

O FEDERALISMO FISCAL E AS FORMAS DE ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

THE FISCAL FEDERALISM AND THE FORMS OF COLLECTION OF BRAZILIAN MUNICIPALITIES: CONSIDERATIONS ON THE IMPACT OF TAX REFORM

Anderson Sauzem Machado¹
João Arthur Santos Flesch²

Resumo: O estudo tem como objetivo investigar as nuances do federalismo fiscal e as formas de arrecadação nos municípios brasileiros, com um olhar sobre os impactos das propostas de reforma tributária. Assim, o problema central reside na seguinte indagação: Como as mudanças propostas pela reforma tributária afetam o federalismo fiscal e as formas de arrecadação dos municípios brasileiros? Os métodos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa são de abordagem dedutivo e de procedimentos hermenêutico, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica. São elencados três objetivos específicos, sendo: primeiro, analisar o federalismo no Brasil, com ênfase nas competências e responsabilidades dos municípios, bem como as formas de arrecadação municipal. No segundo, verificar as formas de arrecadação dos municípios brasileiros. Por fim, no terceiro, observar as implicações das reformas tributárias e possíveis mudanças no sistema de arrecadação para o panorama municipal. Em notas conclusivas, em razão da pesquisa ser incipiente e estar em fase de desenvolvimento, destaca-se que no contexto do federalismo fiscal brasileiro, a análise das formas de arrecadação dos municípios e os impactos das reformas tributárias são essenciais para compreender as complexidades da gestão pública local, ou seja, as conclusões apontam a necessidade de debates legislativos futuros e cautela no desenvolvimento dos Projetos de Lei que visam a reforma tributária.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Federalismo fiscal. Formas de arrecadação. Poder local. Reforma tributária.

Abstract: The study aims to investigate the nuances of fiscal federalism and the forms of collection in Brazilian municipalities, with a look at the impacts of tax reform proposals. Thus, the central problem lies in the following question: How do the changes proposed by the tax reform affect fiscal federalism and the forms of collection of Brazilian municipalities? The methods used for the development of the research are deductive approach and hermeneutic

¹ Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 78.181. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2008). Pós-graduando em Direito Previdenciário e Trabalhista pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.

² Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 105.958. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Membro do grupo de pesquisa Relações de Trabalho na Contemporaneidade, vinculado à linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, coordenado pela professora Suzéte da Silva Reis.

procedures, as well as the technique of bibliographic research. Three specific objectives are listed, namely: first, to analyze federalism in Brazil, with emphasis on the competencies and responsibilities of municipalities, as well as the forms of municipal collection. In the second, to verify the forms of collection of Brazilian municipalities. Finally, in the third, observe the implications of tax reforms and possible changes in the collection system for the municipal panorama. In concluding notes, because the research is incipient and in the development phase, it is highlighted that in the context of Brazilian fiscal federalism, the analysis of the forms of collection of municipalities and the impacts of tax reforms are essential to understand the complexities of local public management, that is, the conclusions point to the need for future legislative debates and caution in the development of Bills aimed at tax reform.

Keywords: Brazilian federalism. Fiscal federalism. Forms of collection. Local government. Tax reform.

1. Introdução

O federalismo é uma característica fundamental do sistema político brasileiro, que divide o poder entre União, os estados-membros e os municípios, que exercem autoridade sobre áreas específicas de competência. Esse sistema, consagrado na Constituição Federal de 1988, busca garantir a descentralização do poder e a autonomia dos entes federativos para melhor atender às necessidades da população. No âmbito desse sistema, os municípios desempenham um papel fundamental, sendo a esfera governamental mais próxima dos cidadãos, responsável por prestar serviços públicos essenciais em suas comunidades

A capacidade dos municípios de cumprir suas obrigações e promover o bem-estar da população depende, em grande medida, da sua capacidade de arrecadação de recursos financeiros. Nesse contexto, a arrecadação municipal é um aspecto crucial da gestão local, e compreender as formas e os desafios relacionados a essa arrecadação é fundamental para garantir a eficácia da administração pública municipal.

Desse modo, no cenário político e econômico do Brasil, o federalismo fiscal e as dinâmicas de arrecadação nos municípios assumem uma posição central, moldando as bases financeiras sobre os quais os serviços públicos essenciais são oferecidos à população. Com a crescente discussão em torno das reformas tributárias, torna-se imperativo analisar profundamente as implicações dessas mudanças nas administrações municipais. Este estudo tem como objetivo investigar as nuances do federalismo fiscal e as formas de arrecadação nos municípios brasileiros, com um olhar sobre os impactos das propostas de reforma tributária.

Neste sentido, o federalismo fiscal no Brasil é caracterizado pela autonomia financeira dos municípios, permitindo-lhes arrecadar receitas próprias para sustentar suas operações.

Contudo, a complexidade do sistema tributário, combinada com as mudanças propostas pelas reformas tributárias em debate, suscita questionamentos sobre a capacidade dos municípios em manter sua autonomia fiscal e continuar oferecendo serviços públicos de qualidade. Portanto, o problema central desta pesquisa reside na seguinte indagação: Como as mudanças propostas pela reforma tributária afetam o federalismo fiscal e as formas de arrecadação dos municípios brasileiros?

Para tanto, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma abordagem geral (premissa maior) para dados específicos (premissa menor). Já o método de procedimento é o hermenêutico, tendo em vista que viabiliza a correta interpretação dos textos e legislação, bem como a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, resumindo-se a consulta a livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, dentre outros meios.

O estudo se justifica pela relevância de compreender os impactos das reformas tributárias nos municípios brasileiros, dado o papel fundamental dessas entidades na implementação de políticas públicas locais. A análise dessas mudanças é essencial para orientar políticas públicas e decisões legislativas que não apenas preservem a autonomia municipal, mas também promovam uma distribuição equitativa de recursos, garantindo a continuidade e o aprimoramento dos serviços prestados à população.

No presente trabalho acadêmico são propostos três objetivos específicos, sendo: primeiro, analisar o federalismo no Brasil, com ênfase nas competências e responsabilidades dos municípios, bem como as formas de arrecadação municipal. Através dessa análise, busca-se compreender como o sistema de federalismo influencia a capacidade de arrecadação dos municípios e quais são os desafios enfrentados por eles na busca por recursos financeiros para atender às demandas locais. No segundo, verificar as formas de arrecadação dos municípios brasileiros. Por fim, no terceiro, observar as implicações das reformas tributárias e possíveis mudanças no sistema de arrecadação para o panorama municipal, discutindo as perspectivas de desenvolvimento e de prestação de serviços públicos de qualidade nos municípios brasileiros.

