



**PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS E TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA
MUNICIPAL**

**BRAZILIAN FEDERATIVE PACT: CONSIDERATIONS ON PUBLIC
POLICIES AND TAXES OF MUNICIPAL COMPETENCE**

<i>Recebido em:</i>	16/07/2018
<i>Aprovado em:</i>	03/10/2018

Lucas Mendes¹

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis²

RESUMO

No tema específico deste trabalho, será apresentado o desenho do pacto federativo brasileiro, no tocante as competências municipais de políticas públicas positivadas na Constituição Federal de 1988, bem como os tributos municipais. Faz-se necessária a problematização sobre o tema, afim de apurar se há, no plano normativo, um desequilíbrio entre as responsabilidades de ofertar políticas públicas e a capacidade arrecadatória dos entes municipais. Diante deste contexto, o objetivo do artigo é discutir se o sistema

¹ Mestrando em Direito; Advogado. Endereço eletrônico: lucas_gmendes@hotmail.com

² Doutora em Educação pela UNICAMP (2012); Mestre em Educação pela PUC-Campinas (2007); Professora MS 3.1 da UNICAMP, pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE da Faculdade de Educação e do Laboratório de Ensino de Redes Técnicas e Sustentabilidade Socioambiental - FLUXUS da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, ambos da UNICAMP. E-mail: anaelisasqa@gmail.com



tributário desenhado no texto constitucional, em especial no que diz respeito à previsão dos tributos municipais e sua respectiva capacidade arrecadatória, é prejudicial aos municípios e, em contrapartida, benéfico à União, considerando, ainda, as obrigações municipais de ofertar políticas públicas, notadamente na área da educação. Através de uma análise teórico normativa, apurou-se que o sistema tributário nacional, desenhado na Constituição Federal de 1988, resulta em ínfima arrecadação aos entes municipais e enorme concentração de responsabilidades no campo das políticas públicas, em especial na área da educação.

PALAVRA-CHAVE: sistema tributário; tributos municipais; políticas públicas municipais; educação.

ABSTRACT

In the specific theme of this work, the draft of the Brazilian federal pact will be presented, regarding the municipal competences of public policies positivadas in the Federal Constitution of 1988, as well as the municipal taxes. It is necessary to problematise the subject in order to determine if there is, at the normative level, an imbalance between the responsibilities of offering public policies and the collection capacity of municipal entities. In this context, the objective of the article is to discuss whether the tax system designed in the constitutional text, especially with regard to the forecasting of municipal taxes and their respective collection capacity, is detrimental to municipalities and, on the other hand, beneficial to the Union, considering , the municipal obligations to offer public policies, especially in the area of education. Through a normative theoretical analysis, it was found that the national tax system, designed in the Federal Constitution of 1988, results in a very small collection of municipal entities and a huge concentration of responsibilities in the field of public policies, especially in the area of education.

KEYWORDS: tax system; municipal taxes; municipal public policies; education



INTRODUÇÃO.

A concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, através da realização de políticas públicas, é de extrema relevância para a qualidade do país, visto que, quanto mais o Estado for eficaz em realizar essa inafastável tarefa, espera-se maior inserção social, boa educação pública, segurança, saúde, respeito à dignidade da pessoa humana e acesso à serviços públicos em geral.³

O texto da Constituição Federal de 1988 possui alta carga valorativa, eficácia vertical dos valores trazidos em seu texto⁴, previsão expressa de amplo rol de direitos e garantias fundamentais e metas e programas de políticas públicas que devem vincular a atuação estatal, com o objetivo de concretizar os direitos fundamentais.⁵

Ainda, a Constituição Federal de 1988, em seu título III, dispõe sobre a organização político-administrativa do estado brasileiro e as respectivas competências da União, dos Estados e dos Municípios.

No que diz respeito aos Municípios, a Constituição Federal de 1988 delimita enormes responsabilidades e competências de prestação de serviços públicos para a população, tais como saúde, educação e transporte coletivo, todas previstas no rol do artigo 30.

Para os entes federados realizarem as políticas públicas para efetivar os direitos previstos no texto constitucional é necessária enorme quantidade de recursos financeiros,

³ DRAIBE, Sonia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org). Políticas Públicas no Brasil, Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.

