



STEPHAN ARAÚJO COSTA

**REFORMA DO PACTO FEDERATIVO: UMA ANÁLISE
QUALITATIVA DOS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL PERANTE A PROPOSTA DE EMENDA
CONSTITUCIONAL 45/2019**

LAVRAS-MG

2019

STEPHAN ARAÚJO COSTA

**REFORMA DO PACTO FEDERATIVO: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS
IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PERANTE A PROPOSTA DE
EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2019**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Costa, Stephan Araújo.

Reforma do pacto federativo: uma análise qualitativa dos
impactos na gestão pública municipal perante a proposta de emenda
constitucional 45/2019 / Stephan Araújo Costa. - 2019.

44 p. : il.

Orientador(a): Renato Silvério Campos.

Monografia (graduação) - Universidade Federal de Lavras,
2019.

Bibliografia.

1. Pacto Federativo. 2. Gestão Pública Municipal. 3. Proposta
de Emenda Constitucional 45/2019. 4. Estrutura Tributária. I.
Campos, Renato Silvério. II. Título.

STEPHAN ARAÚJO COSTA

**REFORMA DO PACTO FEDERATIVO: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS
IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PERANTE A PROPOSTA DE
EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2019.**

**FEDERATIVE PACT REFORM: THE QUALITATIVE ANALYSIS OF IMPACTS ON
MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT ON THE CONSTITUCIONAL AMENDMENT
PROPOSAL 45/2019**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em, 03 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Nilmar Diogo dos Reis UFLA

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

LAVRAS - MG

2019

RESUMO

O presente trabalho dispõe o propósito de analisar a proposta de reforma do pacto federativo brasileiro, manifesto no Congresso Federal e os impactos na gestão pública municipal. Com este pressuposto, será inquirido a Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 que objetiva alterar a estrutura tributária brasileira com o intuito de assegurar plena autonomia para o ente Estadual e Municipal frente a União. Desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, o Pacto Federativo arquiteta atualmente o arranjo político-administrativo em definições constitutivas. Compreende um conjunto de meios constitucionais que caracterizam os instrumentos jurídicos, as premissas financeiras, a detenção dos tributos condicionados e tutela as atividades de todos os entes federativos nas execuções perante a sociedade brasileira. Ao consumir o objetivo proposto da pesquisa diante análise ao documento oficial e elucidar os preceitos presentes, constata-se de que para fins de desenvolvimento municipal, a Proposta de Ementa Constitucional facultará a soberania de gestão dos municípios quando a arrecadação e sua execução orçamentária, mas com ressalvas. Aguarda a aprovação e implementação para futuras ponderações e a construção de novos estudos, abrangendo a problemática abordada de modo operativo.

Palavras-chave: Pacto Federativo. Gestão Pública Municipal. Proposta de Emenda Constitucional 45/2019. Estrutura Tributária.

ABSTRACT

This work has the purpose of analyzing the proposal to reform the Brazilian federative pact manifest in the Federal Congress and the impacts on municipal public management. With this presumption, the Proposed Constitutional Amendment 45/2019 will be asked to change the Brazilian tax structure in order to ensure full autonomy for the State and Municipal entity against the Union. Developed from the Federal Constitution of 1988, the Federative Pact currently architects the political and administrative arrangement in constitutive definitions. It comprises a set of constitutional means that characterize the legal instruments, the financial premises, the detention of conditioned taxes and guardianship the activities of all federative entities in executions before Brazilian society. By consummarizing the proposed objective of the research in the face of analysis to the official document and elucidating the precepts present, it is found that for municipal development purposes, the Proposal for a Constitutional Menu will provide the sovereignty of management of municipalities when the collection and its budget execution, but with reservations. It awaits approval and implementation for future considerations and the construction of new studies, covering the problem addressed in an operational way.

Keywords: Federative Pact. Municipal Public Management. Proposed Constitutional Amendment 45/2019. Tax Structure.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	OBJETIVOS.....	9
2.1	Objetivo geral.....	9
2.2	Objetivos específicos.....	9
3	JUSTIFICATIVA.....	10
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
4.1	Federalismo Fiscal.....	11
4.1.1	A História do Federalismo Fiscal Brasileiro.....	12
4.2	A Gestão Pública Municipal: O Caso Brasileiro.....	17
5	METODOLOGIA.....	21
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	24
6.1	O Pacto Federativo Brasileiro.....	24
6.1.1	O orçamento.....	24
6.1.2	As competências Municipais.....	27
6.2	A Reforma do Pacto Federativo.....	30
6.2.1	A Guerra Fiscal.....	31
6.2.2	Concentração da Arrecadação em Cidades de Médio e Grande Porte..	32
6.2.3	A vinculação da arrecadação com o gasto.....	34
6.3	Propostas de Políticas Públicas.....	35
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
	REFERÊNCIAS.....	41

1 INTRODUÇÃO

O Pacto Federativo é o sistema organizacional estruturado por distintas entidades territoriais brasileiras. Tais entidades apresentam autossuficiência alusiva e seu próprio governo, com alçada para tratar dos assuntos locais, além de possuir a coligação entre elas, no intuito de alcançar o bem comum para todos os cidadãos brasileiros.

Nesta conjunção, sua regulação será dada de acordo com a constituição vigente no país. Segundo as normas que regulam os entes federativos, instituindo a divisão de poderes e a execução entre as ações que irão vinculá-los. Neste sentido, serão estabelecidas as moldagens jurídicas que irão nortear os direitos e deveres de cada ente federativo com o desígnio de amparar a atuação de cada uma delas.

Para tanto, na Constituição de 1988, salienta-se de que no domínio territorial da República Federativa do Brasil, o pacto será indissolúvel, resumindo-se no arranjo político-administrativo em termos constitutivos. O pacto federativo integra um conjunto de mecanismos constitucionais que exprimem o aparato jurídico, os encargos financeiros, a custódia dos tributos recolhidos e o desempenho de todos os entes federativos nas ações diante a sociedade.

Com a crise econômica instalada no território brasileiro nos últimos anos, os entes que compõe o Pacto Federativo brasileiro (municípios, estados, distrito federal e União), pleiteiam diretamente com a União, os recursos captados pelos impostos cobrados de acordo com cada competência, neste caso, os principais representantes de cada esfera procuram maneiras de alterar as diretrizes que abarcam o pacto federativo.

Seguindo a premissa, tais esferas buscam o equilíbrio das contas públicas, buscando abarcar todas as despesas com a receita disponibilizada, visto que fica a cargo de cada esfera a arrecadação dos impostos. Contudo, infelizmente o Pacto Federativo trata os impostos recolhidos da população e como são direcionados para os gastos públicos contraídos pelos entes que o constitui, seja para demandas da sociedade ou para o controle interno.

Sua implementação iniciou-se no período da Coroa portuguesa, com o intuito de amparar a gestão dos tributos e recursos recolhidos, que naquela época possuía um território amplo de gestão, para posteriormente sendo fragmentada pelas capitânias hereditárias, atualmente denominadas como estados, até se dividirem em municípios.

Analisando a trajetória histórica até chegar a de fato no Pacto Federativo, é notável que o poder político e a concentração tributária estavam localizados na União. Contudo, em 1988, medidas foram tomadas para vislumbrar uma mudança neste parâmetro tributário e

desconcentrar a receita tributária da União e dar mais autonomia para os estados e para os municípios.

Com a implementação da Constituição de 1988 no Brasil, foi instaurado a atual versão do federalismo fiscal brasileiro, desfragmentando as competências políticas e constitucionais ao nível federal, estadual, do distrito federal e municipal, transcendendo o status segmentado das funções administrativas. Assim, os litígios dos estados e dos municípios pela necessidade de descentralização dos capitais públicos foram contemplados. Todavia estava caracterizado as contrariedades nos aspectos da descentralização das receitas públicas com as demandas e responsabilidades sociais.

A aplicação do federalismo fiscal fez com que cada esfera pública ganhasse autonomia entre eles perante a União, dotando assim, o seu Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário (neste caso a esfera municipal não irá possuir), estando regido diretamente pelas diretrizes da Constituição brasileira.

Atualmente, o Brasil apresenta uma grande concentração de poder no governo central, além de possuir um inchaço estatal. Com tal concentração orçamentária, os representantes das esferas municipais e governamentais podem se tornar dependentes do Poder Executivo dentro da esfera federal, obrigando que tais juntas necessitem buscar por recursos coletados (cerca de setenta por cento), seja no município ou no estado, que estão depositados diretamente no pilar central do nosso país, a cidade de Brasília.

A visão liberal já defende o outro lado da moeda do federalismo. Para eles, a execução correta do mesmo deverá trazer a descentralização do poder frente ao governo central, intitulado de subsidiariedade, no qual cada esfera ficará a cargo de seus tributos.

Diante do tema proposto, esta pesquisa busca trazer a resposta para a seguinte questão: as propostas de reforma do pacto federativo presente no Congresso Federal trará quais impactos para a gestão pública municipal?

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar qualitativamente os efeitos possíveis que a proposta de reforma do pacto federativo brasileiro poderá trazer para a gestão pública municipal.

2.2 Objetivos específicos

- Apresentar o pacto federativo brasileiro, em termos orçamentários e de suas competências;
- Analisar a proposta de reforma do pacto federativo que está presente no Congresso;
- Propor ementas à reforma discutida, a fim de amenizar os possíveis impactos negativos sobre a gestão pública municipal.