2. O federalismo no Brasil a partir da Constituição de 1988: competências e autonomias

O federalismo brasileiro é um sistema de organização política no qual o poder é dividido entre diferentes níveis de governo, sendo que o artigo 1º fez previsão de que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e Distrito Federal, os quais

constituem o Estado Democrático de Direito (BERCOVICI, 2004). Nesse sentido, a Constituição de 1988 previu como modelo de divisão espacial de poder entre os entes federados – União, estados-membros, municípios e Distrito Federal – o federalismo cooperativo, que é composto por três níveis de governo, em que os entes possuem sua própria autonomia política, administrativa e financeira, de acordo com o *caput* do artigo 18.

Além disso, o restabelecimento da Federação se deu de fato com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, vindo a estabelecer como modelo de Estado o federalismo com viés cooperativo por intermédio da criação de diversas competências comuns e concorrentes entre os entes federados. Contudo, nota-se que sem atribuir as regras para essa cooperação, deixando a cargo de lei complementar posterior à regulamentação. (ABRUCIO; 1998; BERCOVICI, 2018).

Tavares (2012) lecionam que o artigo 1º da Constituição veda estritamente o direito de secessão para todas as entidades federativas, independente da hipótese ou condição, sendo tal vedação fundamentada na indissolubilidade do vínculo federativo, tendo em vista que tal disposição deriva da cláusula pétrea que confere ao arranjo federativo *status* imutável, sendo vedada a abolição da federação, conforme previsto no artigo 60, § 4º, inciso I da Constituição³. Souza (2005) complementa essa discussão, destacando que a Constituição trouxe inovações importantes, incluindo o aumento na alocação de recursos para as esferas subnacionais, a expansão dos direitos sociais fundamentais, como saúde e educação, e um maior controle institucional e social sobre os três níveis de governo.

Assim, ao contrário de muitas federações, o modelo brasileiro incorpora um sistema de três níveis de governo (triplo federalismo), integrando os municípios como entidades federativas, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e um escasso controle dos estados-membros em assuntos ordem locais. Conseqüentemente, os três níveis de governo possuem seus próprios Poderes Legislativos e Executivos, enquanto os níveis federais e estaduais detêm seus próprios Poderes Judiciários. (SOUZA, 2005).

A Constituição abandonou a tradicional divisão de competências presente nas Constituições anteriores, estabelecendo um federalismo cooperativo e de equilibrado. Este modelo estruturou um sistema complexo, incorporando competências privativas distribuídas horizontalmente e competências concorrentes, repartidas verticalmente. Além disso, a

³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado. (BRASIL, 1988).



Constituição autorizou a participação das entidades subnacionais no âmbito das competências próprias na ordem central, por meio de delegação (ALMEIDA, 2000).

Nesse sistema, a União detém competências específicas, como defesa nacional, relações exteriores e moeda, já os estados-membros também têm suas competências, que incluem questões como segurança pública e educação. Por fim, os municípios possuem responsabilidades locais, como a gestão da saúde, educação infantil e infraestrutura urbana. Neste contexto, destaca-se que o país é baseado em princípios como a autonomia dos entes federativos, a igualdade entre eles e o pacto federativo, que define a distribuição de recursos e competências entre a União, estados-membros e municípios, sendo que essa divisão de poderes e responsabilidades visa a garantir a descentralização do governo e a promover a gestão mais eficiente e adequada dos assuntos públicos em todo o país. (BERCOVICI, 2004; DALLARI, 2019).

Outrossim, é possível identificar algumas vantagens e desvantagens do Estado Federal, ou seja, nesta linha, Dallari (2016) considera como vantagem o fato de que a federação propicia a integração natural dos Estados em unidades, aumentando, assim, o poder dos Estados e preserva as suas particularidades, isto é, o Estado que adere ao modelo não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características. De tal modo, seria isso que justamente atrai novos adeptos ao sistema: o Estado se torna parte de uma unidade mais poderosa em condições de igualdade com os demais integrantes, cada um preservando suas peculiaridades socioculturais.

Com relação a desvantagem é possível elencar, como ponto crítico da organização federativa, a impossibilidade de assegurar a todas unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político, tendo em vista que na federação autêntica todos os componentes têm um tratamento igual. Desta forma, isso pode ser considerado um mal, já que cria uma solidariedade forçada e meramente formal, ou seja, a igualdade jurídica quando imposta onde não há igualdade de fato, pode representar o início da injustiça. (DALLARI, 2016).

A Federação surge por meio de um vínculo ou pacto que, quando formado, não pode ser modificado por nenhum instrumento normativo, nem mesmo por emenda constitucional; trata-se de um vínculo indissolúvel, um ajuste realizado entre diversas partes autônomas materializado na Constituição Federal (VASCONCELOS, 2017). Desta maneira, evidencia-se que o Brasil é baseado em princípios como a autonomia dos entes federativos, a igualdade entre

eles e o pacto federativo, que define a distribuição de recursos e competências entre a União, estados e municípios, essa divisão de poderes e responsabilidades visa a garantir a descentralização do governo e a promover a gestão mais eficiente e adequada dos assuntos públicos em todo o país.

Nesse contexto, Barroso (2001, p. 31) discorre sobre o denominado pós-positivismo, que seria a “designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras”, em conclusão, propõe:

O novo século se inicia fundado na percepção de que o Direito é um sistema aberto de valores. A Constituição, por sua vez, é um conjunto de princípios e regras destinados a realizá-los, a despeito de se reconhecer nos valores uma dimensão supra positiva. A ideia de abertura se comunica com a Constituição e traduz a sua permeabilidade a elementos externos e a renúncia à pretensão de disciplinar, por meio de regras específicas, o infinito conjunto de possibilidades apresentadas pelo mundo real. Por ser o principal canal de comunicação entre o sistema de valores e o sistema jurídico, os princípios não comportam enumeração taxativa. Mas, naturalmente, existe um amplo espaço de consenso, onde têm lugar alguns dos protagonistas da discussão política, filosófica e jurídica do século que se encerrou: Estado de direito democrático, liberdade, igualdade e justiça. (BARROSO, 2001, p. 38).

