

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

REFORMA DO PACTO FEDERATIVO

DEISIMAR NICODEMOS MOSQUETTI

SÃO JOÃO DEL REI

2018

1 INTRODUÇÃO

O Pacto Federativo trata-se de um conjunto de meios constitucionais que caracterizam o cenário jurídico, as disposições financeiras, o recolhimento de recursos e os domínios de desempenho das figuras federadas. A polêmica a respeito do Pacto Federativo foca-se especialmente em quesitos fiscais. É o Pacto Federativo que determina os ofícios das figuras federadas, como a União, Estados e Municípios; e a fonte que vai financiar tais obrigações. De outro modo, quem realiza o que, e de onde provém o montante para liquidar a conta.

A reforma do Pacto Federativo é uma modificação que necessita estar presente no âmbito de qualquer outra reforma. A tributária, por exemplo, possui inúmeras consequências correspondentes. É por meio desta que se estabelece o princípio e a finalidade e caminho do bolo tributário levantado, atualmente demasiadamente reunido na União. A política similar. É a ferramenta que pode estruturar melhor a função das figuras federativas, principalmente para proporcionar maior destaque das comunidades locais. São assuntos que o Congresso Nacional, tradicionalmente, possui embaraço para agir, posto que provocam uma sucessão de proveitos e decisões.

O Pacto Federativo, dessa forma, debate a própria natureza do Brasil. É necessário ofertar mais liberdade de poder e pecúlios para os Municípios, enfim é onde se acumulam as maiores necessidades. Reaprender essa resolução institucional é um evento resolutivo para o futuro do Brasil, para o cidadão brasileiro.

Portanto, a proposta deste estudo é apresentar a reforma constitucional destinada a promover uma nova e mais justa redistribuição da renda tributária nacional, seguida de uma redefinição das competências das unidades federadas, permitindo que cumpram o papel de prestar a tempo e com eficiência os serviços públicos essenciais à população em conformidade com suas peculiaridades locais. E como objetivos específicos mostrar alguns aspectos das dificuldades enfrentadas pelos estados e municípios, expor algumas opiniões sobre o Pacto Federativo e fazer um relato sobre as principais propostas da reforma.

Diante disso, do exposto acima se aponta o tema: Reforma do Pacto Federativo. Assim, a hipótese do trabalho é a seguinte: Quais dificuldades o atual pacto federativo traz aos entes federados e quais mudanças são propostas na reforma que está em discussão?

A dificuldade financeira dos municípios é um dos principais assuntos discutidos nas Associações e Confederação de Municípios. Os prefeitos reclamam que as responsabilidades financeiras crescem ano após ano, enquanto diminuem os investimentos federais. Uma repartição mais justa de recursos e de obrigações entre União, estados e municípios é o objetivo da reforma do Pacto Federativo.

Faz-se jus ao tema devido à crise financeira afetar não só municípios e estados, mas também a União. A reforma do Pacto Federativo vem com o compromisso de equilibrar a distribuição dos recursos e obrigações de cada ente da federação. A discussão se arrasta a alguns anos e novamente volta as pautas por conta das dificuldades enfrentadas pelos estados e municípios, que acusam o governo federal de aumentar as obrigações estaduais e municipais em relação a áreas como saúde, segurança e educação, sem o devido crescimento de arrecadação. Atualmente, a União arrecada 49% da Receita Fiscal, ficando apenas 51% restantes para os demais entes federativos. É necessário estudar as propostas de mudanças que estão em discussão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A realidade atual dos Municípios

Com a Constituição Federal de 1988 houve impactantes transformações junto a realidade dos Municípios, que tiveram sua autonomia acentuada, sendo reverenciados como entes autônomos da Federação. Contudo, as transformações pouco favoreceram os Municípios, que imputaram novos deveres na prestação de serviços nas áreas de saúde e educação, por exemplo. Para isso, tiveram que investir em equipamentos, em capacitação técnica e pessoal, para sortir as novas reivindicações.

Em conformidade com uma pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), promulgado no mês de junho de 2004, na década de 90 os municípios concentravam 18,5% do volume de recursos financeiros e em 2002 esse índice foi reduzido a 14,8%, apresentando uma perda de 17 bilhões apenas nesse período. Além disso, os Estados e principalmente a União deixam de prestar diversos serviços que são de suas restritas responsabilidades, e os municípios mais uma vez acabam abraçando também esses gastos, podendo ser

