

**MUNICIPALIZAÇÃO E POLÍTICA  
TRIBUTÁRIA: CENTRALIZAÇÃO E  
DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL**

**RENATO LUIS PINTO MIRANDA**

**2009**

**RENATO LUIS PINTO MIRANDA**

**MUNICIPALIZAÇÃO E POLÍTICA TRIBUTÁRIA: CENTRALIZAÇÃO  
E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação  
em Administração, área de concentração em Gestão Social,  
Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de  
“Mestre”.

Orientador

Prof. Dr. Elias Rodrigues de Oliveira

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca Central da UFLA**

Miranda, Renato Luis Pinto.

Municipalização e política tributária: centralização e  
descentralização fiscal no Brasil / Renato Luis Pinto Miranda. –  
Lavras : UFLA, 2009.

247 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: Elias Rodrigues de Oliveira.

Bibliografia.

1. Federalismo fiscal. 2. Política tributária. 3. Municipalização.  
I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 336.201481  
352.4

**RENATO LUIS PINTO MIRANDA**

**MUNICIPALIZAÇÃO E POLÍTICA TRIBUTÁRIA: CENTRALIZAÇÃO  
E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação  
em Administração, área de concentração em Gestão Social,  
Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de  
“Mestre”.

AROVADA em 20 de maio de 2009.

Prof. Dr. José Roberto Pereira

UFLA

Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira

FJP

Prof. Dr. Elias Rodrigues de Oliveira  
UFLA  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL

A

Deus, minha força.

Minha família, meu tesouro.

Vanessa, meu amor.

### **AGRADECIMENTOS**

A Deus, nosso Senhor do Bomfim, por amparar minhas certezas, mesmo quando elas não estiveram certas.

A minha família, que, mesmo sem compreender os reais propósitos dos meus estudos, sempre me apoiou em cada minuto deste trabalho.

A Vanessa, por suportar a distância, com amor, paciência e todo o carinho. Muito obrigado.

Ao professor Elias Rodrigues de Oliveira, pela corajosa orientação, sem se furtar aos desafios de novos caminhos.

Aos demais membros da banca, professores José Roberto Pereira e Fabrício Augusto de Oliveira, pelo cuidado dedicado à este trabalho.

Aos demais professores do DAE/UFLA, que contribuíram para a consecução deste trabalho.

Aos amigos João Vermelho e Grohl, por me incentivarem e acreditarem nesta trajetória acadêmica, mesmo antes do seu início. Meu eterno agradecimento.

Aos amigos de toda hora: Carlos, Gustavo, Neto, Grace, Pricilla, Tati, Marcelinho, Alyson e Luana; aos companheiros de faculdade, juristas, Paulo, Daniel, Enaldo, Caio, Ney, Rafael, Rubão (*in memoriam*), Cabeça e tantos outros.

A todos os meus colegas de pós-graduação, tão amigáveis e compreensíveis com este baiano “forasteiro”, principalmente àqueles de república, Ualpa e Marcão.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento científico e Tecnológico – CNPQ, financiador desta pesquisa.

## SUMÁRIO

	<b>Página</b>
LISTA DE SIGLAS.....	i
LISTA DE FIGURAS.....	iv
LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE TABELAS.....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
1 INTRODUÇÃO.....	01
2 NOÇÕES FUNDAMENTAIS.....	10
2.1 Introdução.....	10
2.2 Configurações do Estado Moderno.....	12
2.2.1 Concepções e finalidades do Estado.....	12
2.2.2 Poderes constituídos.....	17
2.2.3 Organizações sócio-políticas.....	18
2.3 Sistemas econômicos.....	20
2.3.1 Capitalismo.....	21
2.3.2 Liberalismo.....	23
2.3.3 Socialismo.....	25
2.4 Principais doutrinas político-econômicas contemporâneas.....	26
2.4.1 Social-democracia.....	26
2.4.2 Neoliberalismo.....	28

2.5 O Estado mínimo capitalista e o contexto das finanças públicas no Brasil .....	30
2.6 Política tributária.....	37
2.6.1 Finanças públicas e tributação.....	37
2.6.2 Políticas e política tributária.....	41
2.7 O contexto do município (política tributária X municipalização).....	45
2.7.1 Conceito de município e municipalização .....	45
2.7.2 O município e o panorama globalizado.....	46
2.7.3 O município brasileiro.....	48
2.7.4 O município e sua autonomia enquanto ente federativo.....	53
2.8 O contexto do sistema tributário nacional.....	56
2.8.1 O sistema tributário.....	56
2.8.2 Tributação direta e indireta.....	60
2.9 Política tributária e municipalização.....	63
2.9.1 Federalismo.....	63
2.9.2 Federalismo fiscal.....	65
2.9.3 Descentralização.....	67
2.9.4 Partilhas.....	72
2.10 Norma.....	74
3 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO FISCAL DE 1960 A 2003.....	78
3.1 Sub-período 1960 – 1973.....	78
3.2 Sub-período 1974 – 1980.....	96

3.3 Sub-período 1981 – 1989.....	100
3.4 Sub-período 1990 – 1993.....	124
3.5 Sub-período 1994 – 1999.....	137
3.6 Sub-período 2000 – 2003.....	153
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
4.1 Concepção da trajetória.....	177
4.2 As “ <i>questões específicas</i> ” levantadas pela bibliografia e a estrutura do federalismo fiscal.....	178
4.3 Dimensões analíticas.....	182
4.4 Conclusão.....	184
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	185
ANEXO A.....	201
ANEXO B.....	208
ANEXO C.....	210
ANEXO D.....	212
APÊNDICE A.....	214
APÊNDICE B.....	229
APÊNDICE C.....	247

## LISTA DE SIGLAS

AI-5	Ato Institucional nº 5
AI-12	Ato Institucional nº 12
CIDE	Contribuição sobre intervenção de domínio econômico
CO	Centro-oeste
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COSIP	Contribuição sobre Iluminação Pública
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EMN	Empresas multinacionais
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FE	Fundo Especial
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FENDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEF	Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto sobre Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre a Produção Industrial
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRF	Imposto de Renda na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITD	Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUCL	Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes
IUEE	Impostos único sobre energia elétrica
IUM	Imposto único sobre minerais
IVM	Imposto sobre Vendas Mercantis
IVVC	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

N	Norte
NE	Nordeste
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade Federativa

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Página</b>
FIGURA 1 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 1960 – 1973.....	95
FIGURA 2 Receita disponível de cada ente – sub-período 1960 – 1973.....	95
FIGURA 3 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 1974 – 1980.....	99
FIGURA 4 Receita disponível de cada ente – sub-período 1974 – 1980.....	99
FIGURA 5 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 1981 - 1989.....	123
FIGURA 6 Receita disponível de cada ente – sub-período 1981 - 1989.....	123
FIGURA 7 Evolução do percentual das contribuições sociais na arrecadação total.....	129
FIGURA 8 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 1990 - 1993.....	136
FIGURA 9 Receita Disponível de cada ente – sub-período 1990 - 1993.....	136
FIGURA 10 Evolução da Composição da Receita Orçamentária.....	141
FIGURA 11 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 1994 – 1999.....	152
FIGURA 12 Receita disponível de cada ente – sub-período 1994 – 1999.....	152
FIGURA 13 Grau de centralização fiscal -participação do governo federal no total do governo (%)......	161
FIGURA 14 Arrecadação tributária direta de cada ente – sub-período 2000 – 2003.....	176
FIGURA 15 Receita Disponível de cada ente – sub-período 2000 – 2003.....	176

FIGURA 16	Arrecadação tributária direta de cada ente – período 1960 – 2003.....	247
FIGURA 17	Receita Disponível de cada ente – período 1960 – 2003.....	247

## LISTA DE QUADROS

	<b>Página</b>
QUADRO 1	Demonstrativo do sistema tributário nacional de acordo com a Constituição/1967..... 84
QUADRO 2	Os principais impostos na Reforma Tributária de 1965/67..... 87
QUADRO 3	Discriminação das rendas tributárias na Constituição de 1988..... 105
QUADRO 4	Federalismo fiscal no Brasil: 1967 e 1988..... 107
QUADRO 5	Dimensão analítica..... 222
QUADRO 6	Modelo de quadro utilizado na organização das informações referentes a cada “subperíodo”..... 227
QUADRO 7	Fluxograma metodológico..... 228
QUADRO 8	Quadro Síntese..... 229

## LISTA DE TABELA

	<b>Página</b>
TABELA 1    Evolução dos percentuais de participação dos Fundos de Participação no montante arrecadado.....	132

## RESUMO

MIRANDA, Renato Luis Pinto. **Municipalização e política tributária:** centralização e descentralização fiscal no Brasil. 2009. 247 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.\*

A literatura pertinente ao federalismo fiscal apresenta controvertidos entendimentos acerca das suas tendências de centralização e descentralização. Assim, a diversidade de critérios utilizados na avaliação destes processos desqualifica as tentativas de análise mais aprofundada da distribuição das receitas aos municípios. Diante disso, nesta pesquisa abordam-se a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, no Brasil, durante a trajetória que vai de 1960 a 2003, analisando as tendências de centralização e descentralização fiscal, existentes na literatura. Trata-se, portanto, de um levantamento bibliográfico, com o principal objetivo de identificar as *questões específicas* que influenciaram a centralização e a descentralização do federalismo fiscal, sem desprezar a historicidade de sua trajetória. Como objetivos secundários, seguem-se a compilação e a sistematização cronológica das normas de política tributária e análise desta composição em face do federalismo fiscal brasileiro. O método utilizado na consecução do levantamento partiu do estabelecimento de critérios objetivos para a seleção das normas de política tributária e da correlata literatura. Tal seleção foi feita com base na dimensão analítica *Transferência dos recursos fiscais* e suas derivadas *Vinculação de gasto das receitas* e *Autonomia para a obtenção de empréstimos*. Assim, após a seleção das normas e textos, e sua respectiva análise, estruturou-se um “quadro síntese”, dividindo-se o período estudado em seis subperíodos. Dentro de cada subperíodo foram organizados os respectivos “contexto normativo”, “contexto econômico” e “questões específicas levantadas pela bibliografia”, estas contendo o diálogo entre os diversos entendimentos encontrados sobre o tema. Como resultado, de modo geral, as *questões específicas* identificadas apontaram, de um lado, para uma descentralização fiscal (dentro da dimensão analítica *Transferência dos recursos fiscais*) e, de outro, para uma centralização fiscal (se consideradas as dimensões derivadas, *Vinculação de gasto das receitas* e *Autonomia para a obtenção de empréstimos*).

---

\*Orientador: Elias Rodrigues Oliveira

## ABSTRACT

MIRANDA, Renato Luis Pinto. **Municipalização and politics tax: centralization and fiscal decentralization in Brazil.** 2009. 247 p. Dissertation (Master Science in Management) – Universid Fed. Lavras, Lavras. \*

Pertinent literature to the fiscal federalism presents controverted agreements concerning its trends of centralization and decentralization. Thus, the diversity of criteria, used in the evaluation of these processes, more disqualifies the attempts of deepened analysis of the distribution of prescriptions to the cities. Ahead of this, this research approaches the intersection between the politics tax and the process of municipalization, in Brazil, during the trajectory that goes of 1960 the 2003, analyzing the trends of centralization and fiscal decentralization, existing in literature. It is treated, therefore, of a bibliographical survey, with the main objective to identify the “specific questions” that had influenced the centralization of decentralization of the fiscal federalism, without disdaining the historicity of its trajectory. As objective secondary, it, compilation and chronological systematization of the politics norms are followed tax, and analysis of this composition in face of the Brazilian fiscal federalism. The Method used in the achievement of the survey broke of the establishment of objective criteria for the election of the norms of politics tax and the correlate literature. Such election was made on the basis of the analytical dimension, “Transference of the fiscal resources”, and its derivatives, “Entailing of expense of prescriptions” and “Autonomy for the attainment of loans”. Thus, after the election of the norms and texts, and its respective analysis, structuralized a “picture synthesis”, dividing the period studied in six sub-periods. Inside of each sub-period the respective ones had been organized, “normative context”; “economic context”; e, “specific questions raised by the bibliography”, these, I contend the dialogue enters the diverse agreements found on the subject. As result, in a general way, the “specific questions”, identified, had pointed, of a side, with respect to a fiscal decentralization (inside of the analytical dimension “Transference of the fiscal resources”) e, of another one, for a fiscal centralization (if considered the derived dimensions, “Entailing of expense of prescriptions” and “Autonomy for the attainment of loans”).

---

\*Adviser: Elias Rodrigues de Oliveira - UFLA

## 1 INTRODUÇÃO

A matéria tributária guarda relação de interferência e interdependência com diversos outros âmbitos da vida social, política e econômica, razão pela qual os estudos a seu respeito encontram-se espalhados por diversas áreas do conhecimento, além das próprias finanças públicas.

A compreensão dos desdobramentos da atividade tributária estatal vem assumindo cada vez mais relevância no meio social. No Brasil, por exemplo, a carga tributária cresceu significativamente nos últimos anos, atingindo, em 2008, 36,54% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>.

Diante desses fatores, intensificam-se os debates sobre a necessidade de composição de uma reforma tributária ampla, a qual tenha como um dos seus principais pontos a repartição das receitas tributárias entre os entes da Federação.

É diante da relevância assumida por esses debates que o federalismo fiscal emerge como objeto de análise de muitos pesquisadores, os quais buscam, a partir da investigação das suas transformações, compreender os fatores que interferem na configuração da política tributária, principalmente no que diz respeito ao processo de municipalização.

Essa interseção existente entre a política tributária e o processo de municipalização merece, portanto, ser estudada como ponto determinante na configuração da administração pública, haja vista o fato de a partilha das receitas fiscais influenciarem diretamente nas finanças dos entes federativos, sobretudo no caso dos governos subnacionais.

---

<sup>1</sup> Dado obtido Junto ao Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - IBPT

Um dos principais aspectos que tocam a dita interseção é o da centralização/descentralização fiscal, pois, a depender de como a política tributária está conduzindo o processo de municipalização, é possível identificar se um determinado contexto tende à centralização, ou à descentralização fiscal.

Como forma de investigação da mencionada interdependência, a presente pesquisa se designa a abordar trajetória da interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, por meio de um levantamento bibliográfico, capaz de identificar tendências de centralização e descentralização fiscal existentes na literatura.

A estruturação da trajetória, primeiramente, conta com uma averiguação das normas de política tributária interferentes no processo de municipalização. Dessa forma, é sequenciada uma trajetória normativa, em primeiro plano, para depois se proceder ao dito levantamento bibliográfico.

O levantamento bibliográfico consiste no esforço de reunião das obras que tratam do tema, sendo extraídos os entendimentos relevantes para a elucidação da questão pesquisada e, posteriormente, organizados, cronologicamente, em concomitância com os períodos de edição das respectivas normas de política tributária.

A estruturação sintetiza-se por meio de um quadro síntese que abrange o período que vai desde a década de 1960 (fundação do sistema tributário nacional) até o ano de 2003 (última reforma tributária), compilando, em seis subperíodos, o contexto normativo da política tributária, o contexto econômico e as questões específicas levantadas pela bibliografia, em cada um deles.

A divisão dos ditos subperíodos foi feita com base na literatura econômica, a qual divide os momentos atravessados pela história da economia do país em trechos específicos, como forma de facilitar a sua análise.

Desse modo, a pesquisa não comporta a abordagem de todas as obras levantadas em sua profundidade, mas sim como conjunto, sintetizando os seus principais entendimentos, a fim de se demonstrar a trajetória em voga, em sua continuidade. Para tanto, mediante leitura e apreensão de vasta bibliografia, foram selecionados 22 livros, 41 artigos (sendo 19 deles extraídos de 7 dos livros) e 2 trabalhos de órgãos governamentais.

O ponto de partida (premissas) da presente pesquisa consiste na demonstração de como a produção científica sobre o federalismo fiscal vem se desenvolvendo no Brasil, demonstrando a situação destes estudos quanto à sua capacidade de, verdadeiramente, iluminar tal fenômeno.

O federalismo fiscal brasileiro, de modo geral, é caracterizado por uma forte representação dos entes subnacionais no cenário político-institucional. Essa força contribui para uma tensa disputa por recursos tributários pelas três esferas da federação. Nesse sentido, a dificuldade de se fazer uma reforma tributária se deve, em grande parte, às oscilações quanto às transferências dos recursos fiscais (Rezende, 2001).

A tensão gerada em torno das transferências dos recursos fiscais conduz a dois tipos de processos, os quais podem ser chamados de centralização ou descentralização fiscal. A predominância de um desses dois processos é fator determinante na configuração do sistema tributário do país.

Acerca da literatura que versa sobre o tema é comum se identificar entendimentos contraditórios sobre diversas questões, a exemplo das equivocadas correlações sobre a possível existência de um determinismo entre o regime político e o sistema tributário.

Tais correlações trazem em seus diagnósticos, de forma implícita ou não, a ideia de que estruturas tributárias centralizadas (centralização fiscal) são próprias de regimes autoritários, enquanto estruturas descentralizadas

(descentralização fiscal) são próprias de regimes democráticos. Entretanto, esta interdependência de forma estrita não se verifica empiricamente, não se podendo atestar uma determinação direta e exclusiva entre o regime político e a estruturação do sistema tributário (Barrera & Roareli, 1995).

Esta é apenas uma das questões a serem abordadas no decorrer da presente pesquisa, ilustrando a fragmentação em que se encontram os estudos que abordam a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização.

As confusões inerentes à visualização do federalismo fiscal e suas inclinações, em termos de centralização ou descentralização, apontam para uma diversidade de critérios na avaliação destes processos. Esta diversidade culmina na constatação de que os estudos realizados sobre as receitas municipais – considerando, inclusive, as transferências das receitas fiscais – mostram-se controversos, desqualificando, assim, “qualquer tentativa de análise mais criteriosa na distribuição das receitas aos municípios” (Vedana, 2002, p. 89).

Desse modo, a assertiva de que pouco se conhece do município no debate fiscal (Afonso & Araújo, 2000) ganha força, não somente pela diversidade de critérios na concepção dos processos de centralização e descentralização fiscal, mas também pelo fato de esta diversidade refletir os estudos empíricos que versam sobre tal temática. Pois, conforme atesta Arretche (2005),

Os estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes devido, em grande parte, à dificuldade em estabelecer critérios precisos de classificação (Arretche, 2005, p. 70).

Diante disso, há de se depreender que a questão da centralização e da descentralização fiscal carece de uma sistematização do conhecimento

produzido a seu respeito, a qual permita a melhor visualização dos entendimentos então defendidos, considerando claramente os critérios sob os quais eles foram construídos.

A tentativa de compreensão da trajetória percorrida pelo Brasil, sob a ótica da centralização e da descentralização fiscal, diante da dita confusão de critérios e da não especificação das dimensões de análise, dá origem à comum explicação dessa dinâmica por meio da alegação de alternância sucessiva de processos de “sístoles” e “diástoles”, com ciclos interrompidos de centralização e descentralização fiscal.

As “sístoles” e “diástoles”<sup>2</sup> se originam em razão da coexistência forças, de um lado, tendentes a uma inclinação para a unidade de governo, em promoção da integração nacional e, de outro, à uma inclinação regionalista, que busca fortalecimento e autonomia das esferas subnacionais (Giambiagi & Alem, 2008)

Ocorre que o reducionismo inerente a tal explicação culmina, inevitavelmente, na consideração de interrupção dos processos de centralização e descentralização, de acordo com a superposição dos regimes políticos, “ignorando as dimensões específicas de ruptura e continuidade” destes processos. (Arretche, 2005, p. 72).

É dessa forma que nascem os mencionados equívocos de que: estruturas fiscais centralizadas seriam próprias de regimes autoritários e, descentralizadas, de regimes democráticos. A adoção de tais entendimentos viria, portanto, a ignorar a identificação de “quais questões específicas foram objeto de disputa federativa.” (Arretche, 2005, p. 72).

---

<sup>2</sup> Metáfora utilizada por Golbery do Couto e Silva para descrever a federação brasileira quanto à centralização e descentralização de modo que “no sistema fiscal diz respeito basicamente às alíquotas aplicadas para a repartição obrigatória dos impostos arrecadados pelo governo federal.” (Arretche, 2005, p. 79).

Com base nessa reflexão é que a presente pesquisa se materializa num levantamento bibliográfico. Pois, mediante a análise e a apreensão destas “*questões específicas*”, tratadas na literatura pertinente, é que é possível demonstrar a trajetória trilhada pelo país, sem incorrer nos vícios e nas armadilhas que culminaram na fragmentação e no reducionismo, hoje identificados na literatura.

Com efeito, a compreensão do sistema tributário em suas questões específicas é o que pode colocar em evidência a sua historicidade. Conforme adverte Oliveira (2006), a concepção do papel do sistema tributário como um instrumento manejado pelas autoridades governamentais para viabilizar determinados objetivos é importante para elucidar a compreensão dos determinantes de suas estruturas e das forças que atuam sobre elas.

A presente pesquisa, dessa forma, parte da premissa de que é necessária a organização do conhecimento produzido sobre a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, com base em dimensões analíticas específicas<sup>3</sup>, as quais são suficientes para a abordagem da centralização e descentralização fiscal, em seu próprio raio de abrangência.

A identificação das mencionadas “questões específicas”, ao longo do período de 1960 a 2003, advém da necessidade de polarização dos entendimentos produzidos sobre o tema, sendo os mesmos considerados à luz de dimensões analíticas específica, levantando-se, portanto, contrapontos observados dentro delas próprias. No presente caso, a principal dimensão adotada foi a “Transferências dos recursos fiscais”, tendo como dimensões derivadas a “Vinculação de gasto das receitas” e “Autonomia para a obtenção de empréstimos.” (Arretche, 2005).

---

<sup>3</sup> Vide Metodologia: “Apêndice A”.

Considerando que as pesquisas em tributação, em regra, se encontram adstritas a um determinado lapso temporal, ou a apenas a um contexto isolado, sobrevém o risco de aqueles que se servem das mesmas virem a acreditar na configuração da política tributária e do pacto federativo nacional como um processo ahistórico, ignorando as questões específicas que condicionam seus ciclos de ruptura e/ou continuidade.

Assim, em face da fragmentação dos estudos sobre a matéria e, ainda, da importância de se compreender a evolução interativa entre a política tributária e o processo de municipalização, na composição do federalismo fiscal, a pesquisa proposta busca responder a seguinte questão: *Quais “questões específicas”, levantadas pela literatura, influenciaram o processo de centralização/descentralização fiscal do Brasil, durante a trajetória de 1960 a 2003?*

Diante das premissas e do problema ora apresentados, compete mencionar que a presente pesquisa não possui pressupostos, em razão da sua própria natureza.

A diferença básica entre “premissas” e “pressupostos” é que aquelas se traduzem no ponto de partida da pesquisa, não sendo verificada a sua comprovação no decorrer da mesma, enquanto que estes consistem numa “resposta prévia” ao problema levantado, podendo, portanto, serem confirmados ou falseados ao final da pesquisa.

Tendo em vista o fato de que a construção de uma “resposta prévia” ao problema de pesquisa demandaria a articulação de entendimentos acadêmicos produzidos na área e, ainda, por outro lado, considerando que a proposta do presente trabalho consiste na própria articulação e sistematização de tais entendimentos, inevitável seria a elaboração de pressupostos sem que, na verdade, se estivesse procedendo na consecução da própria pesquisa em si.

Assim, construir pressupostos, no presente caso, seria dar início à análise do próprio objeto de pesquisa, materializado na literatura sobre o tema.

Dessa forma, consideradas as peculiaridades do presente caso, a pesquisa conta apenas com as premissas então elencadas para compor as considerações iniciais que impulsionaram a consecução do estudo.

Este estudo foi realizado com o objetivo geral de analisar o conjunto dos principais estudos sobre a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, identificando as questões específicas levantadas por estes como formas de compreender as tendências de centralização e descentralização fiscal do país, sem desprezar a historicidade da sua trajetória.

Os objetivos específicos, por sua vez, podem ser sintetizados como:

- compilar e sistematizar cronologicamente as interpretações sobre normas de política tributária, no que diz respeito ao processo de municipalização, no período entre 1960 a 2003;
- analisar a política tributária e o processo de municipalização, em face da composição do federalismo fiscal brasileiro.

A justificativa da pesquisa se fundamenta sob três pilares: primeiro a razão pessoal para o presente estudo; depois, a relevância do próprio tema e, por último, a identificação dos seus beneficiários.

A principal motivação pessoal, propulsora deste estudo, tem abrigo na vontade de melhor conhecer os caminhos sob os quais vem se delineando o federalismo fiscal brasileiro, principalmente no concernente à configuração da política tributária e sua percepção como instrumento de desenvolvimento. Assim, prepondera a aspiração de obter uma percepção apurada do conhecimento produzido na área, considerando as nuances da estrutura federativa brasileira.

A reflexão proposta sobre a composição do federalismo fiscal tem o condão de auxiliar o amadurecimento da concepção social sobre a tributação, assim como de viabilizar uma melhor observância da atual condução da reforma tributária.

A relevância do tema, por sua vez, se deve ao manejo de elementos importantes para a realidade econômico-financeira do município, diante do contexto tributário nacional.

Acrescente-se a isso o fato de, não adstritamente ao aspecto econômico-financeiro, a nova composição do Estado sob os contornos neoliberais apontar para a figura do tributo como uma das poucas ferramentas remanescentes de intervenção estatal, posto que o mesmo se traduz num forte mecanismo de regulação, sendo, portanto, um elemento de articulação político-institucional.

Nesse sentido, instiga a estruturação cronológica dos diplomas normativos que versam sobre a perspectiva tributária do processo de municipalização, assim como suas respectivas interpretações, de sorte a oferecer uma melhor percepção do aspecto federativo-fiscal.

Os principais beneficiários deste estudo são pesquisadores que se ocupam das questões tributárias, municipais e/ou federativas, tendo em vista a organização trazida por via da estruturação cronológica.

De igual modo, gestores e funcionários públicos das diversas instâncias governamentais também podem se considerar beneficiários, uma vez que a pesquisa proposta se direciona à contextualização e à localização da política tributária e do processo de municipalização, um em relação ao outro.

O presente estudo é importante para a Administração Pública, em especial a Administração Pública Municipal, tendo em vista que procura aprofundar a abordagem do federalismo fiscal tomando por base o processo de municipalização. Ademais, constam ainda como beneficiários os cidadãos

contribuintes, haja vista passarem a contar com mais um instrumento de visualização e compreensão da confusa e imbricada política tributária nacional, assim como de percepção das potencialidades da incidência tributária no desenvolvimento do município.

A divisão estrutural da pesquisa está organizada em seis partes: a primeira, consubstanciada na presente introdução; a segunda, abrangendo algumas noções fundamentais à matéria trabalhada; a terceira, contendo a trajetória do federalismo fiscal de 1960 a 2003, dividida em subperíodos; a quarta, as considerações finais e a quinta, as referências bibliográficas utilizadas, seguida dos anexos e apêndices.

## **2 NOÇÕES FUNDAMENTAIS**

### **2.1 Introdução**

Tendo em vista a temática da pesquisa, faz-se necessária a construção de uma revisão conceitual que abarque os elementos inerentes à estruturação do sistema tributário brasileiro, considerando as novas configurações assumidas pelo Estado.

Para tanto, imprescindível é a apresentação de breves noções acerca da origem e do conceito de Estado, perpassando seguidamente a discussão dos principais sistemas econômicos até que se possa, então, esboçar o perfil das novas configurações estatais.

Nesse sentido, a compreensão dos elementos essenciais à composição do Estado, bem como dos principais sistemas econômicos identificados ao longo da história recente, é fundamental importância para uma breve percepção do contexto histórico, econômico e político no qual o Brasil está inserido.

A explanação dos diversos fatores responsáveis pela construção da atual dinâmica do Estado brasileiro se consubstancia num primeiro passo para a visualização do sistema tributário nacional, assim como das diversas políticas tributárias implementadas nas últimas quatro décadas e, posteriormente, do processo de municipalização e formatação do pacto federativo, em pleno desenvolvimento.

Feita uma explanação do atual modelo de Estado brasileiro, passar-se-á a discorrer sobre a política tributária nacional, percorrendo os elementos componentes da tributação no seio das finanças públicas, de sorte a localizá-la dentro do contexto das políticas públicas.

Amadurecidos estes postulados, compete fazer a contextualização do cenário municipal brasileiro, partindo da conceituação e posterior explanação da situação do município no panorama globalizado, para então se chegar ao município brasileiro e às questões sobre sua autonomia como ente federativo. A partir desse ponto, o próximo passo deste capítulo é a investigação do sistema tributário nacional como construção teórica.

Posteriormente, será abordado o federalismo fiscal, sendo suscitados o seu conceito e os elementos que o compõem, a fim de que se possa realmente verificar as influências da trajetória normativa do Brasil para a sua consolidação, tomando-se por base a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização. Dessa forma, serão observados os processos de concentração e descentralização federativa, assim como suas premissas.