⁴ STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. Pg 165 ss.

⁵ BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8 ed. São Paulo: Renovar. Cap. IV.



visto que haverá intensa atuação estatal. Para fazer frente a tamanha demanda, os entes federados têm no tributo sua maior fonte de renda: para o ano de 2018, por exemplo, está previsto receita total de R\$ 3.506.421.082.632,00 (três trilhões, quinhentos e seis bilhões, quatrocentos e vinte e um milhões, oitenta e dois mil, seiscentos e trinta e dois reais), sendo R\$ 1.625.647.682.049,00 (um trilhão, seiscentos e vinte e cinco bilhões, seiscentos e quarenta e sete milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, quarenta e nove reais) a título de receita fiscal, R\$ 723.557.975.629,00 (setecentos e vinte e três bilhões, quinhentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e setenta e cinco mil, seiscentos e vinte e nove reais) referentes à seguridade social e, por fim, R\$ 1.157.215.424.954,00 (um trilhão, cento e cinquenta e sete bilhões, duzentos e quinze milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, novecentos e cinquenta e quatro reais) decorrentes de refinanciamento da dívida pública.⁶

O Direito Tributário, portanto, é responsável por regulamentar a principal receita pública, o tributo. As receitas públicas são divididas entre originária e derivadas⁷, sendo o tributo receita derivada por excelência. Aqui, o Município obtém recursos financeiros apenas exercendo o seu poder de estado.

Nessa linha, o Direito Tributário deve ser visto como uma importante ferramenta para que o Município tenha capacidade financeira de realizar as políticas públicas de sua competência, concretizando os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Sendo assim, o presente artigo está organizado de forma que, na primeira seção serão apresentadas, de forma teórico normativa, as competências municipais previstas na Constituição Federal de 1988, com atenção especial à educação, política pública pincelada para ilustrar a problematização do debate. Na segunda seção serão descritos os impostos de competência municipal, com intuito de problematizar o sistema tributário desenhado pela

⁶ BRASIL. Lei n. 13.587, de 02 de janeiro de 2018. Dispões sobre receita e despesa da União para o ano de 2018. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 03 jan. 2018. Art. 2º.

⁷ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e tributário*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2017.



Constituição Federal de 1988, que é prejudicial aos Municípios. Por fim, na seção das considerações gerais, será proposta a discussão sobre as competências municipais positivadas na Constituição Federal de 1988, em contraposição ao sistema tributário, que desprivilegia os Municípios em benefício dos Estados e da União.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÂMBITO MUNICIPAL

O debate sobre políticas públicas está cada vez mais em evidência, dado ao avanço do Estado de Bem-Estar Social, em especial nas democracias avançadas⁸, e, também, a positivação constitucional de direitos fundamentais

Ainda, "o Estado de Bem-Estar, por muito tempo e em bom número de estudos, foi postulado como uma instituição exclusiva de países desenvolvidos, quem sabe tão somente de países europeus"⁹.

O Brasil, embora não se enquadre no conceito de países desenvolvidos, pode ser considerado um Estado de Bem-Estar social, a despeito de suas especificidades¹⁰. Para tanto, visando concretizar as políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 consagrou inúmeros direitos sociais, entre eles a saúde, educação e transporte, no caput do artigo 6¹¹, ao dispor:

⁸ DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação: *Sociologias*. 2011, n.27, pp 220-254. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Acesso em 21/05/2018.

⁹ DRAIBE, Sonia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org). *Políticas Públicas no Brasil*, Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.

¹⁰ AURELIANO, Liana.; DRAIBE, Sonia. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. In *Economia e Desenvolvimento 3*, MPAS e CEPAL, Brasília. 1989.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Anne Joyce Angher et al. 22^o ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Vade Mecum Saraiva).



Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988)

Além disto, a Constituição Federal de 1988 delimitou em seu texto, nos artigos 21, 25 e 30, ao consagrar a descentralização da concretização das políticas públicas, as respectivas competências da União, dos Estados e dos Municípios, no tocante a este assunto.

