regras constitucionais e legais que determinam a elaboração de seu planejamento local, devendo estimar suas receitas, e definir como os recursos serão aplicados, considerando ainda todas as regras fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assim estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, à geração de despesas com pessoal, com a seguridade social e outras, às dívidas consolidadas e mobiliárias, às operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, à concessão de garantia e à inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Portanto, de acordo com a LRF todos os municípios brasileiros, sem distinção, devem obedecer a regras, em relação à reponsabilidade na sua gestão fiscal. Podemos citar como exemplo, os limites estabelecidos para cada ente (União, Estado e Municípios) acerca dos gastos relacionados as despesas com pessoal (funcionários), bem como o atendimento a transparência da gestão fiscal, como receitas, despesas, dentre outros.

2.2 IMPOSTOS E TRIBUTOS

Trata-se aqui dos impostos e tributos instituídos pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional, bem como o conceito destes segundo a doutrina.

O Município pode instituir, de acordo com o artigo 145 da CF (BRASIL, 1988) os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

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.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente conferir efetividade a esses objetivos; identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Consta no Código Tributário Nacional

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - A denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - A destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Art. 16. Imposto é o tributo, cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Segundo Sabbag (2011, p. 376), prestação pecuniária significa “a obrigação de prestar dinheiro ao Estado”, sendo que a compulsoriedade significa ser “não contratual, não voluntária e não facultativa” (2011, p. 377).

De acordo com Carvalho (2011, p. 400 apud SABBAG), “pode-se definir imposto como o tributo que tem por hipótese de incidência um fato alheio a qualquer atuação do Poder

Público” e, (...) “para o pagamento do imposto, basta a realização pelo particular do fato gerador”.

Assim, o imposto, segundo Marao (2011, p. 402 apud SABBAG), “tem como fato gerador uma situação (por exemplo, aquisição de renda, prestação de serviços etc.) que não supõe nem se conecta com nenhuma atividade do Estado, especificamente dirigida ao contribuinte, significando que para exigí-lo de certo indivíduo não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado”.

Vale esclarecer que tributo é sempre instituído através de lei, sendo ele considerado gênero do qual são espécies os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

De forma resumida, os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão majorados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte e, por isso, obedecendo ao princípio da equidade que se dá ao realizar a tributação de maneira justa entre os contribuintes.

No que concerne às taxas, estas não podem ter a mesma base de cálculo dos impostos e decorrem do exercício do poder de polícia ou utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos prestados diretamente ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Já a contribuição de melhoria se origina da execução de obras públicas, derivando da valorização imobiliária ocorrida em razão da obra.

Os impostos podem ser classificados em diretos, quando são suportados pelo contribuinte, que deu ensejo ao fato gerador, e indireto quando o “ônus tributário repercute em terceira pessoa” (SABBAG, p.408).

Portanto, verificamos que todo imposto é tributo, mas nem tudo tributo é imposto, ou seja, o imposto é apenas um tipo de tributo, pois, este é gênero e o imposto é espécie.

2.2.1 IMPOSTOS MUNICIPAIS

Este capítulo trata dos impostos municipais e sua conceituação, bem como as leis e os artigos que os disciplinam.

Segundo Harada (2016, p. 534) já se tornou uma tradição em nosso país a timidez com que o legislador constituinte trata o Município em matéria de repartição do poder de tributar. Desde a Carta política de 1934, quando, pela vez primeira, o Município foi contemplado na discriminação de rendas tributárias, tem sido atribuído a essa entidade política apenas um imposto de expressão financeira; o Imposto Predial e Territorial Urbano. Isso de certa forma, tem afetado o exercício pleno da autonomia político-administrativa do município. Esses impostos são aqueles recolhidos pelos municípios, estando disciplinados no artigo 156 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - Propriedade predial e territorial urbana;

II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;

III - Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – Ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – Ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. § 2º O imposto previsto no inciso II:

I - Não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - Compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar:

I - Fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - Excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – Regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Logo, os impostos municipais são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI).

Além dos impostos, a receita dos municípios é composta também por impostos, taxas e contribuições, arrecada menos que os Estados e a União, pois o município possui competência bem menor que a União a título de impostos, por exemplo.

No entanto, os municípios possuem diversas obrigações perante a população, como por exemplo na manutenção do asfalto, iluminação, carpina, sinalização, e ainda, tem o fato de estar na competência dos municípios a obrigatoriedade de prestar os serviços públicos de saúde e educação, conforme artigos 206 e 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que são os mais custosos, acabam deixando o município em desvantagem em relação aos demais entes federativos, a União e os Estados, que apesar de também serem responsáveis por diversos serviços públicos, possuem uma maior arrecadação.

Logo, se observa através das leis e especialmente da CF, que a estrutura tributária brasileira deixou para a competência municipal os impostos tipicamente urbanos, tais como o IPTU (artigo 156, I, CTN) e o ISS (Lei Complementar 116 de 2003). E o IPTU é um imposto precipuamente cobrado nos imóveis situados em área urbana, o que dificulta sua arrecadação nos municípios de pequeno porte.

2.2.1.1 IPTU

O IPTU é o imposto que incide sobre a propriedade, a posse e o domínio útil (natureza ou acessão física), a qualquer título, de qualquer tipo de imóvel, isso inclui as residências, os galpões industriais, os prédios comerciais ou residenciais, os terrenos e quaisquer outros espaços situados em área urbana, conforme definição da Lei Municipal local.

O Código Tributário Nacional previu esse imposto no artigo 156, I, adotando-se o critério geográfico do imóvel estar situado em zona urbana. No entanto, deve ser observado que a zona urbana é definida em Lei Municipal, nela existe o mínimo dois melhoramentos públicos, conforme consta no artigo 32, § 1, CTN (BRASIL, 1966):

Art. 32. O imposto, de competência dos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na Lei Civil, localizado na zona urbana do município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a área definida em Lei Municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - Abastecimento de água;

III - Sistema de esgotos sanitários;

IV - Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Art. 34. O contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

A base de cálculo deste imposto depende do valor venal do imóvel (ou seja, em tese, o valor de mercado pelo qual ele deve ser comercializado), sendo que, para o cálculo do valor venal do imóvel, são levados em consideração os seguintes fatores: tamanho do terreno, total de área construída e não construída, localização do terreno na planta da cidade e qualificação, ou seja, o acabamento da obra e, após o cálculo do valor venal do imóvel, multiplica-se este valor pela alíquota de seu município. Geralmente, a alíquota é de 1,0% para casas e comércios e até 3% para prédios e terrenos.

Vale informar que o IPTU pode ser progressivo (artigo 145, §1 da CF), devendo, em tese, ser graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte (princípio da equidade), tendo como objetivo primordial a regulação da função social da propriedade urbana.

Assim, como já mencionado, trata-se de uma fonte de recursos muito importante para os municípios de médio e grande porte, pois os imóveis, em sua maioria, estão situados em área urbana.

Segundo Chimenti (2010, p. 157) “ A função do IPTU é predominantemente fiscal”. No entanto, sua função será extrafiscal quando as ocorre a progressividade das alíquotas a fim de desestimular a “manutenção, dentro da área do plano diretor, de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Na hipótese são necessárias a Lei Específica Municipal e a Norma Federal (art. 182, §4, da CF)” (CHIMENTI, 2010, P. 157).