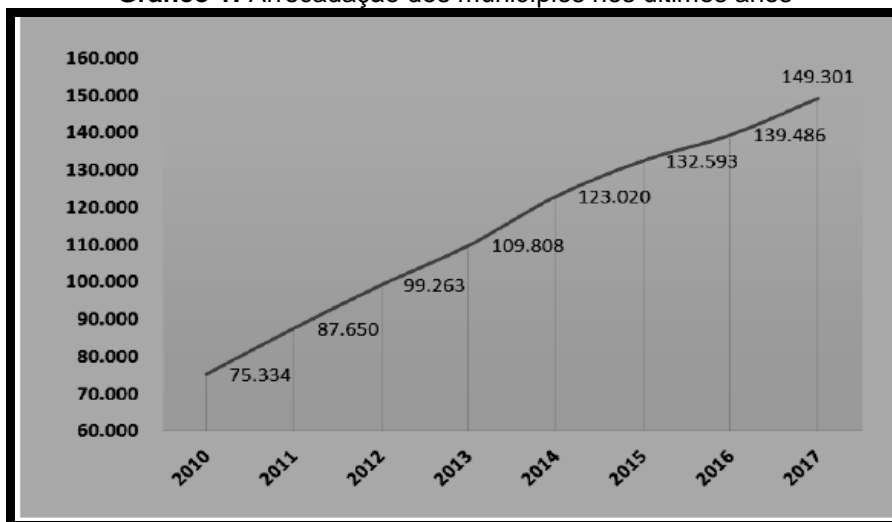
judicialmente, ou meramente para não deixar a população sem esses serviços relevantes.

Outra grande dificuldade encarada pelos municípios se deve ao fato de que os tributos municipais possuem as menores alíquotas, demonstrando um percentual muito pequeno das receitas disponíveis. E ainda é primordial avaliar a dificuldade em se cobrar, por exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que é uma tributação direta sobre o contribuinte, diversamente dos principais tributos estaduais e federais, que são embutidos no preço final dos produtos ou descontados na fonte e detém alíquotas mais elevadas.

É essencial trazer à tona que a arrecadação tributária própria dos Municípios é a maior de todos os tempos, e também as transferências constitucionais e legais da União para Estados e Municípios têm crescido nos últimos anos, em virtude, por exemplo, da expansão recente do Imposto de Renda, que atua como base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em 2017 os Municípios obtiveram 2,28% do PIB ou 7,06% do total da carga tributária, contudo é irrisório perante as crescentes obrigações que as prefeituras têm abraçado. Ricardo Lewandowski cita em uma reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, de 23 de abril de 2017:

As responsabilidades dos Estados e municípios, todavia, sobretudo nas áreas da educação, saúde e segurança pública, evoluíram exponencialmente. Isso levou à situação falimentar em que muitas delas se encontram hoje. A canhestra ingerência da União em seus negócios internos, a pretexto de resgatá-las da bancarota, acabou fazendo que voltássemos a ser um Estado unitário de fato.

Gráfico 1: Arrecadação dos municípios nos últimos anos



Fonte: CNM

A tabela abaixo, elaborada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), mostra a evolução da distribuição da receita disponível entre o governo federal, estaduais e municipais de 2010 a 2017.

Tabela 1: Receita disponível por Entes em (%)

| Entes | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Receita Disponível em 2016 | Receita Disponível em 2017 |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|----------------------------|
| Receita Disponível | 1.260.257 | 1.456.525 | 1.587.422 | 1.760.801 | 1.868.974 | 1.946.576 | 2.039.518 | 2.140.383 |
| União | 52,30% | 52,83% | 50,71% | 51,56% | 50,47% | 50,28% | 49,25% | 49,53% |
| Estados | 27,35% | 26,50% | 26,81% | 26,33% | 26,70% | 26,58% | 28,22% | 28,05% |
| Municípios | 20,35% | 20,67% | 22,48% | 22,11% | 22,83% | 23,13% | 22,53% | 22,42% |

Fonte: CNM

Ainda consoante a CNM, dos R\$ 2.140 trilhões de impostos e contribuições pagos pela sociedade, 49,53% ficaram para a União, 28,05% com Estados e 22,42% com Municípios. A atuação da União no intitulado bolo tributário sempre é eminente, mas tem ficado inferior a 50% nos últimos dois anos, em razão do crescimento das transferências para Estados e Municípios.