O termo competência, na razão jurídica, pode significar capacidade, no sentido de poder, em virtude do qual o ente possui legalmente atribuição para conhecer determinados assuntos jurídicos e legislar sobre eles.¹²

A Constituição Federal de 1988, no título III, nos capítulos I, II, III e IV, outorga à União, aos Estados e aos Municípios, autoridade jurídica para deliberarem sobre determinados temas, resolvendo-os conforme seus melhores interesses.

A competência pode ser comum entre os entes, de acordo com o artigo 23, caput, da Carta Magna, ou ser privativa, como por exemplo, no caso dos Municípios, as competências previstas no artigo 30, também da Carta Magna. A conferir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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;

¹² SILVA DE PLÁCIDO. *Vocabulário Jurídico*. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.



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. (Brasil, 1988)

Do artigo transcrito, em decorrência do tema e do modelo do presente trabalho, merecem destaque os incisos VI, VII e VIII, que delegam ao Município a competência de oferecer políticas públicas na área da educação, da saúde, e, também, serviços públicos locais, incluindo de transporte coletivo.

Políticas públicas nas áreas da saúde, educação e transporte coletivo demandam capacidade de planejamento e financiamento, tamanha a importância de tais serviços para a população em geral. No que diz respeito a educação, política pública elencada para elucidar o debate, é responsabilidade do Município implementar a educação infantil, também conhecida como pré-escolar, e ensino fundamental, em observância da Lei de Diretrizes e



Bases da Educação Básica, número 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e alterações posteriores. À luz dessa legislação, caberá aos Municípios:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A educação básica envolve três níveis de ensino, quais sejam a educação infantil, que atende crianças de 0 a 6 anos de idade, o ensino fundamental, para crianças de 7 a 14 anos



de idade, e o ensino médio, para alunos de 15 a 17 anos¹³. O Brasil possui 186,1 mil escolas de educação básica, sendo 114,7 mil, praticamente dois terços, sob responsabilidade dos Municípios.¹⁴

O ensino fundamental, por previsão legal¹⁵, deve ser ofertado pelos Estados e Municípios, “sendo que essas duas operam de modo inteiramente independente”¹⁶. Por consequência, há diferença de investimento financeiro nessa área, o que resulta em diferença na carreira dos professores e, inclusive, disparidade qualitativa.

Porém, das escolas que oferecem ensino fundamental, se separadas por dependência administrativa, 71,20% estão sob responsabilidades dos entes municipais, enquanto apenas 10,3% são de competência estadual¹⁷. Perceba que, nesse aspecto, há enorme concentração de responsabilidades na área da educação para os entes municipais.

De toda sorte, como bem ressaltado por Teixeira de Freitas e Espíndola Fernandes¹⁸, “a investigação das redes escolares municipais se justifica pela importância do município no federalismo brasileiro com a sua instituição (BRASIL, 1988), como ente federativo, com

¹³ REZENDE PINTO, José Marcelino. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes. *Paidéia Ribeirão Preto*. 1996, n.10-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1996000100002>. Acesso em 21 junho 2018.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. 2012. 259 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000895163>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

¹⁴ Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018.

¹⁵ Artigo 10, da Lei n. 9.394/96

¹⁶ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo perspec.* 2004, vol. 18, n.2, pp 17-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 17/05/2018.

¹⁷ Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018.

¹⁸ TEIXEIRA DE FREITAS, Dirce Nei; ESPÍNDOLA FERNANDES, Maria Dilnéia. Educação municipal e efetivação do direito à educação. *Avaliação e políticas públicas em educação*. 2011, vol. 19, n.72. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22/06/2018.



responsabilidades e deveres próprios", e concluem que o modelo educacional posto em vigência atribui enormes desafios e responsabilidades ao ente municipal.

Em suma, aos olhos da lei, os Municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as suas competências. Numa análise do texto positivado, há, como demonstrado, importantes responsabilidades a serem cumpridas pelos entes municipais no campo de políticas públicas educacionais.

O Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP), em 2007, criaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para medir a qualidade da educação, numa escala que vai de zero a dez¹⁹. O MEC, com base nos resultados desse índice, traça as metas e objetivos da educação no país como um todo, positivadas por meio da lei n. 13.005/2014, a qual dispõe sobre Plano Nacional de Educação, a vigorar entre 2014 e 2024, conforme disposto em seu artigo 1º.