3 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa se justifica visto que desde a promulgação da Constituição de 1988, os estados e municípios sempre estiveram dependentes do governo central para arrecadar recursos orçamentários vislumbrando a necessidade de atender as demandas da sociedade.

Nosso país apresenta a carestia de um modelo político orçamentário mais efetivo, com menos deficiência e que atenda as demandas sociais com mais coesão, dando a oportunidade dos gestores públicos o poder de atuação mais próximo ao povo e deixando que os demais representantes se preocupem com outras demandas em uma visão macro de gestão, abandonando o paradigma do recolhimento orçamentário vertical, alteando nas camadas municipais, estaduais e federais.

A proposta de reforma do pacto federativo em tramitação no Congresso apresenta um modelo de simplificação e uma nova unificação dentro dos parâmetros do sistema tributário brasileiro, proporcionando o crescimento de atuação tributária na esfera municipal e diminuindo o poder do governo federal neste âmbito, dando a oportunidade da maximização da participação popular e dando mais autonomia para os prefeitos.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Federalismo Fiscal

O Federalismo é o sistema administrativo do Estado que outorga autonomia aos entes federados. Tal autonomia irá abarcar o sistema administrativo, pleitos políticos e nas estruturas tributárias e financeiras, que se estabelece entre eles para a constituição do Estado Federal (ARRETCHE e MARTHA, 2004). Nesta base, os entes federativos irão alinhar-se e irão coligar na formação de um governo central, regendo por meio de um pacto federativo.

Na perspectiva de Souza (2010), o surgimento do Federalismo se deu a sua primordialidade, em especial para aquelas nações com grande extensão territorial, tornando a face de descentralizar o poder era imprescindível. No detalhe, estes países apresentam particularidades em cada região, a modo que suas demandas e prioridades apresentem características e aspectos dessemelhantes. Assim, será mais pertinente atender cada um deles da forma mais eficiente e eficaz.

Para tanto, Soares (1997) irá afirmar que:

“A federação é, portanto, a negação, no nível das relações territoriais de poder, do autoritarismo. É difícil imaginar, e a história ratifica isto, que um regime autoritário possa conviver com este desvio democrático. Assim, todo regime político autoritário redundará numa estrutura unitária de organização do Estado, visto que estes regimes se caracterizam por um alto grau de centralização do poder, que envolve também a dimensão territorial. (...) O que estamos defendendo é que a natureza do regime autoritário é incompatível com o sistema federal”.
(SOARES, 1997, p.40)

Consoante a Soares (1997), afirma que a formação do sistema federal, será de grande valência para a instituição da Constituição executora da garantia efetiva da autonomia às regiões territoriais e da contenção da utilização do poder garantido a elas. Para o bom funcionamento do sistema, é fundamental incorporar princípios voltados para as regiões autônomas de poder, neste sentido, tais princípios irão nortear o arranjo administrativo, dos recursos fiscais, as instituições operantes, a representação federal, etc.

Os entes que compõem o Federalismo segundo a premissa de Mendes (2012), são: i) os Municípios, caracterizados como corporações estatais, possuem o objetivo de gerenciar a cidade e a sua população; ii) o Estado, composto pelo aglomerado de cidades e atuações político-administrativas, terá a função de coordenar seu território, a população e sua soberania,

axiomático por princípios e a garantia de suas fronteiras territoriais; iii) o Distrito Federal é o ente do Federalismo que possui sua propriedade autônoma regulada pela União, fadado de auto-organização, governo, administração e legislação; iv) a União será caracterizada como um ente jurídico de direito público interno, organização federativa emancipada dos demais entes federativos, sendo que, as competências atribuídas a União, como a competências administrativas e as competências legislativas, serão deliberadas constitucionalmente.

4.1.1 A História do Federalismo Fiscal Brasileiro

A gênese do Federalismo brasileiro foi impulsionada pelo governo central, como forma de contestação pelas pretensões das elites regionais brasileiras que se sentiam entevadas pela centralização de poder gerado pelo poder monárquico. Todavia, o padrão federalista brasileiro foi efetivado de cima para baixo, neste sentido, a determinação partia do governo central, passando para a estrutura institucional, dando segmento para os estados dotados de poder Executivo, Legislativo e Judiciário atinentes, comissões eleitas diretamente pelo voto, Constituições estatuais, etc. (BIONDINI, 2007).

A definição do Estado Federal está associada diretamente com a formação histórica do sistema federalista brasileira. Por este ângulo, Araujo (2005) aponta que o sistema federalista como aspecto de Estado foi instaurado no ano de 1891, em seguida a proclamação da República, isto posto por um decreto que extinguiu o modelo de Estado unitário e centralizado, gerando assim, a formação dos Estados federados.

Segundo Rezende (2001), no intervalo entre os anos de 1891 a 1929, o país passou por fortes influências do espírito liberal, relativas as ideias descentralizadoras, produzindo uma onda de autonomia para os entes federados, decretada pela Constituição Republicana de 1891.

Ao longo dos primeiros anos como República, a Federação brasileira apresentava um caráter descentralizado, dentro dos termos políticos e fiscais. Saldanha (2009) salienta que, durante este período, o governo central possuía pouca força e era auxiliado pelos estados independentes, que apresentavam grande poder decisório no país, além da jurisdição de regular e tributar o mercado externo e interno. Nesse ínterim, o poder político nacional localizava-se aplicado em poucos estados, destacando os estados de São Paulo e Minas Gerais, provocando uma grande desigualdade no país e promovendo a formação de alianças de determinados estados em discordância com outros estados.

A expansão dos oligopólios locais acabou gerando diversos conflitos no país, motivados pela insatisfação dos oligopólios marginalizados, causando dissidência já nas eleições

presidenciais no ano de 1930, estabelecendo assim, o início da Era Vargas ou Estado Novo, considerado como um período autoritário em nosso país. Durante o período Vargas, ainda que mantido o termo federativo, o país passou por um decurso centralizador. (NETO, 2013)

Nesta lógica, durante este período houve a redução das atuações dos oligopólios estaduais, apresentando assim um total movimento para frente centralizadora. Destaca-se que, durante esta fase, houve um aumento significativo na descentralização fiscal e administrativa, principalmente nas esferas subnacionais no âmbito de receitas totais de governo. Com isso, os estados conduziram sua atuação com maior representatividade dentro dos parâmetros da estrutura unitárias de poder simples de divisões administrativas (SOARES, 1997).

Ao longo de 1930 à 1945, a conjuntura foi proporcionando a reaparição dos ideais liberais, que tencionavam à descentralização federal. À vista disso, o Governo Vargas foi prosseguido por uma nova descentralização dentro do ciclo democrático, no intervalo de 1946 a 1964, afamado por uma nova onda de enfraquecimento do governo central e o autogoverno subnacional, permanecendo assim até a abertura do Regime Militar. Dentre as vicissitudes manifestadas, salienta-se o aumento das receitas municipais, a convalescença das eleições governamentais, abrangendo governadores e deputados estaduais, a instauração da autonomia municipal e a gênese do sistema de cessões intergovernamentais. Podemos observar que, com o pensamento voltado a redistribuição de recursos para aquelas regiões mais desfavorecidas, buscou-se reduzir a desigualdade inter-regional, denominado como federalismo cooperativo (FREIRE, 2007).

O andamento do processo de descentralização foi descontinuado pelo golpe militar em 1964, dando início novamente a fase centralizadora política- administrativa no país. Castro (2019) anuncia que, a ideologia federativa e democrática já não era mais compatível, uma vez que poderia proporcionar oportunidades para opositores políticos diante ao regime. Além disso, neste período, extinguiram-se os partidos políticos brasileiros, a cessação das eleições governamentais. Foi promulgada o decreto que reduzia drasticamente a autonomia fiscal dos entes federados, volvendo-os subalternos das transferências oriundas da União. De acordo com Rezende (2001), durante este período, os poderes tributários do governo federal foram acentuados, ao mesmo tempo em que foram estabelecidos meios distributivos da receita, envolvendo aqueles entes que possuíam base tributária exígua. Para tais ações, legitimaram o regime como uma fase de completa resignação dos governos subnacionais diretamente com o governo central.

No decurso dos anos 80, iniciou-se o transcurso de uma nova abertura política. O regime militar começa a perder suas forças, as propensões ligadas a esta nova abertura política com as

tensões envolvendo o federalismo nacional e o autoritarismo, foram exaurindo o poder central, provindo um novo processo de redemocratização. Nessa conjuntura, os movimentos descentralizadores e o enfraquecimento do poder central, ocasionou a forte elevação das transferências dos impostos federais em favor dos governos subnacionais (REZENDE, 2001). Estas disposições redundaram na redemocratização brasileira, tornando-se definitiva no estabelecimento da Constituição de 1988. Nessa perspectiva, a radical descentralização fiscal da Constituição de 1988 seria uma reação a centralização fiscal do regime militar (OLIVEIRA e outros, apud ARRETCHE, 2004, p.71).

“A República Federativa do Brasil, consoante ressalta art. 1º, caput, da Constituição da República de 1988 (CR/88), constitui-se em um Estado Democrático de Direito, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, caracteriza-se, portanto, como um Estado Federal. Assim, a Constituição de 1988 proíbe as retificações das seguintes asserções, a teor do art. 60 § 4º, verbi: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado”. (BRASIL, 2008, p.53)

A Constituição da República de 1988 simboliza o apogeu de uma nova abertura política no país. A nova ordem reintegrou a democracia e a organização federativa em nosso país. É pelo meio da adoção do regime democrático, que preza pela sociedade livre e justa, o Estado torna-se apto a atender e processar toda diversidade de predileções efetivas na sociedade por intermédio da participação política. Foi a partir da Constituição de 1988, que o município foi outorgado como ente federativo. Nesse período, foram deliberadas as diretrizes para a divisão de receitas tributárias e a consolidação da capacidade de tributação intrínseca de todos os entes federados, com os municípios concernindo como grandes beneficiários (FREIRE, 2007).