Por último, este capítulo se dedicará ao esclarecimento de aspectos inerentes às relações travadas entre o conceito de “norma” e as atividades estatais, mais especificamente a tributação e a condução da política tributária nacional.

## 2.2 Configurações do Estado Moderno

### 2.2.1 Concepções e finalidades do Estado

A concepção do Estado perpassa a associação humana para a superação de um hipotético estado de natureza por meio de um contrato social firmado pelos homens na origem das civilizações, o que, naturalmente, confere legitimidade ao poder estatal. Este contrato social se traduz numa metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental (Santos, 2006).

Mas, para a perfeita compreensão desta ideia e da própria origem do Estado, não se poderia deixar de observar as premissas trazidas pelos principais pensadores da modernidade, os quais se puseram a discutir as nuances inerentes ao estado de natureza e ao consequente contrato social, como Hobbes, Locke e Rousseau, sem deixar de mencionar o posterior posicionamento de Hegel.

Para Hobbes, pautado em tendências declaradamente absolutistas<sup>4</sup>, no estado de natureza, isto é, antes de qualquer sociabilidade, o homem é dono de um poder ilimitado, sendo capaz de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim, o que, naturalmente,

---

<sup>4</sup> **Absolutismo:** Surgido talvez no século XVIII, mas difundido na primeira metade do século XIX, para indicar nos círculos liberais os aspectos negativos do poder monárquico ilimitado e pleno, o termo-conceito Absolutismo espalhou-se desde esse tempo em todas as linguagens técnicas européias para indicar, sob a aparência de um fenômeno único ou pelo menos unitário, espécies de fatos ou categorias diversas da experiência política, ora (e em medida predominante) com explícita ou implícita condenação dos métodos de Governo autoritário em defesa dos princípios liberais, ora, e bem ao contrário (com resultados qualitativa e até quantitativamente eficazes), com ares de demonstração da inelutabilidade e da conveniência se não da necessidade do sistema monocrático e centralizado para o bom funcionamento de uma unidade política moderna (BOBBIO et al., 2000. p. 01).

conduz a uma preponderância de interesses egoístas e a uma atmosfera de insegurança, angústia e medo. Diante disso, o homem reconhece a necessidade de renunciar a seu direito a todas as coisas, contendo-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que os outros homens permitem em relação a si mesmo (Aranha & Martins, 1993).

O contrato social surge, portanto, como um pacto celebrado para instituir uma nova ordem, na qual todos abdicam de sua vontade em favor de um homem ou de uma assembleia de homens. Dessa forma, dentro das premissas pregadas por Hobbes (1999), este contrato seria um instrumento de superação de uma condição humana caracterizada essencialmente por uma situação de guerra de todos contra todos, em que cada um é governado por sua própria razão (Hobbes, 1999).

Diferentemente de Hobbes, Locke não enxergava o estado de natureza como uma situação de guerra de todos contra todos e egoísmo, pontuando apenas que o homem em estado natural é juiz em sua causa própria e, portanto, seria grande o risco de paixões e parcialidades, as quais podem desestabilizar as relações sociais. Assim, visando à segurança e à tranquilidade necessária ao gozo da propriedade, esta consagrada pelas aspirações liberais<sup>5</sup>, as pessoas consentem em instituir um corpo político, sem que, no entanto, ao contrário do absolutismo, desapareçam os direitos naturais do homem (Aranha & Martins, 1993).

Rousseau, por sua vez, construiu uma hipótese de homens em estado de natureza, vivendo sadios, bons e felizes, enquanto cuidam da sua própria sobrevivência, até que é criada a propriedade e uns são obrigados a trabalhar para os outros, gerando escravidão e miséria. Desse modo, considera a figura do

---

<sup>5</sup> Vide tópico “2.3.2. Liberalismo”

bom selvagem e o surgimento da desigualdade entre os homens com uma renúncia à liberdade.

Renúncia à liberdade é o mesmo que renunciar à própria qualidade de homem, aos direitos da Humanidade, inclusive aos seus deveres. Não há nenhuma compensação possível para quem quer que renuncie a tudo. Tal renúncia é incompatível com a natureza humana, e é arrebatar toda moralidade a suas ações bem como subtrair toda liberdade a sua vontade (Rousseau, 2002, p.17).

O contrato social, para Rousseau, é tido como legítimo, uma vez que, para ele, se trata de uma congregação de forças, em que cada um participa daquilo que é determinado em prol do todo social, por meio de uma associação, nestes termos:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre quanto anteriormente (Rousseau, 2002, p. 24).

Diante disso, vistas as teorias contratualistas, vale mencionar a concepção de Estado trazida por Hegel, a qual se opõe à anterioridade dos indivíduos, pois, segundo esta, é o Estado que fundamenta a sociedade. Nesse sentido, não haveria homem em estado de natureza, haja vista ser o mesmo sempre um indivíduo social. O Estado seria a sintetização, numa realidade coletiva, da totalidade dos interesses contraditórios entre os indivíduos (Aranha & Martins, 1993).

Em alusão à ideia de comunidade política, esta, advinda desde a pólis grega até o Estado moderno, Norberto Bobbio (1986) atenta para um ponto comum existente entre as teorias contratualistas, qual seja, a oposição ao estado de natureza. Entretanto, assevera que apenas a lei garantiria a unidade do todo,

assegurando a totalidade que mantém unidas partes que de outra forma estariam em perpétuo conflito entre si.

Nesse sentido, a teoria do Estado moderno estaria toda centrada na figura da lei como fonte de padronização de convivência,

[...] contraposta à figura do contrato, cuja força normativa está subordinada à da lei, se explícita apenas nos limites de validade estabelecidos pela lei e, além do mais reaparece, sob a forma de direito pactício, nos casos em que a soberania do estado singular se choca com a idêntica soberania dos demais estados (Bobbio, 1986, p. 131).

Assim, o citado pensador tenta demonstrar que a figura do contrato estaria subordinada à lei, enquanto esta, por sua vez, estaria subordinada a quem cabe o poder de fazer as leis, ou seja, o soberano.

O que Bobbio tenta demonstrar é que tais teorias tratam apenas de uma “figuração” da vida política, posto que a mesma se apresenta por meio de conflitos jamais resolvidos definitivamente, de modo que a doutrina traçada pelos escritores políticos e de direito público, de Bodin a Rousseau, de Hobbes a Hegel, tem não só um caráter explicativo mas também um caráter normativo, preceituando “o que deveria ser”. Dessa forma, tal superposição da realidade pode ensejar em simplificações e reducionismos que, lamentavelmente, venham a contribuir para retardar a tomada de consciência das transformações em curso ou para delas fornecer interpretações distorcidas (Bobbio, 1986).

Ao discorrer sobre as contribuições de Norberto Bobbio (1986), Aranha & Martins (1993) atribuem a ele o desenvolvimento de teorias sobre o neocontratualismo, em que, diferentemente das antigas teorias, o pacto não se apresenta limitado apenas à explicação da origem do Estado, mas, segundo ele, à consideração de que as forças sociais devem continuar agindo sem cessar, num

processo renovado e constante. O governo, em um contexto democrático<sup>6</sup> é, portanto, uma policracia, isto é, o poder está irradiado por toda a sociedade civil<sup>7</sup>, de modo que o Estado é concebido como o ponto de encontro da diversidade e do embate das forças mediante as quais se dará o pacto social, e não como um ponto de partida, nos termos da teoria hegeliana.

Segundo interpretação de Santos (2006), ao menos no que tange a Hobbes, Locke e Rousseau, a ideia comum de abandono do estado de natureza para a construção da sociedade civil e Estado modernos consiste numa opção de caráter radical e irreversível (Santos, 2006). O autor denuncia a intrínseca tensão existente no seio destas teorias, as quais revelam contradições entre a coerção e o consentimento, a igualdade e a liberdade, o soberano e o cidadão, o direito natural e o direito civil.

Na percepção de Boaventura, o contrato social seria regido por critérios de inclusão e exclusão, os quais fundamentam a legitimidade da contratação de

---

<sup>6</sup> **Democracia:** “Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem "romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república”. (Bobbio et al., 2000. p. 319).

<sup>7</sup> **Sociedade civil:** conjunto das organizações não-estatais na esfera das relações entre indivíduos e grupos e que, nesse sentido, representam interesses pluralistas (Aranha & Martins, 1993).

interações econômicas, políticas, sociais e culturais. O contrato serve como instrumento de separação radical entre incluídos e excluídos, de sorte a concentração da massa de excluídos passar a significar o surgimento de um novo estado de natureza (Santos, 2006).

Assim, considerando os diversos fatores de diferentes ordens que contribuem e interferem na configuração do Estado, há de se mencionar que o Estado contemporâneo se encontra numa atmosfera de constantes e intensas mudanças, às quais nem ele nem a administração pública podem se esquivar (Vergara, 2004).

Essa nova dinâmica das interações sociais, em princípio, não foi eficazmente acompanhada pelo Estado, o que veio a atribuir certo descrédito ao mesmo e, conseqüente, desconfiança quanto à sua capacidade de promoção do desenvolvimento e qualidade de vida diante das novas exigências de um contexto caracterizado pela personificação do mercado (Costa & Cunha, 2004).

Nessa nova configuração, a qual ainda não pode ser precisamente delineada dada a velocidade das suas mudanças, e conforme será discorrido no decorrer deste capítulo, o Estado assiste a emergência da hegemonia dos mercados em face de um panorama globalizado, no qual parece buscar a redefinição do seu papel e reflexão sobre as suas reais premissas.

### **2.2.2 Poderes constituídos**

Tendo em vista o fato de que o presente tópico se põe a delinear as novas configurações do Estado, é importante trazer uma breve explanação acerca da legitimação e da repartição dos poderes que o compõem.

Montesquieu, pautado em suas declaradas aspirações iluministas<sup>8</sup>, e, portanto, severo crítico do absolutismo, construiu a teoria da autonomia dos poderes do Estado, a qual tinha por finalidade precípua coibir o autoritarismo e a violência, atribuindo, conseqüentemente, legitimidade ao poder estatal (Aranha & Martins, 1993).

A concepção de que só o poder freia o poder é que culminou na separação dos poderes do Estado em executivo, legislativo e judiciário, autônomos e constituídos por pessoas diferentes (Montesquieu, 2000). Assim, cada poder teria o condão de fiscalizar o outro, sendo conferida, portanto, legitimidade aos três.

A divisão do poder, ou separação dos poderes, é a definição mais conhecida do constitucionalismo, definição que enseja a sua identificação, tanto por parte da ciência jurídica como política, como “um sistema de freios e contrapesos e com a balança dos diversos órgãos.” (Bobbio et al., 2000).

### 2.2.3 Organizações sócio-políticas

Persistindo num esforço de identificação e visualização das configurações do Estado moderno, é importante a consideração dos elementos estruturais que o compõem, os quais também vêm passando por transformações,

---

<sup>8</sup> **Iluminismo:** O século XVIII é marcado pelo conjunto de idéias do movimento conhecido como Ilustração que se espalha por toda a Europa. A explosão das "luzes" foi preparada nos séculos anteriores com o racionalismo cartesiano, a revolução científica, o processo de laicização da política e da moral. (Aranha & Martins, 1993. p. 221). O termo Iluminismo indica um movimento de idéias que tem suas origens no século XVII (ou até talvez nos séculos anteriores, nomeadamente no século XV, segundo interpretação de alguns historiadores), mas que se desenvolve especialmente no século XVIII, denominado por isso o "século das luzes". Esse movimento visa estimular a luta da razão contra a autoridade, isto é, a luta da "luz" contra as "trevas". Daí o nome de Iluminismo, tradução da palavra alemã Aufklärung, que significa aclaração, esclarecimento, iluminação. O Iluminismo é, então, uma filosofia militante de crítica da tradição cultural e institucional; seu programa é a difusão do uso da razão para dirigir o progresso da vida em todos os aspectos (Bobbio et al., 2000. p. 319).

o que enseja a construção de novas formatações de poder e influências sócio-políticas.

Em meio a essas transformações do Estado, pode-se dizer que o Estado clássico ou nacional perde potência na medida em que vão sendo substituídas as antigas formas de organizações políticas e surgindo novos centros de poder. Essas mutações já apresentam, inclusive, alguns aspectos, como a formação de grandes blocos regionais e conglomerados internacionais (Nogueira, 2000).

Nesses termos, o Estado-nação se alarga para o Estado-região, fato que denuncia o enfraquecimento das estruturas nacionais em face das interações globais e regionais<sup>9</sup> (Nogueira, 2000). Em consequência disso, a Constituição<sup>10</sup> do Estado-nação democrático entra na crise da pós-modernidade e começa a sofrer de anomia, claustrofobia e entropia (Pires, 1997).

Dessa forma, diante de um panorama globalizado no qual se fortalecem as interações entre os planos global, regional e local, o ordenamento jurídico do Estado-nação, encabeçado pela Constituição, perde eficácia normativa, haja vista ser o seu raio de incidência restrito ao território nacional. A lei estatal, portanto, deixa de ser hegemônica como instrumento de promoção da segurança jurídica e de garantia da legitimidade do poder do Estado.

É diante desse cenário que vão se delineando as organizações sócio-políticas atuais, sendo traçadas, dessa forma, as novas configurações do Estado contemporâneo, fator a ser observado para a contextualização da política tributária, do processo de municipalização e da descentralização fiscal no Brasil.

---

<sup>9</sup> Vide tópico “2.7. O contexto do município (política tributária X municipalização)”

<sup>10</sup> Entenda-se por “Constituição” a lei maior dos ordenamentos jurídicos das Repúblicas.

### 2.3 Sistemas econômicos

Preliminarmente, a construção deste tópico nasceu da pretensão em trazer à presente pesquisa uma sucinta recapitulação dos principais sistemas econômicos identificados nos últimos séculos, os quais contribuem diretamente para a composição dos respectivos Estados.

Os sistemas econômicos são compostos de “variados elementos que participam da vida econômica de uma nação, assim como suas conexões e dependência” (Castro & Lessa, 1974, p. 21). Assim, podem ser considerados como,

Um conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais, no seio das quais são postos em ação, a fim de assegurar a realização do equilíbrio econômico, certos meios técnicos organizados na junção de certos móveis dominantes (Lajugie, 1973, p. 7).

Desde já, entretanto, cumpre advertir que os sistemas econômicos a serem discorridos não são delimitados por classificações estanques, em que os modelos de Estado se encontram previamente formatados, pautados numa segmentação rígida e sistemática de observação.

Como é da própria natureza dos objetos de estudo das ciências sociais, os sistemas econômicos também se tratam de composições construídas ao longo da história e, portanto, não comportam uma exatidão descritiva a respeito da sua configuração. A classificação e a sistematização dos sistemas econômicos mostram-se, desse modo, calcadas em características preponderantes num determinado contexto, as quais permitem identificá-lo como pertencente a uma ou outra corrente de pensamento econômico.

É por essas razões que o presente tópico não se propõe a analisar, classificar e amplamente descrever os sistemas econômicos a seguir, mas apenas

oferecer alguns parâmetros e elementos que permitam a localização histórica e a identificação do contexto sob o qual estão assentados o Estado brasileiro e a sua política tributária, bem como o seu processo de municipalização.

### 2.3.1 Capitalismo

Em objetiva conceituação, Sandroni (1999) define o capitalismo como um sistema econômico e social predominante na maioria dos países industrializados ou em fase de industrialização. Registra que, neles, a economia baseia-se na separação entre trabalhadores juridicamente livres, que dispõem apenas de força de trabalho e a vendem em troca de salário, e capitalistas, os quais são proprietários dos meios de produção e contratam trabalhadores para produzir mercadorias (bens dirigidos para o mercado), visando à obtenção de lucro.

Segundo o mesmo autor, alguns pensadores classificam o capitalismo de países altamente industrializados, caracterizado pela aplicação de medidas que visem o bem-estar social, como o chamado neocapitalismo (Sandroni, 1999). Assim, pode-se dizer que o capitalismo consegue coexistir com diversas formas de Estado, inclusive o estado de bem-estar social (*welfare state*)<sup>11</sup>, conforme será visto adiante.

Dada a diferente gama de acepções a que o termo “capitalismo” se refere, pode-se dizer que o mesmo enfrenta um problema de definição, o qual tenta ser superado por meio da criação de duas grandes acepções. Uma primeira designa uma forma particular, historicamente específica, de agir econômico, ou

---

<sup>11</sup> **Estado do bem-estar (welfare state)**: Sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais (Sandroni, 1999. p. 220).

um modo de produção em sentido estrito, ou subsistema econômico. Tal subsistema é considerado uma parte de um mais amplo e complexo sistema social e político. De outro ponto, uma segunda acepção de capitalismo, ao contrário da primeira, atinge a sociedade no seu todo como formação social, historicamente qualificada, de forma determinante, pelo seu modo de produção. Capitalismo, nesta acepção, designa, portanto, uma “relação social” geral (Bobbio et al., 2000).

A própria história do conceito de Capitalismo oscila entre estas duas acepções. Não se trata de uma controvérsia nominalista, solúvel através de um acordo entre os estudiosos, mas de uma questão de identificação do mundo moderno e contemporâneo, que envolveu e envolve a identidade e a ideologia de vastos grupos sociais (Bobbio et al., 2000, p. 141).

Mesmo numa tentativa de definição dos principais sistemas econômicos, há de se mencionar que, segundo Bobbio et al. (2000), os elementos que compõem o capitalismo não podem ser circunscritos dentro de um simples sistema ou subsistema econômico. Pois, nenhum deles (nem o sistema de mercado) pode existir sem fatores contextuais extraeconômicos, sejam estes imputáveis a puras relações de força de poder ou a pressupostos culturais mais profundos. Portanto:

Isolar no processo capitalista um conjunto de fatos puramente econômicos é certamente legítimo no plano da abstração científica e da operacionalização da ação econômica. Mas é uma operação redutiva, se se considera o Capitalismo como fenômeno social, político e histórico (Bobbio et al., 2000, p. 142).

Advertida a insuficiência em se classificar o capitalismo unicamente como um sistema econômico, não de se considerar as mencionadas

conceituações sob os diversos prismas e fatores que o compõem, a fim de não se incorrer em reducionismos deformadores das ideias aqui expostas.

### **2.3.2 Liberalismo**

Somando-se os fatos de a história do liberalismo achar-se intimamente ligada à história da democracia e suas manifestações terem ocorrido nos diferentes países em tempos históricos bastante diversos, conforme seu grau de desenvolvimento, tornar-se-á difícil a conceituação do termo em voga. Isso porque não é possível a sua individualização num plano sincrônico, havendo um momento liberal capaz de unificar histórias diferentes (Bobbio et al., 2000).

Se, no contexto da formação das monarquias nacionais, era necessário um Estado forte, o que veio a justificar o absolutismo real, quando a burguesia se sentiu suficientemente fortalecida (séculos XVII e XVIII), reivindicou sua própria autonomia. Em razão disso, pode-se dizer que o pensamento burguês (liberal) busca a separação entre Estado e sociedade como conjunto das atividades particulares dos indivíduos, sobretudo as de natureza econômica (Aranha & Martins, 1993).

Se, de um lado, o liberalismo, sob uma interpretação filosófica, exalta a unidade da vontade política soberana, de outro, por uma interpretação política, defende a diferença entre diversos grupos sociais. O que se pode afirmar dessa interface entre sociedade e Estado é que o liberalismo apresenta duas faces e, por conseguinte, duas estratégias de difusão:

Uma que enfatiza a sociedade civil, como espaço natural do livre desenvolvimento da individualidade, em oposição ao Governo; outra, que vê no Estado, como portador da vontade comum, a garantia política, em última instância, da liberdade individual (Bobbio et al., 2000, p. 689).

Em contraposição ao Estado absoluto, o liberalismo traz como premissa a liberdade política, mediante a participação indireta dos cidadãos na vida política e a responsabilidade do governo diante das assembleias e/ou dos eleitores, além da própria autonomia da sociedade civil como autogoverno local e associativo ou como espaço econômico (mercado) e cultural (opinião pública) no interior do Estado não diretamente governado por ele (Bobbio et al., 2000).

Com o objetivo de sintetizar as diversas faces do liberalismo, Aranha & Martins (1993) discorrem sobre o mesmo em três dimensões: o liberalismo ético, garantidor dos direitos individuais, tais como liberdade de pensamento, expressão e religião; o liberalismo político, antagônico ao absolutismo real, buscando nas teorias contratualistas as formas de legitimação do poder, não mais fundado no direito divino dos reis nem na tradição e herança, mas no consentimento dos cidadãos e o liberalismo econômico, pautado, inicialmente na oposição à intervenção do poder do rei nos negócios da burguesia.

No que diz respeito ao liberalismo econômico, vertente que mais interessa para a presente pesquisa, há de se mencionar que os primeiros a se insurgirem contra o controle da economia foram os fisiocratas, precursores do *laissez-faire, laissez-passer* (deixai fazer, deixai passar). Ideias manejadas pelos economistas ingleses Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), as quais pretendiam a defesa da propriedade privada dos meios de produção e a economia de mercado, baseada na livre iniciativa e competição (Aranha & Martins, 1993). Desse modo, passa a ser considerada a viabilidade do Estado mínimo, ou seja, não-intervencionista, posto que o equilíbrio econômico poderia ser alcançado pela lei da oferta e da procura.

A consolidação do pensamento econômico liberal clássico ocorreu a partir da segunda metade do século XVIII, quando Adam Smith publicou o livro *A Riqueza das Nações* (1776), defendendo a atuação limitada do Estado na

economia, arguindo que o mesmo deveria ser apenas responsável pela segurança interna e externa, pela garantia do cumprimento dos contratos e pela prestação de serviços essenciais à utilidade pública (Paes de Paula, 2007).

Conforme afirmam Bobbio et al. (2000), o liberalismo contemporâneo, na defesa de suas premissas, tende a evidenciar a incapacidade dos Estados burocráticos para resolver a questão social, pelo fatal desvio das organizações das funções prefixadas (formação de uma nova classe agindo em função de seu próprio interesse) e por haver uma contradição intrínseca entre a lógica das máquinas burocráticas e a lógica da participação.

### **2.3.3 Socialismo**

O socialismo tem sido historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que foram se formando durante a Revolução Industrial. Dentre as suas diversas vertentes, a base comum das múltiplas variantes do socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca (Bobbio et al., 2000).

A organização social proposta pelo socialismo parte de alguns pressupostos, como: a) a forte limitação ao direito de propriedade; b) a alocação dos principais recursos econômicos sob o controle das classes trabalhadoras e c) a preponderância de uma gestão que tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente jurídica ou política) por meio da intervenção dos poderes públicos (Bobbio et al., 2000).

A origem do socialismo data por volta da segunda metade do século XVIII, em pleno desenvolvimento da sociedade industrial, de sorte que, inicialmente, apenas se tratava de uma oposição ao individualismo. Registre-se que a crítica ao capitalismo veio em momento posterior (Giddens, 1999).

Partindo de um impulso filosófico e ético, o socialismo começou a ganhar feições de doutrina econômica, a qual veio a ser consolidada a partir da teoria econômica elaborada por Marx. Assim, a teoria econômica do socialismo apoia-se na ideia de que o capitalismo, se deixado por sua própria conta, é economicamente ineficiente, socialmente divisório e incapaz de se autorreproduzir a longo prazo (Giddens, 1999).

Ainda segundo Giddens (1999), a teoria econômica do socialismo sempre foi inadequada, em razão de ter subestimado a capacidade de renovação do capitalismo e de não compreender o significado dos mercados como fontes de informação. Este fato se intensificou com o advento do processo de globalização<sup>12</sup> e mudança tecnológica, a partir da década de 1970.

Abordados os sistemas econômicos nos tópicos anteriores, emerge também a necessidade de ponderações acerca das duas principais doutrinas político-econômicas contemporâneas, estas derivadas dos ditos sistemas econômicos. As correntes a serem trabalhadas são a social-democracia e o neoliberalismo, uma vez que as interações ocorrentes entre elas são as principais responsáveis pelas atuais configurações estatais.

## **2.4 Principais doutrinas político-econômicas contemporâneas**

### **2.4.1 Social-democracia**

O termo social-democracia é comumente utilizado para designar os movimentos socialistas que pretendem mover-se rigorosa e exclusivamente no âmbito das instituições liberal-democráticas, “aceitando, dentro de certos limites,

---

<sup>12</sup> **Globalização:** Termo que designa o fim das economias nacionais e a integração cada vez maior dos mercados, dos meios de comunicação e dos transportes. Um dos exemplos mais interessantes do processo de globalização é o global sourcing, isto é, abastecimento de uma empresa por meio de fornecedores que se encontram em várias partes do mundo, cada um produzindo e oferecendo as melhores condições de preço e qualidade naqueles produtos que têm maiores vantagens comparativas (Sandroni, 1999, p. 265).

a função positiva do mercado e mesmo a propriedade privada” (Bobbio et al., 2000). Assim, pode-se dizer que a social-democracia aceita as instituições liberal-democráticas, mesmo considerando-as insuficientes para garantir uma efetiva participação popular no poder, razão pela qual apenas tolera o capitalismo.

O movimento social-democrata, apesar das suas diversas vertentes, tem como uma das principais características a recusa da via revolucionária para a implantação do socialismo. Destarte, busca mecanismos legais, democrático-parlamentares, que levem, numa lenta evolução orgânica, à superação do capitalismo. Recusa, portanto, a violência e não quer separar socialismo e democracia (Aranha & Martins, 1993)

Para Aranha & Martins (1993), a social-democracia não se confunde com o liberalismo social<sup>13</sup>, pois, neste último, a figura do Estado se traduz num estado de bem-estar social (*welfare state*), o qual é antissocialista e pretende manter o capitalismo, ao passo que a social-democracia visa, em última instância, a superação do capitalismo e a implantação do socialismo.

Já Giddens (1999), ao enumerar as principais características da social-democracia clássica (também conhecida como “velha esquerda”), entende que o *welfare state* faz parte sim desta corrente. Algumas outras características seriam: o envolvimento do Estado na vida social e econômica; o domínio da sociedade

---

<sup>13</sup> Historicamente, vale a pena recordar que, desde a primeira metade do século passado, se falou, na Europa, em Liberaisocialismo ou socialismo liberal ou liberalismo socialista. Na Alemanha, enquanto Marx ditava o Manifesto do partido comunista, já circulava no debate político a expressão *liberaler Sozialismus*; ao mesmo tempo, na França e na Inglaterra, apareciam expressões análogas. A aspiração a uma síntese entre socialismo e liberalismo, desde então, tinha seu ponto de partida em liberais insatisfeitos, bem como em socialistas de diferentes correntes: porém, por razões históricas facilmente intuíveis, eram sobretudo os liberais que submetiam sua doutrina a uma crítica violenta (Bobbio et al., 2000, p. 705).

civil pelo Estado; o coletivismo; a restrição do papel dos mercados e o pertencimento a um mundo bipolar.

#### **2.4.2 Neoliberalismo**

De acordo com a conceituação apresentada por Sandroni (1999), o neoliberalismo trata-se de uma doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Segundo ele, atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças do mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e, até mesmo, de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial.

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial. Seus palcos de origem foram a Europa e a América do Norte, onde então imperava o capitalismo. Em princípio, é possível afirmar que foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (Anderson, 1995).

Com o advento da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários

que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado (Anderson, 1995, p. 10-11).

Para os neoliberais, o ideal de Estado mínimo, cuja ação se restringe ao policiamento, à justiça e à defesa nacional, não implica em enfraquecimento do Estado, mas, ao contrário, no seu fortalecimento, já que se pretende reduzir os seus encargos (Aranha & Martins, 1993). Em contraposição a isso, é importante denunciar a sujeição do Estado contemporâneo a imperativos de eficiência e eficácia, os quais desprezam a promoção do bem-estar social e igualdade entre os cidadãos, papéis primordiais do Estado.

Assim como feito com a social-democracia, Giddens (1999) enumerou as principais características do neoliberalismo. Algumas delas são: o governo mínimo; a sociedade civil autônoma; o fundamentalismo de mercado; a concepção de que o mercado de trabalho se depura como qualquer outro; o nacionalismo tradicional; a consideração do *welfare state* apenas como uma rede de segurança e também o pertencimento ao mundo bipolar.

Este autor entende que a tese de Estado mínimo está vinculada a uma concepção de sociedade civil como um mecanismo autogerador da solidariedade social. E, dessa forma, estaria o neoliberalismo, portanto, ao contrário da social-democracia, configurado como uma teoria globalizante (Giddens, 1999). A autonomia da sociedade civil possibilitaria a atuação do mercado com pouca ou nenhuma interferência por parte do Estado.