O resultado do IDEB auxilia o MEC a oferecer apoio técnico ou financeiro aos Municípios com índices insuficientes na qualidade de ensino. Vale dizer que, atualmente, todos os Municípios do país estão compromissados com o MEC para melhorar a qualidade da educação, a partir dos resultados do IDEB.

Para ilustrar, no Brasil, apenas 13% (treze por cento) dos alunos matriculados até o nono ano, na rede municipal de ensino, atingiram nível de conhecimento adequado em matemática. Para ficar somente na região sudeste, o estado de Minas Gerais, o número é de 22% (vinte e dois por cento); em São Paulo, o percentual atingiu 18% (dezoito por cento); no Rio de Janeiro, o número cai para 15% (quinze por cento); e, por fim, no Espírito Santo, o número é de 17% (dezessete por cento).²⁰

¹⁹ Portal do Ministério da Educação. <<http://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/educacao-infantil/138-programas-e-acoes-1921564125/ideb-indice-de-desenvolvimento-da-educ-basica-878961830/273-como-melhorar-seu-ideb-sp-1143596099>>. Acesso em 04/06/2018.

²⁰ <<http://www.qedu.org.br/estado/113-minas-gerais/compare>>. Acesso em 04/06/2018.



Extrai-se dos números apontados que a rede pública de ensino, de âmbito municipal, é deficiente ao não conseguir ofertar ensino básico, nível do fundamental, de qualidade, visto que apenas 13% (treze por cento) dos alunos, até o nono ano, tiveram competência para resolução do conteúdo adequado em matemática.

Não se deve atribuir tais resultados, de forma exclusiva, ao sistema tributário brasileiro vigente desde 1988, que concentra a maior parte arrecadatória em poder da União e a menor parte em benefício dos Municípios, mas é necessário jogar um feixe de luz nesses dados para demonstrar que a rede municipal de ensino carece de resultados melhores, os quais se relacionam com saúde financeira, vale dizer, maior investimentos.

2 TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Antes de discorrer sobre os tributos de competência dos Municípios, é importante apresentar o princípio federativo adotado no Brasil e estampado na Constituição Federal de 1988.

O modelo federativo vigente no Brasil está disposta logo no artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988, que diz: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”.²¹

O caput do artigo 18º, da mesma Carta Magna, ao dispor sobre a organização político-administrativa do país, complementa o modelo federativo, nos seguintes termos: “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”.²² Da leitura dos artigos mencionados, conclui-se que a organização política-

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Anne Joyce Angher et al. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Vade Mecum Saraiva).

²² Ibid.



administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todos, nos termos da lei maior, possuem autonomia própria.

Não se deve confundir autonomia entre os entes e a soberania. Soberania, de acordo com o inciso I, do artigo 1º, do texto constitucional, é fundamento e qualidade exclusiva da República Federativa do Brasil. Os Estados membros e os Municípios, embora sejam autônomos nas relações entre si, e também com a União, não gozam de soberania.

Compreender o princípio federativo é de suma importância para a compreensão da divisão das competências traçadas na Constituição Federal, pois é em decorrência do respeito ao pacto federativo que três entes distintos e autônomos convivem e legislam de forma harmônica, cada um sobre assuntos de sua respectiva competência. Sob o ponto de vista legislativo, por exemplo, haverá três entes distintos legislando sobre diversos assuntos, inclusive tributário.

O professor Roque Antônio Carrazza²³, ao explicar o assunto, afirma que:

Esta igualdade jurídica absolutamente não significa que a União e os Estados se confundem, mas, apenas, que suas atribuições, conquanto diversas, correspondem a feixes de competência postos em atuação mediante princípios e normas estatuídas na *lex major*. As diferenças entre eles não estão, repetimos, nos níveis hierárquicos que ocupam; estão, sim, nas competências distintas que receberam da própria Constituição.

Vale dizer que não há hierarquia entre as normas da União, dos Estados e dos Municípios. Todas as leis estarão no mesmo nível jurídico e devem estar de acordo com o

²³ CARRAZZA. Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30 ed. São Paulo: Método, 2015. P170



teor da lei maior, que prevê, de forma minuciosa, as diferentes competências legislativas, em especial, a competência legislativa sobre matéria tributária.