A relação da divisão de receitas, Dain (1995) aponta que:

“Entre 1988 e 1993, a receita de impostos disponível da União, reduziu-se de 66% para 58% da receita total. No mesmo período, permaneceu praticamente inalterada a participação dos estados na receita disponível (de 26% para 27%), contrastando com a elevação da receita própria e, sobretudo, das transferências da União e dos estados para os municípios, que resultaram em significativo aumento da disponibilidade de receita nessa esfera de governo (11% para 16%)” (DAIN, 1995, p. 356).

Através da Constituição de 1988, a Federação foi modificada para beneficiar os Estados e Municípios brasileiros. Restabeleceu as conjunturas políticas e econômicas, facultando novamente a autonomia das unidades federadas. As alíquotas de impostos federais que constitui o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios ampliaram notadamente. Freire (2007) aponta que é importante destacar que, o parâmetro de partilha envolvendo os recursos fiscais e financeiros propiciou que territórios que apresentavam menos dinâmicas e a poucos habitantes, tenham receitas elevadas e que grandes municípios com menos recursos para atender as demandas da população, incentivou o surgimento de um grande número de municípios de pequeno porte. Nota-se que, desde a esta nova descentralização de poder, há distribuição de recursos para aqueles territórios desabastecidos.

Com a descentralização fiscal, possibilitou-se uma análise em questões envolvendo os financiamentos governamentais e seus gastos, de acordo com cada unidade subnacional. Durante este ciclo, grandes parcelas dos recursos fiscais foram sendo redistribuídos, entretanto, as garantias e os encargos de cada esfera governamental não foram definidos de maneira limpa (SOUZA, 2006). Soares (1997) nos aponta que:

“Durante o regime militar, houve um processo de centralização fiscal, no qual, a União, excluía as transferências intergovernamentais. Passou de uma participação líquida na receita total de 39,0% em 1965, para 50,5% em 1974. A partir da década de 80, esse processo foi interrompido, neste período, estados e municípios passaram a pressionar por maiores recursos, houve uma descentralização significativa de recursos fiscais da União sem uma correspondente descentralização das competências administrativas” (SOARES, 1997, p.123).

Nesse seguimento, Arretche (2004) sistematiza este pensamento:

“Assim embora tenha sido pensada para revitalizar a Federação, a descentralização de recursos a enfraqueceu, porque não foi acompanhada por uma distribuição também de encargos entre os governos e de novos mecanismos de cooperação intergovernamentais, o que passou a condicionar a natureza de ajuste fiscal” (ARRETICHE, 2004, p.266).

Para Figueiredo (2006, p.192), é importante ressaltar que nesta fase, as receitas foram atribuídas aos governos subnacionais antes mesmo de perfazer-se da descentralização de responsabilidades e das valências funcionais para cada esfera representativa de governo. Para

tanto, Rezende (1995, p.43) considera que a autonomia financeira solicitada foi a autonomia para esbanjar recursos, não a valência de instituir os encargos ao financiamento do dispêndio.

À vista disso, deduz-se que a reforma tributária outorgada pela Constituição de 1988, redirecionou as competências tributárias, no entanto, ficou evidente que os governos subnacionais estavam aproveitando desta autonomia para gastar, ao mesmo tempo em que, a descentralização deveria abranger além da base fiscal, mas também os encargos e responsabilidades para cada ente.

Nesta lógica, a divisão das receitas fiscais para os governos subnacionais, beneficiou os entes estaduais e municipais, no entanto, acabou atingindo diretamente o orçamento federal. A União começou a ampliar a sua receita pelo meio de contribuições sociais, tais que, estas contribuições, são mecanismos de subsídio dos direitos sociais, no entanto, são utilizadas diretamente pela União para exercer suas atividades centrais e suas responsabilidades, abrangendo assim, os entraves diretos do orçamento federal gerado pela descentralização e a expansão de repasses de receitas fiscais para o restante de entes federais assim subsequentes.

Rezende (2004) interpreta que a estrutura construída pela Constituição Federal é considerada como um ciclo fiscal duplo, enquadrando às tendências descentralizadoras e oportunas a abertura da criação de novas contribuições sociais, centralizando os recursos diretamente nas mãos da União (REZENDE; AFONSO, 1999). Neste sentido, a União sustentou altos gastos no período pós Constituição de 1988 com o intuito de atenuar a influência da reforma tributária, descontinuando o processo descentralizador.

Durante este estágio, a idoneidade dos governos brasileiros de agir em cima da autonomia fiscal, foi interrompida momentaneamente, devido à influência do ajuste econômico, neste caso, estabilizar a moeda brasileira. A partir deste ponto, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de controlar toda movimentação fiscal em todos os níveis governamentais. Rezende (2001), aponta que, a Constituição sempre buscou pela maximização da descentralização, no entanto, as restrições orçamentárias acabavam afetando diretamente a autonomia dos entes federados.

Ao longo dos anos 90, o Governo Central optou por medidas que visavam o aumento de suas receitas. Em 1994, foi constituído o Fundo Social de Emergência, que acarretou diretamente em cortes de transferência para os fundos estatais e municipais. Após a Emenda Constitucional nº 27 de 21/03/2000, o Fundo Social de Emergência acabou sendo comutado pela Desvinculação de Receitas da União, além da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, imposto federal que não está mais presente no país, porém que aumentou drasticamente a arrecadação da União durante este período.

“Dada à concentração de recursos evidente, o mecanismo de cooperação – transferências intergovernamentais – próprio do modelo de descentralização de responsabilidades, ganhou importância dada a concentração da arrecadação de contribuições e da maior concentração de tributos nas mãos do governo federal evidenciado” (REZENDE, 2001).

Segundo a concepção de Meirelles (2013), a Administração Pública alberga, formalmente, o composto de esferas que compõe um governo para planejar, controlar e organizar ações, projetos, serviços para a sociedade, ou seja, possui natureza jurídica. Objetiva-se pelo conjunto de aplicações necessárias para o cumprimento dos serviços públicos em geral.

É a instrumentalização técnica e legal de todo aglomerado público. Para Meirelles (2013), a Administração Pública não estará praticando atos do governo, mas sim, será o executor das ações, portanto, os atos administrativos.

4.2 A Gestão Pública Municipal: O Caso Brasileiro

Já para a Administração Pública Municipal, Meirelles (2008) aduzindo a Constituição Federal de 1988, diz que o município terá a jurisdição da autoadministração, além da auto-organização. Sendo assim, a Administração Pública Municipal é capaz de criar, prestar e manter os serviços públicos de acordo com suas demandas e os interesses da comunidade local. Além disso, legislar sobre as contribuições e rendas arrecadadas, constituindo o mínimo de autonomia, subseqüente a Estados e União perante aos Municípios (MEIRELLES, 2008, p.96).

No prefácio sobre a Gestão Pública Municipal, Meirelles (2008), aponta sobre a autonomia dos municípios, que precedentemente a Constituição Federal de 1988, era de cargo dos Estados reger as administrações públicas municipais, através de Leis Orgânicas Estaduais, com exceção do Rio Grande do Sul. Com a implementação da Constituição Federal de 1988, garantiu-se aos municípios, a autonomia nas ações administrativas e fiscais, além de incluí-lo como ente federativo. Dentro da Constituição Federal, em seu Artigo 29, estabeleceu-se a administração tripartite.

Valendo-se das diretrizes constitucionais (CF, 1988, Art.29-30), a gestão municipal será o agente que irá organizar a administração local, na perspectiva de atender os interesses municipais, sem a necessidade de ação das leis federais e estaduais, cada esfera ficará a cargo de regular os seus próprios domínios, à exceção da inexistência exclusiva de administração. Com esta autonomia constitucional, o município terá o apanágio de elaborar a sua própria Lei

Orgânica (MEIRELLES, 2008, p.93). Significa que, a gestão municipal, será a depositária da gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem a interferência de União e Estados (MEIRELLES, 2008, p.111).

Neste sentido, Salm e Menegasso (2009) indica que, a atualidade carece da necessidade de conceitualizar e apresentar novos moldes de administração pública, sem transgredir os princípios constitucionais brasileiros, que abarquem as instâncias sociais como coagentes dos serviços públicos, observando a falência do modelo tradicional burocrático instalado nesta esfera. Neste sentido, os autores propõem um novo modelo baseado nestas premissas:

“A coprodução dos serviços públicos a partir da complementaridade dos modelos e da proposta de administração pública pode ocorrer por meio da organização burocrática em que haja a gestão participativa, obtida por meio das estruturas de consentimento; por meio das organizações sociais com características isonômicas; por meio de comunidades engajadas com a produção do bem público; por meio da responsabilidade social das empresas, quando elas produzem um bem público, fato amplamente ignorado pelos estudiosos da administração pública; por meio do cidadão, em seu papel de ator político, produzindo o bem público” (SALM; MENEGASSO, 2009, p.112).