De fato, o modelo de Estado típico do século XX, provedor e prestador de serviços, foi marcado pelo estigma da burocracia. O formalismo exacerbado foi considerado como responsável pela hipertrofia da máquina estatal. É diante desse panorama que, na segunda metade do século XX, a globalização revelou a nova ordem mundial, na qual não haveria mais espaço para o “megaestado” e o NEOLIBERALISMO viria a triunfar, com seus novos princípios de diminuição

das funções públicas do Estado, “reeditando” o Estado mínimo (Wanderley Júnior, 2006)

O que está por trás disso, segundo afirma Bonavides (1999), é a difusão de uma ideologia supostamente neutra. Após a queda do muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, instalou-se uma pseudoneutralidade no campo ideológico, exibido pelo capitalismo “sem ideologia”, fundamentado no neoliberalismo da globalização.

Num contexto de crise do Estado-nação em face de uma política econômica global, manipulada pelo mercado internacional, o Estado contemporâneo corre o risco de se reduzir a uma mera referência teórica, sobrepujada pelos interesses dos especuladores financeiros e do capital internacional, os quais são os formuladores da ideologia capitalista neoliberal, autointitulada “sem ideologia”.

## **2.5 O Estado mínimo capitalista e o contexto das finanças públicas no Brasil**

Perpassados os principais sistemas econômicos e as doutrinas político-econômicas contemporâneas, agora é possível visualizar melhor os elementos determinantes na formatação do Estado brasileiro. No presente tópico, busca-se ponderar sobre tais elementos, na tentativa de localizar este Estado em face dos conceitos até então apresentados.

Conforme já sinalizado anteriormente, a noção de Estado mínimo baseia-se na “neutralidade” governamental, consubstanciada na apatia estatal quanto à estabilização econômica e às garantias sociais.

A necessidade de os cientistas sociais observarem de forma mais responsável e criteriosa a inserção do Estado na dinâmica capitalista nasce do intrigante posicionamento adotado pelo Estado mínimo, em face de um contexto

no qual a comumente conhecida “crise fiscal” pode camuflar a visualização de algo mais abrangente, destarte, a própria “crise de Estado”. Nesse sentido, adverte Santos (2000), em sua obra “A Teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo”:

[...] se é o Estado quem passa a regular e supervisionar o processo de intermediação e integração financeira e, por último, se isto é fator estabilizador do processo de valorização do capital, visto ser o Estado garantidor das taxas de lucros mediante suas múltiplas funções financeiras, então está-se diante de uma nova configuração do **processo regulatório**, diante de uma nova configuração das **finanças públicas** e, sobretudo, diante de uma nova dimensão magnificada da **inserção do Estado na dinâmica capitalista** (Santos, 2001, p.153, grifo do autor).

Como forma de iluminar a compreensão acerca do processo de despatrimonialização a que o Estado ora vem sendo submetido, compete trazer à baila o entendimento defendido por Bobbio et al. (2000), ao pontuar as ideias tratadas na obra de J. Schumpeter (1918), o qual, por sua vez, colocou em relevo a tendência histórica a um progressivo empobrecimento do Estado, já que a burguesia conseguiu criar um Estado dependente, no que respeita a disponibilidade financeira, às suas concessões. Pois, considerado que na época do Estado absoluto, os que detinham o poder representavam igualmente o Estado, e a riqueza do Estado era a sua riqueza, na época do governo constitucional, ao contrário, o Estado e a propriedade se separaram. Esta separação originou a dependência (dependência fiscal) do Estado em relação à sociedade.

O que se pode verificar, diante disso, é um retorno aos fundamentos econômicos clássicos liberais de Adam Smith e David Ricardo em defesa das premissas do capitalismo. Para isso, os postulados marxistas são de grande força

elucidativa, pois acusam a estreita ligação existente entre o surgimento dos conceitos da economia política clássica e o contexto da sociedade capitalista (Teixeira, 2003). Portanto, os conceitos basilares da economia clássica e, por conseguinte, da nova economia clássica, não são atemporais ou não-históricos, como querem fazer crer os seus precursores.

Sobre essa questão, (Santos, 2001; Santos et al., 1993, 2004a), apesar de suas ponderações sobre o pensamento econômico marxista, traz exímia contribuição ao asseverar que as causas do desequilíbrio orçamentário, tido como assunto de principal importância pelos adeptos da nova economia clássica, se traduzem numa temática de natureza eminentemente histórica e sua identificação implica na compreensão do fato de que o Estado está fortemente inserido na dinâmica capitalista.

Em face do exposto, não se pode deixar de pontuar os eventuais riscos ao se permitir uma indiscriminada inserção do Estado na dinâmica capitalista, desta vez, da financeirização. O presente apontamento se funda no fato de que o Estado, para cumprimento das funções sociais que o legitimam, não pode estar adstrito à racionalidade utilitária do setor privado, uma vez que se inclina a outros tipos de objetivos, tal qual a promoção do bem comum (Singer, 1983)

É nesse caminhar que Bobbio et al. (2000) evidenciam o fato de a política econômica do Estado (composta da política monetária, fiscal e social) subordinar-se progressivamente à lógica da valorização de um dos setores do “capital global”. Dessa forma, denuncia a composição de um “complexo político-industrial”, formado pela articulação da *autoridade* política com os interesses da valorização do capital.

No que concerne à América Latina, pode-se dizer que esta vem se consubstanciando na grande cena das experimentações neoliberais, pois, depois dos países da OCDE e da antiga União Soviética, este continente foi testemunha

da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo (Anderson, 1995). A partir da década de 1980 Chile, Argentina, México e Brasil permitiram o ganho de notoriedade da concepção liberal, transformando radicalmente o modelo de administração política dominante na região desde os anos 1930. Nestes países, o Estado passaria, então, a assumir apenas as funções clássicas (mínimas) e, em muitos casos, até essas deveriam passar por uma profunda revisão e/ou redução (Santos et al., 2004b).

Segundo Anderson (1995), por volta do ano de 1987, durante o governo Sarney, em plena ascensão das ideias neoliberais no Chile, o problema da difusão do neoliberalismo no Brasil decorria não das taxas de inflação demasiadamente altas, como acreditava a maioria dos funcionários do Banco Mundial, mas sim de as taxas serem demasiadamente baixas.

Segundo ele, o que os neoliberais realmente queriam era um processo de hiperinflação no Brasil, que possibilitasse o rompimento com a antiga ordem e o consequente condicionamento do povo à aceitação de medidas deflacionárias drásticas, permitindo assim a penetração e a instalação das ideias neoliberais no país. E, conforme demonstra a história recente nacional, a hiperinflação chegou ao Brasil com consequências favoráveis à consolidação do neoliberalismo (Anderson, 1995).

De outro ponto, Santos et al. (2004b) entende o processo de hiperinflação como decorrente da então incapacidade de o governo encontrar uma saída rápida, eficiente e capaz de reduzir o impacto negativo da fuga de capitais e da elevação da taxa de juros. Entretanto, concorda o autor que tal processo ensejou, de fato, a partir da década de 1980, o esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro.

Deve-se lembrar que tal perda na capacidade de financiamento passou a condicionar a elaboração e a implementação das políticas econômicas a partir

dali e, ainda, a justificar, em grande medida, a própria aceitação do ideário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington, a partir da década de 1990 (Santos et al., 2004b).

Diante disso, a ideologia neoliberal ganhou força no Brasil a partir da aceitação plena das regras impostas pelo Consenso de Washington e a encarnação da ideologia de mercado inaugurada no governo Collor e consolidada no governo Fernando Henrique. Portanto, o Estado brasileiro passou por um processo de reestruturação produtiva, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade civil como, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes<sup>14</sup> (Santos et al., 2004b).

O Consenso de Washington, ocorrido a partir de 1989, pode ser entendido como a consagração do Estado mínimo, caracterizado pela desregulamentação econômica, pela desmontagem do esquema de proteção social, pela privatização do setor produtivo estatal e pela abertura comercial. Para se chegar a este consenso, partiu-se do diagnóstico de que os males da economia capitalista são causados pela atrofia do Estado, expressa no desequilíbrio fiscal. Desse modo, segundo os neoliberais, só haveria uma saída: “equilibrar o orçamento, reduzindo os níveis de gastos, mediante a privatização do setor produtivo e a diminuição do Estado de Bem-Estar Social.” (Santos, 1997).

Embora, inicialmente, o Brasil adotasse uma postura conservadora a esse apelo dos países líderes, entretanto, a partir de 1990, com o governo Collor perdemos o pudor e passamos a aceitar as condições do ajuste, a ponto de atualmente já estarmos em fase de conclusão do processo de

---

<sup>14</sup> Podem ser considerados países líderes, aqueles que compõem o G7, grupo formado pelos sete países mais ricos do mundo: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália, Japão, Alemanha e Canadá.

privatização das áreas produtivas e entrando nas áreas sociais; particularmente a de infra-estrutura. O processo está sendo concluído com as reformas sistêmicas e que dependem de mudança constitucional, como é o caso da reforma administrativa, da reforma da previdência e da **reforma fiscal** (Santos, 1997, p. 1, grifo nosso).

Consoante se observa em alguns pontos da história recente, o Brasil demarca seus direcionamentos políticos e econômicos, o que fatalmente traz interferências na composição da política tributária e do pacto federativo nacional. É por essa razão que a presente pesquisa pretende demonstrar, por meio do recorte normativo e legal, a trajetória percorrida pelo país, considerando essas interferências no levantamento e na compilação da bibliografia pertinente.

Ao tentar definir as características *políticas*, *financeiras* e *organizacionais* do Estado no século XXI, de modo geral, Bresser-Pereira & Pacheco (2006) prescrevem que: *politicamente*, o Estado se traduz num Estado de direito, ou o império da lei baseado num sistema constitucional-legal dotado de legitimidade e efetividade, de sorte que suas instituições democráticas permitam eleger governos com legitimidades políticas; *financeiramente*, o Estado deve ser fiscal e monetariamente forte, dotado de equilíbrio fiscal e moeda estável (considerando a possibilidade de reformas, fiscal e previdenciária) e, em termos *organizacionais*, o conceito de Estado forte remete a uma estrutura administrativa e um serviço público fortes. Conforme já visto, a concepção de Estado forte neoliberal significa Estado enxuto.

A reforma da administração pública brasileira, empreendida a partir da década de 1980, ainda segundo Bresser-Pereira & Pacheco (2006), não tinha o objetivo precípuo de diminuir o tamanho do Estado como orçamento. Isso significa que não visava diminuir o Estado medido pela carga tributária (receita) ou pelo gasto público (despesa), mas sim promover a maior eficiência das atividades estatais.

O objetivo maior, neste caso, seria, portanto, tornar o Estado brasileiro mais forte, sob o ponto de vista administrativo, de modo a criar condições para que fosse também mais forte em termos fiscais (Bresser-Pereira & Pacheco, 2006).

Ocorre que, do ponto de vista econômico, não se pode dizer que o Estado que arrecada muito seja, de fato, promotor do equilíbrio fiscal e nem tão pouco forte financeiramente. Posto que, conforme conclui Santos (2001), entre as diversas fontes de financiamento do Estado mínimo capitalista, o tributo vem perdendo a sua capacidade financiadora e, portanto, o potencial de tornar o Estado forte financeiramente.

Apesar da contrariedade identificada entre as ideias dos dois autores, expostas nos parágrafos acima, há de se mencionar que o próprio Bresser-Pereira & Pacheco (2006) admite não haver uma proporcional correlação entre a carga tributária e o grau de desenvolvimento dos países, ao denunciar a situação brasileira, expressa por uma alta carga tributária e um baixo nível de desenvolvimento.

A explicação para tal desproporção no cenário nacional, segundo o mesmo autor, se divide em duas: uma de cunho ideológico, traduzida na ineficiência crônica do Estado brasileiro e outra atribuída ao pagamento de altas taxas de juros para a consecução das atividades na área social.

Em conclusão do diálogo entre aqueles que acreditam, ou não, ser a formatação do Estado o principal problema da economia globalizada, de modo a ser atribuída a ele a responsabilidade pelos problemas sociais e econômicos, é importante elencar o posicionamento de Santos et al. (2004b). Este autor considera que a crise de crescimento econômico não era, e continua não sendo, um problema exclusivo dos países periféricos e, sim, um sintoma de uma crise muito mais profunda que atinge o modelo de gestão do sistema capitalista

liderado pelos países centrais. Assim, as crises devem ser interpretadas a partir das mudanças ocorridas no modelo de produção do capitalismo, e não serem imputadas, de forma irresponsável e inconsequente, ao Estado.

Com efeito, é em meio a esse contexto que a figura do Estado brasileiro se desenvolve. Carregado de interpretações e tentativas de definição, ele não pode ser sucintamente definido, nem tampouco restringido aos parâmetros de um único sistema político-econômico, em razão da natural historicidade inerente a figura do próprio Estado, conforme pontuado anteriormente.

Por conseguinte, a consideração do modelo de Estado adotado no decorrer da pesquisa observou, antes de tudo, a época em que foram editadas as normas de política tributária e municipalização, sob pena de se estar ignorando o contexto político-econômico e até mesmo normativo em que foram ou sobre qual foram escritas as bibliografias levantadas.

## **2.6 Política tributária**

### **2.6.1 Finanças públicas e tributação**

Em reflexão acerca das melhores formas de se empregar o termo “finanças públicas”, Rosa Júnior (2002) adotou a sucinta concepção de Jèze (1912), segundo a qual a expressão finanças públicas refere-se aos dinheiros públicos e, por extensão, à sua aquisição, administração e emprego.

Para Sandroni (1999), as finanças públicas podem ser traduzidas como o setor que controla a massa de dinheiro e de crédito que o governo federal e os órgãos a ele subordinados movimentam em um país. Desse modo, abrange não só as operações relacionadas com o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica.

Quanto ao fenômeno da tributação, segundo Ferraz (2008), em compreensão da natureza compulsória do tributo, afirma que, desde o mundo pré-romano, o tributo ordinário trazia consigo o estigma da servidão.

Na Grécia antiga, os povos vizinhos eram sujeitados aos tributos, assim como os dominados em guerra e, os estrangeiros, imigrantes e forasteiros, em virtude dos direitos sobre o uso dos portos e mercados, porém, o cidadão livre era dispensado de qualquer tributo ordinário (Ezio Vanoni, 1932, p. 16 apud Ferraz, 2008).

Atualmente, a imposição tributária é concebida como uma decorrência das necessidades do Estado em gerar recursos para sua manutenção e a dos governos que o administram, “é fenômeno que surge na economia, sendo reavaliado na área das finanças públicas e normatizado pela ciência do direito.” (Bastos & Martins, 1988).

Ao discorrer sobre a evolução do conceito de atividade financeira do Estado, Rosa Júnior (2002) divide esta evolução em dois períodos, o clássico e o moderno. O primeiro estaria ligado ao Estado liberal, no qual o princípio do não intervencionismo estatal se pautava em leis econômicas imutáveis, com os ajustes econômicos delegados ao mercado.

Dentro de uma concepção de Estado restrito às atividades apenas essenciais, o qual não tomava pra si a competência de redistribuir as riquezas privadas, a carga tributária incidia de maneira equivalente entre os contribuintes. Isso permite afirmar que as atividades financeiras do Estado, naquela época, tinham natureza estritamente fiscal, ou seja, de obtenção de numerário para as despesas públicas (Rosa Júnior, 2002).

No período moderno, por sua vez, já num momento de alargamento das funções do Estado, as finanças públicas passaram a ser utilizadas como instrumento de intervenção, seguindo-se o estado de bem-estar (*welfare state*),

tendo em vista a atuação estatal sobre o domínio econômico e social (Rosa Júnior, 2002).

A situação das finanças públicas, a partir de então, pode ser caracterizada como intervencionista, principalmente em razão da preocupação com a personalização do tributo, na medida em que o Estado deixou de tributar de forma igual todos os contribuintes para levar em conta as qualidades de cada um, por ocasião da imposição da carga tributária (Rosa Júnior, 2002).

Levando em conta que o Estado, independentemente da sua forma, desenvolve atividades financeiras, dentre as quais, a tributação<sup>15</sup> (Machado, 2004) e, ainda, considerando o fato de a atividade financeira do Estado ter deixado de ser estritamente fiscal, compete mencionar o relevo da natureza extrafiscal das finanças públicas e, conseqüentemente, dos tributos.

Diante de tal conjuntura, a análise da projeção interventiva do tributo, sob uma vertente não necessariamente financeira, demanda uma criteriosa delimitação dos aspectos fiscais e extrafiscais tributários, para que assim se viabilize a almejada identificação das vertentes, financeira e interventiva. De forma que as dimensões fiscal e extrafiscal do tributo possam auxiliar a compreensão dos fundamentos da política tributária nacional.

Cumpra mencionar que as ditas vertentes, financeira (fiscal) e interventiva (extrafiscal), não se encontram de forma dissociada no seio das interações econômicas, mas sim numa relação de interpenetração e complementação uma da outra, a depender do contexto em que sejam aplicadas. Pois, conforme entendimento de Rosa Júnior (2002), quando o Estado utiliza o

---

<sup>15</sup> “Na ausência de definição constitucional, o art. 3º do CTN define tributo como toda prestação pecuniária compulsória instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada, que não constitua sanção de ato ilícito.” (STF – Pleno – Rextr. Nº 138.248/UF).

tributo com um fim extrafiscal, isso não significa que desapareça a intenção de auferir receita, visto que esta persiste de forma secundária.

Nas palavras de Machado (2004), pode-se dizer que, no estágio atual das finanças públicas, dificilmente um tributo é utilizado apenas como instrumento de arrecadação. Pode ser a arrecadação o seu principal objetivo, mas não o único.

Como forma de abordagem da extrafiscalidade, compete trazer o entendimento de Gouvêa (2006, 2008), o qual a percebe como um objeto de estudo que não necessariamente se deixa absorver ou agregar à fiscalidade para atuar, finalisticamente, em domínios de ciências como a economia, a sociologia e a política. Assim, a extrafiscalidade não estaria limitada a induzir ou a reprimir comportamentos, nem voltada apenas para objetivos econômicos, mas também culturais, artísticos e desportivos, dentre outros. Pode-se afirmar, portanto, que existe a extrafiscalidade social, econômica, política, cultural, etc.

Uma das principais características da extrafiscalidade tributária consiste na observância da capacidade contributiva (Brami-Celetano & Carvalho, 2007), também conhecida como “capacidade tributária individual”, a qual conduz ou pode servir como elemento redistributivo da renda (Santos, 2001).

Para Santos (2001), a consideração do tributo como fonte promotora de uma economia de bem-estar, sob parâmetros de justiça social, perpassa, sem sombra de dúvidas, a observância da capacidade de pagamento. Assim, aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estará sendo igualmente tributado. Na conceituação de Machado (2004), a igualdade consiste, no caso, na proporcionalidade da incidência à capacidade contributiva, em função da utilidade marginal da riqueza.

Sob o aspecto tributário, Rosa Júnior (2002) classifica as principais modalidades de intervenção extrafiscal do Estado em: a) *a intervenção por*

*aumento ou diminuição da carga tributária global*, mediante o aumento ou diminuição, em conjunto, da carga dos tributos, obtendo-se resultados econômicos válidos, como, por exemplo, a retração dos preços e aumento da disponibilidade dos particulares, em razão da diminuição da carga tributária; b) *a intervenção mediante discriminação*, em que são pesadamente tributadas atividades prejudiciais e concedidos favores fiscais a atividades que devem ser protegidas; c) *intervencionismo por amputação*, por meio da tributação de rendas e heranças elevadas e d) *o intervencionismo por redistribuição*, pelo qual o Estado não só retira parte da riqueza dos contribuintes como também a redistribui mediante a subvenção ou outra classe de auxílio aos grupos sociais de baixa capacidade econômica.

Após essas considerações acerca da atual composição das finanças pública e das dimensões assumidas pelo tributo dentro desse contexto, compete, agora, discorrer sobre algumas noções de política econômica, mais especificamente das políticas fiscal e tributária.

### **2.6.2 Políticas e política tributária**

A compreensão dos fatores que envolvem a política tributária perpassa, inevitavelmente, a consideração das suas interdependências com as políticas, fiscal e econômica, haja vista o fato de esta última englobar a política fiscal que, por sua vez, abrange a política tributária.

Ao tratar do conceito de política econômica, Bobbio et al. (2000) a consideram como aquela que, desde as primeiras análises dos processos de produção e distribuição de bens, levadas a efeito pelos especialistas (os economistas), tinha o objetivo de definir as orientações que o governo deveria seguir e as intervenções que eventualmente deveria fazer para aumentar a riqueza do país. Cita como exemplo a influência dos mercantilistas do século

XVII, ao sugerirem uma política de expansão das exportações e controle ou, até mesmo, a proibição das importações.

Em análise de circunstâncias mais atuais, preceitua:

A Política econômica que corresponde às novas exigências do capitalismo industrial não pode ser aquela sugerida pelos mercantilistas. Na Inglaterra, os empresários industriais, diferentemente dos capitalistas comerciais, são contra os privilégios do comércio; eles sentem necessidade de que seja garantida a liberdade de iniciativa e, por isso, abolido o que ainda resta dos ordenamentos das corporações de artes e ofícios com o fim de se conseguir com novas técnicas a realização e a busca de uma nova organização produtiva cada vez mais eficiente (Bobbio et al., 2000, p. 968).

Já no que tange ao conceito de política fiscal, Downes (1993) a compreende como uma política empreendida pelo governo federal, destinada a regularizar o ciclo de atividades econômicas e atingir o pleno emprego, a estabilidade de preço e o crescimento sustentado da economia.

A política fiscal segue basicamente a teoria econômica de John Maynard Keynes, economista inglês do século XX, que afirma que a demanda insuficiente causa desemprego e a demanda excessiva conduz à inflação. Seu objetivo é estimular a demanda e a produção em períodos de declínio de atividade econômica mediante aumento de compras do governo com a simultânea redução dos impostos – dessa forma liberando mais renda disponível para o fluxo de despesas – e corrigir a excessiva expansão ao reverter o processo (Downes, 1993, p. 178).

Na definição de Matias-Pereira (2009, p. 141):

Política fiscal deve ser entendida aqui como um conjunto de medidas relativas ao regime tributário, gastos públicos, endividamento interno e externo do Estado e as operações e situação financeira das entidades e organismos autônomos ou

estatais, por meio dos quais se determinam o montante e a distribuição dos investimentos e consumo públicos como componentes da despesa nacional. A política fiscal utiliza os tributos e os gastos do governo para regular a atividade econômica, em particular, para neutralizar as eventuais tendências à depressão e à inflação.

Jost (2003), em sua obra “Política tributária: base conceitual para uma reforma tributária”, adverte sobre o uso indiscriminado das diversas denominações de políticas, num entremeado de objetivos e instrumentos de política econômica.

No que concerne à interdependência entre as diferentes políticas, pode-se afirmar que as derivações da política econômica, expressas por meio dos termos “política cambial”, “política industrial”, “política agrícola” e “**política fiscal**”, em regra, não são classificadas como políticas de “**objetivos**” ou de “**instrumentos**” para alcançar outros objetivos (Jost, 2003, p. 53, grifo nosso).

Muito embora todas as políticas se destinem a alcançar um objetivo, algumas delas, a exemplo da política econômica, inserem um **objetivo** em si, comportando um conjunto de medidas (instrumentais) para alcançar objetivos explicitados na sua própria nomenclatura (Jost, 2003).

Da mesma forma que todas as políticas se destinam a alcançar um objetivo, elas também se servem de instrumentos para tanto. Contudo, algumas são especificamente **instrumentais**, tais como a política fiscal e a tributária, as quais se destinam a viabilizar os objetivos maiores previstos na política econômica (Jost, 2003).

Assim, têm-se as políticas de **objetivos**, nas quais predomina a ideia de alcance dos objetivos previstos nelas mesmas e as políticas **instrumentais**, estas consideradas instrumentos para se atingir os objetivos maiores constantes nas primeiras.

Dentro de um agrupamento de instrumentos para a economia pública têm-se: os instrumentos de política fiscal, os instrumentos de política monetária, a interferência direta do Estado, com ordens e proibições e as empresas de propriedade do governo (Johansen, 1968 apud Jost, 2003). Partindo dessa classificação, pode-se dizer que **a política tributária “faz parte dos instrumentos de política fiscal”**. (Jost, 2003, p. 55, grifo nosso).

É por isso que os tributos podem ser considerados efetivos instrumentos de política econômica, especificamente por meios da política fiscal e, em seguida, da política tributária.

Entre os objetivos superiores da política econômica a serem atingidos pelos instrumentos tributários (política tributária), podem ser ressaltados a redistribuição de renda, o estímulo à produção, a influência na estrutura produtiva, a estabilidade econômica interna e o equilíbrio externo (Jost, 2003).

Especificamente, os objetivos da política tributária podem ser compreendidos como:

Assegurar uma gestão fiscal responsável, onde se busca cumprir as metas de equilíbrio orçamentário, que se apresenta como uma condição imprescindível para a estabilidade econômica e o desenvolvimento do país; e,  
- promover uma gestão integrada e compartilhada para estimular a cidadania fiscal, informando ao cidadão sobre a importância do pagamento de tributos, em particular os impostos, como fonte de financiamento dos bens e serviços públicos, os quais devem ser monitorados por toda a sociedade (Matias-Pereira, 2009, p. 140).

A política tributária situa-se, portanto, no contexto das finanças públicas como um instrumento de intervenção estatal, o qual serve à política fiscal para o fim último de viabilizar os preceitos estabelecidos pela política econômica.

## **2.7 O contexto do município (política tributária X municipalização)**

### **2.7.1 Conceito de município e municipalização**

O conceito de município é defendido por muitos, a exemplo de Meirelles (2008) e do próprio Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, como sendo “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”<sup>16</sup> (Meirelles, 2008, p. 39), definição consagrada pela própria Constituição Federal de 1988.

Entretanto, José Afonso da Silva discorda desse posicionamento por entender que tais premissas não conduzem à conclusão pretendida. Este autor argúi que o fato de a entidade territorial possuir autonomia político-institucional não significa que necessariamente integre o conceito de entidade federativa, haja vista não existir federação de municípios. Existe federação apenas de estados (Silva, 2008).

A união de municípios não poderia ser suficiente para formar uma federação, até porque inexiste a hipótese de intervenção federal nos municípios, podendo ser feita apenas pelos estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes (Silva, 2008).

Ainda na pretensão de demonstrar que os municípios continuam a ser divisões dos estados e não entes federativos, Silva (2008) aponta para o fato de que, por ocasião da sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento, esta será feita por meio de lei estadual, dentro de período determinado pela lei complementar federal (artigo 18, § 4º, redação da Emenda Constitucional 15/96) e dependerá de plebiscito das populações diretamente interessadas. Afirma que a

---

<sup>16</sup> **Federalismo:** Pode ser definido simplesmente como designação da teoria do Estado federal ou, ainda, sob uma segunda acepção, sendo considerado o Estado federal aquele dotado de características próprias, que o distinguem dos outros tipos de Estado, passando pela conjuntura de algum caráter federal no comportamento daqueles que vivem nesse Estado (Bobbio, et al., 2000).

Constituição, diferentemente do que fez em relação aos estados, utilizou o termo “populações”, no plural, a querer dizer que serão consultadas as populações da área a ser desmembrada e da área a que se desmembra.

Muito embora o entendimento apresentado por Silva (2008) apresente certo grau de coerência, a presente pesquisa não se destina a discutir as minúcias que circundam o pacto federativo. Portanto, adotar-se-á o entendimento consagrado pela Constituição Federal brasileira, considerando-se o município também como ente, sob pena de ter de se desprezar toda a literatura que utilize tal terminologia, a qual, certamente, é de grande valia para a presente pesquisa.

Embora pareça óbvia a ideia do que se quer exprimir ao se empregar o termo *municipalização*, compete, aqui, trazer a sua conceituação, a fim de que não parem dúvidas a respeito de um dos elementos centrais da pesquisa. Dessa forma, entende-se por municipalização o *ato ou efeito de municipalizar*. E o termo *municipalizar*, por sua vez, remete a dois significados, um primeiro, de transformar algum território em município (p. ex.: municipalizar um distrito) e outro, de *passar para a administração municipal* (p. ex.: municipalizar a polícia) (Ferreira, 2004, p. 1374).

Naturalmente, considerando a natureza da presente pesquisa, o termo *municipalização* consta empregado sob a acepção de *ato ou efeito de passar para a administração municipal*, especificamente, no que tange ao seu entrelaçamento com a trajetória normativa da política tributária nacional.

### **2.7.2 O município e o panorama globalizado**

Em reflexão acerca da já mencionada crise do Estado-nação, importa mencionar os efeitos políticos e jurídicos do fenômeno da globalização, segundo a percepção de Freitas Júnior (1997, p. 73):

Designo globalização jurídico-política o fenômeno recente, consistente na perda de capacidade de formulação, de definição e de execução de políticas públicas do Estado-Nação, capacidade essa que progressivamente vai se deslocando para arenas transnacionais ou supranacionais, como produto dos efeitos da globalização econômica sobre o alcance do poder soberano.