Tabela 2: Arrecadação Bruta, as Transferências e Receita disponível

| Carga Tributária e Receita Disponível por Esfera - (Milhões) | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| União | Arrecadação bruta | 864.729 | 1.016.209 | 1.071.701 | 1.186.806 | 1.247.915 | 1.290.673 | 1.348.979 | 1.405.009 |
| | Transferências | (205.672) | (246.751) | (266.762) | (278.924) | (304.662) | (311.878) | (344.508) | (344.879) |
| | Receita disponível | 659.057 | 769.458 | 804.939 | 907.882 | 943.253 | 978.795 | 1.004.471 | 1.060.130 |
| Estados | Arrecadação bruta | 338.173 | 375.492 | 416.131 | 463.841 | 497.660 | 522.919 | 550.919 | 586.417 |
| | Transferências | 6.536 | 10.463 | 9.432 | (298) | 1.413 | (5.448) | 24.559 | 13.913 |
| | Receita disponível | 344.709 | 385.956 | 425.563 | 463.543 | 499.072 | 517.471 | 575.478 | 600.330 |
| Municípios | Arrecadação bruta | 75.334 | 87.650 | 99.263 | 109.808 | 123.020 | 132.593 | 139.486 | 149.301 |
| | Transferências | 181.157 | 213.461 | 257.657 | 279.568 | 303.629 | 317.718 | 320.084 | 330.621 |
| | Receita disponível | 256.490 | 301.111 | 356.920 | 389.376 | 426.649 | 450.310 | 459.569 | 479.922 |

Fonte: CNM

Na tabela 2, averigua-se que a receita disponível em 2010 era de R\$ 256,4 bilhões passando para R\$ 479,9 bilhões em 2017 e que as transferências constitucionais e legais da União para Estados e Municípios também têm crescido nos últimos anos.

As transferências totais recebidas pelos municípios passaram de R\$ 181,1 bilhões em 2010 para R\$ 330,6 bilhões em 2017, posto que há transferências da União para Estados e Municípios, e existem as transferências entre Estados e Municípios, como as da cota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e as determinadas pelo Fundeb.

2.2 Receitas X Despesas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prega um equilíbrio nas finanças públicas, para impedir um grandioso endividamento ou déficits orçamentários. Além de fixar limites para o endividamento da União, Estados e Municípios, a LRF incita os gestores a produzirem metas fiscais anuais e designarem a fonte de receita para as despesas propostas.

Desde a sua criação, o Sistema Federativo Brasileiro possui como particularidade ser centralizador na União, e em razão das discrepâncias dos programas federais e as responsabilidades abraçadas pelos Municípios sem fonte de recursos, os gestores municipais vêm lutando contra um desequilíbrio fiscal significativo. Ou seja, as despesas municipais vêm aumentando mais do que as receitas.

Os Municípios com mais apuros financeiros são os menores, são mais debilitáveis às crises, pelo fato de serem mais dependentes das receitas de transferências da União.

Divino Alexandre, prefeito de Panamá, interior de Goiás e integrante da Associação Brasileira dos Municípios, ressalta que,

[...] infelizmente, tem algumas despesas que são criadas, que não é da competência do prefeito. Exemplo: piso nacional de professores. Às vezes o seu reajuste é em torno de 13%, como foi no ano passado. As nossas receitas estão praticamente estáveis e em queda.

Tabela 3: Municípios que apresentaram déficit fiscal

| Porte | 2016 | % do total | 2017 | % do total |
|---------------------|-------|------------|-------|------------|
| Até 5.000 | 173 | 15,54% | 389 | 22,25% |
| 5.001 a 10.000 | 198 | 17,79% | 356 | 20,37% |
| 10.001 a 20.000 | 282 | 25,34% | 445 | 25,46% |
| 20.001 a 50.000 | 233 | 20,93% | 347 | 19,85% |
| 50.001 a 100.000 | 109 | 9,79% | 115 | 6,58% |
| 100.001 a 300.000 | 66 | 5,93% | 61 | 3,49% |
| 300.001 a 1.000.000 | 42 | 3,77% | 28 | 1,60% |
| Mais de 1.000.000 | 10 | 0,90% | 7 | 0,40% |
| Total | 1.113 | | 1.748 | |

Fonte: Siconfi. Elaboração CNM

Os recursos financeiros advindos de impostos, taxas, contribuições, serviços, receitas de transferências, dentre outras, constituem as receitas públicas municipais. A receita tributária dos municípios apresentou um bom resultado comparando o ano de 2016 com o ano de 2017 quando apresentou crescimento de 1,9%, devido ao crescimento real de 6,5% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e 4,8% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Também a receita total cresceu 0,9% nesse mesmo período.

Contudo, os resultados não foram todos satisfatórios, a arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) teve uma queda de -0,8%, uma queda preocupante considerando que esse imposto corresponde a quase 44% do total da receita tributária. O Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) também apresentou queda e pode indicar que a crise na economia brasileira tenha afetado o mercado imobiliário.

Os recursos provenientes da repatriação em 2016, muito significativos por sinal, contribuíram com o crescimento de 1,3% de crescimento das receitas de transferências constitucionais, vale lembrar, que tais recursos foram esporádicos, ou seja, não existirão mais.