Além disso, importante observar que o princípio da subsidiariedade – em sua lógica vertical para organização administrativa interna – pode ser considerado, um dos pilares do federalismo brasileiro, onde a defesa de esfera autônoma dos entes periféricos (estados-membros e municípios) em face da intervenção injustificada do ente central (União), se, por um lado, ele prima pela não intervenção na autonomia dos entes periféricos, por outro defende o auxílio do ente central, perante as necessidades dos entes periféricos, direcionado ao bem comum. Logo, se trata de um princípio, que prima pela diversidade e pelo pluralismo em vários domínios, político, social, econômico, jurídico, entre os entes periféricos (municípios) e o central (União), respeitando os diferentes centros de decisão política. (TORRES, 2001).

Ademias, Torres (2001, p. 38-39), seguindo no seu ensinamento leciona que:

O princípio da subsidiariedade, por ser aplicado em vários domínios da cultura humana e preservar a diversidade e o pluralismo, deve apresentar um conceito baseado na relação que, a partir de sua noção, é estabelecida entre os elementos em interação. Dessa forma, o princípio da subsidiariedade orienta um sistema de distribuição de competências entre o ente central e o ente periférico, de forma que a instância mais próxima ao cidadão tenha prevalência de competência em relação à que é mais distante, sendo que estas devem intervir em auxílio e favorecimento da eficácia e da necessidade da primeira. Portanto, existe a obrigação de não ingerência (dimensão negativa) do ente central (União) sobre o ente periférico (município ou estado) quando este garantir, por si só e de forma eficaz, a realização de seu próprio interesse. Porém,

quando o ente periférico não tiver condições de satisfazer eficazmente seus interesses, suas necessidades e suas carências, o ente central deve auxiliá-lo (dimensão positiva). Nessa razão, o ente central é subsidiário ao ente periférico, somente agindo – impelido pelo bem comum – quando o periférico não puder atuar de forma eficiente.

Portanto, o federalismo é considerado um sistema de governo no qual a autoridade é dividida entre um governo central (União) e unidades subnacionais, como estados-membros e municípios, assim estabelece, que a União como o ente central e os estados-membros e municípios como entes federativos autônomos, cada um com suas competências e prerrogativas. Com isso, faz-se necessário observar que a Constituição Federal de 1988 estabelece a divisão de competências entre a União, os estados e os municípios no Brasil. Essa divisão é fundamental para o funcionamento do federalismo brasileiro, Vasconcelos (2017) destaca que as principais áreas de competência de cada um dos entes federativos (União, estados-membros, municípios e Distrito Federal) foram pensadas pelos constituintes, no sentido de que não houvesse conflito entre os entes e sim uma sinergia em prol da sociedade.

Além disso, também é premissa fundamental de um Estado Federal a presença de entidades subnacionais, geralmente chamadas de Estados-membros, que possuem competências e responsabilidades próprias, compartilhadas e concorrentes, atribuídas pela Constituição Federal. Essas entidades garantem sua autonomia política, administrativa e financeira por meio da aplicação das normas constitucionais, evitando, teoricamente, a intervenção direta do governo federal por meio da legislação infraconstitucional, a fim de preservar o equilíbrio federativo. (DALLARI, 2019).

A autonomia política e administrativa consiste na descentralização do poder político e organizacional, permitindo a cada Estado-membro ou município a escolha do seu governante, a forma de organização, ter as próprias fontes de renda e prioridades de maneira a buscar os interesses próprios sem a interferência do poder central. Essa descentralização de competências e encargos notadamente significa uma necessidade maior de recursos uma vez que cada Estado-membro e municípios necessitam assumir o encargo constitucional respectivo e custeá-lo. Dessa forma, para além da autonomia política e administrativa, a autonomia financeira também é um dos pilares do modelo de federalismo, já que a ausência dela significa necessariamente uma dependência do poder central em relação à fonte de custeio respectiva. (DALLARI, 2019).

A Constituição enumerou as principais competências da União nos artigos 21, 22, 23 e 24, sendo divididas em materiais exclusivas, privativas legislativas, materiais administrativas comuns e legislativas concorrentes. Não são, todavia, as únicas, tendo

em vista que o rol elencado por esses artigos é exemplificativo e outras são estabelecidas ao longo do texto constitucional. Em decorrência, os demais entes federados não possuem autorização constitucional para suprir qualquer omissão da União no que diz respeito à efetivação de medidas concernentes a essa espécie de competência, importante ressaltar a questão da autonomia do Distrito Federal no que diz respeito às competências materiais, que é mitigada, na medida em que se caracteriza como uma autonomia regrada (tutelada) pela União, afinal o Distrito Federal não organiza, tampouco mantém, certas instituições que funcionam em seu território, como por exemplo as polícias, civil e militar, seu corpo de bombeiros militar, o Poder Judiciário e Ministério Público. (MASSON, 2016).

Mohn (2016) divide as competências materiais exclusivas da União em três agrupamentos gerais: (1) Autoridade do Estado no plano internacional, guerra e paz, e defesa do território; Proteção da ordem constitucional em momentos de crise; Moeda e câmbio; (2) Distrito Federal; Serviços oficiais; e (3) Planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, calamidades públicas, desenvolvimento urbano. Já as competências legislativas privativas da União, tratam da atribuição de legislar sobre determinados temas e se encontram, em princípio, no art. 22 da Constituição, quanto ao poder de delegar essas competências, ensina Masson (2016), que são atribuições delegáveis, pois o parágrafo único do art. 22 estabelece expressamente sua delegabilidade (embora o termo “privativo” seja um indicativo de delegabilidade), a autora ainda faz uma crítica à ideia de que se pode associar imediatamente, no que diz respeito ao texto constitucional, privatividade a delegabilidade, uma vez que a Carta Constitucional de 1988 denomina em diversos momentos como privativas atribuições claramente indelegáveis.