Assim, não se pode negar que o atual quadro, segundo sintetiza Vergara (2004), caracteriza-se por ser uma era sem precedentes na história da humanidade, com aceleradas mudanças nos campos político, econômico, tecnológico, social e dos valores pessoais.

Segundo a mesma autora:

É ainda na sociedade da informação que se revela a complexidade, acirra-se a competitividade, fazem-se alianças, formam-se blocos econômicos, fortalecem-se regionalismos, emergem posicionamentos tribais e desnudam-se paradoxos. Ao mesmo tempo que se verifica acirrada competição de base global, contraditoriamente identifica-se, no ambiente de negócios e de governo, nítido movimento de cooperação, parcerias e alianças que configuram novas relações entre países, estados, municípios e empresas; entre empresas concorrentes; entre empresas e fornecedores; e dentro dos próprios governos (Vergara, 2004, p. 23).

Ciente desse contexto e com posicionamentos que, ao que parece, caminham no mesmo sentido daqueles esboçados por Freitas Júnior (1997), Boaventura de S. Santos também aponta a perversidade da nova ordem global sobre a soberania dos Estados:

La relativa miniaturización o municipalización del Estado dentro de esta nueva organización política há venido interpretándose como um fenómeno de erosión de la soberanía y de las capacidades normativas del Estado (Santos, 2006, p. 48).

Segundo ele, tal processo conduz a uma maléfica despolitização do Estado, restando, portanto, mais vulnerável às determinações do mercado e aos interesses do capital.

Dessa forma, dentre os fatores do novo cenário do desenvolvimento, segue-se o enfraquecimento dos Estados nacionais, com o surgimento de formações políticas supranacionais e o fortalecimento de regiões e cidades (Costa & Cunha, 2004). Isso, fatalmente, concorre para a perda de autonomia dos Estados nacionais, esta fortemente impulsionada pela globalização dos mercados e a consequente formação de blocos econômicos.

A mencionada perda de autonomia, inevitavelmente, reflete sobre a formulação das políticas públicas, dentre as quais, segundo Rezende (2003), a política tributária. Fator que se soma à tendência descentralizante de muitos países em desenvolvimento, com atribuição de poder às instâncias subnacionais, tal qual o Brasil.

Ainda segundo Rezende, no que diz respeito à política tributária (âmbito de maior interesse para a presente pesquisa), os fatores globalização, abertura, integração macrorregional e descentralização, juntamente com a privatização de atividades até então mantidas na esfera pública, “convergem para um esforço de revisão do papel do Estado de consequências importantes para o futuro da tributação.” (Rezende, 2001, p. 259).

### **2.7.3 O município brasileiro**

Visto o contexto de transformações no qual a figura do município está inserida, caracterizado pela direta vinculação de fatores globais às contingências locais e sua relação com o enfraquecimento do Estado nacional, é importante, aqui, trazer algumas ponderações acerca do município, porém, agora, dentro da conjuntura nacional.

Muito embora já tenha sido discorrido sobre a conceituação legal do “município”, o qual, para fins desta pesquisa, será considerado como ente federativo, faz-se necessária uma breve explanação do processo histórico percorrido pelo mesmo, de modo a melhor se compreender as nuances que vieram a determinar a atual conjuntura municipal brasileira.

Para a consecução de tal feito, a obra de Leal (1986), “Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil”, é de grande força elucidativa, por abordar, historicamente, a composição e a evolução das atribuições municipais, assim como os fatores que contribuíram ou não para o fortalecimento do município no Brasil.

Consoante preceitua o mencionado autor, a concentração de poder no Brasil, tanto na esfera federal como estadual, se deu por meio do enfraquecimento do município, posto que, originariamente, a monarquia, como poder central, não mantinha relações com o município senão para tutelá-lo, pois atribuía a força política ao mando incontestável exercido pelos presidentes de províncias, delegados de sua confiança.

Consequentemente, o poder central no Brasil se consolidou por meio de um sistema de concentração do poder provincial, caracterizado pelo amesquinamento dos municípios. Desse modo, as províncias e, mais tarde, os estados, quando procuraram reunir forças para enfrentar o poder central, mantiveram o tradicional processo de tutela dos municípios (Leal, 1986).

Somando-se a isso, os juristas-idealistas nacionais, ao tentarem limitar o poder dos municípios para impedir a formação de oligarquias locais, acabaram por atribuir aos governadores meios para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando-se assim, oligarquias estaduais (Leal, 1986).

Assim, como nas relações União-estados imperava a “política dos governadores”, também nas relações estados-municípios dominava o que, por

analogia, pode se identificar como a “política dos coronéis”<sup>17</sup>, de sorte que tanto o compromisso do presidente com os governadores como o compromisso dos governadores com os “coronéis” encontravam-se assentados na inconsciência do eleitorado rural e no tipo de estrutura agrária predominante no país. Pois o poder local exercido pelos “coronéis”, no plano estadual, contribuiu mais para o fortalecimento dos estados do que a própria “política dos governadores”, haja vista o fato de uma intervenção federal no plano estadual ser muito mais desgastante politicamente do que a intervenção dos estados nos municípios. E, ainda, pelo fato de, nesta última, poder ser feita também por meios suasórios (nomeações, favores, empréstimos e obras públicas) (Leal, 1986).

Esses fatores contribuíam para a ampliação da coesão do poder dos estados sobre os municípios, em razão de uma eventual intervenção neste plano não causar tanta repercussão como uma intervenção federal nos estados. Além disso, a importância do município em relação ao estado não é proporcional à importância do estado em relação à União (Leal, 1986).

É com base nesses fatores que se pode afirmar que o federalismo brasileiro foi desenvolvido à custa do municipalismo, por meio do sistemático amesquinamento do município, submetido a uma escassez financeira causadora de dependência em relação aos governos estaduais e a consequente submissão política aos chefes estaduais (Leal, 1986).

---

<sup>17</sup> [...] concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico da nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras (Leal, 1986, p. 20).

Considerando a insuficiência da vertente política para explicar a trajetória histórica dos municípios no Brasil, e em reconhecimento das finanças públicas como fator a ser analisado, Leal (1986) compreende o panorama nacional como de “pobreza geral” na trílice esfera tributária. Afirma que, no Império, especialmente a partir do Ato Adicional, e na República, a questão da receita municipal tem estado envolvida no problema mais amplo da receita provincial e, depois, estadual. Isso porque ambas seriam insuficientes para o adimplemento dos respectivos encargos, o que, fatalmente, viria a refletir sobre as finanças municipais.

Dentro dessa trajetória de supressão política do município brasileiro acompanhada de uma escassez financeira, trazida desde os tempos da coroa, o que se pode observar é a atestada mudança de paradigma ocasionada pela crise do Estado-nação e a emergência das interações entre o global e o local.

Os desdobramentos históricos ocorridos no Brasil, que antes denotavam uma falta de autonomia por parte dos municípios, agora são palco da constituição de uma nova ordem, na qual o poder central nacional perde força no panorama global e a nova formatação econômico-regional pode significar um avanço nas bases do desenvolvimento local ou, por outro lado, a consagração da falta de proteção das localidades em face do capital internacional.

Nas décadas de 1980 e 90, foram criados milhares de municípios no Brasil. A grande maioria das emancipações se deu após a Constituição de 1988, o que conduz, inicialmente, à constatação de que os períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período seguinte, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceria a maior intensidade de emancipações municipais. E os períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-1985), por

outro lado, devido às suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios (Tomio, 2002).

Porém, este tipo de correlação se mostra limitada, por ser muito genérica e não apresentar os mecanismos políticos e institucionais específicos que agiram em cada regime político para a ocorrência das “ondas” ou “surto” emancipacionistas. Quando se correlacionam os regimes ditatoriais com a centralização político-administrativa, existe, de fato, uma conexão. Entretanto, nos demais casos, não se pode atestar tal correlação, pois, do contrário,

Qualquer Estado democrático apresentaria um único viés na repartição do “bolo” fiscal (em benefício das instâncias de poder local) e uma instabilidade intrínseca de sua organização político-administrativa e divisão territorial (Tomio, 2002, p. 63).

Pode-se dizer que, em se tratando do caso brasileiro, a condução do processo de desenvolvimento em meio a essas interações é ainda mais complexa. Isso porque, segundo afirma Vergara (2004), o Brasil congrega características das sociedades “agrícola”, “industrial” e da “informação”, e, num cenário global, no qual as relações econômicas cruzam fronteiras, os benefícios advindos do crescimento econômico e tecnológico da era da informação podem não ser devidamente distribuídos de acordo com as demandas sociais e políticas.

Destarte, o fato de o Brasil ser “a única federação do mundo a possuir três níveis federativos: a União, os estados e os municípios” (Camargo, 2004, p.41) - posto que, conforme já dito, o município será considerado ente federativo para fins da presente pesquisa – torna-o merecedor de análise própria, em razão de sua especificidade.

A investigação do município brasileiro, portanto, tanto em consideração da política tributária como do próprio processo de municipalização, deve ser feita mediante a observação das peculiaridades que envolvem o pacto federativo

nacional. Assim, o estudo sobre os desdobramentos das interações municipais devem observar a necessidade de valorização da literatura nacional e obras de autores que tenham como objeto de análise o federalismo do Brasil, sem, é claro, desconsiderar os estudos federativos sobre outras partes do mundo, para fins de comparação e verificação de influências.

#### **2.7.4 O município e sua autonomia enquanto ente federativo**

Ao buscar a apreensão do “conteúdo” do conceito de “autonomia municipal”, João Mangabeira preconiza, sob a ótica legislativa, que o mesmo consiste na faculdade que a pessoa política do município tem de organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer suas normas jurídicas, sem desprezar o círculo de competência pré-traçado pela Constituição Federal.

O conceito de autonomia fixou-se, assim, em duas características essenciais: a) provimento privativo dos cargos governamentais; e b) competência Exclusiva no trato dos assuntos de seu peculiar interesse (Hans Kelsen).

De fato, o Município não poderia ser havido por autônomo, se ele não se consentisse gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu e reger a sua vida e seus bens, observados, apenas, os limites constitucionais e legais (Carraza, 2003, p.151).

Passada a conceituação de autonomia municipal, cumpre abordar o desenvolvimento histórico desta questão. Nesse sentido, Leal (1986) identifica a falta de autonomia dos municípios como uma constante na história do Brasil, onde o já mencionado amesquinamento das instituições municipais foi resultante de processos como penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos processos locais, etc.

Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa automista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo. Em 1934 tivemos um novo surto autônomo, interrompido pelo Estado Novo. E só agora, em 1946, a terceira constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre as suas primeiras cogitações, encarregando principalmente o aspecto fundamental da receita (Leal, 1986, p.50).

Registre-se que, de outro ponto, ao lado da falta de autonomia legal, os chefes municipais governistas sempre gozaram de uma autonomia extralegal, inclusive com o exercício de influências sobre matérias de competência privativa da União e dos estados. E é com base “nessa autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do “coronelismo.” (Leal, 1986, p.51).

Não se pode dizer, dessa forma, que a autonomia local seria fator de favorecimento a administrações perdulárias ou corruptas, pois, conforme já explanado no item anterior, os governos estaduais sempre negligenciaram a moralização da administração municipal, em razão do sistema de compromisso fundamentado nas relações de “coronelismo”.

Como solução mais indicada para o equacionamento de tais entraves, Leal (1986), parecendo prever a atual redução do Estado e a criação de agências reguladoras - visto ser a sua obra datada de 1986 -, preconiza a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira. Este autor defende que esta é a forma de conciliação entre a centralização de certos serviços públicos, com a autonomia dos municípios que, por hipótese, participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional (Leal, 1986).

Numa síntese sobre a análise histórica da autonomia municipal, Leal (1986) polariza as autonomias, financeira e política, arguindo ser a primeira essencial à consecução da segunda, porém, sem que isso signifique uma implicação entre ambas, posto que a conquista de autonomia financeira não necessariamente se traduz em independência política, uma vez que essa autonomia financeira pode vir acompanhada de um sistema de controle.

Nos termos da literatura recente também é possível perceber a busca de autonomia por parte dos municípios. A diferença é que, no atual contexto, no qual os limites territoriais cedem lugar às articulações econômicas, essa busca por autonomia considera também fatores como as interações globais e, principalmente, econômico-regionais.

A organização federativa do país, nestes termos, tende a um federalismo cooperativo, no qual as alianças horizontais entre municípios vizinhos são de suma importância para o desenvolvimento regional e microrregional, de sorte que os esforços de desenvolvimento voltados para uma vocação econômica comum e bem definida podem significar o fortalecimento dos municípios num plano regional (Camargo, 2004).

O federalismo instaurado no Brasil pode ser considerado assimétrico, com “fortes desigualdades espaciais e regionais” (Camargo, 2004, p.44), pelo que a inserção dos municípios no fenômeno das regionalizações e globalização não pode deixar de considerar as demandas localizadas dentro do contexto nacional. Para Nogueira (2000), em alusão à formação dos blocos regionais, a crise do Estado-nação e a emergência das regionalizações não são fenômenos colidentes, pois representam apenas as novas dimensões para o ajuste da economia de mercado às novas necessidades do próprio homem, na medida em que este amplia sua cidadania local para a totalidade do bloco.

Partindo da identificação das disparidades regionais, o desafio da União nesse novo contexto passa a ser a reunião de esforços para reduzi-las, sem, no entanto, suprimir a mobilidade das instâncias inferiores na promoção do desenvolvimento regional e local.

Aliada às disparidades regionais, a tradição municipalista do Brasil, nos termos da vigente Constituição Federal de 1988, atribuiu caráter singular a sua federação, visto terem sido reconhecidos os municípios como membros da federação em pé de igualdade com os estados, no que diz respeito a direitos e deveres prescritos no regime federativo (Rezende, 2001).

Desse modo, esta singularidade, pautada na relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, vem acompanhada de “desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de novo equilíbrio federativo.” (Rezende, 2001, p. 335).

É por esses motivos que a compreensão da figura do município dentro do contexto nacional e, conseqüentemente, global, necessita não somente de uma apurada visualização do pacto federativo, mas também de uma compreensão do federalismo sob a ótica fiscal.

Assim sendo, trabalhado o município sob os aspectos conceitual, global, nacional e também como ente federativo, já é possível, nesse estágio, passar à apreciação do sistema tributário nacional como um todo e do federalismo fiscal em seus desdobramentos. Objetos que serão analisados nos tópicos a seguir.

## **2.8 O contexto do sistema tributário nacional**

### **2.8.1 O sistema tributário**

Visto que o objeto da presente pesquisa consiste nos estudos que abordam a trajetória normativa percorrida pelo país no que tange à interseção

existente entre a política tributária e o processo de municipalização, considerando as possíveis evidências de fortalecimento, ou não, da descentralização fiscal no curso desta trajetória, compete descrever sobre quais parâmetros estão assentados o sistema tributário nacional, uma vez que as normas interferentes na política tributária, em sua grande parte, fazem parte deste sistema.

Como primeiro passo para a compreensão do sistema tributário nacional é importante a conceituação do que se pode entender por “sistema”, este, na definição de Machado (2004), tido como reunião ou conjunto. Para ele, modernamente, a palavra “sistema” significa o conjunto organizado de partes relacionadas entre si e interdependentes.

Já numa abordagem sobre o sistema tributário propriamente dito, José Afonso da Silva preleciona:

Designa-se por sistema tributário o conjunto, mais ou menos coerente, de instituições, regras e práticas tributárias, consideradas seja nas suas recíprocas relações, seja quanto aos efeitos globalmente produzidos sobre a vida econômica e social. O sistema envolve sempre organicidade. Não basta a mera enumeração dos tributos para se ter um sistema. Compreende outros elementos que não a simples nomenclatura dos tributos. Engloba princípios e definições básicas, que denotem harmonia e coerência dos componentes<sup>18</sup> (Silva, 1975, p. 2).

---

<sup>18</sup> **Tipologia dos sistemas tributários:** Do ponto de vista Externo, os sistemas tributários podem ser classificados com apoio na intensidade da pressão fiscal, falando-se, então, em sistema tributário oneroso e sistema tributário leve, e com apoio na natureza dos impostos dominantes, distinguindo-se os sistemas em regressivos, quando se repousam nos impostos indiretos, ou progressivos, quando se esteiam nos impostos diretos. Do ponto de vista interno, a classificação dos sistemas tributários pode fundamentar-se em critérios sócio-políticos ou em critérios sócio-econômicos. No primeiro caso, fala-se em sistema liberal (neutro) ou em sistema autoritário. No segundo, vincula-se o sistema a estrutura econômica, tendo-se em vista que os fatos tributários são de natureza econômica e levando-se ainda em conta a recíproca influência entre tributação e realidade econômica (Silva, 1972, p. 2).

Conforme se observa, a ideia de sistema tributário não está adstrita a um conglomerado de normas referentes à arrecadação estatal, mas sim a todo o conjunto de fatores que circundam a atividade tributária, num processo de interpenetração e interferência mútua. Essa concepção atenta para a composição de uma sinergia entre as ações fiscalizatórias do Estado e suas repercussões econômicas e sociais.

As qualidades de um bom sistema tributário são enumeradas por Queiroz (2003), em menção aos ensinamentos de Bernardo Ribeiro de Moraes: 1) a *suficiência* (capacidade de produzir renda adequada aos objetivos preestabelecidos); 2) a *elasticidade* (capacidade de produzir maior renda, quando necessário, sem a necessidade de emendas constitucionais casuísticas) e 3) a *flexibilidade* (capacidade de rápida adaptação às conjunturas de crise econômica calamidades da natureza, comoções intestinas, guerras etc., sem impacto nocivo às contas públicas) (Queiroz, 2003, p. 183).

Outra qualidade de essencial importância para a consecução de um bom sistema tributário é a prerrogativa de que este seja harmônico em relação aos sistemas adotados pelos parceiros comerciais, garantindo assim a competitividade dos produtos nacionais em face de uma conjuntura de globalização (Queiroz, 2003).

Assim como as demais atividades interventivas estatais, a tributação também guarda situações de conflito e a conseqüente necessidade de coordenação dos mesmos perante as demandas sociais e políticas, em prol do desenvolvimento.

Elencando algumas possibilidades de conflito e suas respectivas necessidades de coordenação, Rezende (2001) entende, por exemplo, a diversificação de objetivos como fator de aumento destas possibilidades, de sorte a demandar maior necessidade de planejamento.

Os objetivos destinados a um aumento na taxa de crescimento é de difícil conciliação com os de uma repartição dos frutos desse crescimento pelas diferentes camadas da população (redistribuição), visto que esta taxa depende também da taxa de acumulação de capital, o que sinaliza a desigualdade na distribuição da renda.

Nesse sentido, “uma distribuição da carga tributária mais equitativa, motivada por objetivos de distribuição de renda, poderia conflitar com o objetivo de crescimento.” (Rezende, 2001, p. 44).

A compatibilização de objetivos de curto e longo prazo também pode ser considerada outra possibilidade de conflito, supondo-se que os problemas de estabilização econômica sejam de curto prazo, enquanto os do crescimento e da distribuição de renda sejam de longo prazo, e o governo resolva recorrer a medidas tradicionais de política fiscal para combater um surto inflacionário (Rezende, 2001).

As ditas medidas tradicionais de combate ao surto inflacionário se traduzem na redução da renda disponível no setor privado por meio do aumento da carga tributária e uma contenção de dispêndios governamentais. Assim, ocorrerá, conseqüentemente, uma redução do “volume global de investimentos e o ritmo de aumento na capacidade de produção com reflexos negativos futuros sobre a taxa de crescimento.” (Rezende, 2001, p. 45).

É em virtude dessas tensões inerentes à intervenção estatal, em especial no âmbito tributário, que merece aprofundamento o estudo acerca da predominância dos modelos de tributação **direta** e **indireta** no sistema tributário nacional.

As discussões travadas em torno do modelo hegemônico de tributação ganham relevância a partir do momento em que tais estudos se dedicam a

debater sobre qual seria a melhor forma de se promover a justiça fiscal e a equidade tributária por meio, principalmente, da redistribuição de renda.

### **2.8.2 Tributação direta e indireta**

A ponderação sobre a predominância da tributação direta ou indireta é fator de suma importância para a compreensão da perspectiva interventiva do tributo, haja vista que, de acordo com a preponderância das formas de tributação, o tributo pode exercer maior influência sobre a renda, setor produtivo, ou de consumo. Isso tem importantes implicações do ponto de vista da análise da distribuição da carga tributária e da avaliação das diferentes modalidades de imposto.

Para fins de elucidação didática, cumpre mencionar os conceitos a serem adotados quanto a esta matéria, que são: a) *tributo direto* - prestação que afeta a riqueza dos contribuintes, incidindo diretamente sobre seus capitais ou suas rendas, e depende da importância das riquezas possuídas ou das rendas ou salários percebidos e b) *tributo indireto* - decorrente da produção e comercialização (geralmente, incide sobre vendas, produtos industrializados, importação, etc.) (Sandroni, 1999). Já os impostos diretos incidem diretamente sobre a renda dos indivíduos e empresas e sobre a riqueza acumulada, tendo como o seu mais importante representante o imposto de renda (IR):

Os impostos indiretos, ao contrário, afetam a todos igualmente, pois incidem sobre fatos econômicos gerais. O mais importante dentre eles é o imposto sobre as vendas, em geral na forma de imposto sobre o valor agregado. No Brasil, o imposto mais importante é deste tipo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ao lado do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) e do Imposto sobre Serviços (ISS) (Brami-Celetano & Carvalho, 2007, p. 14).

Diante disso, as recomendações dos especialistas em finanças públicas, predominantemente, centravam-se na paulatina substituição de impostos indiretos sobre a produção e vendas por impostos diretos sobre a renda pessoal e empresarial, sendo esse o caminho considerado compatível com os ideais de eficiência, modernização e justiça fiscal. Somado a isso, desenvolveu-se o princípio da capacidade contributiva (quem tem mais paga mais) e da divisibilidade do ônus tributário (ciente do quanto contribui o contribuinte poderia exercer o seu papel cívico de fiscal da ação do Estado) (Rezende, 2001).

Entretanto:

A substituição dos “tributos maus” (os indiretos) pelos “tributos bons” (os diretos) só poderia ocorrer à medida que fossem sendo criadas as condições necessárias ao satisfatório desempenho do imposto sobre a renda do ponto de vista fiscal: ampliação de sua base (propiciada pelo crescimento econômico, aumento da renda e redução das desigualdades), o aperfeiçoamento administrativo, a educação cívica do contribuinte (fruto do desenvolvimento cultural) e o desenvolvimento político (na linha do fortalecimento dos ideais que comandam as modernas democracias representativas) (Rezende, 2001, p. 250-251).

Com a chegada da década de 1980, os cânones da política tributária foram duramente abalados em razão das críticas denunciadoras dos efeitos maléficos provocados pela pesada taxaçaõ dos lucros e dos rendimentos familiares (tributos diretos) sobre as condições de competitividade das economias ocidentais. As configurações econômicas passaram a demandar investimentos na produção e na modernização tecnológica, o que veio a forçar a redução do ônus no imposto sobre o capital, sendo, portanto, atenuada a

progressividade<sup>19</sup> do tributo sobre a renda pessoal, tida como condição essencial à recuperação do esforço de trabalho e ética profissional (Rezende, 2001).

Está-se então diante de uma das tensões inerentes à matéria tributária, representadas aqui pelas correntes expostas por Brami-Celetano & Carvalho (2007) e Rezende (2001). O confronto reside na percepção das condições de implementação de uma política tributária redistributiva, sendo que o primeiro autor defende a ampliação dos impostos diretos, assim como da progressividade inerente a estes. Entende a adoção de tais medidas como forma imediata de promoção da redistribuição de renda, equidade tributária e consagração do princípio da capacidade contributiva.

Por outro lado, Rezende (2001) percebe a relevância de tais medidas, porém, as considera ultrapassadas, principalmente em face do atual contexto de globalização de mercados, no qual os capitais que se dirigem ao setor produtivo provêm geralmente de fontes externas de financiamento, as quais, segundo ele, são essenciais às exigências da modernização e competitividade e, por sua vez, mais sensíveis às mudanças de tratamento tributário, com exceção, é claro, dos capitais especulativos de curto prazo.

É por essas razões que o desenvolvimento da política tributária se apresenta como um processo intimamente ligado às configurações estatais, de modo a gerar, no caso brasileiro, uma estreita interdependência entre a crise do Estado-nação no contexto neoliberal e a imposição de nova formatação em sede da política tributária e do pacto federativo nacional. Assim, é possível afirmar a

---

<sup>19</sup> **Progressividade:** Este postulado entrelaça-se com os princípios da “capacidade contributiva” e da “isonomia”, de modo que a carga tributária seja mais significativa para os contribuintes que revelem superior riqueza, o que até mesmo seria um ideal para todos os impostos, uma vez que “os impostos que não sejam progressivos - mas que tenham a pretensão de neutralidade - na verdade, são regressivos, resultando em injustiça e inconstitucionalidade”, também se entendendo que “a progressividade é constitucionalmente postulada, tanto a de caráter fiscal (inerente ao próprio tributo) como a extrafiscal.” (Melo, 2002, p. 38).

existência de uma sinergia de coerção sobre os países em desenvolvimento, nos quais a abertura e baixa tributação do capital internacional se tornam condições essenciais ao seu desenvolvimento.

## **2.9 Política tributária e municipalização**

### **2.9.1 Federalismo**

Primeiramente, em abordagem do que se pode entender por federalismo, na conceituação de Rodden (2005, p.17),

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais.

A obtenção do dito consentimento das unidades subnacionais, para Bovo (2000, p. 35), traz uma “certa ambiguidade”, haja vista que, por um lado, “pode ser compreendido como a união dos Estados sob a égide do poder central e, por outro, como a distribuição de poder entre governos subnacionais.”

Os arranjos federativos se dividem basicamente em três tipos: o **federalismo dual**, o **federalismo centralizado** e o **federalismo cooperativo**. Sobre a primeira modalidade, é possível afirmar que os governos centrais e dos estados são exercidos nos mesmos limites territoriais, constituindo soberanias

distintas, atuantes de forma independente dentro de suas respectivas esferas (Almeida, 1996 apud Bovo, 2000). Baseia-se, portanto, na concepção de dois campos de poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, sendo as autoridades de seus governantes consideradas hierarquicamente equivalentes (Lobo, 2006).

Segundo Lobo (2006), em citação do pensamento de Morbidelli (1999), o federalismo dual se vincula historicamente ao desprestígio do chamado Estado Liberal, o qual se caracterizava pela abstenção do Estado quanto à intervenção em negócios privados. Assim, esta modalidade de federalismo, mais focada no prevalente interesse nacional, e no conseqüente aumento de intervencionismo estatal, viria a servir como modelo inspirador ao chamado federalismo cooperativo.

No entendimento de Almeida (2005), as federações contemporâneas, em grande parte dos casos, não cabem mais no modelo de federalismo dual, sendo mais bem descritas

Por um dos dois modelos da tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. Ambos tratam de capturar as transformações do arranjo dual, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular (Almeida, 2005, p. 31).

Antes de tratar do federalismo cooperativo, importa pontuar o federalismo centralizado, em que os governos estaduais e locais são transformados em meros agentes administradores do governo central, o qual exerce forte poder decisório sobre as questões dos primeiros, além do controle dos recursos financeiros (Almeida, 2005).

O federalismo cooperativo, por sua vez, caracteriza-se pela existência de diferentes graus de intervenção do governo federal, sendo as ações executadas

conjuntamente pelos governos em suas diferentes esferas. As esferas subnacionais, neste caso, têm alguma capacidade própria de financiamento e um elevado grau de autonomia decisória (Almeida, 2005). Pontua a mesma autora o fato de o federalismo brasileiro, após a Constituição de 1988, ter assumido um caráter eminentemente cooperativo.

### **2.9.2 Federalismo fiscal**

O federalismo fiscal se traduz no ponto de interseção em que melhor pode ser visualizada a interdependência entre o processo de municipalização e a política tributária. Tal assertiva se fundamenta no fato de que a atribuição de maior reconhecimento à figura do município, no contexto nacional e global, passa, inevitavelmente, pela delegação de maior quantidade de recursos a este, a fim de que possa identificar mais eficazmente as demandas locais e promover o desenvolvimento de forma endógena.

De modo geral, a compreensão dos sistemas federativos parte de uma suposição básica a respeito de uma contradição intrínseca, constitutiva, entre a apropriação dos recursos fiscais, “determinada pela capacidade econômica das jurisdições, e a exigência de igualdade entre os cidadãos no que se refere ao acesso a bens e serviços públicos.” (Prado, 2003a, p. 273). Essa contradição exige o desenvolvimento de sistemas de partilha de recursos fiscais e de padrões normativos incidentes sobre os setores públicos jurisdicionais.