Ocorre que a composição da base de cálculo, o valor venal, que é fixado por lei, através da chamada Planta Genérica de Valores (PGV) e que é usualmente tomado como referência, geralmente encontra-se desatualizada em relação ao valor real de mercado do imóvel, sendo que, o correto seria a atualização, pelo menos anual, para que seja devidamente considerada a valorização efetiva e real imobiliária, somado ao fato de ser um imposto em que é necessária a atualização, ao menos anual, da situação do imóvel, bem como em relação ao contribuinte, torna-se um imposto que exige capacitação dos servidores para que a receita auferida por este imposto seja otimizada.

Porém, a simples correção monetária dos valores, torna o IPTU um imposto sujeito a contestações pelos contribuintes, que, na grande maioria das vezes, não aceitam os novos valores atualizados.

Portanto, reiterando, o IPTU é um tributo de base urbana, sendo o segundo imposto mais importante para os municípios. Contudo, para o grupo de municípios com população até dez mil habitantes sua participação na receita tributária fica apenas em terceiro lugar, perdendo para o ISS e o ITBI. Já para os grupos com população acima de dez mil habitantes a arrecadação do IPTU o coloca em segundo lugar, crescendo sua participação relativa até o grupo daqueles com população até um milhão de habitantes (BREMAEKER, 2016).

2.2.1.2 ISS

O ISS – Imposto sobre Serviços, é um tributo indireto que incide sobre empresas de todos os portes e segmentos ou profissionais autônomos instalados no município, em razão de atividade econômica desenvolvida, isto é, no local da prestação do serviço, porém, admite-se exceções.

Segundo Chimenti (2010, p. 161) “essencialmente o que se tributa é o serviço prestado com fins econômicos e habitualidade, sem relação de emprego”.

Continuando, segundo o mesmo autor “para que incida o ISS, exige-se a habitualidade e a finalidade lucrativa quanto aos serviços prestados, ainda que estes não se constituam como atividade principal do prestador” (CHIMENTI, 2010, p. 161).

O fato gerador desse imposto é o valor tributado correspondente a prestação de serviços que está elencada na lista constante na Lei Complementar 116 de 2003 (BRASIL, 2003):

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

Dessa forma, acaba sendo mais importante a sua arrecadação para as cidades grandes e médias, que se configuram como polos de prestação de serviços. Até mesmo porque, as pessoas que residem em cidades menores acabam procurando pelos serviços nas cidades maiores e mais desenvolvidas, principalmente no caso dos serviços disponibilizados por profissionais liberais, e no caso de empresas que prestam serviços especializados. Ocorre que, por se tratar de um imposto indireto, está agregado ao preço do serviço, sendo, infelizmente, na maioria das vezes, alvo relativamente fácil de sonegação, pela simples ausência de emissão da nota fiscal.

2.2.1.3 ITBI

O ITBI- Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos – é um tributo (direto) municipal de competência do Distrito Federal e dos Municípios que tem por incidência a transferência da propriedade, mediante a transmissão onerosa de imóveis, de modo geral, como casas, prédios, por sua própria natureza ou acessão física, bem como dos direitos reais sobre os bens imóveis (exceto os de garantia), estando previsto no artigo 156, II da CF.

Segundo Harada (2016, p. 542) “o contribuinte do imposto pode ser qualquer das partes na operação tributada, conforme dispuser a lei do Município tributante”. Contudo, vale dizer que a maioria das legislações municipais, acaba elegendo o comprador como contribuinte, no

caso de transmissão de propriedade, como a venda, por exemplo. Já no caso de cessão, o contribuinte, nesse caso, será o cedente.

O artigo 35 do CTN (BRASIL, 1966) assim define o fato gerador deste imposto, os casos de transmissão e cessão de bens imóveis e de direitos:

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I - A transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - A transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - A cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

Parágrafo único. Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários.

A alíquota do ITBI varia, sendo, em média 2% sob o valor de mercado do imóvel.

Assim, verifica-se que a base de cálculo do ITBI é o valor venal do imóvel, que é o preço determinado numa operação de compra e venda de imóvel, admitindo-se a diferença de 10% para mais ou para menos- não é o efetivo valor da transação, e sua alíquota varia em média 2% do valor de mercado do imóvel.

2.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Os municípios brasileiros de pequeno porte, dependem, para se manterem, das transferências constitucionais vindas da União e dos Estados.

Vale dizer que os valores recebidos a título de transferências constitucionais são maiores, se comparados com a receita própria auferida pelos municípios através de seus impostos e contribuições.

Na figura 1 consta a participação percentual dos principais itens de receita municipal, da receita própria municipal, do Fundo de Participação dos Municípios, do repasse do ICMS, dos repasses da Saúde SUS e dos repasses na área da educação FUNDEB e FNDE), segundo a faixa de população dos municípios no ano de 2007.

FAIXA DE POPULAÇÃO	PRINCIPAIS ITENS DE RECEITA MUNICIPAL			
	RECEITA PRÓPRIA	FPM	ICMS	SUS/FUNDEB/FNDE
Acima de 1 milhão	55,7	4,2	18,0	17,4
Acima de 300 mil até 1 milhão	40,5	8,6	24,6	20,5
Acima de 50 mil até 300 mil	31,4	16,3	25,3	22,1
Até 50 mil	15,5	36,0	22,7	22,7
Brasil	35,5	17,1	22,3	20,6

Obs.: i) A soma não atinge 100%, pois não foram incluídos todos os itens de receita, tais como transferências do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR -, que representam menos de 5% do total. Esses itens de receita não foram indicados no estudo do Ministério da Fazenda - MF -; ii) FPM = Fundo de Participação dos Municípios (composto por 22,5% das receitas do Imposto de Renda + Imposto sobre Produtos Industrializados), ICMS = Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte e Comunicações, trata-se do imposto de maior receita no Brasil.

Figura 1- Participação percentual dos itens de receita municipal em comparação com a faixa de população

Fonte: De acordo com Ministério da Fazenda- Secretaria do Tesouro Nacional- MF- STN- Brasil- 2008 (2014, p. 07, apud PINTO).

Assim, verifica-se que os municípios de até cinquenta mil habitantes recebem, a título de Fundo de Participação de Municípios e a título de repasses do ICMS, valores maiores do que o arrecadado através de receitas próprias municipais, que são os impostos, taxas e contribuições, o que demonstra que tais valores recebidos a título de repasses são mais expressivos do que a própria receita municipal.

Consta na CF (BRASIL, 1988) acerca das transferências constitucionais.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

(...)

II - Setenta por cento para o Município de origem.

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;

II - Cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - Cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - Até um quarto, de acordo com o que dispuser a Lei Estadual ou, no caso dos Territórios, Lei Federal.

Art. 159. A União entregará:

I - Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

(...)

b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) Três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) Um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) Um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

(...)

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – Ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – Ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

A transferências voluntárias foram criadas para atenuar a diferença de recursos recebidos a título de impostos pelos entes da federação, uma vez que a União possui competência de nove impostos e os Estados e Municípios são competentes por três impostos cada um, ou seja, verifica-se que existe uma concentração de renda nos cofres da União, ao passo que para os Estados e Municípios a arrecadação acaba ficando em desvantagem.

A tabela 1 elenca os impostos federais, estaduais e municipais e seus respectivos artigos e incisos de acordo com a Constituição Federal.