A ascensão do município à categoria de ente federativo tem sido ponderada sob diversas concepções. Sob a óptica política, entendia-se de uma ordem de redemocratização das disposições de poder, de modo a alienar até a esfera local de governo as políticas sociais, no qual, elas poderiam ser mais bem submetidas ao controle social mais efetivo (ARRETCHE, 2000; HOLFMEISTER; CARNEIRO, 2001; FLEURY, 2006).

Na visão influente entre economistas, tal progresso dos municípios criou-se a ingovernabilidade, correspondente ao detrimento de receitas dos órgãos federais de poder, ao desazo técnico dos municípios para encarregar-se das novas responsabilidades de políticas propiciadas, além das disfunções consequentes da exiguidade de escala que a maior parte dos municípios apresenta no que concerne a diversas políticas públicas (AFFONSO; SILVA, 1995; MENDES, 2004; AFFONSO, 2004; REZENDE, 2007). A contar então, tem preponderado esta segunda concepção, de tal eventualidade que, durante os últimos 23 anos, transpomos da argumentação dos poderes da descentralização, ao movimento de recentralização do poder público.

Apesar disso, não ocorreu recentralização nas políticas da qual a execução fora repassada para os municípios, pelo contrário, houve gradativa imposição de os municípios

arcassem com parte da subvenção das políticas públicas, em especial, no âmbito da educação fundamental e na saúde. Seja dito de passagem, o município transformou-se em mecanismo de redistribuição no âmbito de mínimas conjunturas de direitos de cidadania; neste sentido, manteve-se o aspecto peculiar do pacto federativo de 1988.

Duas concepções são fundamentais para atinar a definição, a finalidade e a repercussão na formação da esfera federativa. A de autonomia e a de atuação. Em associação à primeira concepção, a Constituição de 1988 ratificou ao município quatro competências:

- a) de auto-organização, por intermédio de uma lei orgânica estruturada e decretada por sua Câmara de Vereadores, sem mediação de qualquer órgão do Legislativo Estadual ou do Legislativo Federal;
- b) de autogoverno, cometida pelo prefeito e vereadores escolhidos pelo voto direto e secreto;
- c) de auto legislação sobre conteúdos de relevância local e sobre outros, de forma acrescentar e concomitante;
- d) de autoadministração, para acumular os tributos recolhidos de sua alçada, destinar suas receitas e realizar os serviços públicos ao município.

A vista disso, a administração pública, estabelecida na conjuntura dos novos conceitos organizacionais, sobretudo, em ofício dos casos indecorosos, o redesenho é inescusável. Será basilar, prezar pelo bem público, primar pelos princípios fundamentais da administração pública, conseqüentemente, prezar pelos recursos advindos da tributação.

A autonomia municipal, que teve por consequência, a consolidação do poder local, manifesta sua importância desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ratificou a constitucionalização do sistema tributário, ajustando claramente suas competências e transferências, com a premissa de desconcentrar o domínio de recursos, no qual, os municípios foram os entes federativos mais beneficiados. Nota-se que, a elevação dos Municípios no recolhimento do ICMS (estadual), foi de 20% para 25%.

Como ilustração, recorda-se que o aumento das receitas municipais, ocorrência durante os primeiros seis anos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, valida que o sucesso deste processo descentralizador. As receitas tributárias próprias tiveram um salto em torno de 195%, já as transferências como o ICMS e o FPM, aumentaram cerca de 88%.

A dedução da atuação dos municípios no montante tributário à posse União, articulado com um saliente estoque de dívidas públicas que, não fiscalizadas, controladas e calculadas através do preceito de atualização monetária imposta pela União, permitiu, ao passar dos anos, uma multiplicação descomunal no saldo devedor público, tornando-a impagável com o passar

dos anos. Assim, os municípios vêm, mensal e coercitivamente, despender de seus recursos para restituir estas dívidas, que inviabilizam as ações administrativas locais.

Os motivos referidos e as políticas econômicas desacertadas quanto ao progresso do país vêm provocando proeminentes alterações e crises no equilíbrio dos gastos públicos dos entes federados. Retorna-se aos princípios propostos da Constituição de 1988, abrangendo toda categoria política para que ela considere os compromissos do pacto federativo e de uma reforma tributária coerente, que reserve aos municípios os recursos na mesma concordância das garantias que lhes foram definidas pela Constituição Federal de 1988 e as necessidades pela população que neles encontra-se.

5 METODOLOGIA

Para fins metodológicos, o presente trabalho foi delineado na concepção qualitativa, considerando os elementos subjetivos do problema abordado durante a construção da pesquisa. Os seguimentos apresentados estão focados sob análise de artigos e documentos oficiais, explorando a avaliação intelectual e social com o propósito de compreender detalhadamente as informações propostas.

Com a finalidade de apresentar o trabalho com informações concisas, a realização desta pesquisa foi ajustada pelos parâmetros metodológicos de pesquisa. Neste sentido, a presente pesquisa foi empregada à coordenação de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, que para Gil (2007), irá constituir uma pesquisa composta a partir de materiais já idealizados, fundamentado a partir de insumos englobando, livros e artigos de cunho científico, possuindo todo embasamento teórico a partir das explicações e ideologias apresentadas pelos respectivos autores.

A presente pesquisa perscrutou atinar a temática fiscal e os agentes envolvidos, tendo como pontos fundamentais de pesquisa, o pacto federativo, a federalização fiscal brasileira e a descentralização fiscal, objetivando ter uma estrutura científica consolidada para então, discutir a tese principal desta diligência, o impacto em que a reforma do pacto federativo brasileiro poderá acarretar dentro da gestão pública brasileira.

A partir da análise bibliográfica e da análise documental, realizada através de apreciações e comparativos, envolvendo compilações pesquisadas, fruímos a conjuntura favorável para elaborar o parecer mais coeso para o trabalho. Para tal abordagem, as obras analisadas apresentaram visões e conceitos distintos dos temas propostos para análise, a fim de encontrar a visão mais lógica para debate, conjecturando juízos históricos envolvendo os preceitos básicos do pacto federativo brasileiro, a formação do federalismo fiscal e a competência de cada esfera perante o sistema, além de analisar as perspectivas retratadas pelos autores em profusas visões e realidades encontradas a partir da perspectiva de descentralização fiscal e a dispersão do poder central perante as camadas federativas.

Pela óptica que abarca princípios que norteiam a natureza da pesquisa proposta, a fim de catar pela mais prudente diligência e gerar gnose acerca da temática envolvida, mediante pesquisas bibliográficas e apurações documentais, tratam-se de uma averiguação cujo rudimento, é delineada a partir de mecanismos que irão proporcionar um estudo de caso.

O estudo de caso é apresentado como mecanismo qualitativo que equivale, em geral, como ferramenta de apoio, auxiliando no aprofundamento da pesquisa, acudindo o pesquisador quanto os questionamentos propostos de acordo com o fenômeno investigado. De acordo com

Yin (2001), a categoria de pesquisa com base no estudo de caso é compreendida como uma forma estratégica de exploração científica, no qual a sistematização irá contemplar abordagens específicas de coleta e apurar o diagnóstico dos dados obtidos.

Fundamentado nas competências assimiladas precedentemente por outros elementos científicos, a presente pesquisa procura investigar o liame envolvendo os fatos efetivos retratados com a temática principal do trabalho, por conseguinte, a utilização da interpelação qualitativa na concepção apresentada nos fundamentos exibidos no referencial teórico.

Para tal fundamento, a análise é imprescindível visto pela ótima da atual conjuntura da administração pública, neste sentido, o cotejamento do cenário presente com as premissas científicas denotadas pelos autores, irá nos proporcionar maior embasamento para inferirmos, se de fato, a mudança proposta pelo projeto, será eficiente para a administração pública, consecutivamente para o progresso do país.

O objeto de estudo da presente análise é o Federalismo Fiscal, empregando as definições investigadas pelos autores representados dentro do referencial teórico. Para esse fim, o objeto anteposto irá enquadrar dentro dos parâmetros de uma pesquisa exploratória, com o intuito de aproximar os conceitos científicos denotados com o desenvolvimento da problemática, perscrutando o desenvolvimento dos argumentos apresentados com as abordagens complementares.

Com o propósito de evidenciar um problema e explanar sua relevância para o âmbito científico. Assim, via pesquisa bibliográfica e conferência ao tema, ordena-se este trabalho na categoria de pesquisa exploratória. Podemos interpretar como pesquisa exploratória toda diligência que possui a pretensão de averiguar, elucidar e remodelar ideologias e conceitos a partir de labutas anteriores envolvendo o problema proposto, idealizando novas hipóteses para estudos posteriores (GIL, 2002).

Neste sentido, o presente trabalho está verificando se o molde proposto a partir do projeto de reforma do pacto federativo brasileiro, sob a ótica e preceitos apresentados anteriormente será perdurável, baseado pela conjuntura história de nosso país, justificando o emprego desta categoria de pesquisa.

Durante o ensaio da construção teórica deste trabalho, foram recorridas pesquisas bibliográficas fundadas em trabalhos manifestados previamente. Até presente momento, este trabalho não compete estudos de campo, sendo apenas exigido cotejar obras que contemplem a temática deste trabalho e que perfaça idealização nos objetivos propostos e coadjuve no resultado final, tornando-se dispensável até a presente conjuntura a recolha em campo, sendo oportuno apenas os estudos bibliográficos e comparativos de caso.