Para definir federalismo fiscal, Lopes Filho (2003) parte, primeiro, do conceito de federação como sendo uma forma organizatória em que coexistem várias ordens políticas e jurídicas autônomas e interdependentes entre si, dentro da estrutura do próprio Estado. Continuamente, afirma que o federalismo fiscal trata-se desta mesma forma organizatória, porém, projetada num plano financeiro, pois “proporciona os meios financeiros, para que a autonomia do ente

federado possa se consubstanciar nas aplicações de recursos, cumprindo o elenco de atribuições cometidas pela Constituição.” (Lopes Filho, 2003, p. 138).

Após percorrer as conceituações tecidas por Mello Jr. (1999), Affonso (1995), Melo (1996) e Aguirre & Moraes (1997), Andrade Filho chega à conclusiva delimitação de que:

Pode-se entender, então, o federalismo fiscal como um processo de divisão e de transferências intergovernamentais e interregionais de receitas tributárias e de competências administrativas, que objetivam uma maior eficiência do setor público e também a diminuição das desigualdades regionais, ao proporcionar, através da descentralização fiscal e administrativa, uma maior efetividade do Estado na prestação de serviços à população (Andrade Filho, 2002, p. 50-51).

Considerando tal objetivo, o mesmo autor identifica duas bases de sustentação do federalismo fiscal, quais sejam: a possibilidade de aumento do nível de governança do Estado, haja vista a descentralização melhorar a capacidade alocativa de bens públicos e a busca por uma melhor redistribuição da renda fiscal entre as regiões heterogêneas economicamente (Andrade Filho, 2002).

O federalismo fiscal, dessa forma, toma como parâmetro o princípio da eficiência, pois, “otimiza o atendimento das demandas por serviços públicos, relacionando-as diretamente a arrecadação dos recursos tributários junto à população consumidora.” (Bovo, 2000, p. 40).

A consideração do federalismo fiscal sob a égide da eficiência pode ser resumida da seguinte forma:

A eficiência comparada (entre um sistema descentralizado de múltiplas unidades fiscais e um sistema centralizado em única unidade fiscal) constitui outra questão básica discutida pela teoria tradicional das finanças públicas. O argumento principal favorável ao sistema centralizado diz respeito à

existência de ganhos de escala na produção e na oferta de bens públicos pelo governo federal.

No entanto, de modo geral, os autores desta escola alinham inúmeros argumentos em favor da descentralização, dos quais os são: a) a diversidade de preferências entre as localidades, que implicaria diferenças no tipo de serviço público a ser ofertado; b) os diferentes níveis de renda existentes principais na sociedade que determina demandas diferenciadas por serviços públicos (Bovo, 2000, p. 43-44).

Dentre os limites da mencionada teoria tradicional de finanças públicas pode-se elencar o seu caráter normativo, com a prescrição de condições inicialmente definidas para uma conduta eficiente de economia pública, o que, na prática, pouco se observa, em razão das heterogeneidades estruturais dos países e governos. Outro equívoco desta teoria é a estipulação das competências entre os governos com base na noção de custo/benefício, não considerando a capacidade dos entes nacionais de absorverem encargos (Bovo, 2000).

Além das teorias tradicionais, é possível observar a teoria da “escolha pública”, surgida em reação ao pensamento econômico keynesiano, a qual previa que cada cidadão tinha condições equivalentes de influenciar o processo de decisão política e, portanto, a escolha dos bens públicos deveria ser feita no “mercado político”, no qual os indivíduos expressam suas preferências por meio do voto. Tal prerrogativa, contudo, não se verifica na realidade, posto que as distorções nas formas de representação política impedem que, no processo de escolha pública, sejam conferidos os mesmos direitos e oportunidades para todos (Bovo, 2000).

### **2.9.3 Descentralização**

Muito embora, em suas origens americanas, a palavra *federal* e o termo *federação* conduzam à ideia de centralização, no Brasil, ao final do século XIX, estes foram interpretados em sentido inverso, como sinônimo de

descentralização, em oposição ao centralismo excessivo do Brasil imperial (Camargo, 2004). Entretanto, a ideia de descentralização, no que tange ao aspecto federativo, não pode ser utilizada indiscriminadamente.

Importante mencionar que o termo *descentralização*, apesar de ser amplamente utilizado, pode vir significar coisas diferentes se empregado junto a fatores e contextos diferentes. Dessa forma, as finanças públicas locais não são afetadas diante de qualquer forma de descentralização.

Bahl (2001) estabelece uma comparação entre as descentralizações fiscal, espacial e de tomada de decisão do governo. Aponta que, no caso da descentralização espacial, existe apenas a concessão de incentivos e subsídios fiscais para tornar determinada localidade mais atraente e assim distribuir uniformemente o tamanho das cidades, não havendo nenhuma exigência de fortalecimento das finanças locais para tanto.

A descentralização das tomadas de decisão do governo, por sua vez, envolve a delegação de mais poderes centrais às divisões locais dos ministérios centrais, otimizando a eficiência técnica da governança ao utilizar informações locais para a promoção de serviços mais satisfatórios. Isso também não traz qualquer exigência necessária quanto ao fortalecimento das finanças locais (Bahl, 2001).

Já no que diz respeito à descentralização fiscal, esta tem como meta principal mover a administração pública para mais perto das pessoas, e isso requer um fortalecimento das finanças dos governos locais. Portanto, demanda governos locais com alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes (Bahl, 2001).

No caso brasileiro, a partir dos anos 1980, é possível identificar a tentativa de implementação de um processo de descentralização fiscal no sistema federativo. Esse processo depende crucialmente da estruturação eficiente de um

sistema de competências tributárias<sup>20</sup>, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formação de um sistema eficiente de transferências governamentais (Prado, 2003a).

Em construção de uma definição para um “tipo ideal” de processo de descentralização, Prado (2003a) menciona estudos feitos por Bahl & Linn (1994), o qual entende que a reforma desses sistemas deve sempre iniciar a partir de uma atribuição de encargos entre níveis de governo, visto que, na maior parte dos casos recentes de processos de descentralização, as reformas partiram de uma definição planejada de realocação de atribuições para níveis de governo inferiores. Da nova configuração de responsabilidades, então, decorre o perfil de financiamento a ser viabilizado por meio da estrutura de competências e do sistema de partilhas.

Diante desse “tipo ideal”, contudo, o caso brasileiro apresenta diversas especificidades, dentre as quais: a forte descentralização das competências tributárias, em razão da atribuição do imposto de consumo (ICMS), tributo de maior fatia no “bolo” da arrecadação total, aos entes intermediários (os estados); a ampla disparidade inter-regional e o grau excepcional de autonomia concedida aos governos subnacionais, em especial os municípios (Prado, 2003a).

Nesse sentido:

---

<sup>20</sup> Pela atribuição de competência divide-se o próprio poder de instituir e cobrar tributos. Entregam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios parcelas do próprio poder de tributar. Os arts. 153 a 156 da Constituição Federal tratam da atribuição de competência tributária à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A técnica de atribuição de competência é de grande importância porque tem a virtude de descentralizar o poder político, mas tem o inconveniente de não se prestar como instrumento para a minimização das desigualdades econômicas entre os Estados e entre os Municípios. Ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isto é que se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias (Machado, 2004, p. 44).

Nas duas últimas décadas, tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento do poder de gasto e dos encargos efetivos para os governos intermediários e locais. Este movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização das competências tributárias. Isto tem levado a duas importantes consequências. Interconectadas: a expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferências e um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços. De forma geral, isso coloca uma importância crescente para todo tipo de dispositivo que determina, de alguma forma, como a capacidade de gasto é distribuída entre os governos tanto vertical como horizontalmente (Prado, 2003b, p. 275).

Observa-se, portanto, uma nítida tendência a uma concentração arrecadatória por parte da União, responsável pela maior parte da geração da receita pública e, em contrapartida, uma descentralização das atribuições dos entes subnacionais, os quais, muito embora tenham atingido maior grau de autonomia, especialmente os municípios, não tiveram a proporcional ampliação das suas bases tributárias de arrecadação.

Dessa forma, como a obtenção de recursos estatais se concentra na União e o emprego desses recursos em prestações à população se materializa, principalmente, por via dos estados e municípios, o sistema de repasses sob o qual se consubstancia a partilha dos recursos públicos entre os entes emerge como prerrogativa de fundamental importância para a atual consolidação do pacto federativo<sup>21</sup>, ainda que consideradas as distorções ocorrentes no processo de distribuição destes recursos.

---

<sup>21</sup> O pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca de harmonização entre suas demandas particulares e interesses gerais. Há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais acomodar estes interesses e controlar os conflitos. Em outras palavras, trata-se de uma engenharia política que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes antagônicos (Castro, 1997, p. 33-34).

Não se pode deixar de também levar em conta o fato de que, havendo três esferas governamentais, a conexão entre a captação da receita fiscal e sua alocação final no dispêndio público é operada por diversos orçamentos dotados de graus variáveis de autonomia. Esta questão desencadeia a imposição de normas e padrões, pela federação, a fim de que os serviços públicos prestados se deem de forma minimamente homogênea (Prado, 2003b).

Essa preocupação por homogeneidade, para Rezende (2001), emana da necessidade de, nas federações, os problemas de política fiscal serem analisados não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e da despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição de renda e a promoção do crescimento econômico.

A harmonização da política tributária, desse modo, observa a compatibilização das demandas federativas com os objetivos nacionais, “reduzindo o grau de liberdade dos governos subnacionais em matéria de tributação.” (Rezende, 2001, p. 47).

Assim, ao mesmo tempo em que as necessidades de harmonização tributária limitam o poder de instituir tributos no nível local, as necessidades de gasto nesse mesmo nível são progressivamente ampliadas, devido à própria expansão das atividades públicas mais eficientes produzidas em nível local (Rezende, 2001, p. 47).

Essa situação se acentua na medida em que o processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exercem pressão cada vez maior sobre a necessidade de expansão dos gastos em âmbito local e a crescente preocupação com o ajuste fiscal impõe novos limites à autonomia para tributar (Rezende, 2001).

Fleury (2004), admitindo como um aspecto negativo a tensão gerada pelo controle dos recursos financeiros e sua tendência de favorecimento ao nível central, considera também, por outro lado, como aspecto positivo, a exigência de capacitação técnica e política local, obedecendo a um desenho comum que evita a fragmentação do sistema.

Pode-se entender, portanto, que o processo de transferência dos recursos fiscais, assim como se observa na análise do federalismo fiscal, comporta também uma contradição intrínseca, qual seja: a concentração dos recursos tributários em mãos da União, como forma de se estabelecer um grau mínimo de homogeneização do desenvolvimento, o que traz um fortalecimento do Estado nacional e a necessidade de se atribuir maior autonomia também aos governos locais, a fim de que promovam o desenvolvimento de acordo com a identificação e o efetivo atendimento às populações locais.

Tal contradição enseja a necessidade de melhor observância das bases sobre as quais vem se dando o sistema de partilha das receitas tributárias, tida como ferramenta destinada ao equacionamento do impasse.

#### **2.9.4 Partilhas**

O sistema de partilha:

Envolve precisamente todas as regras e dispositivos que, a partir de uma dada definição de competência tributária – que nível de governo administra e arrecada cada imposto –, determinam a forma pela qual a receita será distribuída entre os diversos governos soberanos, ou seja, determina a sua receita disponível (Prado, 2003b, p. 276-277).

Os critérios delineadores do sistema de partilha podem ser vistos tanto sob aspectos quantitativos de apropriação de recursos, verificando-se quanto cada governo deve receber, questão esta que remonta a partilha vertical (entre

diferentes níveis de governo) e a horizontal (entre governos subnacionais do mesmo nível) e, sob o aspecto condicional, verificando-se os ditames impostos pela federação no que diz respeito às transferências dos governos superiores para os inferiores e os orçamentos jurisdicionais (Prado, 2003b).

O sistema de partilha, dessa forma, se consubstancia num mecanismo de redistribuição da riqueza nacional, o qual viabiliza, ao menos num plano teórico, a consecução da política tributária no sentido de promover a descentralização fiscal e o consequente fortalecimento do município sem, no entanto, contribuir para uma fragmentação do federalismo nacional como um todo.

Matias-Pereira (2009) elenca as diversas formas de transferências identificadas sob a égide do atual sistema tributário, sendo tais modalidades:

**a) constitucionais** - o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);

**b) legais** - aquelas previstas em leis específicas, que determinam a forma de habilitação, as transferências, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas;

**c) do Sistema Único de Saúde (SUS)** - a transferência dos recursos para ações e serviços de saúde é concretizada por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo.

No repasse fundo a fundo, os valores são depositados diretamente no Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, do Distrito Federal e municipais. Os depósitos são feitos em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos;

**d) direta ao cidadão** - aquelas dirigidas a uma população alvo, como, por exemplo os programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e

**e) voluntárias** - repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS. A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contrato de repasses (Matias-Pereira, 2009).

## 2.10 Norma

Considerando que o objeto do presente estudo consiste nos estudos sobre a trajetória trilhada pela política tributária em suas interações junto ao processo de municipalização, investigando-se as evidências de centralização e descentralização fiscal no plano federativo, compete trazer à baila as prerrogativas inerentes ao conceito de *norma* a ser adotado no trabalho, haja vista o fato de a política tributária - assim como grande parte das atividades estatais - ser implementada por meio de normas.

Tal prerrogativa visa não somente auxiliar a abordagem do dito objeto como também a compreensão das razões que conduziram à escolha do recorte normativo como “espinha dorsal” para o sugerido levantamento. Isso porque a observação das normas é uma das principais formas de visualização das ações estatais.

A definição de norma encontra-se encadeada à também definição de direito, assim:

A definição usual de direito reza: direito é o conjunto de normas coativas válidas num Estado, e essa definição a meu ver atingiu perfeitamente o essencial. Os dois fatores que ela incluiu são os da norma e o da realização por meio de

coação... O conteúdo da norma é um pensamento, uma proposição (proposição jurídica), mas uma proposição de natureza prática, isto é, **uma orientação para a ação humana**; a norma é, portanto, uma regra conforme a qual nos devemos guiar (Jhering, 1916, p. 256 apud Ferraz Júnior, 2007, grifo nosso).

Dada esta conceituação, vista como uma abordagem preliminar, a norma pode ser enfocada sob três modos básicos de classificação, sendo vista como: *proposição*, ao determinar como devem ser as condutas, compondo assim um imperativo condicional, formulável conforme proposição hipotética; *prescrição*, como ato de vontade impositiva que estabelece disciplina para a conduta, devendo ser verificado de onde vem esta vontade institucionalizada, se é legítima a autoridade que a proferiu e *comunicação*, ao determinar as relações entre os comunicadores, sejam elas de coordenação ou subordinação, devendo ser considerada tanto as qualidades dos prescritores como a identificação dos sujeitos (Ferraz Júnior, 2007).

Vista a conceituação de norma, e inclusive uma de suas formas de classificação, cumpre agora tratar do que se pode entender por *norma de direito*, a qual enfrenta um problema quanto à determinação do seu conceito, pois, para se atingir o mesmo é necessário abstrair todo conteúdo que lhe é contingente (Diniz, 2004). Assim, a norma jurídica pode ser concebida como uma espécie de imperativo “despsicologizado”, isto é, um comando no qual não se identifica o comandante nem o comandado, estando de um lado a figura do legislador (emissor das normas) e do outro a figura hipotética dos destinatários, sendo, portanto, os comandos, genéricos e universais (Ferraz Júnior, 2007).

Ao discorrer sobre a composição das normas tributárias, modalidade de maior relevo para a pesquisa em apreço, Machado (2004, p. 83-84), delimita:

Em sentido formal, lei é o ato jurídico produzido pelo Poder competente para o exercício da função legislativa, nos termos

estabelecidos pela Constituição. Diz-se que o ato tem a forma de lei. Foi feito por quem tem competência para fazê-lo, e na forma estabelecida para tanto, pela Constituição. Nem todos os atos dessa categoria, entretanto, são leis em sentido material.

Em sentido material, lei é o ato jurídico normativo, vale dizer, que contém uma regra de direito objetivo, dotada de hipoteticidade. Em outras palavras, a lei, em sentido material, é uma prescrição jurídica hipotética, que não se reporta a um fato individualizado no tempo e no espaço, mas a um modelo, a um tipo. É uma norma.

O Código Tributário Nacional é um exemplo de lei em sentido restrito (formal), pois as regras que dele emanam compõem uma norma jurídica elaborada pelo poder competente para legislar, nos termos da Constituição, observado o processo nesta estabelecido. Já a concepção de lei em sentido amplo (material), dentro do contexto tributário, abrange tanto as leis em sentido estrito como os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes (Machado, 2004).

Vistos os fatores de conceituação das normas, inclusive as jurídicas, conforme já mencionado, a preocupação quanto a tal abordagem reside no fato de que as ações estatais são empreendidas, em sua maioria, por meio de normas. Esta é a razão da escolha da trajetória normativa do país, nesta pesquisa, como forma de melhor demonstrar a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização.

A vinculação das ações estatais à prévia existência de lei que autorize tal conduta decorre do chamado *princípio da legalidade*. Primeiramente, é importante elucidar que este princípio, no plano do Direito Constitucional, preconiza o fato de que *ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Assim, todas as condutas não vedadas pelo ordenamento jurídico estariam supostamente permitidas por este.

Entretanto, em se tratando de atos da administração pública, esta só pode fazer o que a lei determina (Di Pietro, 2000), ou seja, ao contrário do que ocorre com a regra geral prevista na constituição, o princípio da legalidade, neste caso, traz a vedação de qualquer ato que não esteja previsto em lei.

Este princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (Di Pietro, 2000). Assim, a administração pública (poder executivo) somente pode pautar suas ações de acordo com as prescrições legais traçadas pelo poder legislativo, seja em relação a matérias de política tributária ou a outros âmbitos da atividade estatal.

Além da vinculação dos atos administrativos à preexistência de lei, a própria matéria jurídico-tributária pauta-se também no princípio da legalidade, porém, sob forma mais específica, chamada “princípio da legalidade tributária, o qual prevê que nenhum tributo pode ser criado, aumentado, reduzido ou extinto sem que o seja por lei.” (Machado, 2004, p. 86).

Por esta razão, não poderia a presente pesquisa negligenciar a necessidade de construção do contexto normativo, como forma de elucidação do período estudado.

### 3 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO FISCAL DE 1960 A 2003

#### 3.1 Subperíodo 1960-1973

##### **Contexto normativo:**

- **Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946.**
  - **Emenda Constitucional nº 05, de 22 de novembro de 1961:** “Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros”.
  - **Lei Ordinária nº 4.320, de 17 de março de 1964:** “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.
  - **Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964:** “Transfere para a União a competência da cobrança do Imposto Territorial Rural e estabelece garantias quanto a propriedades”.
  - **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965:** institui um sistema tributário integrado no plano econômico e jurídico em vez do sistema anterior, de origem política, com autônomos sistemas tributários federal, estadual e municipal.
- Obs.: A legislação dos estados e municípios não tinha vínculo com a nacional e era concebida para aumentar as suas competências e alcançar mais receita. O

Brasil passou a ter um sistema tributário nacional.

**- Lei Ordinária nº 5.172, de 25 de outubro de 1966:** “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.”

Obs.: O Código Tributário Nacional surgiu com a Lei nº 5.172/66, como decorrência da reforma iniciada pela Emenda Constitucional nº 18.

**- Constituição Federal, de 15 de março de 1967.**

**- Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968.**

Obs.: O Ato Complementar nº 40 foi o instrumento de funcionalidade do AI-5 nas relações econômicas do governo com a sociedade, num processo de reorganização do Poder. A grande centralização dos recursos permitia ao governo "enquadrar" todos os setores que dele dependiam.

**- Constituição Federal, de 1969, instituída pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.**

A redemocratização do país, ao final do Estado Novo, abriu uma nova fase de descentralização, marcada principalmente pela ampliação do poder político dos estados e pela reestruturação tributária, a qual aumentava as transferências das receitas arrecadadas pela União aos estados e municípios e ainda, trazia a concessão de uma maior autonomia fiscal e orçamentária a estes entes (Camargo, 2004a).

O início da década de 1960 foi marcado pelo começo de uma grave crise econômica desencadeada por desequilíbrios causados pelo processo de intenso crescimento econômico, de modo que o fim deste ciclo deu-se com o golpe militar de 1964, que abriu um novo ciclo de centralização e intervencionismo (Camargo, 2004a).

Lobo (2006), ao mencionar a obra de Barroso (1982), adverte que, sob a égide da Constituição de 1946, haveria ocorrido um achatamento da autonomia dos estados, decorrente tanto da criação de organismos regionais que absorveram competências antes privativas dos entes políticos, como da municipalização de outras funções administrativas. Para este autor, o quadro dos estados teria se agravado a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 05, em 1961, que alterou a técnica de repartição dos tributos federais, segundo ele, favorecendo os municípios em detrimento dos estados.

Conclui que a Constituição de 1946, ainda vigente em parte da década de 1960, protagonizou um fenômeno aparentemente contraditório,

De um lado, uma evidente centralização e, de outro, o fortalecimento dos municípios. Mais uma vez os grandes prejudicados foram os estados: às suas expensas, aumentou-se a competência da União e se conferiu maior autonomia aos municípios. (Barroso, 1982, p. 44 apud Lobo, 2006, p. 54).

Apesar do favorecimento municipal, a criação do Fundo de Participação dos Municípios só viria a ocorrer em 1º de dezembro de 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 18, sobre a qual assim discorre José Maurício Conti, em sua obra “Federalismo fiscal e fundos de participação”:

A participação indireta na arrecadação aparece no art. 21 da Emenda Constitucional n. 18/65. Referido dispositivo previu que, do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e

sobre produtos industrializados, 80% (oitenta por cento) ficariam com a União, e os outros 20% (vinte por cento) seriam distribuídos aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, na proporção de 10% (dez por cento) para cada fundo. Outra participação era prevista para os impostos especiais da União, que também tinham sua receita repartida: do total arrecadado, 60% (sessenta por cento) do que incidisse sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% (noventa por cento) do que incidisse sobre operações relativas a minerais seriam distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma regulada por resolução do Senado, proporcionalmente à respectiva superfície e à produção e ao consumo, nos respectivos territórios, dos produtos tributados (Conti, 2001, p.66).

Os dispositivos da Emenda Constitucional nº 18/65 viriam a ser regulados pelo Código Tributário Nacional, em 1966 (Lei nº 5.172) e ter os seus princípios gerais adotados pela Constituição de 1967, principalmente no que tange à discriminação rígida das receitas tributárias nas três esferas administrativas do país (Linhares, 1973).

A mencionada emenda, assim como o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), pode ser considerada bem sucedida quanto ao objetivo de reabilitar rapidamente as finanças federais (a receita do Tesouro Nacional, que atingira o mínimo de 8,6% do PIB em 1962, recuperou-se e, em 1965, já chegava aos 12%). Isso porque, conforme assevera Varsano (1996), a reforma da década de 1960 teve os méritos de ousar eliminar os impostos cumulativos<sup>22</sup>, adotando, em

---

<sup>22</sup> Nos termos do CTN, "o imposto é não cumulativo, dispondo a lei de forma que o montante devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o imposto referente aos produtos saídos do estabelecimento e o pago relativamente a produtos nele entrados" (art. 49). Explicita, outrossim, o Código que "o saldo verificado, em determinado período, em favor do contribuinte, transfere-se para o período ou períodos seguintes" (CTN, art. 49, parágrafo único) (Machado, 2004, p. 318).

substituição, o imposto sobre o valor adicionado<sup>23</sup>, além de conceber um sistema tributário no Brasil que, pela primeira vez, tratava-se, de fato, de um sistema - e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação -, visto possuir objetivos econômicos tendentes a instrumentalizarem a estratégia de crescimento acelerado traçada pelos detentores do poder.

Lobo (2006) e Guedes & Gasparini (2007), por sua vez, atentam para o fato de a criação dos fundos de participação ter se desdobrado em meio a um clima de centralização de poderes e receitas, próximo à outorga da Constituição de 1967/69. De modo que seu esquema de discriminação de rendas emerge como medida claramente compensatória, destinada a redistribuir, aos entes locais, parte das rendas que lhes houvera sido retiradas.

Na opinião de Linhares (1973) - o qual teve a oportunidade de escrever ao tempo do próprio período analisado -, a estruturação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios procurou compensar a suposta insuficiência dos recursos financeiros atribuídos a estes entes, numa atitude de nítido paternalismo, a qual, mesmo assim, não chega a superar a então postura centralista do governo federal.

O dito centralismo, complementa o autor, consubstancia-se também por meio do Código Tributário (Lei nº 5.172/66), em seu artigo 94, o qual traz a exigência de comprovação da forma imposta de aplicação do recurso dos fundos, vinculando-se, portanto, os recursos fiscais transferidos (Linhares, 1973).

A Constituição de 1967 trouxe algumas alterações, porém, na opinião de Maurício Conti, sem muito modificar a estrutura existente. Na participação das

---

<sup>23</sup>Imposto sobre valor adicionado: É a técnica de tributação do “valor acrescido” (taxe sur La valeur ajoutée, ou value-added tax), pela qual cada contribuinte de direito abate o valor do imposto que a mercadoria já suportou pela venda anterior, em estado de matéria-prima, produto semi-acabado ou negócio de atacadista. Na segunda venda e nas demais, o tributo atinge apenas a diferença entre o preço atual e o custo pelo qual o vendedor adquiriu o artigo (Baleeiro, 2008, p. 473).

arrecadações alheias, o artigo 24, § 7º, previu que 20% do que os estados arrecadavam com o então ICM seria destinado aos municípios, confirmando assim o previsto na Emenda Constitucional nº 18/65 (Prado, 2003a; Linhares, 1973).

Além de o artigo 28 tratar da distribuição dos recursos obtidos com os impostos especiais da União, determinava que seriam distribuídos aos estados, Distrito Federal e municípios 40% do imposto incidente sobre combustíveis, 60% do imposto sobre energia elétrica e 90% do imposto sobre minerais (Conti, 2001).

QUADRO 1 Demonstrativo do Sistema Tributário Nacional, de acordo com a Constituição/1967.

<b>Novo Sistema Tributário</b>	TRIBUTOS	1 - Impostos	<i>Sobre Comércio Exterior (art. 22)</i>	Importação (item I do art. 22)
				Exportação (Item II do art. 22)
			<i>Sobre o Patrimônio e a renda (art. 22, 24, e 25)</i>	Territorial rural (item III do art. 22)
				Predial e territorial urbano (item I do art. 25)
				Transmissão de imóveis (item I do art. 24)
				Sobre a renda (item IV do art. 22)
			<i>Sobre a Produção e Circulação (art. 22, 24 e 25)</i>	Sobre Produtos industrializados (Item V do art. 22)
				Sobre Circulação de mercadorias (item II do art. 24)
				Sobre Operações de crédito, câmbio e seguro e relativas a títulos e valores mobiliários (item VI do art. 22)
				Sobre serviços de transporte e comunicações (item VII do art. 22)
				Sobre serviços de qualquer natureza (item II do art. 25)
			<i>Especiais (art. 22 e 23)</i>	Sobre Combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos (item VIII do art. 22)
				Sobre energia elétrica (item IX do art. 22)
				Sobre minerais (item X do art. 22)
				Extraordinários por motivo de guerra (art. 23)
				2 - Taxas (art. 18 e Item II do art. 19)
				3 - Contribuições de melhoria (art.18 e Item III do art. 19)
	Proibições e isenções (art. 20 e 21)			
	Fundos de Participação (art. 26)	10% do imposto de renda para os Estados e o DF		
		10 % do imposto de renda para os municípios		
		10% do imposto sobre produtos industrializados para os Estados e D. Federal		
	Quotas (para os Estados, D. Federal e municípios – art. 28)	10% do imposto sobre produtos industrializados para os municípios		
		40% do imposto sobre lubrificantes (Item I do art. 28)		
60% do imposto sobre energia elétrica (Item II do art. 28)				
	90% do imposto sobre minerais (item III art. 28)			

Fonte: Adaptado de Senador Paulo Sarasate citado por Linhares (1973, p. 140)

Conforme se pode observar, além da criação dos fundos de participação (FPE e FPM) e as partilhas de impostos únicos<sup>24 25</sup>, os municípios passaram a contar com parte da arrecadação do então ICM. Assim, o que se verifica é que a criação dos fundos de participação, e até a dita participação no ICM, teve como objetivo compensar a perda de capacidade tributária das esferas subnacionais resultante da reforma e, ainda, atender a demandas redistributivas em termos regionais, tendo em vista a crença de que os critérios de partilha baseavam-se em parâmetros que consideravam as desigualdades de capacidade tributária (Giambiagi & Alem, 2008; Conti, 2001; Prado, 2003a; Di Pietro, 2004).