Ao passo, que Mohn (2016) relaciona as competências materiais às legislativas da União, uma vez que a execução da atribuição material depende de previsão legal para se realizar. Lenza (2008) salienta quanto as atribuições remanescentes dos estados-membros, o artigo 25, § 1º, o qual demonstra que toda a competência que não seja vedada pela Constituição pode ser aplicada aos estados, historicamente, estes se apropriavam das competências que não eram exercidas pela União, no entanto com o surgimento de um novo ente federado (nesse caso, os Municípios a partir da Constituição de 1988), essa visão teve de sofrer alterações, nesse sentido, a competência dos Estados se encontrava entre dois limites e precisava ser analisada tanto em seu limite superior quanto inferior.

Desta maneira, o federalismo cooperativo foi explicitamente instituído nos artigos 23 e 24 da Constituição de 1988, delineando competências comuns entre a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, no artigo 23. No entanto, o estabelecimento das normas de cooperação entre à União e os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios requerem Lei complementar, conforme o parágrafo único desse artigo. O artigo 24, por sua vez, define como áreas nas quais a União, aos estados-membros e ao Distrito Federal legislam concorrentemente, limitando a União à estipulação de normas gerais, enquanto os estados-membros e Distrito Federal podem adaptá-las às suas especificidades, desde que não contrariem a legislação federal. (BERCOVICI, 2004). Ademais, o cooperativismo entre os entes federativos pode ocorrer por meio da distribuição das receitas tributárias de impostos federais para estados-membros e municípios, bem como de impostos estaduais para municípios. (RIBEIRO, 2005).

Vale ressaltar que os municípios não estão incluídos nas áreas de competência concorrentes delineadas no artigo 24, sendo que esse confere competência aos municípios para legislar suplementar as legislações federal e estadual na medida do possível, visto que a Constituição introduziu a técnica do direito americano, enumerando as competências da União (e dos Municípios também, no nosso caso), deixando poderes remanescentes aos estados-membros, conforme o artigo 25, §1º.

Desta forma, podemos entender que os estados-membros detêm toda a competência que não se encontra sobre o domínio da União ou dos Municípios, seja explícita ou implicitamente, a isso dá-se o nome de competência remanescente dos Estados, em que pese a constatação, essa análise vale tanto para a parte legislativa quanto material, tendo em vista que a Constituição não a discrimina. Acerca das competências atribuídas aos estados-membros evidencia-se que a maior parte da competência legislativa privativa dos estados-membros, entretanto, não é explicitamente enunciada na Constituição. Com isso, a competência residual dos estados-membros abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado. (BRANCO; MENDES, 2017).

Nesse ponto, é oportuno destacar a competência para explorar os serviços de gás canalizado, interessa a todos os entes federados essa exploração, mas para evitar conflitos a Constituição optou por conferir essa competência aos estados-membros, conforme o artigo 25

parágrafo 2º, além dessa competência material privativa, também se agrega aos estados-membros as competências administrativas e financeiras, no âmbito dessa realidade, importa a convivência harmônica de interesses e principalmente o diálogo entre os Estados e os Municípios. Desta forma, Paulo e Alexandrino (2015) ensinam sobre o tratamento dado aos Municípios pela Constituição de 1988, que conferiu aos municípios natureza de ente federativo autônomo, dotado da capacidade de auto-organização e auto legislação, autogoverno e autoadministração.

Aos Municípios cabe a distribuição de competências que se relacione com o princípio da predominância do interesse em matéria local e não do interesse exclusivo, que na prática seria de difícil constatação (MOHN, 2016), além de que existem as competências legislativas concorrentes que complementam a legislação Federal e Estadual, conforme consta no art. 30 da Constituição. No entanto, sendo um rol não exaustivo, essa atribuição pode ser expandida para outros títulos, tendo em vista o interesse em análise. Como exemplo pode-se citar, sem exaurir todo o artigo, as competências tributárias, de criação e organização dos distritos, organização de serviços públicos, análise de matérias relativas à saúde e educação, além da proteção ao patrimônio público.

Essas matérias devem ser apreciadas logicamente em consonância com as legislações estaduais, bem como a Constituição da República Federativa do Brasil, se antes a competência era dos estados-membros, hoje a elevação do Município ao *status* de ente federado gerou uma transferência da competência no que era pertinente ao interesse local, ou seja, de analisar questões e problemas peculiares a uma determinada região tendo em vista a possibilidade de gerenciar melhor os recursos para o desenvolvimento da localidade, possibilitando uma maior transparência na administração dos recursos. (LENZA, 2008)

O artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, determina que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e o inciso II destaca que também compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que tal competência se aplica, também, às matérias do artigo 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade. (LENZA, 2008).

A autonomia política foi integralmente garantida pela Constituição de 1988, conforme previsto nos artigos 29 e 30. Esta autonomia inclui o direito à auto-organização, manifestada pela elaboração de Leis orgânicas municipais, que requer quórum qualificado de dois terços dos veadores em dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias entre uma votação

e outra, de acordo com o artigo 29, *caput*. Desta forma, as Leis orgânicas possuem *status* de leis fundamentais para os municípios, desde que estejam em conformidade com os requisitos do artigo 29 e os princípios constitucionais.

A Constituição de 1988 delineou de maneira distinta as divisões de competências, estabelecendo um modelo diferenciado nos artigos 21 ao 30, que formam a “coluna vertebral” da divisão de competências entre os entes federativos (CORRALO, 2012). Assim, estes artigos definem como as competências da União artigo 21 e 22; dos municípios conforme os artigos 29 e 30; atribuem aos estados-membros competências residuais, nos termos do artigo 25, e competência de criar municípios, prevista no artigo 18, §4°. Além disso, a Constituição delimita as áreas de competências concorrentes, no artigo 24, e competências comuns, descritas no artigo 23. Como resultado, estados-membros, Distrito Federal e municípios devem cooperar com à União sob as diretrizes constitucionais na prestação de serviços em áreas sociais.

Dessa maneira, percebe-se que alcançar a autonomia financeira mostrou-se como um desafio para os Estados-membros e municípios devido a vários fatores. Um exemplo disso é a falta de fontes de receita própria que sejam suficientes para cobrir os custos e despesas atribuídos à descentralização. Além disso, a forma de distribuição dos recursos estabelecida pela organização tributária durante a constituinte de 1988 agravou as disparidades regionais, evidenciando ainda mais a dificuldade dos Estados-membros e municípios em arcar financeiramente com as responsabilidades trazidas pela descentralização.