Os tributos podem ser classificados, à luz do Código Tributário Nacional, artigo 5º, e da Constituição Federal de 1988, artigo 145, em cinco espécies distintas, quais sejam os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais e os empréstimos compulsórios.²⁴

Além dos impostos, tributos de maior importância financeira, os Municípios podem instituir taxa de iluminação pública, taxa pelo exercício do poder de polícia, contribuição de melhoria e contribuição social para custear a previdência dos servidores municipais. Estes tributos possuem receitas vinculadas, ou seja, todo recurso financeiro arrecadado em decorrência da instituição de algum desses tributos deverá ser destinado ao motivo pelo qual ocorreu o fato gerador²⁵, não podendo ser, em regra, destinada a outra finalidade, como por exemplo, investimento em políticas públicas na área da educação.

A área de atuação legislativa para instituição dos impostos, de competência dos Municípios, está prevista no artigo 156, nos seguintes dizeres:

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 a sua aquisição;

²⁴ ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 11ed. Salvador: JusPodivm, 2017. pg. 53ss.

²⁵ *Ibidem*. pg. 116.



III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.²⁶

Extrai-se do artigo anteriormente transcrito que cabe ao Município, em matéria tributária, legislar e cobrar Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Transmissão Inter Vivos, a Qualquer Título, por Ato Oneroso (ITBI); e, por fim, Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos no rol do artigo 155, também da Constituição Federal (ISSQN).

O Município, mediante edição de lei ordinária, poderá instituir o IPTU, imposto que recai sobre o proprietário de bem imóvel que esteja localizado na zona urbana do respectivo ente.

Também caberá ao Município a instituição do ITBI. A título de curiosidade, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 35, prevê que a instituição deste imposto é de competência dos Estados, e não dos Municípios. Vale lembrar que esta lei é de 1966, anterior, portanto, a Constituição Federal. Dessa forma, o citado artigo, com o advento do texto constitucional, restou derogado.

Ainda, caberá aos Municípios, mediante edição de lei própria, a instituição do ISSQN, excluindo-se os serviços previsto no artigo 155, da lei maior, que são tributados mediante imposto de competência dos Estados.

É válido ressaltar que, à luz do artigo 147²⁷, parte final, da Constituição Federal, caberá ao Distrito Federal, ao exercer a competência tributária cumulativa, instituir, em seu território, os impostos de competência dos Municípios, citados anteriormente.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Anne Joyce Angher et al. 22^o ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Vade Mecum Saraiva).

²⁷ Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.



Somando-se as receitas obtidas pela instituição ou cobrança dos tributos de sua competência, os Municípios recebem, em virtude da repartição de receitas tributárias, prevista nos artigos 158 e 159, ambos da Constituição Federal de 1988, parte da arrecadação de tributos arrecadados pelos Estados e, também, pela União.

Há, por fim, as receitas advindas de transferências voluntárias da União e de fundos financeiros, a exemplo do Fundo de Participação do Município (FPM), que auxilia os municípios com transferências de parte dos valores arrecadados pela União, a título de IR e de IPI, sobretudo os municípios de pequeno porte.²⁸

O desenho do pacto federativo posto no texto constitucional, sobretudo no que diz respeito as competências tributárias, concentra grande parte da arrecadação financeira do país em poder da União.

No último estudo²⁹ divulgado sobre o tema pela Receita Federal do Brasil, apurou-se que, do total das receitas tributárias arrecadadas no ano de 2016, 68,27% correspondem a tributos de competência da União. Os tributos de competência dos Estados arrecadaram 25,40%. Os tributos de competência municipal, por sua vez, foram responsáveis por arrecadar ínfimos 6,34% do total das receitas tributárias.

Nesse mesmo estudo, apurou-se que o total das receitas tributárias representam 33,47% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Desse montante, 22,91% são tributos de competência da União, 8,48% refere-se aos tributos de competência dos Estados e, por fim, ínfimos 2,07% são tributos de competência dos Municípios.

²⁸ Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Fundo de participação dos municípios*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em 21 jun 2018.