Nos anos que se seguiram, a reforma tributária tendeu à centralização dos recursos arrecadados nas mãos da União, principalmente por meio da redução dos percentuais de transferência dos fundos de participação (Ato Complementar nº 40). Em síntese, a reforma tributária da década de 1960 deu origem a um sistema tributário que, muito embora pecasse quanto à falta de equidade e ao alto grau de centralização, era tecnicamente avançado para a época (Giambiagi & Alem, 2008).

Uma parte dos especialistas da área reconhece o grande salto qualitativo trazido pela reforma tributária de 1966/67 (p. ex: Giambiagi & Alem, 2008; Rezende, 2001 e 2003; Prado, 2003a; Varsano, 1996), sobre o que o entendimento de Boff (2005) parece bastante elucidativo:

---

<sup>24</sup> Impostos únicos: sobre energia elétrica (IUEE), sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL) e sobre minerais (IUM), todos na esfera federal.

<sup>25</sup> A distribuição a estados e municípios da parcela da arrecadação dos impostos únicos representou uma forma de compensação, em decorrência do fato de esses tributos absorverem parte da base de incidência dos tributos próprios das esferas subnacionais. Os impostos únicos, entretanto, originaram-se nos anos de 1940.

A reforma tributária ocorrida em 1966 privilegiou uma tributação mais racional do ponto de vista econômico e propiciou a introdução de impostos modernos para a época. Nessa linha pode-se citar a criação de impostos do tipo valor agregado, como o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essa forma de desempenho tributário eliminou a tributação em cascata<sup>26</sup>. Com relação ao federalismo fiscal, a reforma fixou as competências tributárias dos entes federativos e também as transferências intergovernamentais mediante a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Essas definições contribuíram para tornar o sistema mais racional (Boff, 2005, p. 162).

Embora a Constituição de 1946 tivesse reabilitado o sistema de transferências já previsto na de 1934, foi somente a partir da Constituição de 1967 que a integração financeira intergovernamental tornou-se robusta, surgindo uma nova sistemática de discriminação de rendas. Firmou-se, dessa forma, a participação direta dos entes periféricos na arrecadação, ora captada pela entidade territorialmente abrangente e distribuída às abrangidas, ora arrecadada diretamente por estas. Um exemplo de receitas arrecadadas diretamente pelos entes periféricos foi o caso do ITR, cujo produto da arrecadação se revertia diretamente ao município da situação do imóvel<sup>27</sup> (Di Pietro, 2004).

No QUADRO 2 estão sintetizadas a extinção e a criação dos tributos naquela ocasião.

---

<sup>26</sup> Tributação em cascata: Tributação incidente sobre as vendas de mercadorias e serviços, cobrada em todos os estágios do processo de produção ou comercialização, com base no valor das transações em cada estágio. Esta forma implica tributação em cascata, diferenciando-se da tributação sobre o valor adicionado.

<sup>27</sup> A Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964, transferiu para a União a competência da cobrança do Imposto Territorial Rural e estabelecendo garantias quanto a propriedades.

QUADRO 2 Os principais impostos na Reforma Tributária de 1965/67.

<i>Antes da Reforma</i>	<i>Após a Reforma</i>
<i>A) Federais</i>	<i>A) Federais</i>
a) Imposto de importação	a) Impostos ao comércio exterior (1)
b) Imposto de consumo	b) IPI
c) Impostos únicos	c) Impostos únicos
d) Imposto de renda	d) Imposto de renda
e) Imposto sobre transferências de fundos para o exterior	e) IOF
f) Impostos sobre negócios	-
g) Impostos extraordinários	f) Impostos extraordinários
h) Impostos especiais	g) Outros (transporte, comunicações etc.)
<i>B) Estaduais</i>	<i>B) Estaduais</i>
a) Impostos sobre vendas a varejo	a) ICM
b) Imposto sobre transmissão (2)	b) Imposto sobre transmissão (2,3)
c) Imposto sobre expedição	-
d) Imposto sobre atos regulados	-
e) Impostos especiais	-
<i>C) Municipais</i>	<i>C) Municipais</i>
a) Imposto territorial rural	-
b) Imposto de transmissão (3)	-
c) IPTU	a) IPTU
d) Imposto de indústrias e profissões	b) ISS
e) Imposto de licença	-
f) Imposto sobre diversões públicas	-
g) Imposto sobre atos de economia -	
<hr/>	
(1) Exportação e importação	
(2) <i>Causa-mortis</i>	
(3) <i>Causa-vivos</i>	

Fonte: Adaptado de Dornelles (1984) apud Giambiagi et al. (2008, p. 249).

Para Rezende (2001), a agonia do regime militar instaurado em 1964 foi acompanhada de renovadas pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira. Desse modo, a reforma tributária, promovida pelo regime,

em 1967, promoveu a concentração das competências tributárias na União, mas instituiu, em contrapartida, um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente, dos estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos.

Complementa Oliveira (2006) que, apesar de centralizador – o que, no seu entender, estava de acordo com a essência do Estado autoritário-burocrático que se instaurara -, houve também a preocupação com a estruturação do sistema em dotar o modelo federativo de condições para contribuir para os objetivos do crescimento e do desenvolvimento industrial.

Essa centralização, em 1967, tinha por objetivo, entre outros, assegurar o apoio político dos estados mais pobres e de municípios de menor porte, mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal, por via da participação garantida nos fundos compensatórios então criados. Complementa Rezende (2001) que a oposição política ao regime se encontrava localizada nos estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte.

Em seu trabalho denominado “Modernização tributária e federalismo fiscal”, Rezende (2003a) elenca os principais componentes do federalismo fiscal concebido em 1967, que são: o reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios, com a criação do então ICM, na competência dos estados e do ISS, na competência dos municípios; a instituição do duplo mecanismo de repartição de receitas, estes, os fundos de participação, com funções distributivas, e os fundos setoriais de infraestrutura, com funções de cooperação,

além da concessão de incentivos ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas<sup>28</sup>.

Na opinião deste mesmo autor, os fundamentos do modelo de tributação de 1967 não viriam a ser alterados pela Constituição de 1988, mas sim ocorreria um desequilíbrio entre o regime de partilhas e transferências. Para ele, a nova Constituição viria a retirar a cooperação intergovernamental no tocante à implementação das políticas prioritárias para a promoção do desenvolvimento e, ainda, diminuir os incentivos fiscais ao desenvolvimento regional, além, é claro, de ampliar excessivamente as transferências fiscais (Rezende, 2003a; 2003b).

Para Giambiagi & Alem (2008), as reformas estruturais tentadas a partir de 1964, principalmente em ocasião do lançamento do PAEG, tinham conteúdo centralizador. Entretanto, o autor atribui tal centralização à tentativa de modernização e adequação dos mecanismos financeiros à situação econômica então vigente, caracterizada por um processo inflacionário, combinado com a retomada do desenvolvimento. Eles afirmam que, de modo geral, a reforma tributária dos anos 1960 trouxe uma centralização de recursos fiscais na esfera federal, tanto pela centralização da arrecadação como pela perda de autonomia financeira das unidades nacionais e atribui tal centralização ao fato de o governo federal ter a então responsabilidade de coordenar o processo de crescimento. O que, em contrapartida, trazia a orientação de suprir os estados e municípios de recursos suficientes para que pudessem desempenhar suas funções sem prejudicar o processo de crescimento.

---

<sup>28</sup> Baseados na renúncia da receita do Imposto de Renda, os fundos de investimento voltados para a capitalização de empreendimentos privados no Nordeste e na Amazônia agregavam aos esforços de articulação das políticas públicas a transferência de recursos federais para o apoio à realização de investimentos privados com a finalidade de reduzir as diferenças de crescimento econômico entre as macro-regiões brasileiras (Rezende, 2003a, p. 27).

Bovo (2000), por sua vez, considera a centralização implantada a partir da segunda metade dos anos 1960 até meados dos anos 70 como meio de conduzir o processo de acumulação de capital, visando o desenvolvimento, valendo-se de condições propiciadas pelo autoritarismo. Nesse sentido, a concentração de recursos financeiros, repassados ao setor privado sob a forma de incentivos, isenções e benefícios fiscais, exigia um crescente aporte de recursos, o que fez o governo federal, em 1967, sob a justificativa de combate à inflação, reduzir o percentual dos Fundos de Participação, dos Estados e dos Municípios.

Em 1960, o governo federal, os estados e os municípios tinham participação de 64%, 31% e 5%, da arrecadação total, respectivamente. Tais percentuais, após as transferências fiscais, pouco oscilavam, correspondendo, na mesma ordem, a 60%, 34% e 6% do total da receita disponível<sup>29</sup> (Giambiagi & Alem, 2008). Assim:

Em 1965, o contexto da reforma tributária se iniciava após uma certa descentralização ocorrida no início da década – ainda num contexto democrático –, o governo central mantinha ao redor de 55% dos recursos disponíveis para o setor público, cabendo a estados e municípios cerca de 35% e 10% dos mesmos, respectivamente

Após a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O ato complementar 40/1968 reduziu o percentual transferido do IR e IPI de 20% para 12% de sua arrecadação em conjunto. Deste total, 5% seriam destinados aos estados (FPE), 5% para municípios (FPM) e 2% para o então criado fundo especial (FE), cujos repasses eram direcionados segundo critérios não estáveis, diferentemente dos fundos de participação. A Emenda Constitucional nº 001 de 1969, por sua vez,

---

<sup>29</sup> O conceito de Receita Disponível refere-se, no caso dos municípios, à totalidade de impostos municipais, nela compreendidas as transferências constitucionais, tanto federais (FPM, etc.) como as estaduais (ICMS, IPVA, etc.) (MARQUES et. al., 2006, p. 68).

estabeleceu os recursos destinados a estados e municípios através dos fundos de participação, fundo especial e participação nos impostos únicos teriam vinculações e aplicações definidas pela esfera federal, com destaque para as despesas de capital. A redução na autonomia dos governos subnacionais ao longo do período ficou também caracterizada pela contínua redução das alíquotas do ICM, principalmente até meados da década de 1970 (Giambiagi & Alem, 2008, p. 256).

Pode-se dizer, então, que o Ato Complementar nº 40, juntamente com a Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 01)<sup>30</sup>, trouxe significativas modificações quanto à entrega dos recursos aos entes subnacionais, em medidas flagrantemente centralizadoras (Linhares, 1973; Varsano, 1996).

A perda de autonomia dos estados e municípios, no que toca à centralização do sistema tributário, se deve não só à diminuição de recursos transferidos pela União, mas também à imposição de vinculações desses recursos às políticas sociais do governo federal e, ainda, à interferência na geração e normatização dos recursos próprios destes governos (Andrade Filho, 2002; Giambiagi & Alem, 2008).

No tocante à deterioração das finanças dos entes subnacionais, cumpre ressaltar que, embora a participação relativa dos estados e municípios no total da receita tributária tenha sido reduzida, a receita destas esferas de governo aumentou na medida em que a base tributária brasileira, assentando-se,

---

<sup>30</sup> A Constituição de 1967 recebeu, em 1969, nova redação por uma emenda decretada pelos "Ministros militares no exercício da Presidência da República". É considerada, por alguns especialistas, em que pese ser formalmente uma emenda à Constituição de 1967, uma nova Constituição de caráter outorgado.

A Constituição de 1967 foi alterada substancialmente pela Emenda nº 1, baixada pela Junta Militar que assumiu o governo com a doença de Costa e Silva, em 1969. Esta intensificou a concentração de poder no Executivo dominado pelo Exército e, junto com o AI-12, permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, apesar de existir o vice-presidente (na época, Pedro Aleixo).

sobretudo, em impostos ligados à produção e à circulação, fez crescer as receitas do poder público, que tenderam a acompanhar o ritmo de crescimento da economia (Bovo, 2000).

Diante das ideias apresentadas neste subperíodo, o que se pode verificar, de modo geral, é um consenso existente na literatura sobre os principais acontecimentos da época. Pois, ainda que os autores não digam necessariamente as mesmas coisas, não é possível, neste caso, identificar contradições expressas entre as ideias apresentadas.

Salvo ligeiros dissensos sobre o real motivo do processo de centralização no que concerne à promoção do desenvolvimento e contenção da inflação, o que se observa, de fato, é uma pacífica compreensão de que o presente subperíodo representa um contexto de centralização das transferências fiscais, o que, por outro lado, não desmerece a qualidade do sistema tributário então empreendido.

#### **Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

##### **a) Contexto anterior**

- Contexto de descentralização sob a vigência da Constituição de 1946 (Camargo, 2004a; Lobo, 2006; Barroso, 1982).

##### **b) Centralização e medidas compensatórias**

- Criação dos fundos de participação pela Emenda Constitucional nº 18 e vinculação de suas receitas pelo art. 94 do Código Tributário Nacional; e a participação dos municípios em 20% do ICM, entendidas como medidas essencialmente centralizadoras e, ao mesmo tempo, com objetivos meramente

compensatórios (Lobo, 2006; Guedes & Gasparini, 2007; Linhares, 1973; Giambiagi & Alem, 2008; Conti, 2001; Prado, 2003a; Di Pietro, 2004).

**c) Qualidades do sistema implantado**

- Reconhecimento das qualidades do sistema tributário instaurado, apesar do seu caráter centralizador. Aponta-se a criação de um verdadeiro “sistema” de tributação, inclusive, considerado avançado para a época, por instituir formas de tributação mais racionais e um eficiente sistema de transferências (Boff, 2005; Giambiagi & Alem, 2008; Prado, 2003a; Rezende, 2001, 2003a; Varsano, 1996).

- Entendimento da centralização fiscal como mecanismo de promoção do desenvolvimento industrial e redução da inflação (Giambiagi & Alem, 2008; Oliveira, 2006; Rezende, 2003a).

- Entendimento da centralização fiscal como mecanismo de promoção do desenvolvimento, porém, advertindo que o dito desenvolvimento seria engendrado por uma acumulação de capital, por meio da concentração de recursos e o seu repasse ao setor privado, por meio da concessão de benefícios e isenções, sendo o combate a inflação uma mera justificativa (Bovo, 2000).

**d) Razões da reforma**

- Atribuição da centralização fiscal às pressões subnacionais e à necessidade de apoio político do governo federal, o que não contraria o entendimento de centralização para o desenvolvimento e combate à inflação (Rezende, 2001).

**e) Entendimento predominante**

- Consenso quanto ao caráter centralizador das reformas empreendidas,

principalmente a partir da segunda metade da década de 1960, com a superveniência do Ato Complementar nº 40/68 e da Constituição de 1969 (Linhares, 1973; Varsano, 1996; Andrade Filho, 2002; Giambiagi & Alem, 2008).

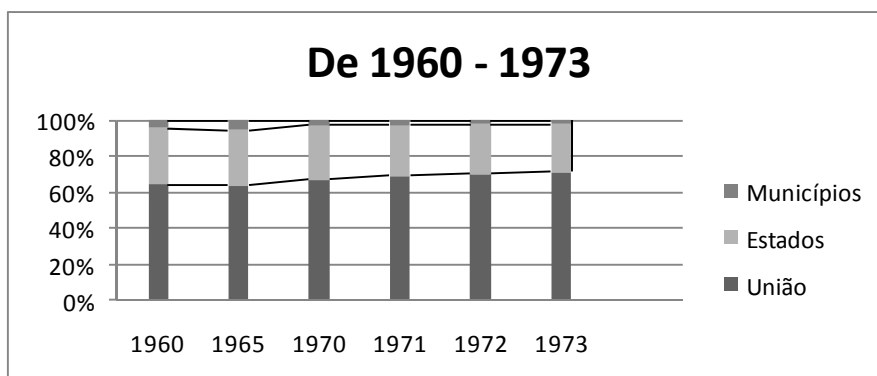


FIGURA 1 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 1960-1973<sup>31</sup>

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

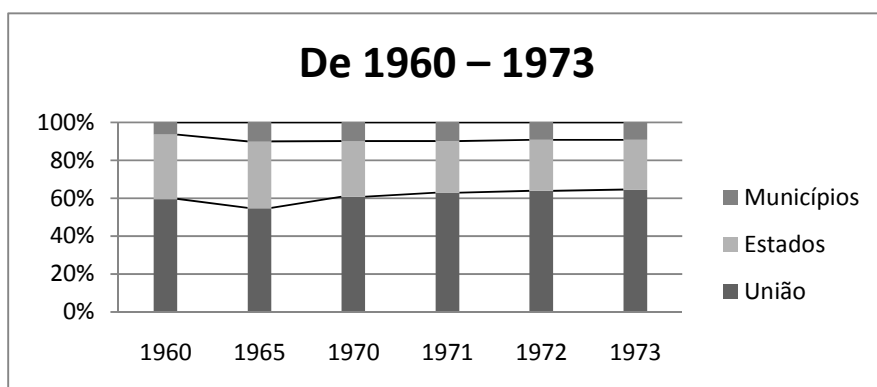


FIGURA 2 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 1960-1973

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

<sup>31</sup> A comparação entre a arrecadação de cada ente federativo (gráfico 1) com a receita disponível que cada um tem para os gastos (gráfico 2) traduz o montante que foi transferido entre os mesmos.

### 3.2 Subperíodo 1974-1980

#### Contexto Normativo:

- **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975:** “Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.”
- **Emenda Constitucional nº 05, de 28 de junho de 1975:** “Dá nova redação ao “*caput*” do art. 25 da Constituição”.

Em razão de terem sido promulgadas poucas normas de política tributária no presente período, a produção bibliográfica a respeito do mesmo também se mostra escassa.

Em estudo de diversos autores, como Oliveira (1981, 1986), Rezende (1982) e Afonso & Souza (1985), Barrera & Roareli (1995) apontam uma recomposição do quadro político ao longo dos anos 1970, em detrimento do governo federal. Esta recomposição determinou, frequentemente, o uso discricionário das condicionantes técnicas e dos requisitos burocráticos para decidir sobre a alocação das transferências voluntárias, até então negociadas, desvirtuando paulatinamente os objetivos de seus formuladores.

Ressalte-se que, mesmo no atual contexto (vigência da Constituição de 1988), ainda persiste o critério discricionário quanto às transferências voluntárias. E, conforme demonstra o estudo econométrico feito por Ferreira & Bugarin (2007), estas transferências governamentais podem acarretar sérios desvios alocativos, visto estarem sujeitas a influências político-partidárias.

Para Giambiagi & Alem (2008) e Varsano (1996), ao final do “milagre brasileiro” (1968-1973), o sistema tributário já começava a dar sinais de exaustão, em razão tanto da redução da capacidade arrecadatória, por conta da ampliação dos incentivos fiscais, como por um início de reação dos estados e municípios em face do seu baixo grau de autonomia. Esta reação veio a frear o processo de centralização, culminando na Emenda Constitucional nº 05/1975, que elevou os percentuais de distribuição de recursos ao FPE e FPM.

Relatam os mencionados autores que, ao final da década de 1970, a fragilidade da situação financeira dos governos subnacionais levou à elevação dos percentuais de partilha dos fundos de participação nas transferências das receitas de IR e IPI: para 6%, para cada esfera, em 1976; 7% em 1977; 8% em 1978 e 9% em 1979/1980. Além disso, houve a criação da reserva especial do fundo de participação para as regiões norte e nordeste do país, com critérios previamente definidos. Acrescente-se a isso o fato de que, em 1977/1978, a União passou a absorver as isenções do ICM referente às exportações (Giambiagi & Alem, 2008; Varsano, 1996).

Desse modo, pode-se dizer que o combate à centralização iniciado na década de 1970, principalmente a partir da Emenda Constitucional nº 05/1975, parte da redefinição das transferências fiscais no que diz respeito à eliminação das vinculações relativas às formas de aplicação de recursos dos fundos de participação (Andrade Filho, 2002).

Assim, observa-se, na pouca literatura que trata da época, a diminuição do processo de centralização fiscal do país, encabeçado pelo aumento do percentual do imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), destinado aos fundos de participação e, ainda, um aumento da discricionariedade na repartição das receitas voluntárias, não havendo dissenso literário sobre estes pontos.

**Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

- Aumento da discricionariedade das transferências fiscais (Barrera & Roareli, 1995; Ferreira & Bugarin, 2007).
- Diminuição do processo de centralização fiscal (Giambiagi & Alem, 2008; Varsano, 1996; Andrade Filho, 2002).

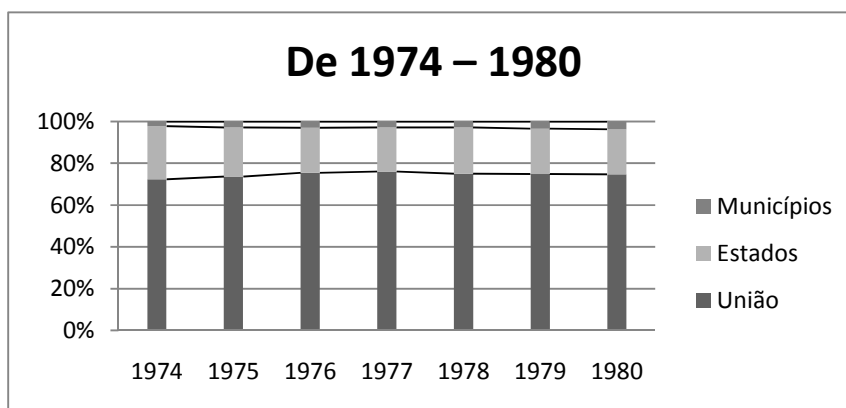


FIGURA 3 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 1974-1980

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

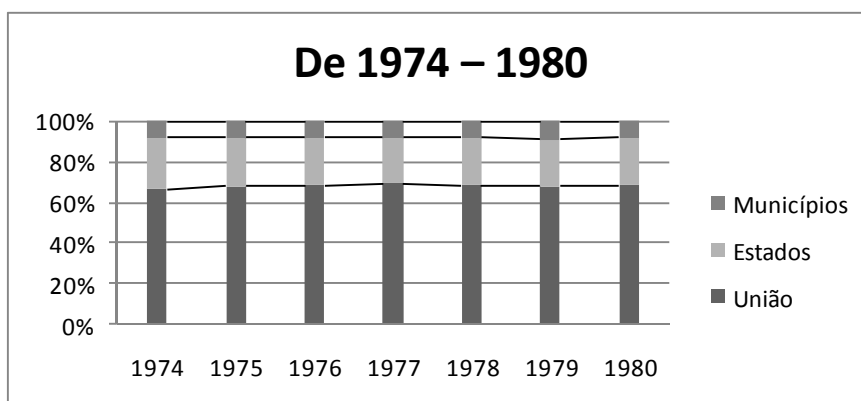


FIGURA 4 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 1974-1980

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

### 3.3 Subperíodo 1981-1989

#### Contexto normativo:

- **Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983.**
- **Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985.**
- **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.**
  
- **Lei Ordinária nº 7.827, de 27 de setembro de 1989:** “Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.”
  
- **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989:** “Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.”

De modo geral, os anos 1980 foram marcados pela redefinição qualitativa do papel das transferências no contexto das relações fiscais intergovernamentais, como resultado de dois movimentos paralelos: de um lado, o avanço da União sobre os recursos fiscais, não-sujeitos à partilha com os estados e municípios, em particular as contribuições sociais e, de outro, o avanço paralelo dos estados e municípios sobre os recursos tributários da União, por meio de emendas constitucionais que contribuiriam para o fortalecimento da receita municipal mediante a elevação gradativa dos percentuais de tributos federais destinados aos fundos de participação, tais como o IR e o IPI. Estes

fatores viriam a agravar a crise fiscal do governo federal no início da década de 1990 (Barrera & Roareli, 1995).

Em razão do processo de descentralização fiscal iniciado na década de 1970, o esgotamento financeiro da União, a partir do princípio da década de 1980, propiciou um impacto negativo na capacidade de os entes subnacionais se financiarem direta e indiretamente<sup>32</sup> junto aos órgãos do governo federal. Pois, conforme menciona Santos Filho (1996, p. 26), citado por Andrade Filho (2002, p. 65), “como a capacidade financeira da União se deteriorou a partir de 1982, o processo de endividamento dos subgovernos tornou-se crítico.”

O complexo contexto político de juros incidentes sobre os compromissos de estados e municípios fez com que as dívidas destes entes aumentassem significativamente, deixando muitos em situação financeira crítica. A partir daí, a renegociação das dívidas com a União, antes de solucionar os problemas das administrações estaduais e municipais, passou a comprometer uma parcela significativa da receita mensal que, somada a outros encargos governamentais, quase impedia os governantes de implementarem seus projetos de governo (Boff, 2005).

Assim, a descentralização fiscal não veio sozinha; ela foi acompanhada de um aumento do peso referente às amortizações e pagamentos de juros sobre a dívida interna, além de maior gasto social por parte dos subgovernos. Santos Filho (1996) identifica a centralização fiscal e financeira por parte da União, a partir de meados da década de sessenta até

---

<sup>32</sup> Esse assunto desenvolvido em análise de Sacha Calmon Navarro Cêlho, assinala a existência de “duas formas de participação de uma pessoa política no produto da arrecadação de outra: a direta e a indireta”. Acrescenta que a forma direta se estabelece a partir de uma relação simples, por exemplo, “os municípios fazem jus a 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS do Estado arrecadado em seus territórios”. Já a forma indireta vincula-se a uma relação mais complexa, por meio da constituição de “fundos” compostos por parcelas de receitas de determinados impostos, que serão, posteriormente, divididos entre os entes “segundo critérios legais estabelecidos.” (Boff, 2005, p. 145).

1988, a causa do desequilíbrio subnacional, que, pressionado por maiores demandas de um lado e por menor capacidade fiscal de outro, levou estas entidades à prática do endividamento junto à União e aos seus agentes financeiros. Quando a descentralização fiscal se tornou fato, o desequilíbrio fiscal e os compromissos de gastos sociais dos estados subnacionais já se faziam cristalizados (Andrade Filho, 1999, p. 66).

Tentam demonstrar os autores que a centralização fiscal iniciada na década de 1960 acarretou a fragilidade financeira dos entes subnacionais, os quais, por ocasião do início da descentralização fiscal e concomitante aumento das demandas sociais, possuíam gastos que os fizeram continuar dependentes da União, só que, desta vez, sob a forma de endividamento. Tal prática, evidentemente, com o dito “esvaziamento financeiro da União”, sofreu a alta nos juros dos empréstimos, ensejando o mencionado desequilíbrio fiscal.

A partir de 1983, com o advento da Emenda Constitucional nº 23/1983, é possível observar uma continuidade do processo de descentralização dos recursos iniciado ao final da década de 1970, haja vista a elevação dos percentuais do FPE e do FPM para 12,5% e 13,5%, respectivamente, em 1984 e para 14% e 16%, de 1985 em diante. Entretanto, não se pode atribuir tal descentralização unicamente ao aumento do montante transferido aos entes subnacionais, mas também à perda do poder de arrecadação da União. Pois, se de um lado, no período de 1983 a 1988, a União perdeu quase 10 pontos percentuais na sua participação no total da receita tributária disponível, no que diz respeito à participação na arrecadação dos três níveis de governo, caiu cerca de cinco pontos percentuais, no mesmo período (Giambiagi & Alem, 2008; Falleti, 2006; Varsano, 1996).

Em seu entendimento, Giambiagi & Alem (2008) apontam claramente a noção de “preferência”, por parte dos municípios, quanto à transferência de

recursos fiscais, em vez de uma inclinação à obtenção destes recursos via esforço tributário próprio. Isso, segundo ele, resultou num excessivo aumento das transferências, em face da omissão do governo federal no processo de concepção do novo sistema tributário.

No mesmo seguimento foi a edição da Emenda Constitucional nº 27/85.

Os Estados e Distrito Federal, com a emenda Constitucional 27, de 28 de novembro de 1985 foram contemplados com a competência para instituírem o imposto sobre a propriedade de veículos automotores, devendo repartir 50% (cinquenta por cento) do valor arrecadado com o Município no qual o veículo foi licenciado. A mesma emenda determinou que 70% (setenta por cento) da arrecadação do imposto federal sobre transportes deveria ser repartida, ficando os Estados, Distrito Federal e Territórios com 50% (cinquenta por cento) e os Municípios com 20% (vinte por cento) (Conti, 2001, p. 68).

Para Rezende (2001), as pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira se acentuaram após a recuperação da autonomia política de estados e municípios, alcançada em 1982. Com a aproximação da sucessão presidencial de 1985 e a transição do autoritarismo para a democracia, as demandas por autonomia financeira, reconhecidas então como indispensáveis ao exercício da autonomia federativa, ganharam maior força.

O mesmo autor atesta que o ímpeto descentralizante se favoreceu de uma espúria associação entre autoritarismo e centralização. Isso porque, em razão da longa duração do regime militar e das reformas centralizadoras por ele promovidas, a Assembleia Constituinte instalada no início de 1986, tendente a consagrar uma ruptura institucional com a antiga ordem, permitiu um domínio do capítulo tributário pelas forças da descentralização.