3. As formas de arrecadação dos municípios

A Constituição Federal de 1988 trouxe a luz de suas prerrogativas o conceito do processo de descentralização, tendo assim transformado os municípios em entes políticos autônomos, trazendo então um acréscimo em sua responsabilidade em relação a descentralização na saúde e educação, e da mesma forma, no provimento de bens e serviços públicos (BRASIL, 1988). Entretanto, tal fato aumentou significativamente a desigualdade regional, pois muitos municípios não eram capazes de arrecadar recursos financeiros suficientes para manter sua autonomia econômica, visto que, a base produtiva do Brasil se encontra em pontos específicos, centralizando assim o dinheiro, desta forma para resolver tal situação, foi instituído na Carta Magna alguns dispositivos que dissertavam sobre a repartição de receitas da União e dos estados-membros e transferir para os governos locais, como os municípios.

De acordo com Mendes, Biderman e Arvate (2005), a teoria do federalismo fiscal impõe que a responsabilidade tributária é dividida sob dois critérios, são: a economia de escala na administração do tributo e a mobilidade da base tributária. O primeiro critério citado pressupõe que alguns tributos podem ter um custo alto em sua arrecadação em pequena escala, onde somente os níveis mais altos do governo teriam ganhos neste sentido. Já o segundo se relaciona com o deslocamento da base tributária, e com isso, o agente irá buscar as localidades que possuem as menores alíquotas. Para evitar esta situação, o maior nível do governo deve realizar a tributação, para que assim não ocorram oportunismo com evasões a outras localidades.

No que tange a descentralização no Brasil, Veloso (2011) ressalta que o município ganhou poder e uma certa autonomia financeira e política com todo o processo de descentralização realizado. E destaca quatro aspectos de grande importância que ocorreu: o incentivo a criação de novos municípios; desequilíbrio entre a repartição de atribuições e recursos; dissociação das tendências em relação a concentração da demanda de recursos; assimetria na repartição dos recursos entre os diversos municípios. Harada (2016), conceitua as receitas públicas como a entrada de capital financeiro e recursos nos cofres do Estado para que possa ocorrer os atendimentos de suas finalidades, isto é, a partir de aplicação dos citados no regime da despesa pública em conformidade com a Lei Orçamentaria Anual (LOA).

Pascoal (2015), desse modo, explica que para o município fazer face a suas obrigações, é necessário que ocorra a arrecadação de tributos ou o endividamento público, e assim, possui recursos a disposição. Ainda, define três espécies de tributos, são: contribuição de melhorias, impostos e taxas. Já na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 156, os municípios ficam responsáveis por instituir os impostos: Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em lei complementar (ISS); Imposto sobre 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 (ITBI); Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

O imposto conhecido como ISS não é incidido sobre serviços de transporte intermunicipais, interestadual e de comunicações, contudo, tem incidência sobre serviços que provem do exterior. Pode ser incidido também sobre a utilização de serviços públicos ou bens que foram explorados economicamente a partir de autorização. Já o ITBI tange a transmissão inter vivos, por ato oneroso, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, e de bens imóveis por natureza ou acessão física.

Enquanto isso o IPTU utiliza a propriedade de bem imóvel em zona urbana como fato gerador. Vale ressaltar que são os bens imóveis por natureza e com solo em sua superfície, desde árvores, frutos, espaço área e subsolo (PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Ademais, voltando a análise da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o artigo 37, inciso XXII preceitua que a Administração Pública tem muita importância entre os entes federativos, pois garante os recursos necessários para a realização do trabalho, onde são exercidos por servidores de carreira.

Então Harada (2016) destaca que a administração tributária se trata de uma atividade do poder público voltada a fiscalizar a arrecadação tributária do município. E com isso, é possível verificar se as obrigações tributárias estão sendo cumpridas, de modo a utilizar a cobrança coativa caso necessário. Assim, o inciso XXII, do artigo 37, da Constituição, aborda que as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Para que a arrecadação tributária tenha uma boa eficiência, a administração tributária precisa exercer suas atividades juntamente ao poder público em relação ao atendimento da demanda da população, contudo, mesmo com o portal da transparência, atualmente a obtenção de informações assertivas acerca da arrecadação tributária e a sua administração ainda é difícil, e poucos municípios são capazes de gerar tais dados e disponibiliza-los de forma efetiva. (HARADA, 2016).

A República Federativa do Brasil, conforme estabelece o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia político-administrativa, formando o sistema federativo adotado no Brasil, o qual consiste na partilha de atribuições e distribuição de competências entre entes federados, buscando atender às demandas orientadas do setor público em cada nível de governo ou unidade federativa. Desta forma, Bremaeker (2010) ressalta que estes governos tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

Além disso, observa-se que as transferências intergovernamentais foram criadas com o objetivo de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e, principalmente, os municípios brasileiros. Mendes, Miranda e Cosio (2008) consideram que as transferências intergovernamentais são indispensáveis para o bom funcionamento e eficiência dos sistemas federativos, tendo em vista que representam mecanismos de descentralização fiscal e de encargos, constituindo-se em ferramentas importantes para redução das disparidades econômicas, existente entre os governos centrais e os entes federados, a fim de manter os sistemas federativos operando com eficiência. Dentre estas transferências destaca-se, para este estudo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é formado a partir das verbas arrecadadas a título do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo que estas têm como objetivo constitucional reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário.

Com relação à repartição financeira do FPM aos municípios brasileiros, esta obedece aos critérios definidos pela combinação de três instrumentos normativos: a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881/1981 e a Lei Complementar nº 91/1997, que podem ser sintetizados em FPM–Capital, FPM–Interior e Reserva FPM, assim, neste contexto, a divisão entre esses subfundos é fruto de um processo de barganha política. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Entretanto, como aponta Veloso (2008), é necessário que se inicie uma discussão sobre os critérios de repartição do FPM, destacando o esforço tributário dos municípios, ao invés da utilização exclusiva dos critérios de população e renda, uma vez que o sistema vigente tem gerado distorções fiscais.

Cabe destacar que, de acordo com o artigo 160 da Constituição Federal, a União pode condicionar a entrega dos recursos provenientes do FPM à regularização de débitos do Ente Federativo junto ao Governo Federal e suas autarquias (por exemplo, dívidas com o INSS, inscrição na dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inadimplência com o PASEP), assim como ao atendimento do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde (CRF/1988, Art. 198, § 2º, incisos II e III), nesses casos, os recursos destinados ao município irregular, ficam bloqueados em conta específica do Banco do Brasil até que a situação seja regularizada.

Um sistema ideal de equalização fiscal por meio das transferências intergovernamentais, de acordo com Baião, Cunha e Souza (2017), deve considerar a capacidade fiscal e a necessidade fiscal, sendo a capacidade fiscal relacionada ao montante de recursos que o ente

federal é capaz de arrecadar, enquanto a necessidade fiscal consiste no volume financeiro necessário para que o ente federado consiga garantir a sobrevivência dos serviços públicos. Logo, conforme os autores, para que ocorra o equilíbrio, é necessário que as transferências sejam inversamente proporcionais à capacidade fiscal e diretamente proporcional à necessidade fiscal do ente subnacional, diante das peculiaridades das transferências intergovernamentais.

Importante observar que existem diferentes classificações, considerando sua finalidade, por sua fonte de origem, por sua contrapartida, com isso, de forma mais ampla, é possível classificar as transferências em duas categorias, sendo que: a primeira categoria compreende as transferências de propósito geral, que visam o controle orçamentário, na preservação da autonomia local e são previstas por alguma legislação específica; e a segunda categoria consiste nas transferências com propósito específico, cuja finalidade de aplicação já é estabelecida por um programa ou convênio no momento de sua liberação (VIEIRA; ABRANTES; ALMEIDA; ANJOS, 2017).

Portanto, evidencia-se que o FPM não é destinado a um fim específico, o que significa que os municípios têm autonomia para usar esses recursos de acordo com suas necessidades locais. Geralmente, os recursos do FPM são utilizados para custear despesas de manutenção da máquina pública, como pagamento de servidores, investimentos em infraestrutura, saúde, educação e outros serviços públicos essenciais.

Desta forma, verifica-se que existe uma excessiva vinculação dos Municípios a fontes de financiamento federais, a qual é formalizada a partir de convênios de toda ordem, promovendo com isso o “pagamento submetido a uma série de critérios burocráticos que geram ao invés de uma descentralização, mera desconcentração administrativa, tornando os Municípios operadores de decisões do poder central”, isto é, neste contexto, estaria operando-se um fenômeno conhecido como “prefeiturização” em detrimento da descentralização e municipalização, tendo em vista que se mitiga o poder de decisão sobre os recursos, colocando os governos locais como meros executores dos programas federais e convênios específicos. (HERMANY, 2012, p. 118).

As disparidades econômicas entre os municípios brasileiros representam um desafio significativo para a arrecadação municipal, visto que os municípios mais ricos têm uma base tributária mais ampla, enquanto municípios mais pobres têm dificuldades em gerar receitas suficientes para atender às demandas de suas populações, sendo que a Constituição impõe limitações à capacidade de arrecadação dos municípios, como tetos para a criação de novos

impostos. Isso pode dificultar a geração de receita adicional para financiar projetos locais, ao passo que, as flutuações na economia e mudanças na conjuntura política afetam sensivelmente a arrecadação municipal, piorando a prestação de serviços dos entes estatais em momentos de recessão, a diminuição nos impostos arrecadados, impactam profundamente na capacidade dos municípios de atender às necessidades de seus cidadãos. (DI PIETRO, 2017)

Outrossim, nota-se que há um déficit substancial na engenharia institucional, evidenciado pela crescente tendência de centralização orçamentária nos órgãos federais, especialmente devido à substituição de impostos por outras contribuições tributárias, as quais não estão incluídas na distribuição das transferências obrigatórias. Entretanto, enfrenta-se também desafios técnicos, principalmente nos municípios de menor porte, que não tangem à gestão e arrecadação de seus tributos próprios, contribuindo para a manutenção da dependência em relação aos fundos de transferência. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 26)

Além disso, “a divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo apresenta diferentes perspectivas em relação ao federalismo.” Por um lado, é possível argumentar que “a descentralização fiscal é condição necessária, mas não suficiente, para o federalismo. A ausência de recursos financeiros próprios cria uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro.” Por outro lado, nota-se que a descentralização administrativa não é condição necessária para o federalismo, tendo em vista que “a falta de divisão de competências de governo entre os entes tende a gerar duplicidades e ausências na atuação dos governos, mas não necessariamente falta de autonomia”. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 26).

Neste contexto, em síntese, no âmbito municipal brasileiro, a arrecadação de recursos é essencial para financiar serviços públicos essenciais e promover o desenvolvimento local. Os municípios possuem diversas fontes de arrecadação, sendo uma das principais o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que incide sobre serviços como turismo, transporte e comunicação. Além disso, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é uma fonte significativa de receita para os municípios, sendo baseado na propriedade de imóveis. Outras fontes incluem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é uma transferência constitucional da União, e recursos provenientes de convênios, doações e royalties.

Portanto, Entretanto, apesar da diversidade de fontes, os municípios brasileiros muitas vezes enfrentam desafios significativos. Municípios menores, em particular, podem ter dificuldades para arrecadar o suficiente para cobrir suas despesas, levando à dependência de

transferências intergovernamentais. Além disso, a complexidade do sistema tributário brasileiro e a falta de capacidade técnica em alguns municípios podem dificultar uma arrecadação eficiente. Assim, após analisar as principais formas de arrecadação tributárias nos entes locais, passar-se-á para abordagem referente aos impactos da reforma tributária nos municípios brasileiros.

4. Impactos da reforma tributária nos municípios

Os debates no tocante a reforma tributária gira em torno das propostas de emendas constitucionais apresentadas pela Câmara Federal e pelo Senado Federal, ambas visam promover a migração para um imposto, que em tese será mais simplificado e moderno do ponto de vista da sua aplicação, denominado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) ou Imposto sobre Valor Agregado – IVA. Desse modo, a reforma tributária no contexto brasileiro é um tema de grande relevância, suscitando debates intensos e análises aprofundadas. A discussão sobre os impactos dessa reforma nos municípios brasileiros envolve uma avaliação cuidadosa das mudanças propostas e de como elas afetam a autonomia financeira e as responsabilidades dos entes municipais.

As propostas atuais de reformas tributárias se propõem em tese substituir um modelo fragmentado de tributos, onde os entes federados possuem autonomia na gestão orçamentária, por um modelo que concentra e simplifica os tributos. Todavia, as propostas se diferenciam quanto a forma de mitigação da perda de autonomia dos entes, sendo um tema de extrema importância para um país, pois envolve a revisão e ajustes na legislação tributária vigente, que regula a arrecadação de tributos pelo governo, sendo que atualmente a carga tributária afeta diretamente a economia, a produtividade das empresas, a distribuição de renda e o bem-estar da população (OLIVEIRA, 2020)

No contexto brasileiro, a necessidade de uma reforma tributária é amplamente generalizada há muitos anos, o sistema tributário do país é complexo, com uma grande quantidade de tributos, normas e obrigações acessórias, o que gera altos custos de *compliance* para as empresas e dificulta o cumprimento das obrigações tributárias. Além disso, a carga tributária brasileira é considerada uma das mais altas do mundo, o que traz impactos diretos na concorrência das empresas nacionais, a atração de investimentos e o poder de compra da população. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022).

A importância da reforma tributária também está relacionada com a necessidade de promover um ambiente mais favorável aos negócios e ao investimento, estimulando o crescimento econômico e a geração de empregos, onde a simplificação do sistema tributário, a redução da carga tributária sobre as empresas e a simplificação das obrigações acessórias podem contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e a atração de investimentos internos e externos (COLETTA, 2022). No entanto, a reforma tributária também é um tema complexo e controverso, que envolve diversos setores da sociedade, trazendo questões como a definição das alíquotas de tributos, a distribuição de recursos entre os entes federativos, a revisão de benefícios fiscais, entre outros temas, pode gerar debates acalorados e disputas políticas, por isso, a discussão sobre a reforma tributária demanda um amplo debate democrático, envolvendo diferentes atores e considerando os diversos psicólogos e sociais envolvidos. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022).

No Brasil houveram algumas tentativas de reforma tributária, que não passaram a penas de ajustes na legislação vigente, onde o primeiro passo foi na Constituição Federal de 1988: A Carta Magna de 1988, no seu artigo 145, estabeleceu o atual sistema tributário brasileiro, com a divisão de competências tributárias entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, esse sistema é caracterizado pela complexidade, com uma grande quantidade de tributos e obrigações acessórias, sendo que na Emenda Constitucional nº 42/2003: Conhecida como a "Reforma Tributária de 2003", essa emenda realizou mudanças no sistema tributário brasileiro, visando simplificar a entrada sobre o consumo e a produção, no entanto, as mudanças foram limitadas e não resultaram em uma reforma tributária abrangente. (JUNGER, 2020).

Propostas recentes de reforma tributária, nos últimos anos, têm sido desenvolvidas no Congresso Nacional, visando promover mudanças no sistema tributário brasileiro, entretanto duas propostas se sobressaem, uma a PEC 45/2019, de autoria do deputado federal Baleia Rossi, e a PEC 110/2019, de autoria do ex-senador Davi Alcolumbre, que têm como objetivo simplificar o sistema tributário, reduzir a carga tributária sobre o consumo e promover a justiça fiscal, mas o governo federal (executivo), apresentou uma terceira proposição, que nada mais é de um compilado de parte das duas propostas anteriores, que sofreu alguns ajustes e acabou passando na Câmara dos Deputados, estando em debate no Senado Federal. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022; JUGER, 2020; CALMON, 2022).

Neste contexto, esses projetos visam simplificar o sistema de impostos, como proposta em diferentes momentos da história do país, pode influenciar diretamente a arrecadação

municipal. Isso ocorre devido às diversas fontes de receita tributária que os municípios têm à sua disposição, incluindo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outras taxas locais. Quaisquer alterações nesses impostos ou distribuição de receitas podem afetar a capacidade dos municípios de financiar serviços como educação, saúde, transporte e infraestrutura. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022; JUGER, 2020; CALMON, 2022).

Importante ressaltar que a discussão sobre a reforma tributária é complexa e envolve diversos interesses e visões divergentes, a aprovação de um texto unificado da reforma tributária abrangente e significativa é um desafio, que requer o envolvimento de diferentes atores psicológicos, biológicos e sociais, bem como um amplo debate público para encontrar soluções que sejam adequadas ao contexto brasileiro e contribuir para a efetiva melhoria do sistema tributário do país. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022; JUGER, 2020; CALMON, 2022).

A reforma tributária traz aspectos positivos, sendo um dos principais objetivos da reforma tributária é simplificar o sistema tributário, atendendo a complexidade dos tributos, obrigações acessórias e processos de apuração, pagamento e fiscalização. Desta forma, a simplificação pode aumentar a eficiência administrativa, reduzir a burocracia e facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, promovendo uma distribuição mais justa da carga tributária, de forma a tornar o sistema mais equitativo, isso fatalmente, deve incluir uma revisão de alíquotas, isenções e benefícios fiscais, de modo a tornar o sistema mais progressivo e reduzir a regressividade. Portanto, o peso maior dos impostos sobre os mais pobres, podemos dizer, que o objetivo comum da reforma tributária é estimular o crescimento econômico, por meio da redução da carga tributária sobre a produção, investimentos e exportações, incluindo a simplificação e redução de impostos sobre o consumo, a criação de controle de estímulo à inovação e ao empreendedorismo, e a promoção de um ambiente mais favorável aos negócios. (JUNGER, 2020).

O aumento das desigualdades regionais e locais, por conta da extinção dos incentivos e benefícios fiscais dos Estados e dos Municípios, não só os empregos estão em risco, como também os programas sociais e de desenvolvimento econômico, uma vez que a redução dos impostos por meio dos benefícios fiscais era contrabalanceada pela obrigação do pagamento de contribuições sociais e parafiscais. Com a reforma tributária haverá apenas um fundo federal com a atribuição de gerenciamento das receitas desses projetos regionais e locais, agora controlado pela União e provavelmente não entenderá as reais demandas locais, sob grande



risco de se colocar interesses políticos à frente do desenvolvimento social de determinados municípios e Estados. (CALMON, 2022).

Além disso, a própria capacidade técnica dos municípios para administrar eficientemente suas receitas tributárias é uma questão crítica, eis que muitos municípios enfrentam desafios na gestão tributária, incluindo a falta de recursos humanos capacitados e sistemas de arrecadação eficazes. Qualquer reforma tributária deve levar em consideração essas disparidades e garantir que os municípios tenham o suporte necessário para cumprir suas obrigações fiscais de forma eficiente. (OLIVEIRA, 2020; COLETTA, 2022; JUGER, 2020; CALMON, 2022).

A perda da autonomia financeira dos Estados e dos Municípios, com a reforma tributária poderá impactar drasticamente nas receitas dos Estados e Municípios e do próprio Distrito Federal, fazendo aumentar ainda mais dependência política desses entes federativos perante o governo federal, da mesma forma, que produtos antes isentos deverão ser minimamente taxados, trazendo impactos direto principalmente no agronegócio, (CALMON, 2022). Em síntese, os impactos da reforma tributária nos municípios brasileiros são de grande relevância e complexidade, pois afetam a capacidade de financiamento local e, por conseguinte, a prestação de serviços públicos. A adequada visão das necessidades municipais, a manutenção da capacidade de arrecadação e a promoção da eficiência administrativa são elementos essenciais para serem incluídos em qualquer reforma tributária que vise a preservação da estabilidade financeira e o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

5. CONCLUSÃO

Importante, destacar que a pesquisa buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: Como as mudanças propostas pela reforma tributária afetam o federalismo fiscal e as formas de arrecadação dos municípios brasileiros? Desta maneira, tendo em vista que a pesquisa se encontra em fase inicial e incipiente, sendo necessário o aprofundamento da pesquisa, em um primeiro momento, ressaltou-se que o federalismo brasileiro é um sistema de governo que desempenha um papel crucial na organização política e administrativa do país e a arrecadação de recursos pelos municípios é fundamental para o funcionamento adequado dos serviços públicos e na promoção do bem-estar das comunidades locais. Ao dividir o poder entre a União, os estados-membros e os municípios, busca-se promover a descentralização e a autonomia,

garantindo que as decisões e políticas públicas atendam às necessidades específicas de cada ente federativo.

Embora existam desafios, como as desigualdades regionais e limitações legais, as perspectivas de solução incluem reformas no sistema tributário, desenvolvimento de parcerias e investimento na capacitação administrativa. A busca por equidade na distribuição de recursos e na eficiência na gestão financeira municipal é essencial para o fortalecimento do federalismo brasileiro e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A arrecadação de recursos financeiros é importante para que os municípios possam cumprir suas obrigações e atender às demandas da população. A análise das formas de arrecadação municipal revela a importância do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), entre outros, como fontes significativas de receita para os municípios. No entanto, também destacou os desafios enfrentados, como a inadimplência, a evasão fiscal e a dependência de transferências intergovernamentais

A discussão sobre a reforma tributária mostrou que mudanças na estrutura tributária brasileira podem ter impactos significativos nos municípios. A busca por simplificação, redução de burocracia e estímulo ao crescimento econômico são objetivos louváveis. No entanto, é fundamental que qualquer reforma preserve a autonomia dos municípios na criação de impostos locais e na gestão de suas finanças

As implicações da reforma tributária vão além das questões financeiras, afetando diretamente a capacidade dos municípios de prestar serviços públicos de qualidade e promover o desenvolvimento local. Portanto, as reformas tributárias devem ser planejadas de forma cuidadosa, com a participação ativa dos municípios e considerando os impactos locais. Em síntese, os impactos da reforma tributária nos municípios brasileiros são de grande relevância e complexidade, pois afetam a capacidade de financiamento local e, por conseguinte, a prestação de serviços públicos. Neste contexto, é necessário prudência e cautela, em busca de uma adequada visão das necessidades municipais, a manutenção da capacidade de arrecadação e a promoção da eficiência administrativa são elementos essenciais para serem incluídos em qualquer reforma tributária que vise a preservação da estabilidade financeira e o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Em última análise, o federalismo, as formas de arrecadação e as reformas tributárias estão intrinsecamente ligados à qualidade de vida das comunidades locais no Brasil. O equilíbrio entre a autonomia dos municípios, a justiça fiscal e o fortalecimento da gestão pública local são

essenciais para garantir um sistema de federalismo eficaz e uma sociedade mais justa e próspera. Portanto, é fundamental que o país continue a aprimorar seu sistema federativo e suas políticas tributárias, garantindo que os municípios possam cumprir plenamente suas responsabilidades e servir como a base para o progresso econômico e social do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec Ed. São Paulo. 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Nerique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia políticas públicas; Políticas Públicas; coletânea. Enap ed. Brasília, 2006, v. 2.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. D.; SOUZA, F. S. R. N. D. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v.68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-positivismo). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul-set. 2001.

BERCOCIVI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Livraria do Advogado Ed. Porto Alegre. 2004.

BREMAEKER, F. E. J. As receitas dos municípios do Estado da Bahia em 2008. In: SEFIN-M Bahia – **Fórum permanente de Secretários dos Municípios do Estado da Bahia**. Estudo técnico n. 106, ago./2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: em 10 out. 2023.

CALMON, SACHA. **Curso de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Ed. Forense 2022.

COLETTA, Osvaldo Dalla. **Reforma Tributária**. Porto Alegre: Ed Simplíssimo, 2022.

CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. 2012. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan/jun. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. Saraiva Educação, 2. ed. São Paulo. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Editora Forense, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba, Juruá, 2012.

JUNGER, TATIANA. **Reforma Tributária, Desigualdade, Tributação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Iuris, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 4 ed. rev., atual., e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MENDES, M. Federalismo fiscal. BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**, v. 6, 2005.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 40, abr.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA, FABRICIO AUGUSTO DE. **Uma Pequena História da Tributação e do Federalismo Fiscal no Brasil: a Necessidade de uma Reforma Tributária Justa e Solidária**, Ed. Contracorrente, 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal e reforma tributária. In: **Temas de Direito Constitucional Tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.



SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TAVARES, André Ramos, **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VELOSO, João Francisco Alves. et al. **Gestão municipal no brasil**: um retrato das prefeituras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

VIEIRA, M. A. A.; ABRANTES, L. A.; ALMEIDA, F. M.; ANJOS, D. A. Efeitos do Fundo De Participação Dos Municípios (FPM) no Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Brasileiros. **Ad Cont**, 2017, **Rio de Janeiro. Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2017.