Tabela 1- Lista de Impostos no Brasil

(continua)

LISTA DE IMPOSTOS		
IMPOSTOS FEDERAIS		
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO		
Art. 153, CF	Art. 154, CF	
1. Imposto sobre Importação (Inciso I) 2. Imposto sobre Exportação (Inciso II) 3. Imposto sobre Renda (Inciso III) 4. Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI (Inciso IV) 5. Imposto sobre Operações Financeiras - IOF (Inciso V) 6. Imposto Territorial Rural - ITR (Inciso VI) 7. Imposto sobre Grandes Fortunas (Inciso VII)	1. Imposto Residual (Inciso I) 2. Imposto Extraordinário de Guerra - IEG (Inciso II)	
IMPOSTOS ESTADUAIS (Art. 155, CF)		
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL		
1. ITCMD (Inciso I)	2. ICMS (Inciso II)	3. IPVA (Inciso III)
IMPOSTOS MUNICIPAIS (Art. 156, CF)		
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL		
1. IPTU (Inciso I)	2. ITBI (Inciso II)	3. ISS (Inciso III)

Fonte: Sabbag (2011)

A tabela 2 cita o percentual dos impostos específicos repassados a título de transferências constitucionais para cada ente federativo.

Tabela 2-Transferências constitucionais

Dos Estados	20%: do FPE, ICMS, IPVA, ITCD e da participação estadual na competência residual da União e no IPI-Exportação.
Dos Município	20%: do FPM, IPTU, INSS, ITIV, e da participação do Município nos seguintes impostos: ICMS, IPI-Exportação, ITR e IPVA.
Da União	A partir de 2010 a União passou a aportar ao FUNDEB 10% da soma dos recursos entregues pelos estados e municípios ao fundo.
20% ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96).	
Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos elencados neste quadro, bem como juros e multas eventualmente incidentes.	
Ganhos auferidos em decorrência das aplicações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB,	

Fonte: Leite (2017)

Os percentuais repassados aos Estados e Municípios servem para atenuar a diferença de receitas auferidas pela União, uma vez que a União, como já mencionado, possui a competência de seis impostos. Já os Estados e Municípios são competentes por apenas três impostos cada um.

Verifica-se ainda, que a repartição dos tributos elencados na Constituição Federal não engloba as taxas e contribuições de melhorias, uma vez que estes são tributos que exigem uma contraprestação estatal, ou seja, é necessário que o Estado realize uma prestação para que o contribuinte seja alvo de cobrança e, portanto, estes tributos não entram na repartição constitucional.

A Tabela 3 demonstra como é realizada a repartição das receitas recebidas pelos Estados e Municípios através das transferências constitucionais, bem como sua forma de divisão e percentuais aplicados para cada imposto.

Tabela 3- Formas de repartição de receitas

FORMAS DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS			
Direta	IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) em razão dos rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados-membros, DF e Municípios, bem como por suas respectivas autarquias e fundações públicas - Compete aos Estados, DF e Municípios (CF, art. 158,I).		
	Competência Residual - 20% para EM e DF.		
	ITR - 50% para Municípios (CF, 158, III). Há possibilidade de o Município ficar com 100% da receita desse imposto (EC n.º42/03), tornando-se seu sujeito ativo para fins de fiscalização e arrecadação. Para tanto, é necessário celebrar um convênio com a RFB (Lei n.º 11.250/2005 e Decreto 6.433/08 - Que criou o Comitê Gestor do ITR com representação paritária da União e dos Municípios.		
	IPVA - 50% para Municípios (CF, art. 158, III).		
	ICMS - 25% (CF, art. 158, IV; LC 63/90).	$\frac{3}{4}$ no mínimo, na proporção do valor adicionado $\frac{1}{4}$ de acordo com a lei estadual.	
	CIDE Combustíveis (art. 159, III da CF).	29% para os Estados e os Estados repassam 25% do valor recebido para o Município, devendo ser aplicado os valores de acordo com art. 177, § 4, II da CF/88.	
IOF (OURO - ativo financeiro ou instrumento cambial).	30% para o Estado de origem e 70% para o Município de origem.		
Indireta	FUNDO	IR	IPI
	Fundo de Participação dos Estados (FPE - Art. 159, I, "a").	21,5%	21,5%
Indireta	Fundo de Participação dos Municípios (FPM - Art. 159, I, "b", "d" e "e").	24,5%	24,5%
	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE - Art. 159, I, "c").	1,8%	1,8%
	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO - Art. 159, I, "c").	0,6%	0,6%
	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO - Art. 159, I, "c").	0,6%	0,6%
	Fundo de Compensação pela Exposição de Produtos Industrializados - FPEX (Art. 159, II da CF).		IPI - Exportação - 10% aos Estados e ao DF proporcionalmente ao valor das exportações imunes de IPI. Desde valor, 25% é transferido aos Municípios nos mesmos moldes do ICMS.
Total	49%	59%	

Fonte: Leite (2017)

Na tabela acima consta a maneira como a receita é repartida, ou seja, será direta quando o ente recebe os valores sem que haja intermediação, ou seja, recebe-o diretamente. Já na repartição indireta, os recursos a serem recebidos pelo ente, são direcionados para um fundo e, posteriormente, tais valores são divididos entre os beneficiários de acordo com o que preceitua a lei e a Constituição Federal.

Logo, conforme pode-se verificar na tabela, os Municípios não recebem parte da receita dos seguintes impostos:-ITCMD, II, IE, IOF E IGF, ou seja, cinco impostos federais e apenas

um imposto estadual, o ITCMD, pois o ICMS e IPVA entram nos valores repartidos a título de transferências constitucionais.

Da mesma maneira, na tabela 4 consta o percentual recebido pelos municípios a título de transferências constitucionais, o que nos faz perceber que quanto maior a população, maior receita tributária auferida e menor os valores recebidos a título de transferências constitucionais.

Tabela 4- Participação relativa da receita tributária, do FPM e do ICMS, para o conjunto dos municípios brasileiros, segundo os grupos de habitantes em 2011.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	% RECEITA TRIBUTÁRIA	% TRANSFERÊNCIA FPM	% TRANSFERÊNCIA ICMS
BRASIL	17,72	17,63	19,88
até 2	2,82	65,26	19,94
2 l-- 5	3,45	53,05	20,93
5 l-- 10	4,71	38,91	22,22
10 l-- 20	5,34	35,37	18,68
20 l-- 50	8,50	27,20	19,71
50 l-- 100	11,43	19,90	20,84
100 l-- 200	15,20	14,75	21,86
200 l-- 500	19,73	9,57	22,35
500 l-- 1000	20,66	7,89	22,76
1000 l-- 5000	25,54	8,83	17,40
5000 e mais	40,43	0,77	15,23

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2011. IBGE. Estimativa de população para 2011.

Logo, verifica-se que, quanto menor o município, menos expressiva sua arrecadação a título de receita tributária e maiores os valores recebidos a título de transferências constitucionais.