Adverte o autor que, em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados por aqueles que se favoreceram do

sistema criado em 1967, o qual privilegiava os estados mais pobres e os municípios de menor porte. Assim, em decorrência de confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram, não só alcançar seus objetivos, como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente (Rezende, 2001).

No mesmo seguimento, Afonso (2003) assevera que a descentralização foi imposta por circunstâncias políticas e não nasceu de uma estratégia macroeconômica deliberada, como mais um instrumento de uma política fiscal claramente definida e implementada sob comando das autoridades econômicas nacionais.

A descentralização, fiscal, financeira e administrativa, foi idealizada e implementada por uma motivação eminentemente política, simples e forte: seria o braço financeiro da redemocratização do País, partindo da idéia (simplista) de que a melhor maneira de afastar definitivamente o espectro da ditadura militar do horizonte político nacional seria esvaziar financeiramente o governo central (Afonso, 2003, p. 1).

Por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, no conflito entre aqueles que defendiam a descentralização de competências e os que queriam a descentralização da arrecadação, os municípios tiveram papel decisivo, haja vista a inclinação de sua maioria quanto à associação com aqueles que preferiam a maior participação nas receitas federais, em vez de maior competência para tributar. Tal conflito, dessa forma, foi solucionado com o esvaziamento do governo federal, o que, na opinião do autor, reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional – às expensas da União -, mas, por outro lado, ampliou em muito os já graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha dessas transferências (Rezende, 2001).

QUADRO 3 Discriminação das rendas tributárias na Constituição de 1988

ENTES FEDERATIVOS	DISCRIMINAÇÃO HORIZONTAL DE RENDAS - COMPETÊNCIA IMPOSTA PRÓPRIA			DISTRIBUIÇÃO VERTICAL DE RENDAS- COMPETÊNCIA IMPOSITIVA ALHEIA	
	PRIVATIVA	COMUM	RESIDUAL (PRIVATIVA)	TRANSFERÊNCIAS DIRETAS	TRANSFERÊNCIAS INDIRETAS
<b>UNIÃO FEDERAL</b>	- I.I. - art. 153, I - I.E - art. 153, II - I.R - art. 153, III - I.P.I. - art. 153, IV - I.O. F. - art. 153, V - I.T.R. - art. 153, VI (transferível aos Municípios EC 42/03) - I.G.F. - art. 153, VII (não instituído) - Emp. Comp. - art. 148 - Cont. Sociais - art. 149 (Interventivas, Cooperativas e Econômicas, inclusive para custeio de seguridade social - art. 195)	- Taxas - art. 145, II - Cont. Melhoria - art. 145, III	- Imp. Inominados - art. 154, I - Imp. Extraord. - art. 154, II - Cont. p/ Custeio da Seguridade Social - art. 195, § 4º		
<b>ESTADOS - MEMBROS E DISTRITO FEDERAL</b>	- I.T.D. - art. 155, I - I.C.M.S. - art. 155, II - I.P.V.A. - art. 155, III - A.I.R.E. - art. 155, II (extinto pela EC 03/93) - Cont s/ remuneração dos servidores - art. 149, parágrafo único * O D.F. acumula as competências privativas dos Municípios - art. 147	- Taxas - art. 145, II - Cont. Melhoria - art. 145, III		- IRF s/ Rendimento dos Servidores (100%) - art. 157, I - Imp. Inomin. (20%) - art. 157, II - I.P.I - Exportações (10%) - art. 159, II - I.O.F. - Ouro (30%) - art. 153, § 5º, I - CIDE - Petrol. (29%) - art. 159, III (EC 44/04)	- I.R. e I.P.I. (21,5%): Fundo de Particip. Dos Est. e D.F. - art. 159, I "a" - I.R. e I.P.I. (3%): Financiamento para produção nas regiões N., NE. E CO. - art. 159, I, "c"
<b>MUNICÍPIOS</b>	- I.P.T.U. - art. 156, I - I.T.B.I. - art. 156, II - I.S.S. - art. 156, III - I.V.V.C. - art. 156, IV (extinto pela EC 03/93) - I.T.R. - art. 153, VI (se transferido pela UF:EC 42/03) - COSIP - art. 149-A (EC 39/02) - Cont. s/ remuneração dos serviços - art. 149, parágrafo único	- Taxas - art. 145, II - Cont. Melhoria - art. 145, III		- IRF s/ Rendimento dos Servidores (100%) - art. 158, I - I.T.R (50%) - art. 158, II - I.P.V.A. (50%) - art. 158, III - I.C.M.S. (25%) - art. 158, IV - I.P.I. - Exportações (25% dos 10% repassados pela União aos Estados) - art. 159, §3º - I.O.F. - Ouro (70%) - art. 153, §5º, II - CIDE-Petrol. (25% dos 29% repassados pela União aos Estados) - art. 159, §4º (EC 42/03 e 44/04)	- I.R. e I.P.I. (22,5%): Fundo de Particip. dos Municípios - art. 159, I, "b" - I.R. e I.P.I. (3%): Financiamento p/ produção nas regiões N., NE. E CO. - art. 159, I, "c"

Fonte: Adaptado de Lobo (2006, p. 123)

A Constituição Federal de 1988 teve como um de seus objetivos o fortalecimento da Federação, com reflexos no aumento no grau de autonomia fiscal dos estados e municípios e na descentralização dos recursos tributários disponíveis. A redução dos recursos disponíveis para a União, dessa forma, se deveu não somente ao aumento das transferências tributárias, mas também à limitação de suas bases impositivas (Giambiagi & Alem, 2008).

Considerando a excessiva ampliação das transferências e, ainda, denunciando a inexistência de meios legais e financeiros para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos, Giambiagi & Alem (2008) acreditam ter a Constituição de 1988 contribuído para uma queda na qualidade do sistema tributário.

Tal queda é percebida a partir da constatação de que a União passou a empreender esforços no aumento de alíquotas e na criação de tributos que não tinham sua receita compartilhada com os demais entes. “Neste sentido, houve uma tendência de reintrodução pelo governo central de impostos cumulativos, principalmente na forma de contribuições sociais.” (Giambiagi & Alem, 2008, p. 259).

Como forma de elucidar a comparação entre os dois sistemas, compete consultar o QUADRO 4.

QUADRO 4 Federalismo fiscal no Brasil: 1967 e 1988

	Competências tributárias		Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas	
	1967	1988	1967	1988
<b>UNIÃO</b>	Renda-IR Produção Industrial IPI Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica Transporte e Telecomunicações Minerais- IVM Operações Financeiras Importação Exportação Propriedade Rural- ITR	Renda Produção Industrial - - Operações Financeiras Importação Exportação Propriedade Rural Grandes Fortunas Lucro (Contrib. Social) Faturamento (Lucro (Contrib. Social) Faturamento (Contrib. Social)	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR+IPI)  Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR+IPI)  40% do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios  Receita do ITR atribuída aos Municípios	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR+IPI)  Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR+IPI)  Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)*  50% da Receita do ITR atribuída aos Municípios
<b>ESTADOS</b>	Circulação de Mercadorias- ICM  Transmissão de Propriedade Imobiliária	Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –  Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>causa-mortis</i>  Propriedade de Veículos - IPVA-  Adicional do IR Federal	20% do ICM atribuído aos Municípios  50% do IPVA atribuído aos Municípios	25% do ICMS atribuído aos Municípios  50% do IPVA atribuído aos Municípios
<b>MUNICÍPOS</b>	Prestação de Serviços  Propriedade Imobiliária Urbana	Prestação de Serviços  Propriedade Imobiliária Urbana  Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>intervivos</i>		

(\*) Compensação pela imunidade tributária à exportação de manufaturados.

Fonte: Adaptado de Rezende (2001, p. 336), com base na Constituição Federal de 1967 e de 1988.

Assim como Rezende (2001), Giambiagi & Alem (2008) entendem que o processo de descentralização, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a Constituição de 1988, não foi conduzido pelo poder central, mas pelos estados e, principalmente, pelos municípios. Entretanto, ainda assim, considera que o aumento das transferências federais e estaduais para os municípios não tem desestimulado seu esforço de arrecadação própria.

Sobre a quem, de fato, deveria ser atribuída a condução do processo de descentralização no período abordado, Almeida (2005) pondera que:

Embora a força de governadores e prefeitos tenha crescido de modo significativo, durante a transição do autoritarismo para a democracia, a existência de normas constitucionais favorecendo a descentralização não pode ser explicada apenas por sua influência direta. Os governadores foram ativos durante os trabalhos da Constituinte, assim como o foram os prefeitos, suas associações e seus assessores. De outra parte, cerca de metade dos constituintes ocuparam previamente postos nos governos e/ou assembleias subnacionais<sup>33</sup>. Mas o apoio à descentralização era mais amplo e incluía as forças políticas mais importantes, tivessem ou não relação com interesses subnacionais. Democracia com descentralização era uma idéia-força e como tal tinha gravitação própria (Almeida, 2005, p. 32).

A autora entende que o processo de descentralização fiscal ocorrido neste período se deve muito mais aos anseios de descentralização de forças democráticas, as quais acreditavam na possibilidade de fortalecimento das

---

<sup>33</sup> De acordo com Rodrigues (1987, p. 49-62) in: Almeida (2005, p. 30), 21% dos constituintes haviam sido vereadores e 37%, deputados estaduais, enquanto 15% tinham experiência prévia em administrações municipais e 36%, em administrações estaduais.

instâncias subnacionais, em especial dos municípios, como forma de permitir que os cidadãos influenciem as decisões e exerçam controle sobre os governos locais, reduzindo assim a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

Outro ponto a ser ressaltado é o fato de que os recursos transferidos passaram a não apresentar nenhuma vinculação com gastos específicos, configurando-se, assim, uma situação inversa do que ocorreu na época do alto nível de centralização do regime militar, quando a maior parte dos recursos subnacionais estava sujeita a vinculações. Na Constituição de 1988, o que houve, de fato, foi um significativo aumento das vinculações, desta vez, dos gastos da própria União (Giambiagi & Alem, 2008).

Ao tentar explicar a trajetória percorrida pelo Brasil em termos de centralização e descentralização fiscal, importa abordar a existência de correlação entre o grau de centralização do sistema tributário e o regime político sob o qual ele se desenvolve, sem deixar de ponderar, entretanto, sobre a existência de entendimentos que denunciam o fato de o regime político não ser a única força transformadora do federalismo fiscal, em termos de centralização e descentralização.

Assim, cumpre mencionar que não foram encontrados entendimentos que negassem a existência de interdependência entre o regime político e o sistema tributário, tendo em vista a sua evidente correlação. O que se observa, no caso, é a advertência de muitos autores quanto a equívocos cometidos neste tipo de correlação, os quais levam a crer que o regime político seria fator único e determinante da centralização/descentralização fiscal, quando, na verdade, tal assertiva não se comprova de forma conceitual, nem empiricamente.

Destarte, muito embora o exercício da democracia tenha como base de sustentação, no sistema federativo, as associações entre

descentralização/democracia e centralização/autoritarismo, elas não são lineares (Bovo, 2000), pois:

Se, por um lado, a centralização significa concentrar recursos, competências e poder decisório na esfera do poder central, por outro, descentralizar tem o sentido de transferi-los, total ou parcialmente, para outras esferas de governo. Entendida dessa forma, poderia afirmar-se que a centralização é antidemocrática, uma vez que abre espaços para a dominação política. Porém, não existe nenhum mecanismo intrínseco à descentralização que garanta que a transferência de recursos ou competências implique necessariamente na inexistência de dominação. Transferir recursos do poder central para as esferas descentralizadas pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir a dominação no interior destes subsistemas (Bovo, 2000, p. 86).

Desse modo, do ponto de vista conceitual, assevera este autor que não há elementos que permitam sustentar uma relação de identidade entre descentralização e democracia, pois a descentralização não é o único meio possível de democratizar, assim como a democratização não se trata de consequência necessária da descentralização.

Nesse esteio, apesar de, muitas vezes, o processo de descentralização fiscal do país ser associado ao concomitante processo de democratização, sem as devidas ressalvas (p. ex: Giambiagi & Alem, 2008; Boff, 2005, 2006; Almeida, 2003; Guedes & Gasparini, 2007), não se pode deixar de mencionar que a interdependência entre esses dois processos não se dá de forma estrita. Isso porque o regime político não é o único fator determinante do grau de centralização fiscal e nem se pode assegurar que a descentralização garanta a autonomia dos entes locais.

Em trabalho sobre democracia e descentralização, Abrucio (2006, p. 78), mesmo partindo de uma definição de descentralização “como um processo

nitidamente político”, pondera que “a relação entre descentralização e democracia não é linear. Ela depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em um determinado país e em determinado tempo histórico.” (Abrucio, 2006, p. 87).

O mesmo autor, citando Marta Arretche (1996), afirma que a concretização dos ideais democráticos está muito mais correlacionada com a natureza das instituições responsáveis pelo processo decisório, em cada nível de governo, do que com o nível de governo encarregado pela gestão das políticas.

No mesmo seguimento, porém tratando especificamente do federalismo fiscal e transferências governamentais, Barrera & Roareli (1995) advertem ser digno de nota o fato de que os diagnósticos sobre o sistema tributário trazem implícita a ideia de que as estruturas altamente centralizadas – como a que foi instituída nos anos 1960 – são próprias de regimes autoritários, enquanto as estruturas mais descentralizadas são próprias de regimes democráticos. Afirma que, na prática, contudo, não se verifica um padrão único de distribuição nos sistemas federativos.

O que se verifica, no caso brasileiro, é uma conexão entre a descentralização e a democratização, em razão de um contexto histórico (meados dos anos 1980), em que a discussão do processo de descentralização ganhou força com o processo de redemocratização do país. Pois, assim como também advertido por Rezende (2001), a disseminação do tema deve-se, em grande parte, à sua incorporação como plataforma política dos governos de oposição eleitos em 1982 (Bovo, 2000). O que não significa que se possa fazer uma associação direta entre descentralização e democracia em todo e qualquer caso.

Em face da conjuntura política daquele momento,

A descentralização é relacionada à democratização, fator de permeabilização da esfera pública ao controle social. A

palavra “descentralização”, nesse momento, assume seu significado de transferência de poder, e não mais o que dela fizeram os governos autoritários, que preconizavam a descentralização da execução e a centralização normativa e de comando, propondo, de fato, apenas a desconcentração do poder ... Assim, crescia a reivindicação dos governos regionais e locais para a descentralização dos recursos, através da reforma tributária que permitisse uma maior autonomia dos Estados e Municípios (Junqueira & Inojosa, 1990, p. 9 apud Bovo, 2000, p. 88).

Também em consideração da conjuntura política, só que, desta vez, num plano global, Mendes (2007) relembra:

Algumas circunstâncias do momento histórico em que se deu a redemocratização foram determinantes para o modelo de Estado que se criou a Carta de 1988. A sua promulgação ocorreu em 5 de outubro de 1988, um ano antes da queda do muro de Berlim (...).

Fosse a nova Constituição escrita no início dos anos 90, possivelmente o seu texto seria menos influenciado pelo ideal de um Estado grande, assistencialista e nacionalista (Mendes, 2007, p. 127).

Assim, o fato de a descentralização ocorrida no país ter se dado em momento de intenso debate sobre a redemocratização, atesta somente a existência de uma correlação entre estes dois conceitos num determinado contexto. O que não é suficiente para a comprovação de uma estrita interdependência entre ambos.

Outro ponto debatido na literatura sob levantamento consiste nas disfunções inerentes ao sistema de partilhas, especificamente sobre os critérios utilizados em tal intento. Pois há quem entenda que tal descentralização consiste num obstáculo ao bom aproveitamento dos recursos públicos e ao conseqüente desenvolvimento do país. Mendes (2007), por exemplo, denuncia as distorções inerentes às transferências fiscais, enviesadas em favor de pequenos municípios,

o que estimula a fragmentação de grandes municípios em entidades menores, multiplicando as máquinas administrativas e reduzindo as escalas de operação.

Enquanto na maioria das federações as transferências representam aproximadamente 30% da receita local, no Brasil essa participação supera os 60%, sendo que em 73% dos municípios tal participação supera os 85%<sup>34</sup>.

A literatura econômica já mostrou que o uso excessivo de transferências induz ao aumento e à deterioração na qualidade do gasto dos governos locais (Mendes, 2007, p. 133).

Esta estruturação do modelo de transferências vem a desencadear o que se chama de “onda emancipacionista”, assunto que será mais bem desenvolvido no subperíodo 1990-1993, abordado como um dos motivos de recentralização ocorrentes no Brasil na referida época.

Admitir a natureza distributiva do FPM<sup>35</sup> não significa ignorar as distorções relacionadas a tais critérios de repartição de receitas:

Barrera & Roarelli (1995) citam o exemplo de Londrina (PR), Município que em 1991 contava com 389 mil habitantes e estava classificada em 93º lugar entre os 500 Municípios mais desenvolvidos do país. Este Município recebeu recursos do FPM superiores aos de São João do Meriti e Duque de Caxias com populações de 424 mil e 665 mil habitantes, respectivamente, e que apresentavam níveis de infra-estrutura e de qualidade de vida bem inferiores aos de Londrina.

A diferença do volume de transferência do FPM entre esses Municípios explica-se pelo peso relativo do fator inverso da renda per capita no cálculo do índice de participação.

Como este exemplo não é um caso isolado, fica demonstrada a ineficiência dos critérios de distribuição do FPM, uma vez que não retratam as reais necessidades de recursos dos Municípios, especialmente os de maior porte (Bovo, 2000, p. 121-122).

---

<sup>34</sup> Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>35</sup> Vide anexo 01: “Critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios”

Em estudo realizado sobre as transferências fiscais no Brasil, conclui Prado (2006, p. 227):

Os instrumentos redistributivos do sistema, como se viu, não se aproximam minimamente de lograr sequer um objetivo rústico e básico como a aproximação das receitas per capita entre localidades. Aceitando-se, alternativamente, a proposição de que deveria existir uma certa progressividade na distribuição, beneficiando localidades maiores, o sistema evidentemente agride (em boa parte, por ação direta de seu “braço” redistributivo, o FPM) ao criar “miniparaísos fiscais” e conceder renda relativamente menor para grandes Municípios (Prado, 2006, p. 227).

Em estudo da repartição das receitas tributárias via transferências fiscais, Di Pietro (2004) conclui que as transferências governamentais já extrapolaram seus objetivos, centrados principalmente na diminuição das desigualdades regionais, sem que se tenha atingido o ideal perseguido.

Isso se explica pelo fato de que, ao lado da crescente necessidade de prestação de serviços por entes periféricos, ainda que tal realidade seja bastante desordenada, os recursos transferidos acabam alcançando os entes que poderiam otimizar sua fonte de receitas tributárias própria, liberando recursos a serem transferidos a regiões incapazes de se sustentarem.

É obvio, pois, que a solução desse problema passa pela reelaboração de critérios para transferências, além de mais uma clara divisão de encargos. Contudo, reitera-se que a situação ótima, pautada no ideal de federalismo, depende sobremaneira de uma nova repartição das fontes de arrecadação, voltada a possibilitar a autonomia de fato dos entes subnacionais que poderiam produzir suas próprias receitas (Di Pietro, 2004, p. 98-99).

Conforme se observa, os critérios de repartição das receitas sob transferência desagradam tanto aqueles que voltam suas atenções para o favorecimento indevido de pequenos municípios e as disfunções que isso implica, como os que têm como preocupação primordial a atenuação das desigualdades regionais.

Como explicação para tais descontentamentos, Lima (2007) atenta para o fato de que o atual modelo de federalismo fiscal (Constituição de 1988) repousa nos fundamentos da reforma de 1967 e que os conflitos ora enfrentados no terreno tributário se dão pelas modificações incompletas do mesmo, em uma conjuntura econômica e política completamente diversa (Lima, 2007).

O que se quer dizer é que, embora a Constituição de 1988 tenha descentralizado as receitas tributárias, favorecendo os municípios, os critérios de repartição das receitas, instituídos pela reforma dos anos 1960, não foram alterados em sua essência<sup>36</sup> (Bovo, 2000).

As modificações no federalismo fiscal brasileiro, muito embora promovam uma redistribuição governamental dos recursos, não atendem aos requisitos de equalização fiscal e criação de níveis mais homogêneos na capacidade final de gastos das esferas subnacionais de governo. Pelo contrário, de modo geral, as pesquisas apontam que as transferências redistributivas, que não guardam relação com as bases tributárias dos governos subnacionais – FPE e FPM, o sistema de cota parte estadual, o SUS e o Fundef -, embora promovam a realocação de recursos de áreas mais ricas para as menos desenvolvidas do país, o fazem de maneira aleatória, reproduzindo desigualdades entre unidades

---

<sup>36</sup> As regras sobre o cálculo da distribuição das receitas dos fundos de participação viriam a ser modificadas pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981 e pelas Leis Complementares nº, 62/1989, 71/1992 e 74/1993, porém, sem a alteração da natureza dos critérios estabelecidos na década de 1960.

da federação tão grandes quanto as observadas na arrecadação inicial (Lima, 2007).

Lobo (2006), em alusão à complexidade inerente à compreensão das transferências fiscais, considera que a vigente Constituição Federal traz um intrincado sistema de repasses diretos e indiretos. Assim, conforme atesta Arretche (2004, p. 19), ao analisar os estudos feitos por Gomes & MacDowell (1997, p. 11) e Prado (2001, p. 55), a avaliação do total da receita disponível em alguns municípios em relação à sua população (receita disponível *per capita*) é suficiente para demonstrar as disparidades existentes entre eles, onde deveria haver uma equitativa distribuição dos recursos.

Dessa forma, considerando os entendimentos acerca da repartição de recursos, sob as diferentes formas de transferências fiscais, embora não haja um consenso, todos parecem identificar desequilíbrios inerentes à tal sistema.

Outro ponto de vital importância para a temática central abordada é a repartição do ICMS. A reforma tributária de 1988 aumentou a participação dos municípios, de 20%, para 25% do ICMS arrecadado pelos estados. No entanto, o critério de distribuição foi mantido, de modo que 75% dos recursos são repassados com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor adicionado total do estado. Os 25% restantes são definidos de acordo com critérios estabelecidos pelos poderes Executivo e Legislativo de cada estado (Barrera & Roareli, 1995; Bovo, 2000).

Sendo assim, os recursos transferidos dos Estados para os Municípios configuram uma transferência de natureza compensatória, desde que, sendo o valor adicionado o critério preponderante de distribuição, retornam aos Municípios os recursos gerados por meio das atividades econômicas existentes em seu território. Além disso, esse retorno é uma forma de compensação aos governos locais pelos esforços e custos decorrentes da criação e manutenção de infra-estrutura

de serviços que servem às atividades produtivas locais<sup>37</sup>  
(Bovo, 2000, p. 118).

Uma das principais objeções a tal critério de distribuição referia-se ao peso atribuído ao fator valor adicionado, com base no fundamento de que esta forma de distribuição favorecia os municípios mais industrializados. Porém, este problema foi parcialmente contornado, mediante a introdução de novos componentes e a manipulação das ponderações dos diversos elementos utilizados no cálculo do índice de participação dos municípios no ICMS (Barrera & Roareli, 1995).

Tendo em vista a multiplicidade de questões trazidas pela bibliografia levantada, compete mencionar, acima de tudo, que é possível identificar um inegável consenso quanto à percepção de que o subperíodo estudado trata-se, de fato, de uma etapa em que o país tendeu a um processo de descentralização fiscal, com uma política tributária que fortalece o processo de municipalização, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, a qual eleva o município à condição de ente federativo.

Registra-se, portanto, o inicial desequilíbrio fiscal decorrente do esvaziamento financeiro da União e o conseqüente aumento dos juros sobre o endividamento subnacional, seguido de aumento dos percentuais dos fundos de participação.

A descentralização fiscal ocorrida foi considerada por uns como um processo desarticulado, impulsionada pelos entes subnacionais e, por outros, como sendo parte de um avanço das forças democráticas que visavam, por meio

---

<sup>37</sup> A principal crítica que tem sido feita aos critérios de distribuição do ICMS, desde a sua instituição nos anos 60, refere-se ao peso atribuído ao valor adicionado que beneficia os municípios mais industrializados. Por esta razão, as críticas e as pressões para alterações nos critérios têm partido sobretudo dos Municípios onde predominam as atividades agrícolas (Bovo, 2000, p. 118).

da descentralização fiscal, promover uma maior participação do cidadão nas decisões locais.

Outro ponto merecedor de importante ressalva é a interdependência existente entre a democratização e a descentralização fiscal, a qual deve ser compreendida especificamente dentro do contexto estudado, haja vista não se poder afirmar que num sistema tributário descentralizado existirá, necessariamente, uma democracia.

Não se pode falar, dessa forma, que exista uma relação de estrita determinação entre a democracia e a descentralização, ou seja, a consolidação de uma não significa uma contribuição direta e incondicionada para o fortalecimento da outra. Assim, muito embora seja admitida a interdependência entre ambas, uma não pode ser considerada o fator único de transformação da outra, haja vista não existir fundamento teórico que justifique tal determinação.

No que concerne aos critérios utilizados na distribuição das transferências fiscais, importa mencionar que, embora alguns se preocupem com o favorecimento dos municípios pequenos e outros com as disparidades regionais de modo geral, identificou-se um consenso no que diz respeito ao descontentamento quanto às disfunções inerentes aos critérios de repartição das receitas. Outros, por seu turno, atribuem tais disfunções ao fato de os critérios utilizados serem os mesmo instituídos na década de 1960.

Quanto à repartição de 75% do ICMS, destinado aos municípios, ser distribuída com base, principalmente, no valor adicionado, alguns entendem ser justo, pois serve como forma de compensar o investimento dos municípios em infraestrutura de serviços para as atividades produtivas e outros consideram injusto, pelo fato de tal critério favorecer os municípios industrializados.

O que se pode observar da bibliografia sob análise, no presente subperíodo (1981-1989), é que a proposta de descentralização fiscal do país se

deu de forma desarticulada, sem a clara e proporcional distribuição dos encargos entre os entes federativos. Seja por uma circunstância política de tentativa de maximização de receitas pelos entes subnacionais, ou por uma engrenagem de forças democráticas com vistas à participação popular, não se pôde identificar um reconhecimento dos efeitos desta descentralização.

No âmbito das transferências fiscais – principal dimensão analítica escolhida para este levantamento -, muito embora tenha havido uma elevação da participação dos municípios na arrecadação total dos três entes (FIGURAS 5 e 6), não se verifica uma superação das desigualdades a que a municipalização se propõe. Os descontentamentos e divergências quanto aos critérios utilizados nas diversas formas de transferências levam a crer que a proposta descentralização não atingiu o grau de consolidação pretendido, ao menos no decorrer deste subperíodo, que vai de 1981 a 1989.

**Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

**a) Esvaziamento da União**

- Desequilíbrio fiscal no começo da década de 1980, em razão do esgotamento financeiro da União (Andrade Filho, 2002; Santos Filho, 1996) e consequente aumento dos juros, gerando dificuldades quanto ao endividamento subnacional (Boff, 2005; Andrade Filho, 2002).

**b) Aumento das transferências**

- Elevação do percentual dos fundos de participação, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 23/1983 (Giambiagi & Alem, 2008; Falleti, 2006; Varsano, 1996).

### **c) Responsáveis pelo processo de descentralização**

- Descentralização fiscal como um processo impulsionado pelos entes subnacionais (Conti, 2001; Giambiagi & Alem, 2008), principalmente, pelos municípios menores que se favoreceram do modelo de transferência instituído em 1967 (Rezende, 2001), sendo a descentralização, portanto, imposta por circunstâncias políticas, sem um planejamento articulado (Afonso, 2003).

- Descentralização fiscal como um processo impulsionado não só pelos entes subnacionais, mas por forças democráticas que acreditavam na descentralização fiscal como forma de promover a participação do cidadão nas decisões locais, diminuindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (Almeida, 2005).

### **d) Qualidade do sistema tributário**

- Aumento excessivo das transferências e perda da qualidade do sistema tributário, em relação ao implementado na década de 1960 (Rezende, 2001; Giambiagi & Alem, 2008).

### **e) Condicionantes**

- Desvinculação dos recursos transferidos e vinculação dos gastos da União (Giambiagi & Alem, 2008).

### **f) Democratização e descentralização**

- Associação entre democratização e descentralização fiscal sem a ressalva de que se trata de uma correlação pontual e não uma regra geral (Giambiagi & Alem, 2008; Boff, 2005; Almeida, 2005; Guedes & Gasparini, 2007).

- Ponderação sobre a interdependência entre descentralização fiscal e democratização, afirmando que esta não se dá de forma estrita, sendo tal correlação limitada ao contexto estudado e não uma regra geral (Bovo, 2000; Barrera & Roareli, 1995; Rezende, 2001; Junqueira & Inojosa, 1990; Mendes, 2007).

**g) Critérios de distribuição das transferências**

- Disfunções nas transferências fiscais inerentes ao processo de descentralização: seja por favorecer pequenos municípios (Mendes, 2007); ou não conseguir atenuar as desigualdades regionais (Bovo, 2000; Prado, 2006; Arretche, 2004; Di Pietro, 2004).

- Disfunções nas transferências fiscais atribuídas ao fato de os critérios na distribuição das receitas serem os mesmos daqueles instituídos na reforma tributária dos anos 1960 (Lima, 2007; Bovo, 2000; Boff, 2005).

**h) Critério de distribuição do ICMS**

- Aumento na participação do ICMS, sendo 75% do montante repartido principalmente com base no valor adicionado:

- critério considerado justo por se tratar de uma forma de compensação aos governos locais pelos esforços e custos decorrentes da criação e manutenção de infraestrutura de serviços que servem às atividades produtivas locais (Bovo, 2000);

- critério injusto por privilegiar municípios industrializados (Barrera & Roareli,

1995).

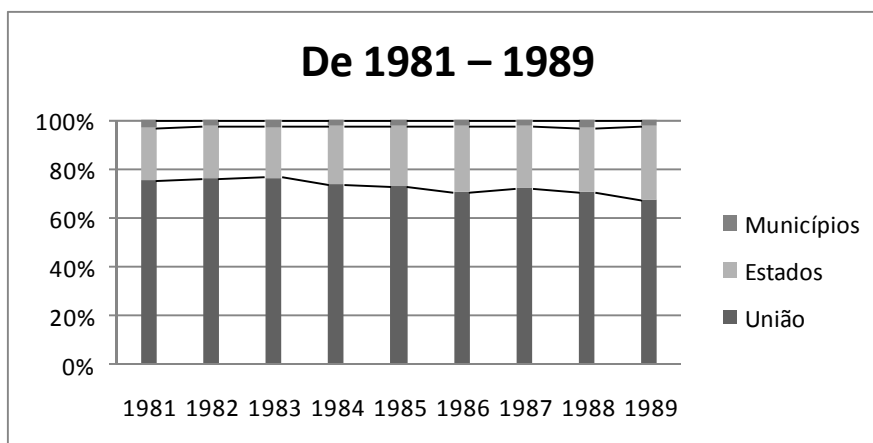


FIGURA 5 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 1981-1989

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

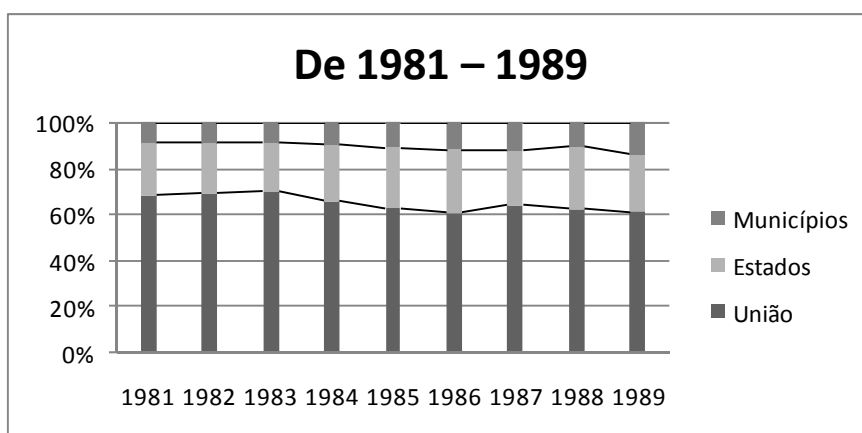


FIGURA 6 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 1981-1989

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

### 3.4 Subperíodo 1990-1993

#### Contexto Normativo:

- **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990:** “Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.”

- **Lei Complementar nº 71, de 03 de setembro de 1992:** “Dá nova redação ao art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que "estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências".

- **Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993.**

- **Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993:** “Estabelece normas sobre a fixação de coeficientes no Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências.”

- **Lei Ordinária nº 8.727, de 05 de novembro de 1993:** “Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.”

Segundo afirma Rezende (2001, p. 338), entre 1989 e 1992, a carga tributária nacional, inclusive as contribuições previdenciárias, manteve-se abaixo dos níveis alcançados no início da década de 1970. Em um cenário fiscal dominado por fortes restrições orçamentárias no plano federal, as expectativas de que a descentralização das receitas fosse acompanhada de ampla e concomitante descentralização dos encargos públicos não se transformaram em realidade, apesar de alguns sinais positivos nessa direção. Como consequência das modificações aprovadas pela Constituição de 1988, a participação dos estados e principalmente dos municípios no bolo tributário nacional, em 1992, foi bem superior aos índices alcançados em 1989.

Ainda assim, a melhor posição relativa dos municípios na repartição do bolo tributário nacional foi insuficiente para impulsionar um processo abrangente de descentralização do gasto, de sorte a passarem a enfrentar renovadas pressões da União pela sua recomposição nesta seara (Rezende, 2001).

Por outro lado, ao contrário do que se esperava, a repartição de receitas não significou a acomodação municipal quanto à arrecadação proveniente de tributos da sua competência:

Importa destacar a magnitude do processo de municipalização. Contrariamente ao que nos faria pensar, o enorme incremento das transferências federais e estaduais para os municípios não comprometeu seu esforço próprio de arrecadação. Ao contrário, o esforço de arrecadação do conjunto dos municípios brasileiros concorreu para um crescimento de quase 100% na receita própria entre 1989 e 1992, ao mesmo tempo em que a receita disponível crescia pouco menos de 50%. Em consequência, a participação dos recursos próprios no orçamento municipal aumentou para cerca de 1/3 (Rezende, 2001, p. 339).

Tentando mostrar o “outro lado da moeda”, Boff (2005) assevera que os municípios, principalmente os de pequeno porte<sup>38</sup>, por ocasião da Constituição de 1988, passaram a depender quase que exclusivamente dos recursos repassados por outras esferas do governo, ficando em segundo plano a arrecadação dos tributos sob sua competência.

Registre-se que esses dois posicionamentos não são contraditórios. A contradição reside no fato de que, embora tenha ocorrido um aumento das receitas municipais, os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais foram se concentrando nas mãos do governo federal, ao mesmo tempo em que as demandas por maior descentralização das responsabilidades nessa área passam a exigir uma maior resposta de estados e de municípios. Assim, a capacidade destes de reagirem a tais demandas ficava na dependência do acesso a recursos administrados pela União (Rezende, 2003a).

Destarte, o que se pode observar é uma constatação de aumento do esforço arrecadatório próprio dos municípios, seguida de uma constatação de que os municípios estão mais dependentes das receitas da União.

Tais constatações, ao invés de se contradizerem, se complementam, pois, se considerado o fato de que houve um acréscimo na descentralização das responsabilidades, esta descentralização gera uma reação de maior esforço arrecadatório do município – apesar de estes passarem a contar com uma maior

---

<sup>38</sup> Dentre as diversas classificações, pode-se usar a do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul:

- Municípios de pequeno porte 1 (até 20.000 habitantes);
- Municípios de pequeno porte 2 (de 20.001 a 50.000 habitantes);
- Municípios de médio porte (de 50.001 a 100.000 habitantes);
- Municípios de grande porte (de 100.001 a 900.000 habitantes);
- Metrópole (mais de 900.000 habitantes).

[www.sjds.rs.gov.br/arquivos/1241554617Orientacoes\\_e\\_Relatorio\\_de\\_Deliberacoes\\_Co nferencias\\_2009\\_\\_\\_CEAS\\_RS.doc](http://www.sjds.rs.gov.br/arquivos/1241554617Orientacoes_e_Relatorio_de_Deliberacoes_Co nferencias_2009___CEAS_RS.doc) (Acessado em 22.04.2009)

monta das transferências fiscais - concomitantemente ao aumento da dependência financeira junto à União.

Outro aspecto essencial à caracterização do presente subperíodo é a verificação, no início dos anos 1990, do surgimento de propostas de recentralização fiscal, mesmo tendo se passado tão pouco tempo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Bovo, 2000).

Esse ponto de inflexão nos anos 90 – que está transformando um projeto de descentralização do poder e de redemocratização desenhado nos anos 80, para um projeto de recentralização – hoje consubstanciado em várias propostas de reforma tributária – é um dos marcos da mudança do caráter da descentralização: de um meio para resolver problemas para um problema a resolver (Bovo, 2000, p. 29, grifo nosso).

Um dos pontos em que se verifica esse processo de recentralização é na alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993, a qual, modificando o artigo 167, § 4º, da Constituição de 1988, prevê hipóteses de retenção das transferências fiscais, conforme atesta Conti, em análise de trabalho sobre as normas constitucionais, de Ferraz Júnior (2007):

O texto do artigo ora analisado prevê duas hipóteses, a saber: a vinculação de receitas próprias e transferidas das unidades subnacionais à prestação de garantia ou contragarantia à União, bem como a vinculação das mesmas receitas ao pagamento de débitos para com esta. Embora as hipóteses sejam distintas, a questão fundamental é a mesma: a possibilidade de a União receber diretamente os recursos das unidades subnacionais para pagamento de dívidas das quais seja credora (Conti, 2001, p. 122).

Entende o autor pela violação ao princípio federativo, em razão de supressão da autonomia financeira municipal proporcionada por tal tipo de retenção.<sup>39</sup>

Vistas as formas de vinculação estabelecidas em sede da recentralização fiscal do país, compete trazer outra questão de fundamental importância para tal processo, abordada na literatura, qual seja, a denúncia de que a União, por possuir competência relativa a contribuições, vem instituindo diferentes tributos que, em verdade, não se caracterizam como contribuições, incidindo, portanto, numa forma de evitar a transferência de recursos aos estados e municípios (Eliali, 2005; Vedana, 2002; Azevedo & Melo, 1997; Melo, 1996).

Tal problema se põe a desnaturar a espécie tributária<sup>40</sup> em si, a qual deve manter o mínimo de ligação com a atuação estatal e/ou com a fonte da receita, uma vez que, não se transfere aos demais entes parte do montante arrecadado, por não se qualificar como “imposto”. Os autores vislumbram a possibilidade de uma crescente substituição de impostos da União por contribuições, que não estejam sujeitas a qualquer repartição (Eliali, 2005; Vedana, 2002; Azevedo & Melo, 1997; Melo, 1996).

Apesar de extrapolar os limites temporais do subperíodo ora analisado, compete pontuar as considerações trazidas por Melo (2005, p. 828), o qual identifica que até o final da década de 1990, dois terços de toda a receita arrecadada pela Receita Federal, viriam das contribuições sociais, conforme demonstra a FIGURA 7:

---

<sup>39</sup> Esta temática será novamente abordada por ocasião do estudo da Emenda Constitucional nº 29/2000, no correspondente subperíodo, em razão de a mesma alterar, novamente a redação do artigo 167, da Constituição de 1988.

<sup>40</sup> Vide anexo II: “Classificação das espécies tributárias”

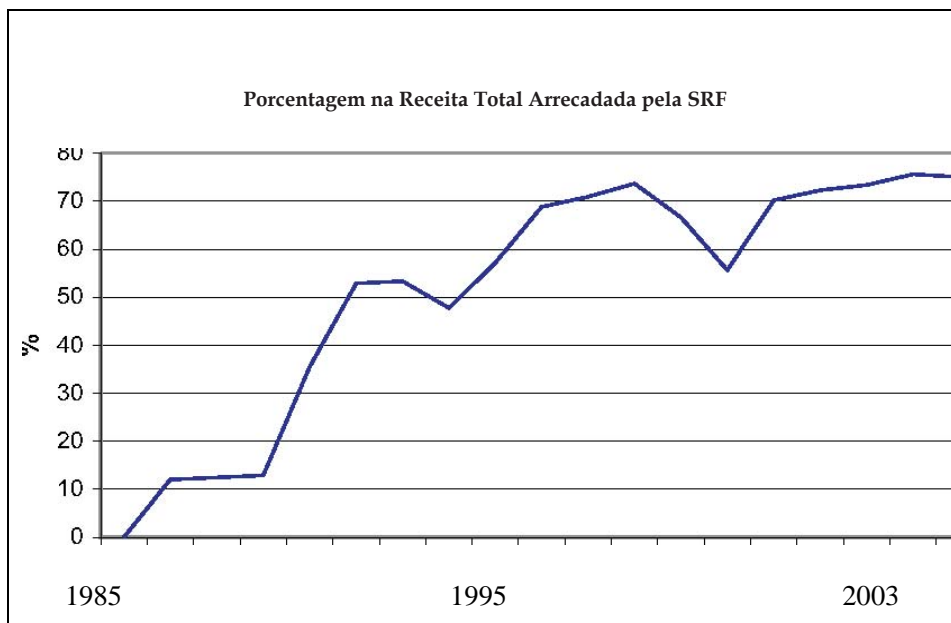


FIGURA 7 Evolução do percentual das contribuições sociais na arrecadação total<sup>41</sup>

Fonte: Melo (2005, p. 858), a partir de dados primários disponíveis em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)

Santos (2008), em análise do decréscimo sofrido pela União na receita tributária disponível, em favor dos estados e municípios, pontua que o governo federal jamais se conformou com os avanços obtidos em 1988 e não conseguiu conviver com o novo modelo de federação. Segundo ela, para a União, os avanços institucionais obtidos pelos estados e municípios foram vistos como “ganho” deles e “perdas” inaceitáveis para si. Analisando a conjuntura política constitucional a partir de 1988, e em harmonia com o pensamento esboçado por

<sup>41</sup> Embora o gráfico trate de período além do abrangido neste sub-período, optou-se pela sua transcrição, em razão de a questão da elevação das contribuições sociais ser tratada aqui de forma mais oportuna.

Elali (2005), a autora acusa o governo federal de tentar compensar suas perdas por meio da maximização de tributos não partilhados com os estados e os municípios, dentre os quais, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a então Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Lopes Filho (2003), por seu turno, aponta que as verbas advindas da arrecadação das contribuições sociais deveriam ser efetivamente destinadas à Seguridade Social, de modo que a subtração dos recursos da saúde, previdência e assistências social, para formar o “superávit primário”, trata-se de um conceito construído para reservar recursos para o pagamento da dívida pública mobiliária do país, cujos principais credores são instituições financeiras, nacionais e estrangeiras.

Almeida (2005), partindo de outra visão sobre tais entendimentos, afirma que:

O crescimento das contribuições sociais não é evidência de recentralização, como afirmam alguns analistas. Ele é antes expressão da dificuldade em alterar o padrão da descentralização fiscal estabelecido pela Constituição de 1988. O governo federal expandiu as contribuições sociais porque tinha dificuldades em reduzir significativamente, em seu benefício, a parcela de receitas tributárias compartilhadas com estados e municípios (Almeida, 2005, p. 35)

Rezende (2003b), também com uma visão mais condescendente, admite a criação das contribuições sociais por parte da União como uma forma de escapar às determinações constitucionais, porém, atribui tal ocorrido à

necessidade de manutenção do superávit primário<sup>42</sup> e de implementação do ajuste fiscal, tendo em vista a dificuldade de se implementar cortes mais profundos nos gastos.

O que não se pode deixar de mencionar é o aumento das contribuições sociais – as quais não são repartidas com os entes subnacionais. Muito embora não acarrete uma redução do percentual transferido aos municípios, isso não deixa de significar uma centralização da receita total nas mãos da União, haja vista que, proporcionalmente, uma menor fatia da receita total arrecadada no país vai ser transferida aos municípios.

Outro ponto que volta à tona na literatura, referente a este subperíodo, é a questão das desigualdades regionais. Registrando-se que, muito embora tenha ocorrido uma significativa evolução dos percentuais dos Fundos de participação no montante arrecadado, conforme demonstra a TABELA 1, os critérios de repartição utilizados nas transferências fiscais, continuam sendo alvo de crítica por grande parte da literatura.

---

<sup>42</sup> O conceito de superávit primário é definido como o correspondente à diferença entre receitas e despesas totais do setor público consolidado, excluindo-se os gastos com o pagamento de juros da dívida pública. Nesse sentido, seu cálculo leva em consideração os seguintes grandes grupos de receita e despesa: (i) receitas do Governo Federal administradas pela Secretaria da Receita Federal e os gastos primários do Governo Federal tais como pessoal, despesas correntes, despesas de capital e investimentos; (ii) contribuições e despesas da seguridade social; (iii) receitas próprias e despesas dos estados e municípios; (iv) receitas não-financeiras das empresas públicas e despesas primárias.

Conforme o conceito em vigor e em que pese a importância do investimento como fator indutivo do crescimento econômico, em particular aqueles relacionados à melhoria e ampliação da infra-estrutura de transportes do país, tanto os investimentos do setor público quanto aqueles realizados pela empresas estatais são contabilizados para cálculo do superávit primário (SISTEMA PRESS CLUB, 2004. In: <http://www.pressclub.com.br/exibeNoticia.asp?id=5992&key=itho>)

TABELA 1 Evolução dos percentuais de participação dos Fundos de Participação no montante arrecadado.

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/75	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88*	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

(\*) Até 4.10.88 Fonte: Ministério da Fazenda. In: Conti (2001, p. 85)

O estudo de Barrera & Roareli (1995) foi conclusivo ao apontar que, do conjunto de transferências tributárias, apenas os fundos de participação apresentam *certo perfil redistributivo*. No entanto, essa afirmação se sustenta no caso de avaliar o caráter redistributivo do sistema, seguindo o critério de que maiores recursos devem ser destinados a regiões de menor renda relativa.

Os dados demonstram que os estados e municípios da região Nordeste foram beneficiados, em 1991, com 39% do total de recursos de tais fundos. Quando somados aos índices referentes às regiões Norte e Centro-Oeste, o total das transferências tributárias chega a 60,4%. As regiões Sul e Sudeste receberam, no mesmo exercício, 25,6% e 13,9%.” (Barrera & Roareli, 1995, p. 152).

De outro modo, embora as transferências fiscais possam ser consideradas um dos muitos instrumentos de política de fomento regional, a prevalência das desigualdades inter-regionais não pode ser creditada apenas às falhas nos mecanismos de transferência, mas também à incorreta administração dos instrumentos de política regional e aos problemas de gestão nos órgãos correspondentes (Barrera & Roareli, 1995).

A respeito da “onda emancipacionista”, causadora da multiplicação dos municípios, principalmente a partir da Constituição de 1988 (Afonso & Araújo, 2000), esta carrega críticas pautadas no fato de tal multiplicação ter se dado num contexto de acentuada crise fiscal. Assim, num contexto de recentralização, a perda de receita experimentada por diversos municípios não coloca em questão apenas a lógica do sistema de transferências e a liberdade da legislação quanto às possibilidades de criação de novos municípios, mas também o esforço fiscal que os órgãos subnacionais são obrigados a desenvolver e do qual muitos, até o início deste contexto, se omitiram (Barrera & Roareli, 1995).

Das questões trazidas pela bibliografia, o que se pode depreender é que o subperíodo em voga, mesmo próximo à promulgação da Constituição de 1988, já denota uma iniciativa de recentralização fiscal por parte da União. Ao passo em que, apesar de identificado um aumento no esforço arrecadatório próprio dos municípios, este não foi suficiente para reduzir o nível de dependência financeira junto à União.

Um dos marcos do dito processo de recentralização é a vinculação das receitas transferidas, entendida, tal prerrogativa, como uma afronta à autonomia municipal.

Outro ponto que caracteriza a recentralização é o aumento das contribuições sociais cobradas pela União - as quais não fazem parte das transferências aos entes subnacionais -, o que é compreendido por uns como

sendo apenas uma alternativa para não diminuir as receitas transferidas aos demais entes, não consistindo, portanto, numa iniciativa centralizadora.

Ocorre que, apesar de o aumento da arrecadação, proveniente das contribuições sociais, não significar uma redução dos valores transferidos aos entes subnacionais, reduz-se a proporção das receitas totais arrecadadas no país a serem compartilhadas com os municípios. Configura-se, dessa forma, a dita recentralização.

A abordagem das disfunções inerentes aos critérios de distribuição utilizados nas transferências fiscais voltou a ser tratada pela bibliografia, assim como no subperíodo anterior. Foi ponderada, nestes termos, a necessidade de avaliação do caráter redistributivo das transferências fiscais, a fim de conter suas disfunções e respectivos efeitos, tais como a “onda emancipacionista”.

**Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

**a) Aumento das transferências e esforço arrecadatório municipal**

- Ao contrário do que se poderia imaginar, mesmo com o aumento das transferências fiscais, pôde-se identificar um também aumento no esforço arrecadatório próprio do município (Rezende, 2001), acompanhado da acusação de aumento da dependência fiscal dos municípios (Boff, 2005).

- O aumento da demanda por políticas sociais locais justifica a concomitância do crescimento, tanto do esforço arrecadatório próprio do município, como da sua dependência financeira da União (Rezende, 2003b).

**b) Reação centralizadora da União**

- Configuração do processo de recentralização fiscal do país, já no início da década de 1990 (Bovo, 2000).

- Vinculação das receitas transferidas (Emenda Constitucional nº 03/1993) como violação da autonomia municipal (Conti, 2001).

**c) Aumento das contribuições sociais**

- Aumento das contribuições sociais como forma de evitar transferências a estados e municípios (Elali, 2005, p. 47-48; Vedana, 2002, p. 80; Azevedo & Melo, 1997, p. 08; Melo, 1996, p. 15-16; Santos, 2008), desnaturando a espécie tributária, que deveria ser imposto, para a manutenção do superávit primário (Lopes Filho, 2003).

- Ponderação sobre o aumento das contribuições sociais, não sendo visto como manobra intencional de recentralização, mas sim como decorrente da dificuldade em reduzir as parcelas de transferência dos entes subnacionais (Almeida, 2005) e, conseqüentemente, manutenção do “superávit primário” e implementação do ajuste fiscal (Rezende, 2003b);

**d) Critérios de distribuição das transferências**

- Necessidade de avaliação do caráter redistributivo dos critérios de transferência (Barrera & Roareli, 1995), com o intuito de conter disfunções alocativas e seus efeitos, tais como a “onda emancipacionista” (Afonso, 2000; Barrera & Roareli, 1995).

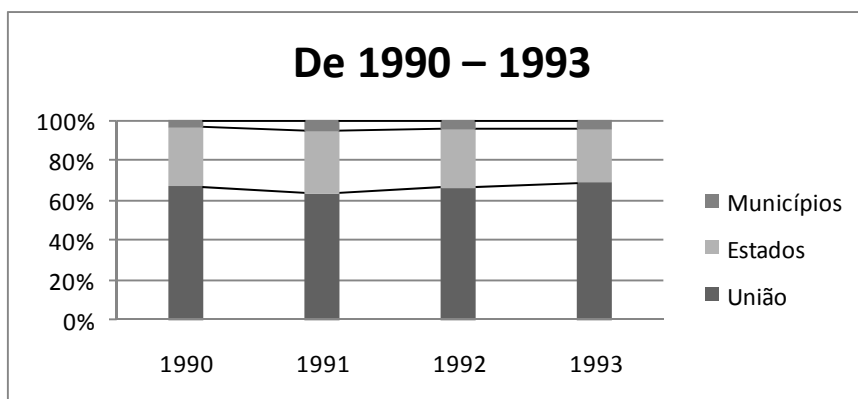


FIGURA 8 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 1990-1993

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

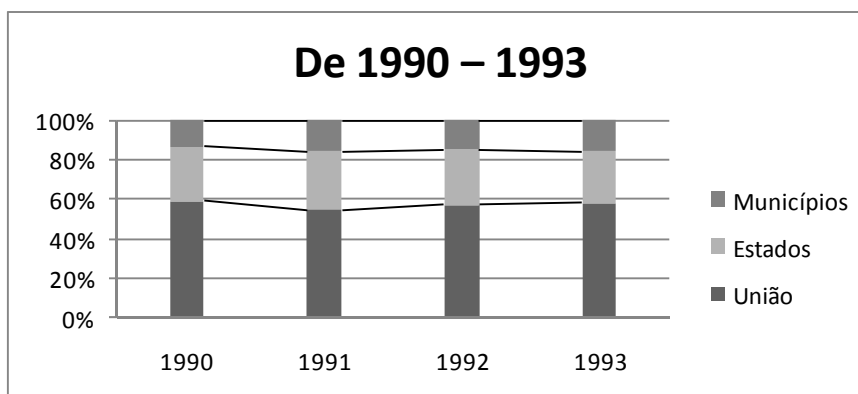


FIGURA 9 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 1990-1993

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

### 3.5 Subperíodo 1994-1999

#### Contexto normativo

**- Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 1º de março de 1994:**

“Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Institui o Fundo Social de Emergência” (Santos, 2008, p. 88).

**- Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996:** “Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.”

“Prorroga por dois anos o Fundo Social de Emergência, rebatizando-o de Fundo de Estabilização Fiscal” (Santos, 2008, p. 88).

**- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996:** “Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.”

“Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FENDEF) (Santos, 2008, p. 88).

**- Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996:** “Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)”.

- **Lei Ordinária nº 9.440, de 14 de março de 1997:** “Estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.”

- **Lei Ordinária nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997:** “Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.”

- **Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997:** “Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.”

“Revoga a Lei Complementar nº 71, de 03 de setembro de 1992; a Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993; os §§ 4º e 5º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.”

- **Lei Ordinária nº 9.808, de 20 de julho de 1999:** “Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.”

Para Rezende (2001), os constituintes de 1988 esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais e profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal, mediante o aumento das transferências intergovernamentais. Ou seja, a autonomia financeira pleiteada foi para gastar (transferências) e não a competência necessária para instituir tributos necessários ao financiamento do gasto. Assim, somado aos critérios impróprios para o cálculo do montante a ser atribuído a cada estado e município, o aumento das transferências

intergovernamentais contribuiu para o acirramento das disparidades de recursos entre as unidades da federação, principalmente no que tange aos municípios.

Já Gama (2004) entende que a reforma trazida pela Constituição de 1988 significou um grande salto qualitativo, no que diz respeito à descentralização das receitas e dos serviços públicos, sem desconsiderar, no entanto, a necessidade de aperfeiçoamento do sistema federativo na mencionada Carta Suprema.

Mora & Giambiagi (2007) pontuam que a reação do governo federal quanto à descentralização de recursos, principalmente a partir de meados dos anos 1990, ensejou uma espécie de “novo pacto federativo”, caracterizado pela deterioração financeira dos estados e municípios.

Uma das principais medidas nesse sentido foi a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que sucedeu o Fundo Social de Emergência, vigente em 1994 e 1995, destinado a diminuir temporariamente as vinculações constitucionais, entre outras a parcela referente à cota-parte de estados e municípios correspondente ao imposto de renda de funcionários públicos das repartições federais (Giambiagi & Alem, 2008; Miranda, 2003).

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, com o declarado objetivo de sanear as finanças da Fazenda Pública Federal e de estabilizar a economia, instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE), que limitou as transferências vinculadas da União para estados e municípios. Tal medida foi considerada vital para a superação do temor inflacionário por meio do plano de estabilização (Plano Real), entendida por Santos (2008) como uma das primeiras medidas de reversão à trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar.

A Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996, “restituiu” (prorrogou) o Fundo Social de Emergência, com a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal, extinguindo, assim, o caráter emergencial, porém,

mantendo e ampliando as limitações ou os contingenciamentos das transferências da União aos estados e municípios, em prejuízo destes dois últimos (Santos, 2008).

Considerando-se que a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) restou caracterizada como uma prorrogação do Fundo Social de Emergência, as reivindicações por parte dos municípios foram inevitáveis.

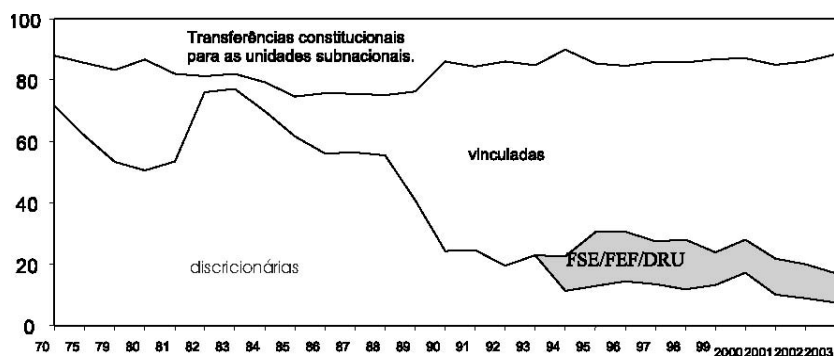
As sucessivas prorrogações do fundo e a perda de dinamismo da economia tornaram a “mordida” do governo federal mais dolorosa para as unidades subnacionais, gerando críticas intensas à “centralização de Brasília”. