

FALÊNCIA MUNICIPAL. Advogada e pesquisadora Raquel Firmino pontua erros que levaram a cenário de crise

'OS MUNICÍPIOS NÃO SOUBERAM APROVEITAR O BOOM DA ECONOMIA'

NIVIANE RODRIGUES
REPÓRTER

A pesquisa foi tema de dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal) em abril, e vai virar livro. Tema ainda pouco explorado academicamente, a "Autonomia financeira municipal e a efetivação do federalismo fiscal cooperativo", trabalho assinado pela advogada Raquel Firmino, mestre em Direito Público e especialista em Direito Tributário, traz informações que comprovam, cientificamente, e a partir do sistema federalista, por que municípios brasileiros vivem mergulhados no caos financeiro, de que forma essa sobrevivência pode ser menos penosa. Ela mostra ainda que não há paternalismo quando, por exemplo, a União repassa recursos para os demais entes, entre os quais os municípios, conforme estabelecido pela Constituição de 1988 que elevou o município a ente federativo.

A pesquisadora afirma que o tributo instituído no Brasil é considerado injusto e "flagrantemente inconstitucional porque não cumpre a capacidade contributiva e retira o poder financeiro das pessoas que menos têm dinheiro", além de dificultar a sobrevivência de municípios onde parcela significativa da população não tem condições, por exemplo, de pagar impostos como o IPTU. "Um dos indicadores disso é que grande parte dos municípios tem entrado na contramão da Lei de Responsabilidade Fiscal", afirma.

Gazeta. O que significa o tema por você defendido em seu trabalho apresentado à Ufal?

Raquel Firmino. Eu analisei sob o ponto de vista financeiro como está estruturado o federalismo brasileiro e foquei na questão do município. No federalismo, todos os entes devem estar comprometidos com direitos sociais, que se efetivam mediante serviços públicos, saúde, educação, segurança. Por isso que se fala que o nosso federalismo é cooperativo. Eles se ajudam mutuamente, dividem tarefas para que a população tenha esses serviços.

Mas para isso é preciso dispor de recurso financeiro.

Em uma federação é preciso ter o financiamento. Há tarefa e deve-se acompanhar o devido financiamento. O estado brasileiro é um estado caro, porque ele se comprometeu com muitos direitos sociais.

Quando você fala que o estado brasileiro é um estado caro você se refere aos entes federativos?

Sim. Todos os entes federativos. É um estado caro porque se comprometeu com muitos direitos sociais. É próprio do modelo do estado do bem-estar social, que veio evoluindo depois da Segunda Guerra Mundial. Isso não significa que é algo ruim, porque todo mundo fala que é muito gasto público. Sociedades desenvolvidas têm um alto gasto público. Se o estado se comprometeu em custear tantos direitos sociais, o estado vai ser caríssimo. É o estado comprometido com a qualidade de vida da população. Mas isso não é algo negativo.

E não é paternalismo, também?

Não, porque a ideia é distribuir a riqueza, já que temos uma economia capitalista, na qual é própria da economia que seja concentrada. O estado tem o dever de desconcentrar e descentralizar essa riqueza. E aí é por meio de políticas públicas, da tributação que ele vai descentralizar. Por isso, ele retira dinheiro das pessoas que possuem mais, em tese, para distribuir por meio de serviços públicos.

Mas no Brasil percebe-se que essa retirada de tributos ainda é

muito falha.

Sim. E isso também interfere no município. A ausência do cumprimento da capacidade contributiva, que seria quem tem mais dinheiro, dá mais para o estado. No Brasil isso não ocorre. Por quê? Porque no Brasil, os estados, União, terminam instituindo tributos sobre consumo e os tributos indiretos não têm por propriedade o cumprimento da capacidade contributiva. Todos pagam o mesmo tributo, independente da renda que têm.

Qual a diferença entre o tributo sobre consumo e o indireto?

No tributo direto, o estado retira conforme a sua capacidade financeira. O tributo sobre a renda, é o principal exemplo, vai evoluindo conforme a sua renda. No tributo indireto, ele está embutido no preço. Então, todo cidadão, receba um salário mínimo ou mais, paga o mesmo valor de quem ganha muito mais. Sempre existe tributo sobre consumo, só que no Brasil a carga tributária é sustentada por esse tributo. Na prática é como se o Brasil se sustentasse por tributos diretos só que uniforme. É um tributo considerado injusto que retira o mesmo valor de todo cidadão, além de flagrantemente inconstitucional porque não cumpre a capacidade contributiva e retira o poder financeiro das pessoas que menos têm dinheiro. No Brasil, termina que quem menos tem riqueza, mais paga em termos percentuais. A classe média termina sendo onerada tanto com tributo direto, como indireto, sendo a parcela que mais paga no sentido real, de dinheiro.

Para solucionar isso, teria que haver uma reforma tributária?

Sim, uma reforma tributária em que privilegiasse tributos diretos, sobre o patrimônio, a renda. No Brasil é praticamente ínfimo esse tributo.

E em que essa situação afeta os municípios?

Como os principais provedores dos municípios são o ISS [Imposto Sobre Serviços], IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano] e ITBI [Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis], dois tributos que não têm muita significância, que são os tributos sobre a propriedade e transações de propriedade, o município não tem tanto retorno.

Não tem muita significância por que não arrecada muito?

Não se arrecada, o percentual é muito baixo e também a própria população, muito pobre, às vezes nem consegue pagar. Além disso, alguns municípios dão isenções para casas que não ultrapassam certos valores. Há lugares onde praticamente toda população é isenta do pagamento do IPTU, porque o valor é muito baixo. O município não arrecada, até por causa das desigualdades sociais que existem no Brasil. Quanto mais periférico, mais dificuldade para esses municípios sobreviverem. Mas qual é o ponto chave da minha pesquisa? É que para os municípios sobreviverem, a Constituição de 1988 fez algo muito inovador em relação às outras Constituições brasileiras e até mesmo em relação a outras federações no mundo. Ela elevou o município a ente federativo. Os municípios, em outros estados federais, não são entes. Eles são meras autarquias administrativas dos estados. É uma forma de administração local, descentralizada pelos próprios estados.

E ficam sem conseguir se manter?

Municípios pequenos, que muitas vezes não têm sequer condições de se manter. Depois da Constituição de 1998, houve um aumento muito grande no número de municípios. Em seguida deu uma diminuída por causa

RAQUEL FIRMINO
MESTRE EM DIREITO PÚBLICO
E ESPECIALISTA EM DIREITO
TRIBUTÁRIO

"Os municípios de Alagoas não têm tido um crescimento econômico, também não aproveitaram, infelizmente, a evolução que o Brasil teve no governo Lula"

da Emenda Constitucional 95. Estava sem muito critério para criar um município, para analisar a capacidade de gestão. Ao meu ver, a Constituição de 88 garantiu uma demanda, uma reclamação que já vem desde a Constituição que instituiu a federação no Brasil, em 1891. A partir disso, houve um grande movimento de descentralização do poder. Com a Constituição de 88, o movimento municipalista, que valoriza o município, pede e reclama a distribuição de poder, garantiu que o município realmente fosse autônomo. O município agora é ente, faz parte da federação. Ocorre que para um ente se manter ele precisa de recursos. Mas como manter municípios que por causa da nossa própria desigualdade social, da nossa distribuição de riqueza, que é concentrada em algumas regiões, os mais longínquos, mais periféricos, acabam tendo tratamento diferenciado. Estes municípios não podem ser prejudicados por isso, nem a população, sobretudo.

Lutou-se para criar o município, mas por outro lado criou-se um problema sério, que é a sobrevivência.

Justamente. Mas aí, no federalismo fiscal, temos um estado fiscal, que arrecada, não é um estado mais que participa da economia, ele não vive de empresas estatais, vive de incentivar a livre concorrência e, em contrapartida, que pague a ele parte de suas riquezas. Um estado que sobrevive de tributação e com um modelo federal vai se manter com a distribuição da sua riqueza. No Brasil, pensando nessas desigualdades, nós temos um federalismo bastante diferente, que se moldou de uma

forma cooperativa, que significa pegar quem tem mais dinheiro e distribuir para os demais. A União distribui parte da arrecadação para estados e municípios e os estados também para os municípios. Isso não é ajuda.

Então, não é nenhuma benesse da União repassar os recursos para os municípios?

Não. Está na Constituição. É direito. Não é uma ajuda. Uma benesse. A Constituição elevou o município a ente, o estado mais alto que ele poderia ser, um ente federativo. Esta era uma reclamação desde a Colônia. Tivemos muitas rebeliões para chegar à autonomia. Os municípios receberam muitas tarefas e precisam cumprir.

E hoje eles não conseguem cumprir essas tarefas.

Depende de como foi elaborada aquela política, mas o recurso para administrar tem que ser encaminhado para o município. O meu trabalho não foi sobre essa questão. Ele se deu exatamente sobre como está sendo feita essa distribuição de riqueza. Essas transferências que a Constituição garante para os municípios.

Isso vem sendo feito regularmente, conforme estabelece a Constituição?

Algumas medidas que vêm sendo tomadas, atrapalham, diminuem esses repasses. Os estados quando fazem isenções unilaterais, a chamada guerra fiscal, na qual garantem a isenção para as empresas, para atrair indústrias privadas para as localidades, essas isenções interferem nas receitas dos municípios porque como o estado deixa de arrecadar o percentual de 25% que seria direito dele, não recebe. Outro problema é que, com a recessão econômica mundial, o Brasil adotou uma política de consumo para tentar aquecer a economia, a partir de políticas fiscais de desonerações, concedeu isenções fiscais de IPI, IR e outros tributos, que fazem parte da repartição de receita. O IPI e o IR vão em parte para o Fundo de Participação dos Municípios. Com a queda, por causa das isenções, os municípios também tiveram um grande prejuízo. De 2008 a 2012, houve uma redução no FPM e FPE em torno de 190 bilhões de reais, que deixaram de ser repassados para estados e municípios, segundo relatório do Tribunal de Contas da União. Esse é um indicativo de que não é só a crise econômica que está provocando a queda na arrecadação dos mu-

nicipios. Esses repasses constitucionais são direito dos municípios, não são ajuda. Quando se adota o federalismo por cooperação, divide-se as tarefas e também as receitas.

Existe no seu trabalho um capítulo específico sobre a situação dos municípios alagoanos? A que ponto os municípios alagoanos podem chegar em relação à sobrevivência?

Agravar ainda mais as dificuldades de manutenção dos municípios e tornar insustentável. Um dos indicadores disso é que grande parte dos municípios tem entrado na contramão da Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF]. Além da questão da economia dos municípios de Alagoas, que não têm tido um crescimento, nem aproveitaram, infelizmente, a evolução que teve no governo Lula, sobretudo. Alagoas foi um dos estados que não aproveitaram o boom da economia. Agora, na dificuldade, ainda piora.

Quais são os municípios alagoanos em situação mais grave?

Peguei dados de quatro municípios aleatoriamente para verificar. Uma das dificuldades de analisar o município e aí é uma falha dos municípios, não existe uma máquina profissional nos municípios. Precisamos profissionalizar os municípios. Uma equipe qualificada para que consiga cobrar dos estados e da União a efetividade desses repasses, além disso cumprir todos os deveres para que recebam os repasses, porque se eles descumprem a Lei de Responsabilidade eles não conseguem as transferências voluntárias. Só que, com o agravamento das condições dos municípios, fica cada vez mais difícil que os municípios cumpram as suas responsabilidades. A Confederação Nacional dos Municípios tem uns indicadores dizendo que a maioria dos municípios encontra-se em situação emergencial, extrapolando o limite de gastos com pessoal. Coloquei quatro no meu trabalho: Arapiraca - 66,67%, situação emergencial. O percentual corresponde à despesa total com a receita corrente líquida, com pessoal. O limite previsto na Constituição e na LRF é de 60% para gasto com pessoal; Coité do Noia, que é pequeno, está em 71,26%; Boca da Mata, 68%, e tem a própria capital, Maceió, 72,73%. A dificuldade de analisar dados dos municípios é que a maioria não tem Portal da Transparência, não atualizam dados. Prejudica a eles próprios. ☺