²⁹ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2016*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>>. Acesso em: 21 junho 2018.



Por fim, ainda sobre o estudo citado, importante destacar que, dentre os países da América Latina, o Brasil, no ano de 2015, foi o país que apresentou a maior carga tributária, tendo o PIB como parâmetro. Não se deve falar, portanto, que há problema no montante arrecadado pelo estado via tributo. Há, sim, uma altíssima gana arrecadatória do estado brasileiro, mas executada de forma equivocada, tema para um outro momento.

Assim, no tocante a matéria de competência tributária, o pacto federativo é prejudicial aos Municípios, visto que os tributos de sua competência representam uma pequena parte do total das receitas tributárias do país.

CONSIDERAÇÕES GERAIS.

É importante notar que os Municípios concentram enormes responsabilidades positivadas na Constituição Federal de 1988, em especial em seu artigo 30, no campo de políticas públicas, notadamente a competência em oferecer saúde, transporte coletivo e educação.

No tocante a educação, os Municípios concentram uma importante gama de desafios, haja vista que dois terços das escolas existentes no Brasil, que oferecem educação infantil e ensino fundamental, estão sob seus cuidados. Das escolas que oferecem ensino fundamental, que deveria ser ofertado em conjunto com o ente estadual, 71,20% são da rede de ensino municipal, enquanto apenas 10,3% são de competência estadual.

Por sua vez, o sistema tributário desenhado pela Constituição Federal de 1988 concentra a maior parte do volume de arrecadação tributária em poder da União, deixando os Municípios com pequena fatia do bolo financeiro. Em decorrência disso, o poder político também se concentra na União.

Os dados apresentados neste trabalho apontam, de um lado, para enorme ampliação das responsabilidades municipais na oferta de educação, a níveis de ensino básico. De outro, evidencia a ínfima arrecadação gerada pelos tributos de sua competência,



concentrando a maior parte da receita fiscal em poder da União. Os dados indicam, ainda, que o ensino ofertado pelos entes municipais necessita de resultados melhores.

O Município é o ente federativo mais próximo da população. É, por assim dizer, a ponta da lança da política pública, com grandes responsabilidades normativas e executivas. Em contrapartida, também de forma normativa, é o ente federativo mais desprivilegiado entre todos, tanto financeiramente, como politicamente, demonstrando que há notável desequilíbrio normativo no texto da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 11ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo perspec.* 2004, vol. 18, n.2, pp 17-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 17/05/2018.
- AURELIANO, Liana.; DRAIBE, Sonia. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. In *Economia e Desenvolvimento 3*, MPAS e CEPAL, Brasília. 1989.
- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8 ed. São Paulo: Renovar. Cap. IV.
- BRASIL. Lei n. 13.587, de 02 de janeiro de 2018. Dispões sobre receita e despesa da União para o ano de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jan. 2018. Art. 2º.
- CARRAZZA. Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30 ed. São Paulo: Método, 2015. P170
- DRAIBE, Sonia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org). *Políticas Públicas no Brasil*, Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.
- DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação: *Sociologias*.



2011, n.27, pp 220-254. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Acesso em 21/05/2018.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e tributário*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEITÃO ARAÚJO, Carmem Emmanuely; GONÇALVES, Guilherme Quaresma; MACHADO, José Angelo. Os municípios brasileiros e os gastos próprios com saúde: algumas associações. *Ciência e Saúde Coletiva*. 2018, vol. 23, n.5. Disponível em: <
https://scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232017000300953&lang=pt>. Acesso em 17/05/2018.

Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018.

Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2016*. Disponível em: <
<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>>. Acesso em: 21 junho 2018.

REZENDE PINTO, José Marcelino. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes. *Paidéia Ribeirão Preto*. 1996, n.10-11. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1996000100002>. Acesso em 21 junho 2018.

SILVA DE PLÁCIDO. *Vocabulário Jurídico*. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. Pg 165 ss.

TEIXEIRA DE FREITAS, Dirce Nei; ESPÍNDOLA FERNANDES, Maria Dilnéia. Educação municipal e efetivação do direito à educação. *Avaliação e políticas públicas em educação*. 2011, vol. 19, n.72. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440362011000400006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22/06/2018.