Tabela 4: As principais Receitas municipais

| Conta | 2016 | 2017 | Cresc |
|---------------------------|---------|---------|-------|
| Receita Total | 613.023 | 618.781 | 0,9% |
| Receita Tributária | 136.875 | 139.452 | 1,9% |
| IPTU | 36.788 | 38.547 | 4,8% |
| ISS | 61.755 | 61.282 | -0,8% |
| IRRF | 17.036 | 18.143 | 6,5% |
| ITBI | 11.151 | 11.011 | -1,3% |
| Receita de Contribuições | 42.664 | 43.689 | 2,4% |
| Receita de Transferências | 374.164 | 379.184 | 1,3% |
| Demais Receitas | 40.737 | 42.946 | 5,4% |

Fonte: Siconfi. Elaboração CNM

Os recursos financeiros devem ser aplicados pelos gestores para prestação de serviços básicos e investimentos em melhorias para a qualidade de vida do cidadão, como na saúde, educação, segurança pública, entre outras. A LRF regulamenta a destinação desses recursos.

Mesmo com o cenário otimizado das receitas em crescimento, a situação dos municípios fica cada vez mais tensa, visto que as despesas aumentaram cerca de 4,8% entre 2016 e 2017, ao passo que as receitas somente 0,9%. O crescimento das despesas com pessoal que foi de 7% e isto se deve principalmente ao fato de os municípios precisarem se adequar as novas responsabilidades assumidas com serviços que deveriam ser prestados pela União ou Estados. Outro fator que mostra a difícil situação financeira enfrentada pelos municípios é a queda nos gastos com investimentos.

Rodrigo Maia, presidente da Câmara, sobre a importância do pacto federativo: *“eu acredito que a grande reforma que o Brasil precisa, nos próximos quatro anos, é a rediscussão do pacto”*.

Tabela 5: Despesas Municipais

| Conta | 2016 | 2017 | Cresc |
|--------------------|---------|---------|--------|
| Despesa Primária | 554.304 | 580.906 | 4,8% |
| Pessoal e encargos | 312.509 | 334.537 | 7,0% |
| ODC | 241.795 | 246.369 | 1,9% |
| Investimentos | 45.017 | 28.937 | -35,7% |

Fonte: Siconfi. Elaboração CNM

2.3 As propostas de reforma do Pacto Federativo

As discussões sobre as possíveis e necessárias reformas do Pacto Federativo têm sido tema de diversas reuniões e estudos já há alguns anos. A Confederação Nacional dos Municípios elaborou um documento em 2015, no qual institui Projetos de Lei e propostas de Emendas Constitucionais a serem enviadas ao Congresso Nacional. As propostas foram debatidas e analisadas anteriormente pelos gestores municipais com a intenção de encontrar soluções para as adversidades dos municípios. Eis as propostas ao Congresso Nacional, possuindo como fonte de pesquisa a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

– Mudança na Lei dos Consórcios Públicos – Suspensão da contenção do Cadastro Único de Convênios (Cauc) e normalização da contratação dos servidores.

A Lei n. 11.705/2008, que dispõe a respeito dos consórcios públicos, determina que se um Município possuir restrições no Cauc, não poderá promover convênios com consórcios públicos. Dessa forma, almeja-se a remoção de tal tolhimento a fim de que os municípios possam utilizar desse dispositivo que pode ser o recurso para inúmeras adversidades. Ademais, regimenta a contratação dos servidores pelos consórcios no modo celetista (CNM, 2015).

– FPM (anticíclico/volátil) – Aspira por regularizar o FPM e impossibilitar variações no repasse segundo as desvalorizações de arrecadação, determina uma reposição nos momentos de desaceleração econômica.

O projeto de Emenda Constitucional retrata a fundação de reservas financeiras em épocas de arrecadação próspera, para que em ocorrências de crises e desvalorizações quanto a arrecadação, essas reservas possam minimizar os efeitos negativos e fomentar os investimentos, e assim sendo, um provável crescimento econômico (CNM, 2015).

Uma política anticíclica, para impedir que os governantes gastem os recursos extras com investimentos que não são importantes, e assim garantir a prestação de serviços essenciais em momentos de dificuldades econômicas (CNM, 2015).

– Configuração dos Municípios no Conselho Nacional de Política

Fazendária (Confaz) – Almeja integrar uma representação dos Municípios no Conselho Nacional dos de Política Fazendária, porque os Municípios contem 25% da arrecadação total do ICMS.

O Confaz é o órgão que regulamenta as transferências constitucionais, como o ICMS, que representa a maior dessas transferências. Apesar de 25% do valor do ICMS pertencer aos municípios, não há uma representatividade destes no Confaz (CNM, 2015).