As informações evidenciadas neste presente trabalho foram indagadas a partir da base metodológica apresentada por Gil (2002), assim, para produção do conhecimento concreto, a análise teórica será de grande valor dentro das perspectivas qualitativas em que a pesquisa busca alcançar. Durante a compilação das obras referidas, foram registrados os principais conceitos envolvendo elementos fundamentais deste trabalho, efetivando a premissa da adoção qualitativa para tratamento das referências observadas. A investigação realizada até o presente momento foi de extremo rigor, com o intuito de explicar o conhecimento genuíno, para isso, a averiguação dos dados se fez através fontes confiáveis.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 O Pacto Federativo Brasileiro

6.1.1 O orçamento

Perante os artigos 145 a 162 presentes na Constituição, serão determinadas as valências tributárias da União, Estados e Municípios. Nos artigos 21 a 32, serão instauradas as obrigações de cada ente, em face dos princípios normativos do federalismo fiscal. Diante desta estrutura orçamentária, o QUADRO 2 apresenta a relação tributária de acordo com cada competência instituída a cada ente federativo em conformidade com a somatória de bens e serviços finais realizados no país, estados ou municípios dentro do território nacional no ano de 2017.

Para o ano de 2017, o Total de Receita Tributária recolhida no país foi de 32,43% do Produto Interno Bruto. Nesta asserção, os tributos recolhidos pela União dentro da esfera federal, foram cerca de 22,06%, sendo divididos pela Contribuição para o PIS – Pasep e COFINS, com 4,27%. Para Impostos de Renda Retido na Fonte foram 3,71%, para Impostos sobre Produtos Industrializados foram 0,72% e para os Impostos sobre o Comércio Exterior foi de 0,49% de recolhimento. Para a seção de Cide Combustíveis, foi arrecadado cerca de 0,09%, já para Taxas Federais, o recolhimento foi de 0,11%, o IRPJ e CSLL foi de 2,81%. Para Outros Tributos Federais que abrangem o FGTS e posteriores contribuições previdenciárias, a arrecadação foi de 9,85%.

Para os tributos recolhidos pelo Governo Estadual, o arrecadamento atingiu a porcentagem de 8,34% do total arrecadado no ano de 2017. Destes, para o ICMS, referente aos impostos que abrangem as transações relativas ao fluxo de mercadorias e ao fornecimento de serviços que abrangem transportes interestaduais, intermunicipais e de comunicação, foi de 6,72%. Considerando Outros Tributos Estaduais englobando impostos como o ITCMD e o IPVA, a arrecadação atingiu cerca de 1,62%. Os Tributos do Governo Municipal obtiveram a arrecadação de 2,03%, nestes, foram recolhidos cerca de 0,59% para IPTU, 0,86% para o ISS e 0,58% para Outros Tributos Municipais como o ITBI durante a execução de 2017.

É necessário destacar que, de acordo com as disposições orçamentárias municipais atreladas com a atenção especial com os dilemas relacionados com as desigualdades socioeconômicas locais, em específico na fração tocante das conjecturas públicas, procedimentos constitucionais velam pela perspectiva regional dentro da delineação nacional e do plano orçamentário.

Pode-se notar, que na perspectiva apresentada pela Constituição de 1988, é sedimentado a diretiva normativa que objetiva universalizar e igualar os predicados entre os entes federativos e na aplicação de políticas públicas, no fornecimento de bens e serviços públicos para a sociedade, altivamente das diversas escalas e das distintas atuações federativas, com a presença da diversidade e do contraste territorial e comum em nosso país. No entanto, a realidade conserva-se no domínio de critérios socioeconômicos imprecisos, sejam no seu arranjo quanto na alocação de recursos, dessa maneira, de modo consequente, durante o cumprimento da execução orçamentária, os recursos não alcançaram certos níveis sociais.

A indagação quanto a atuação pública manifesta-se, a princípio, diante da base tributária e do arranjo da receita fiscal presente, vai desde a concordância orçamental idealizado nas perspectivas macroeconômicas, em plena conduta pública. Considera-se assim, sua correlação diante das responsabilidades delegadas ao ente federativo municipal em sua provisão e nas atividades voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas, não presente de maneira efetiva sua autossuficiência. Para reforçar tal afirmação, revela-se que desde os primeiros indícios empíricos apresentados, exprimem a ideia da comparecia do padrão de gastos públicos no provimento de bens e serviços públicos locais que se contrapõe, não impreterivelmente de forma íntegra, a composição de um molde de desigualdade local pelo país. Em virtude, o ensaio com base o gasto público municipal revela sua desproporção diante de suas intervenções socioeconômicas locais de acordo com a porcentagem arrecadada pelos Municípios.

Quadro 1 - Gastos tributários – projeções LOA 2018 – consolidação por tipo de tributo valores nominais e percentuais.

TRIBUTOS	VALOR (R\$)	PIB (%)	ARRECAÇÃO (%)	GASTOS TRIBUTÁRIOS (%)
Imposto sobre importação	2.741.549.358	0,04	0,20	0,97
Imposto sobre a Renda Pessoa Física IRPF	45.312.663.698	0,63	3,31	15,99
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica IRPJ	46.422.260.672	0,65	3,39	16,38
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte IRRF	9.724.320.635	0,14	0,71	3,43
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Interno	22.387.779.619	0,31	1,63	7,90
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Vinculado	3.570.774.547	0,05	0,26	1,26
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	2.599.999.358	0,04	0,19	0,92
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural- ITR	43.730.193	0,00	0,00	0,02
Contribuição Social para o PIS – PASEP	12.768.217.711	0,18	0,93	4,50
Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL	11.210.313.829	0,16	0,82	3,95
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS	65.062.004.501	0,91	4,75	22,95
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	872.834	0,00	0,00	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM	1.253.700.158	0,02	0,09	0,44
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE	0	0,00	0,00	0,00
Contribuição para a Previdência Social	60.348.542.265	0,85	4,41	21,29
TOTAL	283.446.729.378	3,97	20,70	100,00
ARRECAÇÃO	1.369.295.935.136	19,18	100,00	
PIB	7.137.887.507.897	100,00		

Fonte: receita.economia.gov.br

Quadro 2 - Receita tributária por ente federativo no exercício de 2017.

Tributo/Competência	2017
Total da Receita Tributária	32,43%
Tributos do Governo Federal	22,06%
Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins	4,27%
Imposto de Renda Retido na Fonte	3,71%
Imposto sobre Produtos Industrializados	0,72%
Outros Tributos Federais	9,85%
Cide Combustíveis	0,09%
Impostos sobre o Comércio Exterior	0,49%
Taxas Federais	0,11%
IRPJ e CSLL	2,81%
Tributos do Governo Estadual	8,34%
ICMS	6,72%
Outros Tributos Estaduais	1,62%
Tributos do Governo Municipal	2,03%
IPTU	0,59%
Outros Tributos Municipais	0,58%
ISS	0,86%

Fonte: receita.economia.gov.br

6.1.2 As competências Municipais

Com a promulgação da Constituição de 1988 que converteu o Município parte integrante do Pacto Federativo, fadado a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, o Município ficou a cargo de gerir a política urbana, dentro da conjuntura desenvolvimentista dos direitos sociais e pela efetivação direta das políticas sociais, avultando as atribuições diretas dos governos municipais. Dentro da perspectiva política, esta conversão tratou-se de uma evolução organizacional, já que a partir deste marco, os Municípios irão possuir total controle de por sua vez, as políticas sociais locais. Na concepção economista da tratativa, a autonomia cedida aos municípios tendeu-se devido a ingovernabilidade perante a perda de receitas federais, a inépcia técnica municipal no âmbito de assumir novas incumbências políticas.

Contudo, as convergências políticas repassadas aos municípios não foram tratadas da mesma maneira. Neste sentido, os municípios assumiram obrigatoriamente grande parte das subvenções sociais, principalmente das políticas sociais, em especial, o ensino fundamental e as ordenações de saúde. Nota-se que, na realidade, o ente município acabou se tornando um meio de arranjo das conjunturas de direitos mínimos de cidadania, sendo a mesma acepção do pacto federativo de 1988. Analisa-se que desde a promulgação da Constituição de 1988, facultaram-se ao ente municipal, quatro competências a serem executadas:

- A auto-organização através da composição da lei orgânica, proclamada por sua vez pela Câmara de Vereadores, decretada sem ingerência de quaisquer outros entes, como o Legislativo Estadual ou Federal.

- O autogoverno, efetivada diretamente pelo prefeito e pelos vereadores eleitos de acordo com o código eleitoral Lei n° 4.737 artigo 2°.

- A auto legislação, tocante a asserções a benefício local e sobre outrem, supletivo e concomitante.

- A autoadministração, com o objetivo de recolher os tributos de sua jurisdição e aplicá-los em serviços públicos ofertantes a sociedade local.

Todavia, a concepção central com a parcela municipal é bem distinta, vista que, as atividades estão voltadas de acordo com a inclinação política dos demais entes federados na composição do domínio federativo, na cooperação e no desenvolvimento da autonomia entre os entes federativos, arranjada por intermédio da distribuição constitucional das valências de acordo com as predileções de cada ente para a sua formação. Embora com grande influência, as competências instituídas na Constituição de 1988 obtiveram grande valência na causa municipalista, no entanto, não estabelecia as parcelas da participação política municipal, vista já como diretivas já estruturadas para a Federação até a sua promulgação.

A premissa geral que delibera a distribuição de valências entre as associações que compõem o Estado Federal será facultada pelas influências de interesses de acordo com as alegações diretas da União no que cerne o interesse da maioria, aos estados, ao desvelo regional e municipal de acordo com a sua premência. Consoante com estas premissas e com o princípio geral, a Constituição determina as diretrizes para a cisão de competências que abrangem as esferas administrativas e as esferas legislativas, discriminando os recatos de campos específicos.