Com relação à parcela do fundo de participação dos municípios, esta poderá ser bloqueada diante da inadimplência deste em face da União, suas autarquia e fundações, conforme artigos transcritos abaixo da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Art. 11. 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.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - Existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III – Observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - Comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

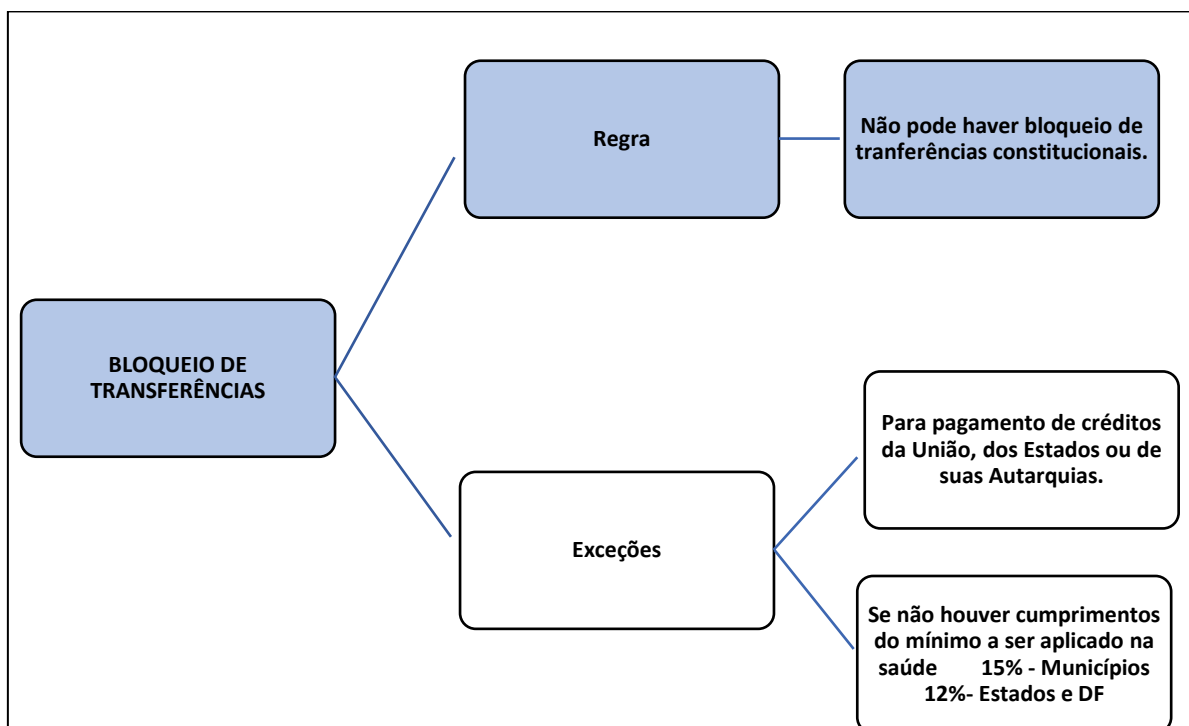
c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Figura 2- Esquema do bloqueio de transferências constitucionais



Fonte: Leite (2017)

O esquema demonstra o bloqueio de transferências constitucionais, mostrando-se a regra que é a sua impossibilidade. No entanto, existem algumas exceções como as demonstradas na figura 2, estas, no entanto, não são abordadas no presente estudo.

Em razão da população dos municípios de pequeno porte, segundo Bremaeker (2013, p. 03):

“O FPM apresenta uma participação mais elevada para os municípios de menor porte demográfico e esta participação declina à medida que aumenta o seu porte. Isto acontece pelo fato de que a própria filosofia do FPM é a de transferir per capita valores

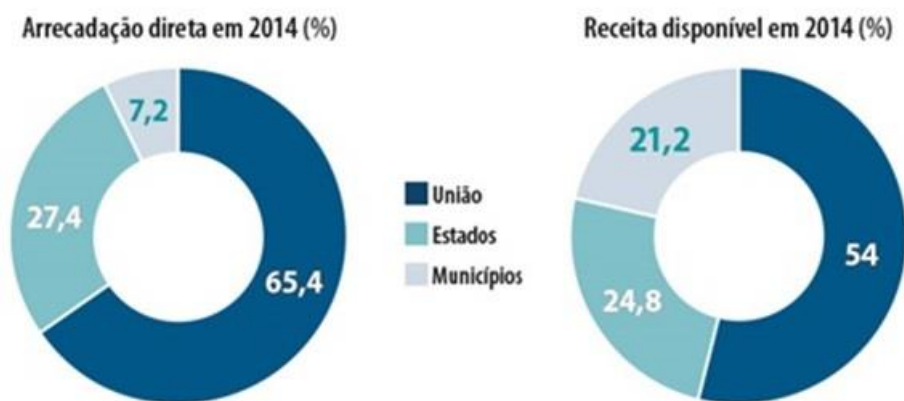
mais elevados para os municípios de menor porte demográfico, por se entender que são os mais vulneráveis e com menor capacidade de arrecadação e de possuir atividade econômica significativa. Com a receita tributária acontece exatamente o oposto, a participação é pequena nos municípios de menor porte demográfico e se eleva à medida que aumenta o seu porte. Isto acontece porque os principais tributos municipais (ISS e IPTU) têm sua base de arrecadação no meio urbano, ou seja, em municípios de maior porte demográfico” (BREMAEKER, 2013, p.03)

Logo, mesmo existindo as repartições constitucionais tributárias, para minimizar uma receita deficiente dos Estados e principalmente dos Municípios, nota-se que estes possuem uma fatia bem menor da receita tributária, conforme verifica-se na ilustração 1, mas, mesmo assim, continuam sendo responsáveis pela execução de inúmeros serviços públicos, o que gera uma dependência nesses entes dos repasses da União.

ILUSTRAÇÃO 1- DESIGUALDADE REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA

União arrecada e gasta a maior fatia do bolo

Dois terços dos impostos são recolhidos diretamente pelos cofres federais, que repassam parte aos estados e municípios. Ainda assim, ficam com 54% do total



Fonte: apresentação de José Roberto Afonso na Câmara dos Deputados em 28/4/2015

Fonte: Rommel (2018)

A doutrina, segundo Leite (2017, p. 263) “comumente classifica a repartição das receitas em direta e indireta. A direta é aquela cujo recurso a ser transferido observa apenas a critérios objetivos para a sua repartição, não dependendo, assim, de fundo ou intermediação”, ou seja, atende a “critérios meramente percentuais” e, não tendo como objetivo a diminuição das “desigualdades econômicas entre os entes”, podemos, assim, citar o IPVA, que deve repassar “50% da sua receita para o município onde o veículo está licenciado, independentemente do tamanho do município”. No caso da repartição indireta, esta “demanda sempre a análise de

alguns critérios antes dos recursos serem propriamente repassados a fim de que sejam corrigidas as desigualdades regionais”, como ocorre com o ICMS, por exemplo (LEITE, 2017, p. 263).

Nesse sentido, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro criou o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Trata-se de uma ferramenta de controle social, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa para um maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios e aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos.

O índice FIRJAN é composto por cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, sendo que sua pontuação varia entre 0 e 1, assim, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município, conforme indica a Tabela 6.

Tabela 5- Índice FIRJAN e suas variáveis

VARIAÇÃO DO ÍNDICE	CLASSIFICAÇÃO
De 0 a 0,4	Baixo desenvolvimento
De 0,4 a 0,6	Regular desenvolvimento
De 0,6 a 0,8	Moderado desenvolvimento
De 0,8 a 1	Alto desenvolvimento

Fonte: Portal do índice FIRJAN

A tabela acima demonstra a variação do índice e sua pontuação que se dá de 0 a 1, bem como demonstra através de tais valores se o município analisado está dentro do baixo, regular, moderado ou alto desenvolvimento.

Segundo dados do FIRJAM, 94% dos municípios brasileiros dependem da transferência de verbas da União e dos Estados para comporem 70% do seu orçamento anual, demonstrando assim a grande dependência dos municípios quanto a tais valores.

E ainda, de acordo com o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal de 2015 (IFGF), que usa dados oficiais que vão desde 2013, 83% dos municípios não conseguem gerar nem 20% de suas receitas.

Agrava ainda mais o fato do governo federal realizar, por vezes, a desoneração tributária, que se configura na redução da carga tributária para sujeitos que se enquadrarem numa determinada situação descrita em lei, de acordo com os artigos 176 a 179 do CTN, acarretando numa espécie de renúncia de arrecadação que afeta, indiretamente também, os recursos recebidos pelos municípios a título de transferências tributárias.

Ademais, segundo o Supremo Tribunal Federal, “Isenções fiscais da União afetam verbas repassadas aos municípios”, que decidiu que “quando a União conceder incentivos fiscais e, por isso, a arrecadação diminuir, deverá repassar valores menores ao Fundo de Participação dos Municípios, mantendo o percentual de direito às prefeituras” (FEDERAL, 2016).

Isso acontece, acarretando prejuízos aos municípios, porque estes defendiam o repasse de valores, considerando o total que poderia ser arrecadado no Imposto de Renda (IR) e no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sem as desonerações concedidas pela União, pois, ao efetuar a projeção dos valores a serem recebidos, acabavam sendo prejudicadas por estes incentivos concedidos pela União.

Portanto, as transferências tributárias são receitas que os municípios recebem e que se mostram de suma importância para que estes possam prestar seus serviços públicos e, caso haja qualquer diminuição neste valor a ser recebido, acarretam em prejuízo na sua gestão.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho analisa as transferências constitucionais como receitas importantes para os municípios, especialmente os de pequeno porte.

Na busca de estudar tal problemática é realizado um estudo de caso do município de pequeno porte, Monteiro Lobato.

De acordo com Zanella (2012), estudo de caso é uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros. Assim, a característica principal é a profundidade do estudo.

Foi realizada pesquisa referente ao estudo de caso através do portal da transparência do citado município

De acordo com Yin (ZANELLA, 2012), um estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única, em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; baseia-se em várias fontes de evidências, bem como em outro resultado; e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados. O estudo de caso é utilizado quando o pesquisador investiga “uma questão do tipo ‘como’ e ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos a respeito do qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”

Assim, verificou-se no município de Monteiro Lobato a origem das receitas recebidas, bem como projeções dos valores efetuando-se uma comparação entre os valores recebidos a título de impostos e de transferências constitucionais.

3.1 ESTUDO DE CASO- MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE- MONTEIRO LOBATO

Segundo o IBGE, a população estimada do município de Monteiro Lobato, situado no Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo, no ano de 2017 é de 4.549 pessoas, sendo em 2016, o salário médio mensal foi de dois salários mínimos, sendo que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 foi de 0.710 e o PIB per capita (2015) de R\$ 12.150,69.

O Município é atualmente administrado pela Prefeita Daniela de Cássia Santos Brito, que também é presidente da AMITESP- Associação dos Prefeitos dos Municípios de Interesse Turístico do Estado e está situado a 132 km da capital paulista, na Serra da Mantiqueira.

A economia do município é baseada na produção agropecuária, sobretudo a leiteira, e atualmente está focada no desenvolvimento do turismo rural.

No ano de 2017, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Monteiro Lobato, através da Lei Municipal n ° 1.650, de 15 de setembro de 2017, a aprovação aconteceu após a realização de quatro audiências públicas que ocorreram entre maio e agosto de 2017.

Vale ressaltar que o Plano Diretor, de acordo com o artigo 182 da CF trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que, segundo o artigo 182 da CF tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Como já explicitado na Tabela 5 acerca do Índice FIRJAN, este se compõe através de cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, com pontuação variando entre 0 e 1, e, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município.

Assim, o gráfico 1 explicita de maneira didática, através dos cinco indicadores citados, como o Município está gerindo seus recursos, através da pontuação que lhe foi atribuída.



Gráfico 1-Índice Firjan de Gestão Fiscal – Monteiro Lobato

Fonte: Portal FIRJAN.

De acordo com o gráfico do índice FIRJAN, o município de Monteiro Lobato no ano de 2012 apresentou uma melhora na sua gestão fiscal, pois seu índice foi de 0,6156, o que se enquadra, conforme a Tabela 5, em moderado desenvolvimento do município, com base nos cinco indicadores: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida.

Ocorre que no ano de 2015, houve um declínio deste indicador, sendo considerado um índice de baixo desenvolvimento, chegando próximo ao índice de 2006 que desde então havia sido o mais baixo.

Ao verificar-se os índices obtidos no município de Monteiro Lobato, através do Índice FIRJAN, com Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, no ano de 2016, em que este encontrava-se com uma pontuação que significava de “baixo desenvolvimento”, mesmo em relação aos valores obtidos a título de transferências constitucionais, comparando-se com as outras receitas auferidas pelo município, percebe-se o quanto importante é o recebimento de tais valores para o município.

Na Tabela 6 constam os valores arrecadados a título de impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS) no período de janeiro a setembro de 2018, bem como os valores previstos de recebimento para o ano de 2018 e a arrecadação auferida até o dia 10 de setembro de 2018.

Tabela 6- Valores arrecadados de IPTU, ITBI E ISS (janeiro a setembro de 2018)

Especificação	Prev. Inicial	Prev. Atualizada	(continua)	
			Arrecadação - Janeiro a setembro 2018	Arrec. Total
IPTU – PRINCIPAL	250.000,00	250.000,00	140.924,21	140.924,21
IPTU - MULTAS E JUROS	1.000,00	1.000,00	3.171,42	3.171,42
IPTU - DÍVIDA ATIVA	50.000,00	50.000,00	93.849,43	93.849,43
IPTU - DÍVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	36.500,00	36.500,00	8.968,46	8.968,46
IPTU - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	500,00	500,00	512,38	512,38
IPTU - DÍVIDA ATIVA - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	1.000,00	1.000,00	2.383,25	2.383,25
ITBI - PRINCIPAL	50.000,00	50.000,00	122.102,79	122.102,79
ISS - PRINCIPAL	375.000,00	375.000,00	177.976,80	177.976,80
ISS - MULTAS E JUROS	13.000,00	13.000,00	6.153,39	6.153,39
ISS - DÍVIDA ATIVA	4.000,00	4.000,00	595,92	595,92
ISS - DÍVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	3.000,00	3.000,00	510,90	510,90
ISS - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	500,00	500,00	123,58	123,58
ISS - DÍVIDA ATIVA - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	1.000,00	1.000,00	162,28	162,28
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO-ESPECÍFICAS ESTADOS/D.F./MUNICÍPIOS	10.767.320,00	10.767.320,00	7.010.368,02	7.010.368,02
COTA-PARTE DO FPM - COTA MENSAL - PRINCIPAL	8.300.000,00	8.300.000,00	5.258.556,08	5.258.556,08
COTA-PARTE DO FPM - 1% COTA DE DEZEMBRO - PRINCIPAL	350.000,00	350.000,00	0,00	0,00
COTA-PARTE DO FPM- 1% COTA DE JULHO - PRINCIPAL	350.000,00	350.000,00	332.416,35	332.416,35
COTA-PARTE DO ITR - PRINCIPAL	160.000,00	160.000,00	31.743,71	31.743,71
COTA-PARTE-COMP. FINANCEIRA DE RECURSOS MINERAIS - PRINCIPAL	40.000,00	40.000,00	6.860,26	6.860,26
COTA-PARTE ROY- PARTICIPAÇÃO ESPECIAL- LEI 9478/97-PRINCIPAL	465.000,00	465.000,00	530.441,21	530.441,21
COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO - FEP - PRINCIPAL	60.000,00	60.000,00	124.659,94	124.659,94

Tabela 6- Valores arrecadados de IPTU, ITBI E ISS (janeiro a setembro de 2018)

Especificação	Prev. Inicial	Prev. Atualizada	Arrecadação - Janeiro a setembro 2018	Arrec. Total
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNAS - PRINCIPAL	114.520,00	114.520,00	83.285,89	83.285,89
TRANSFERÊNCIAS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO - PRINCIPAL	360.000,00	360.000,00	241.943,70	241.943,70
TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DO FNDE REFERENTES PNAE - PRINCIPAL	60.000,00	60.000,00	43.602,00	43.602,00
TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DO FNDE REFERENTES PNATE - PRINCIPAL	65.000,00	65.000,00	29.037,48	29.037,48
TRANSFERÊNCIA FINAN.ICMS-DESONERAÇÃO-L.C. Nº 87/96-PRINCIPAL	15.000,00	15.000,00	9.452,88	9.452,88
TRANSF.ESTADOS/DISTRITO FEDERAL E DE SUAS ETIDADES	4.454.700,00	4.454.700,00	3.209.259,74	3.209.259,74
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS-ESPECÍFICA ESTADOS/D. F/MUNICÍPIOS	4.454.700,00	4.454.700,00	3.209.259,74	3.209.259,74
COTA-PARTE DO ICMS - PRINCIPAL	2.900.000,00	2.900.000,00	2.165.969,26	2.165.969,26
COTA-PARTE DO IPVA - PRINCIPAL	450.000,00	450.000,00	346.195,83	346.195,83
COTA-PARTE DO IPI - MUNICÍPIOS - PRINCIPAL	16.000,00	16.000,00	17.637,15	17.637,15
COTA-PARTE-CONT.INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO-PRINCIPAL	25.000,00	25.000,00	17.265,76	17.265,76
COTA-PARTE ROY.-COMP.FIN. PROD. PETRÓLEO-LEI 7990/89-PRINCIPAL	10.000,00	10.000,00	11.148,24	11.148,24
TRANSF.REC.ESTADO P/ PROG.SAÚDE-REP. FUNDO A FUNDO-PRINCIPAL	120.000,00	120.000,00	38.636,50	38.636,50
TRANSF.CONVÊNIO DOS ESTADOS DEST. A PROG. EDUCAÇÃO-PRINCIPAL	900.000,00	900.000,00	589.697,00	589.697,00

Fonte. Portal da Transparência de Monteiro Lobato- período 01 de janeiro de 2018 a 10 de setembro de 2018

De acordo com a tabela 6, em relação ao ITBI até o momento, arrecadou-se mais que o dobro do estimado (valores atualizados até o mês de setembro de 2018). O ISS arrecadou até o momento, próximo a previsão estimada, considerando o mês do ano em que se encontra (setembro de 2018).

Diante disso, verifica-se que no município de Monteiro Lobato no ano de 2018 o ISS foi o imposto que maior receita obteve.

O município de Monteiro Lobato é um exemplo típico dos municípios de pequeno porte no Brasil, estando ele localizado precipuamente em área rural e, por isso, sua arrecadação com o IPTU foi baixa em comparação com a previsão inicial, considerando o último quadrimestre do ano.

Tabela 7- Dados do ano de 2017 sobre receitas e transferências correntes do município de Monteiro Lobato

	2017
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	1.456.281,92
Impostos	1.414.982,35
Taxas	41.299,57
Contrb. de Melhoria	0,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	16.654.870,34
Cota-Parte FPM	7.266.293,69
Transf. L.C. nº 87/96	18.276,98
<hr/>	
Cota-Parte ICMS	3.619.652,34
Cota-Parte IPI-Exportação	26.519,23
Cota-Parte ITR	50.354,07
Cota-Parte IOF-Ouro	0,00
Cota-Parte IPVA	463.382,45
Transf. de Recursos SUS	696.363,39
Da União para o Município	677.730,33
Outras Receitas do SUS	18.633,06
Transf. Recursos do FUNDEB	1.814.287,00
Complem. da União ao FUNDEB	0,00
Cota-Parte Contri. Salário-Educação	0,00
Transf. do FNDE	361.201,97
Outras transf. Vinc. à Educação	54.966,75
Outras transferências	1.828.930,26

Fonte. Portal da Transparência de Monteiro Lobato- dados do ano de 2017

Como verifica-se nas Tabelas 6 e 7, os valores recebidos a título de transferências correntes são aproximadamente quinze vezes maiores em relação aos recebidos pelo município a título de receitas de impostos.

Ocorre que, em razão das semelhantes dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte, verifica-se que as soluções para que haja uma melhor gestão, acabam sendo praticamente as mesmas, com pequenas especificidades, como por exemplo, no caso de municípios turísticos, que é justamente o caso de Monteiro Lobato.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Com relação à receita tributária auferida pelos entes, de acordo com a Ilustração 1, verificamos que os valores referentes aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, ainda se mostram insuficientes, em razão do município ser o ente mais próximo da população e responsável pela grande maioria dos serviços básicos, sendo justamente os que possuem a menor participação na repartição federativa dos recursos.

Até mesmo porque, como demonstrado ao longo do estudo é necessária uma distribuição dos recursos de maneira mais justa e equilibrada para os municípios. Corroborando o afirmado, “de acordo com o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), as transferências federais e estaduais corresponderam a mais de 75% do orçamento em 82% das 5.568 prefeituras em 2016. Essa grande dependência pode ser constatada após a análise dos números sobre a Receita Disponível entre os três entes da federação, indicando que a União fica com 50% da arrecadação, os Estados com 31% e os Municípios com apenas 19% de todo o bolo tributário nacional” (TOBIAS, 2017).

Além disso, conforme demonstrou-se no capítulo que tratou das transferências voluntárias, diversas desonerações tributárias foram feitas ao longo dos anos pelos Estados e União (IR e IPI), ou seja, quando o ente que recebe o recurso decide fazer renúncias de valores, como por exemplo quando a União decide excluir o IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados para estimular o comércio, acarretando na redução dos valores recebidos pelos Municípios através do FPM, e também, no ingresso de ações judiciais pelos municípios, questionando a redução indireta dos valores a serem recebidos a título de transferências constitucionais. É o que mostra a Receita Federal ano de 2017, "(...) a União deixou de receber R\$ 276 bilhões, o equivalente a 20,4% da arrecadação total e a 4,1% de todas as riquezas geradas pelo país no ano”(JASPER, 2018).

Com relação a área da saúde, que já gera gastos significativos aos municípios, estes têm aumentado, em razão da “judicialização da saúde”, que se dá quando o paciente exige que o Município arque com valores relacionados a tratamentos inicialmente não previstos na rede pública, como remédios de alto custo, por exemplo, o que acaba acarretando gastos inicialmente não previstos pelo Município.

Até mesmo porque, como dito ao longo do trabalho, os municípios de menor porte demográfico dependem mais dos valores recebidos a título de FPM que dos demais tributos de sua competência.

Podemos citar ainda, de uma maneira geral, acerca da impossibilidade na correta e adequada aplicação da legislação, o que diz respeito à fiscalização tributária, que ocorre principalmente pela falta de estrutura nos Municípios (patrimonial e de pessoal).

Portanto, verifica-se a importância do município para a prestação dos serviços públicos, em especial, a educação e a saúde e, o quanto reflete as decisões em níveis Estaduais e Federais em razão da alta carga de responsabilidade que o município possui perante sua população.

4.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo proposto no presente trabalho foi o de aferir a arrecadação do município de Monteiro Lobato para que este cumpra com os serviços de sua competência, em razão da dependência dos repasses constitucionais.

Inicialmente, verificamos, como consta no objetivo geral, que as receitas mais valiosas dos municípios de pequeno porte são as transferências constitucionais.

Posteriormente, em relação aos objetivos específicos, as receitas e os valores recebidos a título de transferências constitucionais, estes foram obtidos através do portal da transparência do município de Monteiro Lobato.

As destinações das receitas não puderam ser identificadas através do citado portal.

A seguir, de acordo com o pretendido no objetivo específico deste trabalho, apresenta-se soluções para que as receitas municipais sejam otimizadas.

Primeiramente, caso fossem realizadas alterações na lei ou Emenda à Constituição, que dependem do Governo Federal, poderiam auxiliar os municípios, de uma maneira geral, a auferirem maior arrecadação de receita, abarcando nessa hipótese, os casos de “judicialização da saúde”, bem como em aumentar os valores referentes ao ressarcimento dos procedimentos médicos pelo Sistema Único de Saúde que se encontram desatualizados há mais de 20 anos.

Nesse sentido, o equilíbrio fiscal em relação à disparidade dos impostos em relação aos demais entes federativos (Ilustração 1), é importante não só para o reestabelecimento da proporção, como também para a manutenção dos recursos que são direcionados às políticas públicas municipais, e é por esse motivo que se defende a ideia de que os municípios sejam contemplados com a competência de mais tributos ou até mesmo maiores percentuais com relação aos repassados hoje pelos Estados e União a título de transferências constitucionais.

Os municípios de pequeno porte, em suma, sofrem dos mesmos problemas e, para que haja uma melhor gestão pública municipal, deveria haver um maior enfoque na cobrança e na arrecadação tributária, que poderia ser otimizada através da atualização do Código Tributário Municipal, conjuntamente com uma efetiva cobrança de ações judiciais em andamento, com

parcelamentos, bem como a atualização de valores do IPTU de acordo com a real valorização do imóvel.

Neste ponto, com relação à dívida ativa, esta é fundamental para manter a arrecadação própria do município, pois tais valores já foram considerados em orçamento. Logo, findo o exercício, os devedores deverão ser obrigatoriamente inscritos em dívida ativa e a Administração Municipal deverá agilizar a cobrança de todos os processos para o recebimento do tributo não pago, ou seja, da cobrança amigável, da cobrança judicial e da execução, devendo ser avaliados os custos das ações judiciais (gastos com a execução, maiores que o valor da dívida).

Acrescentando, nesta seara de tributos, a negociação e o refinanciamento da dívida são formas bastante importantes de recuperar valores não pagos, porém, devem ser observados o número de parcelas e os juros aplicados, pois ao serem realizadas muitas parcelas, é comum que não ocorra o cumprimento do acordo pelo contribuinte, sendo assim, prazos menores e aplicação de multa e juros condizentes com a realidade econômica, resultam em melhor recebimento desses débitos repactuados

Não se pode esquecer que a implantação de uma gestão mais eficiente dos recursos, como por exemplo, através da capacitação e aprimoramento dos gestores públicos, corte de despesas, como, por exemplo, corte das horas-extras e a redução do número de cargos comissionados, também é fator primordial para a melhoria na arrecadação.

No caso de Monteiro Lobato, especificamente, trata-se de um município com potencial interesse turístico, o que pode gerar uma outra importante fonte de arrecadação. Tanto, que a atual prefeita é presidente da AMITESP- Associação dos Prefeitos dos Municípios de Interesse Turístico do Estado, o que demonstra a importância nessa área ainda não totalmente explorada no município.

REFERÊNCIAS

ALBERT, Carla Estefânia. **Análise sobre a judicialização da saúde nos Municípios**. Revista Técnica CNM 2016. Disponível em <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/An%C3%A1lise%20sobre%20a%20Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Sa%C3%BAde%20nos%20Munic%C3%ADpios.pdf> Acesso em 02 de outubro de 2018

ALVES JUNIOR, Flavio Martins. Flavio Martins Alves Junior, **Curso de Direito Constitucional**, ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2017, São Paulo.

ANSELMO, João Luis. **Tributo Municipal**. São Paulo, CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. 2013. Disponível em <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>> Acesso em 09 de agosto de 2018.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. 2016. Universidade de São Paulo, **Revista de Contabilidade**. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/2352/235245929007/>> Acesso em 05 de agosto de 2018.

BRAGHINI, Marcelo. **Direito Financeiro**., 2ª edição. Salvador Editora Jus Podivm 2016.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 12 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 15 de agosto de 2004.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm> Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 116 de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm> Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASILIA, Ministério do Turismo. **Novo mapa turístico de São Paulo tem 432 municípios**- 14 de setembro de 2017, 10h21. Brasília- DF. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br/assuntos/8160-novo-mapa-tur%C3%ADstico-de-s%C3%A3o-paulo-tem-432-munic%C3%ADpios.html>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 4ª edição. Editora de Direito. 2001.

BREMAEKER, François E. J. **Posicionamento em relação à crise financeira (medidas de médio e longo prazos)**. 26/03/2009 - 11:45:09 - Última Atualização: 02/04/2009 - 22:01:32. Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_texto&texto_id=15> Acesso em 09 de agosto de 2018.

_____,. **A importância do ISS para os Municípios**. Rio de Janeiro, março de 2017 Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/119D75C6-D89E-0784-ADA1E07E2F609DE714032017054331.pdf&i=3073> Acesso em 07 de agosto de 2018.

_____, **O Potencial de arrecadação do ISS**. Rio de Janeiro, dezembro de 2016 Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/91FE8041-B958-F673-35501811CD4841E822122016052231.pdf&i=3063> Acesso em 04 de agosto de 2018.

_____,. Salvador, junho de 2013. **Como aumentar as receitas municipais: o caso de Municípios turísticos (Estudo Técnico nº 247)**. Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/31D40E30-B5D8-5EE5-7F35CA9FACD91A6912062013083918.pdf&i=2381> Acesso em 06 de agosto de 2018.

BREMAEKER, François E. J. **O potencial de arrecadação do IPTU**. Rio de Janeiro, dezembro de 2016. Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/BF511950-96B8-0699-DAA965B581B250028122016014806.pdf&i=3065> Acesso em 05 de agosto de 2018.

CANZIAN, Fernando. **Ranking de Eficiência dos Municípios – Folha**. 27/08/2016. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. Disponível em <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>> Acesso em 02 de setembro de 2018.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. 13ª edição, Editora Saraiva. 2010.

DOMICIANO, Humberto. Diário do Grande ABC - 21/01/2018 | 07:59. **Defasagem na tabela do SUS preocupa prefeituras**. Disponível em <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/2822589/defasagem-na-tabela-do-sus-preocupa-prefeituras>> Acesso em 06 de agosto de 2018.

DUARTE, Alessandra. **Estudo da Firjan aponta que 83% dos Municípios não se sustentam**. 17/03/2012 18:32 / atualizado 18/03/2012 23:41. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-da-firjan-aponta-que-83-dos-municipios-nao-se-sustentam-4341519> Acesso em 03 de agosto de 2018.

ELEITORAL, Tribunal Superior. Assessoria de Comunicação. **Conheça as principais atribuições do prefeito.** 13 de agosto de 2016. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/conheca-as-principais-atribuicoes-do-prefeito>> Acesso em 11 de agosto de 2018.

FEDERAL Governo. **Transferências Constitucionais.** Disponível em <<https://www.bb.com.br/portalbb/page100,110,4554,11,0,1,3.bb>> Acesso em 09 de agosto de 2018.

FEDERAL, Supremo. **Desonerações de impostos federais impactam repasse a município, decide STF.** 17/11/2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746>> Acesso em 25 de agosto de 2018.

HERUSSO, HEITOR. **Estudo mostra que municípios elevaram custos com saúde entre 2010 e 2016.** 04/03/2018. Disponível em <<http://www.odiariodemogi.net.br/estudo-mostra-que-municipios-elevaram-custos-com-saude-entre-2010-2016/>> Acesso em 03 de setembro de 2018

IBGE, Agência de Notícias. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017.** 31/08/2017. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017>> Acesso em 27 de agosto de 2018.

IBGE, **Indicadores Sociais. 2000.** Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm> Acesso em 28 de agosto de 2018.

JASPER, Fernando. **Governo está quebrado. Mas abre mão de impostos a perder de vista.** 18/04/2018. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-esta-quebrado-mas-abre-mao-de-impostos-a-perder-de-vista-dlgibp161b6txqhxquvf9hxba/>> Acesso em 23 de setembro de 2018.

PAULO, **Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo.** Disponível em <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

FISCAL, Índice Firjan de. **Recorte Municipal de abrangência Nacional.** Ano Base 2013, junho 2015. Disponível em <http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/A5B876F0-B4BE-5A1D-D3CB0CAA3430D33030062015062143.pdf&i=2980> Acesso em 08 de agosto de 2018.

GROSSO, **Secretaria da Fazenda do Estado do Mato Grosso.** Notícias. Disponível em <<https://sefaz-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2053440/e-preciso-diferenciar-desoneracao-de-incentivos-fiscais-diz-eder-moraes>> Acesso em 08 de agosto de 2018.

JUSTICA, Superior Tribunal de. **Cobrança de ISS ocorre no local onde o serviço foi prestado.** 23 de agosto de 2010. Disponível em <<http://www.tributomunicipal.com.br/portal/index.php/blog/iss/item/509-cobranca-de-iss-ocorre-no-local-onde-o-servico-foi-prestado>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

HARADA, Kioshi. **Direito Financeiro e Tributário**. Editora Atlas. 26ª edição. 2016.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª edição. Editora Jus Podivm, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2017.

LOBATO, **Prefeitura Municipal de Monteiro**. Disponível em <http://monteirolobato.sp.gov.br/web/?page_id=4004> Acesso em 22 de junho de 2018.

MAGRI, Kelly. **Novo pacto federativo entre União, Estado e municípios é discutido por políticos e empresários**. 10/05/2014. Disponível em <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/novo-pacto-federativo-entre-uniao-estado-e-municipios-e-discutido-por-politicos-e-empresarios>> Acesso em 23/09/2018.

NERY JUNIOR, Nelson Nery. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5ª edição revista atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**, 3ª edição, editora Método, São Paulo. 2009.

MESSA, Ana Flavia. **Direito Tributário e Financeiro**, 4ª edição, Editora Rideel. São Paulo. 2011

MUNICIPIOS, Associação Mineira de. **Os Municípios e a Arrecadação das Receitas Próprias**. Disponível em <<http://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>> Acesso em 08 de agosto de 2018.

MUNICÍPIOS, Associação Paulista. Destaque. **AMITESP se consolida com a homologação da Lei que cria os primeiros 20 Municípios de Interesse Turístico**. 02/06/2017. Disponível em <<http://www.apaulista.org.br/2017/06/02/amitesp-se-consolida-com-homologacao-da-lei-que-cria-os-primeiros-20-municipios-de-interesse-turistico/>> Acesso em 11 de agosto de 2018.

PAULO, Governo do Estado de. **Coordenadoria de Gestão Estratégica – CGE**. Disponível em <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1600.pdf>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário. Constituição e Código tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 11ª edição. Editora Livraria do Advogado. 2009.

PENA, Rodolfo F. Alves. **“Cidade e Município: qual é a diferença?”**; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilescuela.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>>. Acesso em 06 de setembro de 2018.

PENA, Rodolfo F. Alves, **Qual é a diferença entre cidade e município?** Disponível em <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/qual-diferenca-entre-cidade-municipio.htm>> Acesso em 06 de setembro de 2018.

PEIXOTO, Alice Emmanuele Teixeira, 13 de outubro de 2016. **4 Problemas da gestão pública municipal no Brasil.** Disponível em <<http://www.politize.com.br/gestao-publica-municipal-no-brasil-problemas/>> Acesso em 05 de agosto de 2018.

PINTO, Jose Marcelino Rezende. **Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafio dos Municípios.** Agosto/Setembro 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a08v44n153.pdf>> Acesso em 03/09/2018.

ROMMEL, Celso. 29/04/2018. Opinião Elson Andrade: Brasil – **Um país estagnado pela usura rentista.** Disponível em <<http://ipiauonline.com.br/opiniao-elson-andrade-brasil-um-pais-estagnado-pela-usura-rentista/>> Acesso em 07/09/2018.

SABBAG, Eduardo **Manual de Direito Tributário.** 3ª edição Editora Saraiva, São Paulo. 2011.

SANTANA, Adriel. 26 de outubro de 2015. **4 Fatos importantes sobre os municípios brasileiros.** Disponível em <<http://jusliberdade.com.br/4-fatos-importantes-sobre-os-municipios-brasileiros/>> Acesso em 05 de agosto de 2018.

SANTARRITENSE, O. **Redação. Municípios De Pequeno Porte De SP Se Unem Para Fortalecer A AMPESP.** 20 de fevereiro de 2018. Disponível em <<https://www.osantarritense.com.br/2018/02/municipios-de-pequeno-porte-de-sp-se.html>> Acesso em 07 de agosto de 2018.

SPITZCOVSKI, Celso. **Direito Constitucional,** 9ª edição, Editora Método, São Paulo, 2009

TOBIAS, Pedro. **Novo pacto federativo.** 11/08/2017. Disponível em <https://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=249226> Acesso em 23/09/2018.

ZANELLA Liane Carly Hermes, **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração, Ministério da Educação.** 2012.