A proposta pretende incluir um representante indicado pelas três entidades nacionais de representação dos Municípios, a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a CNM e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP); e ainda pretende dar prerrogativas à União, através do Confaz, para fiscalizar e regular as possíveis isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Estados, entre outras coisas (CNM, 2015).

– Inovação da Planta Genérica de valores (IPTU) – Aspira compor uma atribuição para que os gestores municipais a cada começo de mandato devam inovar os valores da planta genérica de valores para a cobrança do IPTU.

A inovação da Planta Genérica de Valores (PGV) deveria ser realizada com regularidade, contudo devido às questões políticas, os gestores impossibilitam realizar a inovação, para não aumentar os valores do IPTU de seus eleitores. Sugere-se um ajuste na LRF, responsabilizando o gestor que não mantiver a PGV atualizada, já que a própria LRF determina que este deva buscar toda e qualquer arrecadação possível. Diante disso, no primeiro ano de cada mandato, apresentar o Projeto de Lei atualizando a PGV seria obrigatório (CNM, 2015).

– Eliminação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) nas receitas municipais – Objetiva eliminar a prática do Pasep acerca da concessão de recursos para os Municípios.

O programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foi criado para financiar o programa do seguro-desemprego, porém diante das distorções dos repasses de receitas aos Estados e municípios, essa contribuição agrava ainda mais as dificuldades financeiras desses entes (CNM, 2015).

– Não recolhimento das contribuições sociais e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) dos Municípios – Propõe-se consolidar as normas instituídas na Constituição Federal e aplicar a imunidade tributária entre as figuras da federação.

Apesar de a Constituição Federal imunizar os Entes Federados da cobrança de impostos entre eles, a criação de novas contribuições, mais uma vez, põe em risco as finanças dos Estados e municípios. A proposta em questão pretende apenas garantir esse direito constitucional (CNM, 2015).

– Imunidade Tributária diante da obtenção de bens e serviços – Comprova a Imunidade Tributária para que não atinjam os impostos sobre os bens e serviços obtidos mediante o poder público municipal.

A grande carga tributária embutida nos preços de bens e serviços, é outro fator que afeta a economia dos municípios, visto que são grandes as demandas de compras e contratações por estes que são os principais prestadores de serviços públicos. Se isentos dos impostos, seria possível melhorar a qualidade dos serviços prestados à população (CNM, 2015).

– Reestruturar os Programas Federais pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – Determina que o governo federal reformule no mínimo com base no índice de inflação os repasses para o cumprimento dos programas federais e designa um período de cinco anos para pagamento do passivo.

Os diversos Programas Federais criados pela União para financiar políticas públicas que os municípios assumiram desde a descentralização ocorrida com a Constituição de 1988, são sempre insuficientes e 90% deles provenientes de decretos e portarias. Além disso, os valores não são corrigidos e as prefeituras acabam por arcar com a grande parte das despesas. Pretende-se não apenas mudar a forma que esses repasses são feitos, mas também corrigir pelo índice da inflação o que foi perdido pela falta dessa correção (CNM, 2015).

– Encontro de Contas das Dívidas Previdenciárias – Impõe que o governo federal proporcione o encontro de contas das dívidas previdenciárias.

Os municípios há tempos não conseguem sustentar as dívidas previdenciárias que se aglomeram com o tempo, e os juros e correções dos inúmeros parcelamentos realizados com a meta de tentar saldar esses débitos, ampliam ainda mais a dívida e tantas vezes envolvem repasses essenciais, que são retidos por escassez de pagamento das parcelas. A CNM (2005, p. 32) acredita que,

[...] previdência geral, em decorrência de cobranças indevidas por prescrição e aplicação de legislação declarada inconstitucional e ainda pela precariedade na realização da compensação previdenciária, certamente deve mais aos Municípios brasileiros do que estes a ela.

– Autonomia Municipal I – Tenciona censurar que o Congresso Nacional autorize a formação de despesas no cenário municipal sem apontar notoriamente a origem da receita para o pagamento desta despesa.

O grande desafio dos gestores na atualidade, é conseguir manter um equilíbrio entre as receitas e as despesas. Para conseguir cumprir com suas responsabilidades na prestação de serviços essenciais é necessário muito planejamento, porém muitas vezes, o Congresso Nacional vota leis que criam novas obrigações aos municípios, sem apontar a fonte de recurso que fará frente a essa nova despesa (CNM, 2015).

– Autonomia Municipal II – Almeja impossibilitar a constituição de pisos nacionais de categorias profissionais que intrometam na autonomia municipal.