De acordo com a Constituição de 1988, serão concedidas aos municípios as atribuições de acordo com o Artigo 30, abrangendo as competências:

- Prescrever proposições de interesse local.
- Complementar a legislação federal e a estadual no que competir.
- Estabelecer e angariar os tributos de sua competência e aplicá-los de acordo com sua renda, na ausência de detrimento da obrigatoriedade da prestação de contas e difundir os balancetes nas dilações previstas por lei.
- Gerar, estruturar e munir distritos, ponderada a legislação estadual.

- Arranjar e servir, direta ou através de concessões e permissões, serviços de utilidade local, anexado a serviços de transporte coletivo, de peculiaridade essencial.

- Acondicionar, com coadjuvação técnica e financeira da União e do Estado, projetos que abrangem a educação infantil e o ensino fundamental.

- Executar e ofertar, serviços voltados ao atendimento da saúde para a população local.

- Viabilizar quando exequível, o ordenamento territorial, através de planejamento e comedimento de uso, de parcelamento e ocupação do solo urbano.

- Suscitar toda a proteção dos pecúlios histórico-culturais local.

Além destas competências, os municípios partilham de outras valências com a esfera federal e estadual de governo, como:

- Responsabilizar-se pela saúde e pela assistência pública, amparar e garantir os direitos dos cidadãos que possuem qualquer tipo de deficiência.

- Salvar e guardar documentos, trabalhos e acervos de valor histórico, artístico e cultural, reminiscências, paisagens culturais e espaços arqueológicos.

- Conceder a sua população formas de acesso ao acervo cultural, à educação e à ciência.

- Preservar o meio ambiente e hostilizar qualquer meio de poluição em sua região.

- Resguardar a fauna, a flora e toda reserva florestal em seu domínio.

- Impulsionar a produtividade agropecuária municipal e metodizar o abastecimento alimentar.

- Desenvolver programas que visam a construção de moradias populares e o desenvolvimento das conjunturas habitacionais.

- Fomentar delineamentos que visam o saneamento básico municipal.

- Contestar os focos de pobreza e eliminar as condições que levam os cidadãos locais à marginalização, desenvolvendo meios de integração social a localidades desfavorecidas.

- Protocolar, participar e controlar as autorizações de direitos de pesquisa e análise de recursos em domínio municipal.

Os formadores da constituinte de 1988 consideravam que a premissa cooperativa entre os entes federativos, no entanto, estimam que a descentralização necessite ser regida a partir da ordenação de competências administrativas, assegurada pelo preceito da subsidiariedade, estabelecendo que os domínios estadual e federal devessem primar sobre os governos municipais meramente quando não fossem capazes de executar com primazia suas políticas governamentais, sempre atendendo os interesses diretos da sociedade. Contudo, o sucedimento da descentralização originou adversidades quanto ao desenvolvimento e a exequibilidade dos

direitos de cidadania, assim como a busca pela autossuficiência pecuniária dos municípios, na conjuntura em que a União obstava ao detrimento de receitas e converteria novamente a centralização das finanças públicas.

6.2 A Reforma do Pacto Federativo

Visto pelo cenário tributário brasileiro vigente, alvitra-se a inevitabilidade de implementação de um novo sistema tributário em nosso país, sendo que, o Brasil apresenta uma das piores legislações tributárias em todo o mundo. Neste sentido, tal perspectiva acarreta diversas consequências para a sociedade brasileira, abrangendo atores físicos, jurídicos e o poder público, gerando resultados negativos para a economia brasileira e proporcionando amplas distorções distributivas, influenciando para a desigualdade na tributação.

A PEC 45/19 é uma asserção de emenda constitucional, com o objetivo de remodelar o sistema tributário brasileiro a que concerne bens e servidos no âmbito nacional. Nesta perspectiva, a PEC 45/19 trará alterações que objetivarão o desenvolvimento da estrutura tributária vigente com base nos pressupostos da equidade, transparência, a simplicidade e neutralidade para os entes federativos. Assim, os tributos vigentes no atual sistema tributário brasileiro serão substituídos pelo imposto único, intitulado como Imposto sobre Bens e Serviços. O IBS apresenta as mesmas propriedades que o Imposto sobre o Valor Acrescentado, o IVA, que para o imposto, será acrescido um valor adicional sobre o consumo de bens e serviços em operações efetivadas pelo contribuinte.

Para tanto, o arquétipo proposto objetivo desenredar o sistema tributário vigente, garantindo a autonomia para Estados e Municípios, zelando a autoridade outorgada a cada um deles de administrar as receitas recolhidas, pelo meio da alíquota colhida pelo IBS. No entanto, tal alteração diante o atual sistema tributário brasileiro, não será tão simples quanto se imagina perante os litígios federativos que estão envolvidos nesta mudança.

O modelo corrente, Estados e Municípios detêm autossuficiência no gerenciamento de seus impostos, e a configuração federativa de Estado está moldada a partir de diretrizes presentes na Constituição Federal de 1988. O desígnio tributário nas operações interestaduais e intermunicipais para o destino irá influenciar diretamente o arranjo distributivo da receita para Estado e Municípios, gerando certamente objeção por aqueles que deterão menor parcela da receita destinada a cada ente. Por decorrência deste desequilíbrio, manifesta-se a grande possibilidade gerar uma guerra fiscal entre si, mesmo que altamente ineficiente tal consequência

é vista como valorosa ferramenta de desenvolvimento regional na perspectiva de alguns Estados. Para tanto, o arranjo tributário pelo IBS, condicionado nas atuais vinculações e no sistema de repartição, trará um aumento na rigidez orçamentária de cada ente, no qual, já vislumbramos na atual estrutura tributária.

Porém, a fim de resolver ou minimizar tais dificuldades, a proposta da reforma tributária pela PEC 45/19, aduz mecanismos de execução para todos os entes federativos a fim de promover ações coordenadas, desde o recolhimento, fiscalização e custódia de cada imposto. Para tanto, em ajuste a longo prazo, vislumbra-se que os entes federativos disponham de dilação na transição do sistema tributário para dispor dos efeitos migratórios no modelo de cobrança de destino. No aspecto que abrange a rigidez orçamentária, cada ente poderá gerenciar individualmente as alíquotas inerentes de cada imposto, da qual, sua soma irá representar a alíquota total.

6.2.1 A Guerra Fiscal

Com o objetivo de conquistar investimentos e recursos para a região, os estados ou municípios proporcionam diversos incentivos para que empresas se instalem em suas respectivas regiões e cidades, abrangendo desde a isenção de impostos (ICMS), cedendo a infraestrutura para a construção e de sua instalação com capital público. Neste sentido, a guerra fiscal é, nada menos que, o certame entre estados e municípios entre aqueles que apresentem as melhores propostas, incentivos e vantagens fiscais para que organizações privadas determinem onde farão o respectivo investimento. No entanto, a guerra fiscal desencadeia uma série de perniciosidades para o país. Com esta medida, o Brasil deixa de tributar uma série de encargos fiscais, em virtude desta disputa tributária.

No regime atual tributário brasileiro, esta medida caracteriza-se com uma violação ao preceito constitucional, que determina que tais benefícios devem ser precedidos de deliberação de todos os estados, municípios e distrito Federal (art. 155, §2º, XII, g, da CF/88).

Correspondente a peculiaridade nacional e uniforme da aplicação do ICMS perante as diretrizes constitucionais por intentos jurídicos e econômicos, a variação de alíquota por parte de qualquer ente federativo, decorrerá pela influência do arrecadamento dos demais entes, aspirando pelo princípio da não-cumulatividade. Nesta acepção, as alíquotas interestaduais e intermunicipais são fixadas de acordo com a resolução do Senado Federal, sendo que, será permitido qualquer tipo de ressalva, mediante autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária.

Para a presente proposta na PEC 45/19, “Art. 152-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas”. Outro aspecto a ser destacado dentro do Art. 152, quinto parágrafo, é que “terá alíquota uniforme para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, podendo variar entre Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Presume-se que, o alvitre apresentado na PEC 45/19, retrata uma ótica absolutamente questionável de acordo com o Art. 155 da Constituição Federal de 1988. Nesta lógica, as diretivas propostas nesta ementa, irá propiciar aos Municípios, uma vez, a guerra fiscal na jurisdição brasileira. A autonomia abalizada aos entes, fará com que, cada um terá a garantia de variar sua respectiva alíquota, mesmo que, ela seja de forma uniforme em bens e serviços.

Assim, cada Município terá a autossuficiência de prescrever a sua alíquota, e consequentemente, dará margem ao facultamento de incentivos para que organizações privadas se instalem em seus respectivos municípios, dessa maneira, viabilizará a governança municipal, pretextar alíquotas flutuantes, na pretensão de suplantar a policitação de outros municípios e lograr o desígnio tencionado de sua ambição, proporcionando assim, a guerra fiscal que a Constituição Feral de 1988 sempre adversou.

6.2.2 Concentração da Arrecadação em Cidades de Médio e Grande Porte

No Brasil, as diversas disposições econômicas são reflexas das disparidades dentro da gestão pública municipal, seja por limitações históricas, por aspectos culturais ou por condicionantes ambientais, facultando inúmeros estágios de desenvolvimento regional que, assim, replicam as organizações municipais em grupos comparativamente análogos. É indiscutível que a verdade presente no cenário atual brasileiro em relação à distribuição da receita tributária entre os entes federativos, apresente um grande acúmulo da repartição do bolo tributário nacional, sendo que, a União com chocantes 70%, já os Estados detêm 25% da participação, restando apenas para os municípios, algo em volta de limitados 5% da arrecadação.

A organização municipalista tem buscado em conjunto com outras associações representativas, um ajuste do pacto federativo, com critérios redistributivos efetivos que, pretendem melhorar a distribuição tributária, bem benefício dos municípios, visto que as dificuldades do cidadão se aglutinam dentro dos Municípios, assim como também a geração de bens e serviços que instituem as receitas e recolhimento tributário.

No entanto, na perspectiva do atual sistema tributário brasileiro, o que se encontra na União, é que os Municípios não exerceram os encargos instituídos a eles pós Constituição de 1988. Os municípios não recolhem com suficiência as suas receitas destinadas pelas diretrizes instituídas a eles, que mais que benefício, é uma responsabilidade constitucional. A demanda e a arrecadação dos seus recursos tributários próprios são, por conseguinte, incumbência do agente público municipal.

Entretanto, com a proposta da PEC 45/19, objetiva-se que, de acordo com o quinto parágrafo único da proposição, é que:

“A receita do imposto sobre bens e serviços será distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionalmente ao saldo líquido entre débitos e créditos do imposto atribuível a cada ente, nos termos da lei complementar referida no caput.”.

Quadro 3 - Distribuição da População Brasileira e dos Municípios, segundo grupos de tamanho de municípios.

Faixa de tamanho de população do município	População	Relativo	Municípios
Acima de 500.000	66.512.570	31,65%	48
500.000 até 100.001	54.188.335	25,79%	276
100.000 até 50.001	23.947.839	11,40%	349
50.000 até 20.001	33.514.126	15,95%	1.100
20.000 até 10.001	19.230.644	9,15%	1.345
10.000 até 5.001	8.543.533	4,07%	1.199
Até 5.000	4.210.078	2,00%	1.253
TOTAL	210.147.125	100%	5.570

Fonte: ibge.gov.br

De acordo com os dados apresentados pelo IBGE na estimativa populacional no ano de 2019, o Quadro 3 evidencia a disparidade da concentração populacional em metrópoles e grandes cidades, no entanto, é apresentado que dentro de representação, retrata a ínfima quantidade de municípios brasileiros. Consoante com a proposta da PEC 45/19, a nova arrecadação tributária pelo Imposto sobre Bens e Serviços estará atrelado pelo consumo. A cerca da distribuição da receita pela arrecadação para os municípios, será com base na proporção ao saldo líquido entre débitos e créditos na base tributária. Por conseguinte, o Art.

159-G aponta que, a destinação para os Municípios estará facultada pela proporção populacional, como um dos critérios influentes para a destinação da receita tributária.

É notável que, com tal medida, as metrópoles e grandes cidades estarão propícias a concentrar grande parte dos recursos destinados aos municípios. Desta forma, as pequenas cidades que apresentam o súpero número no território brasileiro, arriscaram-se a ficarem com as conjecturas estranguladas, visto que, a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, conseqüentemente, causando a desigualdade municipal tributária. Salienta-se que, a objetivação da proposta da PEC 45/19 terá um período de dez anos a contar com sua data de implementação.

Presumindo que, após este intervalo, o êxodo populacional dos pequenos municípios, devido à falta de investimento necessário e pela busca do bem-estar social mais adequado, para as metrópoles e grandes cidades, tendem a agravar ainda mais esta disparidade orçamentária para estes municípios.

Por outro lado, no sétimo parágrafo único da proposta, é apresentado um aspecto que salienta o possível predomínio das metrópoles e grandes cidades em cima dos municípios de pequeno porte. Nele é destacado que “A representação judicial e extrajudicial do comitê gestor será exercida de forma coordenada pelos procuradores da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios.” O objetivo do comitê gestor é de regulamentar, gerir e arrecadar de forma centralizada, sendo que, após todo processo, fará a distribuição das receitas recolhidas pelo IBS para todo o âmbito nacional. Será de cargo também do comitê repontar os fiscos de todos os entes federativos dentro da execução judicial e extrajudicial para todas adversidades relativas à arrecadação e ao imposto. Nesta lógica, constata-se sobre hipótese o risco de que as cidades que apresentarem o maior peso político econômico tributário perante o comitê gestor, irão se sobressair sobre os demais municípios, abarcando-se na interpretação sobre a delineação da desigualdade municipal tributária.

6.2.3 A vinculação da arrecadação com o gasto

A vinculação de receitas e os gastos mínimos compulsórios são procedimentos que, de antemão, certificam recursos para determinadas áreas no âmbito público, reduzindo a tomada de decisão dos poderes executivos e legislativo deliberem anualmente no instante da concepção e do assentimento do orçamento público. O princípio da não afetação, uma das que conduz o orçamento público, é visto no artigo 167. Relaciona-se sua vedação, no que confere a receita de impostos seja relacionada a órgãos públicos, fundos ou despesas, e seu efeito é conservar a

discricionariiedade da administração pública na destinação dos gastos públicos, pelo menos aquilo que tange as receitas condicionadas aos impostos.

De acordo com o Relatório Fiscal do Tesouro Nacional Brasileiro de 2017, aponta que:

“Desde a Constituição Federal de 1988, o orçamento público brasileiro vem sofrendo processo intenso de engessamento, resultante da propagação de despesas obrigatórias e de transferências constitucionais e legais, de regras de indexação de despesas, de obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em alguns setores e de criação de receitas vinculadas a determinados gastos, o que limita a capacidade da União, Estados e Municípios de realizar políticas públicas e de realocação de recursos para cumprimento de metas fiscais.”

Neste seguimento, a proposta da PEC 45/19, outorga que, com base no Art. 159-B “A alíquota do imposto sobre bens e serviços fixadas pelos Estados e pelo Distrito Federal será formada pela soma das alíquotas singulares vinculadas (...)” Para as cláusulas deste artigo, a proposta apresenta as áreas para qual, a alíquota do imposto será destinada, como ações e serviços de saúde pública e ao amparo de desenvolvimento de ensino. Para outras destinações, caberá aos órgãos públicos responsáveis pela aplicação da alíquota e das receitas recolhidas, competirá ao exercício previsto na Constituição Federal ou ao Distrito Federal.

Dessa forma, a proposta observada, gera uma grande hipótese, no qual, as diretivas deliberadas, traz indiretamente, o engessamento de parte do orçamento público municipal, criando relutâncias no manejo do orçamento e, conseqüentemente, empiorar a aplicação de recursos públicos. Neste sentido, a proposição da nova política tributária, será mais velho do que novo, é o ensaio da falta de tolerância do funcionamento normal e livre e outras áreas e funções públicas municipais sobre suas demandas.

6.3 Propostas de Políticas Públicas

Da maneira que é evidenciado no tópico onde foi analisada a concentração da arrecadação em cidades de médio e grande porte, a proposta da PEC 45/19 sustera o período de alteração no sistema tributário em dez anos sem a redução da carga tributária. Todavia, a proposição buscar retificar as disfunções presentes no atual sistema tributário brasileiro, porém o ensaio apresenta algumas diretivas fiscais que não tratam diretamente o desequilíbrio fiscal brasileiro.

Como visto no Art. 152, a proposta dará toda autonomia para Estados e Municípios para regular a alíquota de posse e viabilizar qualquer tipo de incentivo para organizações privadas.

Na perspectiva municipal, esta iniciativa dará margem para que os gestores municipais disponham mecanismos conciliativos junto a associações válidas com o intuito de encerrá-los em seu domínio e movimentar o mercado econômico local. Não obstante, respaldar-se deste artifício para a maximização de bens em sua localidade, torna-se a medida benéfica para o desenvolvimento local, porém, assim como um município anseia em atrair tais associações para sua região, outros municípios compactuam com a mesma pretensão.

Da maneira em que os municípios poderão controlar a sua alíquota e respectivamente os incentivos intrínsecos, para adquirir a atenção das organizações, os municípios estão propícios a abaixarem os pecúlios de direito para conseguir atingir seu objetivo, neste sentido, estarão congruentes em estabelecer uma guerra fiscal com outros municípios a fim de alvejar seu propósito.

Esta adversidade transfigura-se com uma unidade fortemente problemática, no qual um relevante montante em tributos abstém-se de ser transferido para o poder público, o que aumenta os distúrbios fiscais, especialmente para as unidades federativas brasileiras, em questão no âmbito municipal, em obter uma maior estabilidade de suas competências. Para compensar as contas, em diversas circunstâncias, o poder público começa a então a conter os repasses ao município e a níveis da sociedade, compreendendo muitas vezes a grupos como saúde e a educação. Por conseguinte, evidencia-se que este arquétipo de autossuficiência, mesmo que seja capaz de potencializar a base econômica municipal, provocará a insuficiência na arrecadação tributária e conseqüentemente atenuação das aplicações públicas em estruturas sociais.

Em propositura a este delineamento, é acreditável que para que não sobrevenha a estes acontecimentos e manter a autonomia municipal na gestão da alíquota, estipular um teto na variação tributária fará com que os possíveis tratados com organizações privadas ainda sejam conservados e, por conseguinte, sejam atrativos e não constituam nenhuma guerra fiscal envolvendo os municípios. Como resultado, a administração pública municipal desfrutará de artifícios de concordância e terão a oportunidade de maximizar o poder econômico local, além de auferir a receita tributária hábil a contemplar todas os investimentos públicos em todas as estruturas sociais de sua jurisdição.

Adequado nas premissas de suas diretrizes, a propositura retrata os âmbitos para tanto a destinação das alíquotas tributárias. Neste sentido, os rendimentos recolhidos neste alvitre, terá a sua redistribuição de acordo com o condicionado de cada município, agregado com a totalidade de acordo com o número de cidadãos presentes na municipalidade. Como notamos no Quadro 3, a disparidade e a concentração de cidadãos em metrópoles e grandes cidades em

relação aos demais municípios brasileiros, torna-se perigoso, gerando a concentração da arrecadação e distribuição em cidades de médio e grande porte e a desigualdade entre os municípios.

A fim de resguardar tal ocorrência, é substancial que, a sua distribuição seja realizada de acordo com a conjuntura da arrecadação de cada município juntamente com a observação sobre as demandas manifestadas de acordo com cada região, visto que, toda localidade apresenta o seu carecimento singular e formar uma rede de cooperação entre os municípios, com o propósito de diligenciar não apenas o desenvolvimento municipal, mas o progresso a cerca das cidades. Se consignarmos as receitas de acordo com tais parâmetros, apresentaremos a sumo equidade e deslindar da melhor forma as necessidades das regiões em sua unicidade.

Conforme a formação do comitê gestor, responsável por administrar e controlar a arrecadação tributário, compreendemos que existe o pressuposto e o perigo de que, os municípios que contiverem a soberana representatividade política econômica tributária pelos respectivos representantes diante o comitê gestor, irão destacar-se acerca das demais localidades, gerando outra interpretação a respeito da idealização da desigualdade municipal tributária, semelhante a conjuntura da concentração de repasses tributários.

Por este ângulo, é importante que, não seja instituída este comitê gestor. Que fique a cargo a cada representante público municipal desempenhar tais funções, gerindo e controlando as transferências e as receitas tributárias. Nesta lógica, apresentar com constância, o controle de gastos de seu respectivo município, em definições sobre a contabilidade pública e a execução orçamental, seguindo soberana periodicidade a Lei de Responsabilidade Fiscal vigente, uma vez que, neste presente domínio, os municípios terão maior autonomia em sua execução orçamentária e ordenadamente, terá de perscrutar com maior rigidez as diretrizes da LRF.

O orçamento público brasileiro exerce a função de tornar o planejamento estruturado pelos representantes em ações que atendam as demandas essenciais da sociedade, na busca constante pela melhoria do país, estado ou município. No entanto, o orçamento público brasileiro apresenta um perfil cada vez mais engessado, acaba seguindo um crescente a cada ano que passa, devido as despesas públicas obrigatórias.

Esta afirmativa ganha ainda mais notoriedade, quando abordamos o orçamento público municipal. No âmbito municipal, o impacto perante as contas públicas, se deve pela diminuição de sua arrecadação tributária e o relativo aumento nos gastos públicos. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios, no ano de 2016, cerca de 30% dos municípios brasileiros superaram o teto de gastos e cerca de 29,6% já estavam para ultrapassar o seu limite. Neste sentido, tais fatores fazem com que os municípios fiquem com os orçamentos

absolutamente engessados, ocasionando a privação de ações para determinadas demandas e a exiguidade desenvolvimentista municipal.

De acordo com a PEC 45/19, após a realização dos repasses tributários para os municípios, ficará compelido ao município dar seguimento para as diretivas de acordo com a proposta, visto que, se as transferências tiverem outro destino, estarão propícias a receberem sanções de acordo com a prescrição nº 101 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesta lógica, é verossímil apontar que, a perspectiva de engessamento do orçamento público suceda mesmo com a execução da proposta. Preconiza-se que, seja adicionado nas diretivas que, na eventualidade de advir esta contingência, fica facultado aos municípios à expectativa do remanejamento de sua dotação orçamentária, visto que, com a anuência nesta diretiva, expendam as suas alterações orçamentárias que efetivem como necessárias, como podemos conjecturar de acordo com o Art. 167 no inciso VI da Constituição Federal de 1988. “São vedados: VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para a outra ou de um órgão para o outro, sem prévia autorização legislativa.”

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou-se analisar a proposta de reforma do pacto federativo presente no Congresso Federal, a Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 e quais são os efeitos para a gestão pública municipal. Como objetivo geral, pesquisa analisou os possíveis efeitos que a proposição de reforma do pacto federativo brasileiro poderá ocasionar para a gestão pública municipal brasileira. Para a sua concepção, a pesquisa foi coordenada em sua metodologia a partir de métodos bibliográficos e pesquisas documentais. A estrutura de pesquisa foi em base de um estudo de caso, apresentado através de métodos qualitativos.

O Pacto Federativo Brasileiro é formado pelos entes federativos, abrangendo a União, os Estados e os Municípios. A sua fundação teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, juntamente com as normas constitucionais que estabeleciam os encargos tributários, a gestão financeira e as áreas de atuação de cada ente, abstendo de hierarquia entre eles, com base na autoadministração, na auto-organização e no auto governança.

Com a PEC 45/2019, a estrutura federativa acaba ganhando um novo formato. Ele assevera a autossuficiência perante a União para Estados e Municípios, velando pela autoridade concedida a cada um deles de gerir os encargos tributários recolhidos, além de conferir a interdependência diante das incumbências delegadas.

A investigação levantada para analisar os efeitos pelas principais diligências que se destinam com a melhoria na gestão pública municipal, aponta o gerenciamento de seus impostos recolhidos por cada município, ademais de prover recursos que auxiliam a execução para o ente municipal, a fim de viabilizar ações coordenadas para a consumação do desenvolvimento local e atender as demandas de sua região.

No entanto, tais medidas poderão trazer possíveis efeitos negativos para a gestão pública municipal. Neste sentido, com a autônima tributária e controle direto das alíquotas, os preceitos propostos nesta ementa, irá oportunizar à gestão pública municipal, uma vez, a guerra fiscal com outros municípios no intuito de maximizar o desenvolvimento econômico local. Outro ponto a acentuar é que, os municípios com maior concentração populacional, estarão propícios a receberem mais recursos financeiros que os demais municípios, podendo gerar a desigualdade municipal. Para tal, a proposta também manifesta que, a gestão pública municipal terá a vinculação da arrecadação com o gasto, neste sentido, a vinculação entre fatores poderá produzir um engessamento do orçamento público municipal.

A principal dificuldade da construção do presente trabalho é que a proposta de reforma no pacto federativo está em discussão inicial e ainda não possui previsão de aprovação, o que

limitou as conclusões na laboração da mesma. Para agenda futura, recomenda-se a comparar a normativa da proposta e os instrumentos dispostos na mesma, com outros países que apresentem arquétipos semelhantes com a propositura.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 12, dez. 1999.

AFFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY, 16., 2004, Santiago do Chile: CEPAL/ILPES, 2004. Anais... Santiago do Chile, 2004. Disponível em: <www.federativo.gov.br>.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ARRETCHE, M.. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. **Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

BIONDINI, I. V. F.. **O arranjo federativo e o processo de descentralização: o desafio da equidade horizontal entre governos municipais**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988: vade-mécum RT. 2.ed. São Paulo**: Revista dos Tribunais, 2008.

CASTRO, Matheus Rodrigues Silva de. **Da Pindorama ao Brasil: a desconstrução e a reconstrução da República Federativa do Brasil**. 2019.

DAIN, S.. Federalismo e reforma tributária. **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**, 1995.

FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M.. **Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos**. Editora Fórum, 2006.

FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIL, A. C.. **Didática do ensino superior.** São Paulo: Atlas, 2007

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GIL, A. C. **Didática do ensino superior.** São Paulo: Atlas, 2007.

HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v.I, n.22).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <ibge.gov.br>. Acesso em: 22.10.2019.

MEIRELLES, Hely Lopes, et al. "**Direito Administrativo Brasileiro: a atividade administrativa: moralidade e eficiência.**" *São Paulo: Malheiros* (2008): 90-97.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 925p.

MENDES, M. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behaviour: o caso dos municípios brasileiros.** São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. Disponível em: <www.braudel.org.br>.

MENDES, Constantino Cronemberger. **O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do Ipea.** 2012.

NETO, Lira. **Getúlio (1930-1945): do governo provisório à ditadura do Estado Novo.** Editora Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, R. F. de. Federalismo fiscal e pacto federativo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas.** São Paulo, v. 61, p. 179- 192, 2005. OK

RECEITA FEDERAL. Ministério da Economia. Disponível em: < receita.economia.gov.br>. Acesso em: 25.09.2019.

RESENDE, F. (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal no Brasil**. *Revista de Economia Política*, v.15, n.3, p.5-17, jul./set. 1995.

REZENDE, F. **Globalización, federalismo y tributación**. Inter-American Development Bank, 2001.

REZENDE, F.; CUNHA, A. (Coord.). **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. **Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301- 362 2004.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.; DE MORAES, R. R. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. **Revista Alcance**, v. 14, n. 2, 2007.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 30, n. 59, p. 327-360, 2009.

SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. 1997. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2006.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. A origem do Federalismo brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17486>. Acesso em: 1 dez. 2019.

TESOURO NACIONAL. **Relatórios Fiscais do Tesouro Nacional 2017**. Disponível em: <
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorios-fiscais-do-tesouro-nacional>>

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001. 2ª edição.