É fato que a maioria dos serviços prestados à população, se faz através dos municípios, é, portanto, os municípios quem mais contrata e quem mais tem problemas com gastos com pessoal. OS valores repassados pela União e Estados para custear a saúde, educação, e outras áreas, não são suficientes. E ainda assim o Congresso Nacional aprova leis que criam pisos nacionais de algumas categorias, causando mais dificuldades para os municípios cumprirem as metas estabelecidas pela LRF (CNM, 2015).

– Autonomia Municipal III – Assegura integrar a Confederação Nacional de Municípios (CNM) como uma das instituições que poderiam preconizar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF).

O Município, apesar de ser reconhecido como Ente federado autônomo, não tem voz ativa nas decisões parlamentares. De forma isolada, cada um dos 5.568 Municípios brasileiros, dificilmente conseguiria questionar qualquer norma que considerasse inconstitucional, por isso, uma entidade que representa todos esses municípios, teria mais condições de ajuizar ações em defesa desses, se a Constituição assim o permitisse (CNM, 2015).

– Autonomia Municipal IV – Intenciona impedir que os Municípios tenham de integrar em seus quadros definitivos os servidores que praticam as atividades específicas dos programas federais e estaduais.

Os governos Federais e Estaduais criam vários programas para prestação de serviços, o problema é que a maioria desses programas criados fica a cargo do Município, tanto em se tratando da execução, como da manutenção. Os recursos

destinados a eles são insuficientes, e, além disso, muitos deles são simplesmente ignorados quando há substituição de um governo por outro. E o município acaba sendo obrigado a absorver servidores que foram admitidos através de concurso público, já que assim exige a Lei, mas que seriam úteis apenas nas funções específicas do programa para que foram contratados (CNM, 2015).

A CNM (2015, p. 42) propõe: “para tanto, é necessário que a admissão destes possa ocorrer por prazo determinado e sem o ingresso nos quadros permanentes do Ente público, sendo sua atuação utilizada apenas pelo período de duração do programa”.

– Autonomia Municipal V – Intenciona liberar os Municípios com população abaixo de 20 mil habitantes a possuir similar estrutura organizacional do governo federal e de Municípios maiores.

Essa proposta pretende simplificar a estrutura organizacional de pequenos municípios, aqueles com até 20 mil habitantes e garantir que esses cumpram as determinações da LRF, que muitas vezes não são cumpridas, por que os gestores locais precisam investir recursos destinados a obrigações constitucionais, em serviços que deixam de ser prestados pela União e pelos Estados, simplesmente para não deixar a população sem atendimento, e estes sequer sofrem penalização por deixar de prestar os serviços devidos (CNM, 2015).

– Piso Salarial do Magistério – Anseia que a União transfira os valores que ultrapassam os 60% do Fundeb com o intuito de pagar o pessoal ativo do magistério, devido ao Piso Nacional quando corroborado pelo Tribunal de Contas dos Municípios e ou do Estado.

A Emenda Constitucional n. 53 de 2006 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e sua regulamentação através da Lei n. 11.494 de 2007 e do Decreto n. 6.253 do mesmo ano estabeleceu a aplicação de no mínimo 60 % dos recursos vinculados ao fundo na remuneração de servidores e de 40% na manutenção e investimentos em unidades de educação. Ficou estabelecido ainda que a União complementaria os recursos para execução das proposições quando estes não fossem alcançados pelos entes federados. Posteriormente com a Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008 foi criado o Piso Nacional Salarial do Magistério que com os mecanismos de correção anual tem seus valores majorados acima do crescimento das receitas vinculadas destinadas ao FUNDEB (CNM, 2015).

A consequência é que anualmente os valores destinados à remuneração de servidores do magistério não se adequam aos limites de 60% estabelecidos por ocasião da criação do FUNDEB em detrimento dos 40% destinados à manutenção e investimentos e embora a União esteja por força constitucional a complementar recursos deste fundo, não existe a obrigação específica de complemento para cumprimento do piso nacional salarial nos Municípios (CNM, 2015).

– Justiça Fiscal – Diminuição do Valor Adicionado Fiscal (VAF) na constituição da taxa de retorno do ICMS para descentralizar os recursos.

A composição do índice de retorno do ICMS aos municípios é atualmente definida na Lei n.18.030 de 12 de janeiro de 2009 com efeito integral a partir de 2011, sendo os critérios de participação definidos no parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal. Os índices são compostos por 75% na proporção do Valor Adicionado Fiscal-VAF e os outros 25% definidos de acordo com a lei estadual com base em dados de investimentos em educação, cultura e saúde e com base em dados geográficos e demográficos. A situação atual privilegia municípios que possuem em seu território grandes indústrias, usinas e distribuidoras sem levar em conta o impacto sobre municípios vizinhos e desestimulando os beneficiados da situação atual com relação a investimentos em desenvolvimento e de qualidade de vida. Na linha da justiça fiscal pleiteia-se emenda constitucional que reduziria a participação do VAF de 75% para 50% elevando a proporção dos índices estabelecidos em Lei Estadual de 25% para 50%, favorecendo uma mais justa distribuição dos recursos do ICMS destinados aos municípios (CNM, 2015).

– Gastos em Saúde – Almeja que a União adicione os valores que os Municípios gastam em quantidade superior do que institui a Constituição Federal.

Os valores gastos com a saúde pelos municípios, invariavelmente ultrapassam os 15% exigidos por lei, e outro grande problema enfrentado hoje, é a “judicialização” da saúde, que compromete muitas vezes o orçamento da saúde com demandas que não são de sua competência. Resta ao município, requerer o ressarcimento do valor judicialmente, o que pode ser muito demorado. O mais justo, portanto, seria que o valor gasto a mais com obrigações de outros entes, fosse ressarcido por estes, se devidamente atestados pelo Tribunal de Contas (CNM, 2015).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A definição da metodologia que orienta o caminho da pesquisa é extremamente fundamental para que ela possa alcançar a qualidade esperada.

Metodologia “é a ciência e a arte de como desencadear ações de forma a atingir os objetivos propostos para as ações que devem ser definidas com pertinências, objetividade e fidedignidade” (VIANNA, 2008, p. 95).

A metodologia escolhida para este trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica sobre reforma do pacto federativo.

Segundo Minayo (2010, p. 31), “a revisão bibliográfica é construída com as várias fontes pesquisadas, sendo uma discussão entre os autores da qual resulta uma consideração final”.

Foram selecionados artigos em português em sites reconhecidos como científicos, com as palavras chaves: Pacto Federativo, Município, reforma constitucional, Confederação Nacional de Municípios.

Houve também a seleção de obras, como livros publicados entre 2008 a 2017, sendo todos com bases científicas. Toda a pesquisa foi realizada no período de abril de 2018 a julho de 2018.

Foi realizada uma pré seleção de textos que puderam estar fundamentando a pesquisa. E assim de posse das informações obtidas mediante a busca, levantamento e leitura preliminar das fontes de pesquisa, foi organizada a elaboração de um plano prévio do trabalho que desenvolvido, tratando-se de um esboço traçado a partir das grandes linhas que estruturaram o estudo. Estabelecido um plano prévio, iniciou-se a leitura propriamente dita do material selecionado, leitura esta seguida de anotações, fichamentos e mesmo comentários pessoais, os quais foram classificados e arquivados tendo em vista a sua redação do final.

Marconi e Lakatos (2010, p.185) revelam que a pesquisa bibliográfica “não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem chegando a conclusões inovadoras”.

Quanto aos objetivos propostos na pesquisa, esta consistiu em pesquisa do tipo descritiva, que de acordo Minayo (2010, p. 32) “os estudos que empregam desta pesquisa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar

a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

Foi realizada uma pesquisa descritiva pelo fato de se propor observar, registrar, analisar e correlacionar ações e fenômenos sem modificá-los, pois consiste em apresentar estudos realizadas por entidades representativas dos municípios, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Associação Mineira dos Municípios (AMM) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), além de buscas em sites especializados, publicações em jornais e revistas e trabalhos acadêmicos. Foram, portanto, utilizadas fontes secundárias e com abordagem quantitativa, apresentando gráficos e tabelas que ilustram os fatos. As entidades utilizaram informações de 4.073 Municípios, extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), 73% do total de municípios brasileiros, sendo representados todos os Estados Brasileiros.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados mostrados nesse trabalho, apresentam uma situação de caos nos municípios brasileiros, e uma resistência por parte dos outros Entes Federados, principalmente da União, no sentido de redistribuir as receitas e redefinir as obrigações.

É possível verificar que se trata de um problema que há muito tempo vem sendo debatido. A princípio a dificuldade era por conta da queda no percentual de recursos financeiros repassados aos municípios. Mas conforme o gráfico 1, elaborado pela CNM, “Arrecadação dos municípios nos últimos anos”, esse percentual vem aumentando ano a ano. O que ocorre também com as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, que de acordo com a Tabela 2 (CNM), apresenta um crescimento de R\$181,1 bilhões em 2010, para R\$ 330,6 bilhões em 2017.

Apesar dos municípios apresentarem uma recuperação de 0,9% no total das receitas, 1748 deles apresentaram déficits fiscais em 2017, a maioria de pequeno porte, por serem mais sensíveis a crise, como podemos verificar na Tabela 3 “Municípios que apresentaram déficit fiscal” (CNM).

Contudo, o pequeno crescimento das receitas não foi suficiente para

suprir os 4,8% de aumento das despesas. As despesas com pessoal foram as principais responsáveis por esse aumento, com um acréscimo de 7% dos anos de 2016 para 2017, de acordo com a Tabela 5 “Despesas municipais”. Aumento justificado pelas adequações necessárias para abranger novas responsabilidades assumidas pelos municípios. Ainda nessa tabela, verifica-se que os investimentos sofreram uma queda de 35,7%, reflexo de uma situação financeira desequilibrada.

Através de entidades representativas, os municípios discutiram e elaboraram propostas de mudanças para o pacto federativo com ações necessárias para resgatar a autonomia financeira dos municípios e corrigir distorções nos repasses de recursos.

5 CONCLUSÃO

Os municípios brasileiros são os principais prestadores de serviços básicos, e para continuar cumprindo seu papel com eficiência, é necessário que seja aprovada uma adequada política de distribuição e transferência de recursos, de forma mais justa, levando em consideração as atribuições de cada ente da federação, sem deixar de fiscalizar e responsabilizar seus representantes por seus atos.

As políticas de redução de custos que visam corrigir os déficits da economia, invariavelmente sacrificam as finanças dos municípios em detrimento dos outros entes. As receitas crescem de forma lenta, enquanto as despesas se avolumam com muita facilidade.

Não é uma tarefa fácil aprovar mudanças que mexem diretamente na economia da União e dos Estados. Mas é de extrema importância incentivar as discussões sobre a atual situação financeira dos municípios e sobre as possíveis mudanças que poderiam salvá-los da falência.

Para cumprir os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se imprescindível que os municípios cobrem da União e dos Estados, que assumam suas obrigações ou repassem os recursos necessários.

As propostas de reforma do Pacto Federativo visam corrigir essas desigualdades e assegurar aos municípios condições de oferecer ao cidadão, todas

os serviços necessários para o seu bem-estar, inclusive aqueles que deveriam ser prestados por outros entes e não o são.

É fato que algumas dessas propostas beiram a utopia, devido à complexidade das mudanças sugeridas e das dificuldades enfrentadas para implantá-las, porém é necessário que se faça os devidos ajustes e correções e que se inicie o quanto antes os trabalhos sobre a reforma do Pacto Federativo, e assim salvar a dignidade dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayse Coelho de. **O Pacto Federativo Brasileiro**. 2004. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/187/o-pacto-federativo-brasileiro>> Acesso em: 29 mai. 2018.

ARAÚJO, André Barros. **O Novo Pacto Federativo: Porque a apresentação de uma emenda possibilitou uma discussão na redefinição da federação brasileira**. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/novo_pacto_araujo.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **CNM – Confederação Nacional de Municípios**. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/PoliticaeEleicoes/pacto_federativo.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

BRASIL. **Carga Tributária Bruta de 2017 e a Receita Disponível dos Entes Federados – Estudos Técnicos/CNM – maio de 2018**. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 29 mai. 2018.

BRASIL. **O Comportamento das Finanças Municipais – 2017 – Estudos Técnicos/Maio de 2018**. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 29 mai. 2018.

BRASIL. **Presidentes do Senado e da Câmara se comprometem com pauta municipalista**. 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/presidentes-do-senado-e-da-camara-se-comprometem-com-pauta-municipalista>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. **Proposta Municipalista do Pacto Federativo 2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM**. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 30 mai. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pacto Federativo**: o que é e como funciona - Bloco 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEMESPECIAL/503138-PACTO-FEDERATIVO-O-QUE-E-E-COMO-FUNCIONA-BLOCO-1.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pacto Federativo**: o aumento dos gastos e a diminuição dos investimentos - Bloco 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/503287-PACTO-FEDERATIVO-O-AUMENTO-DOS-GASTOS-E-A-DIMINUICAO-DOS-INVESTIMENTOS-BLOCO-3.html>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ESTADÃO. **Por um Pacto Federativo**. 2017. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,por-um-novo-pacto-federativo,70001748161>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

IBAM. **Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO, M.C.S. **O Conceito de Metodologia de Pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 2010.

RIGOTTO, Germano. **Pacto Federativo**: bem mais do que um conceito. 2015. Disponível em: <<http://germanorigotto.com.br/index.php/2015/06/pacto-federativo-bem-mais-que-um-conceito/>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

SENADO NOTÍCIAS. **Pacto Federativo**. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

SINDIFISCO NACIONAL. **O significado do Pacto Federativo**. 2013. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=73>. Acesso em: 28 mai. 2018.

VIANNA, Ilca Oliveira De Almeida. **Metodologia do trabalho científico**: um enfoque didático da produção científica. São Paulo: Saraiva, 2008.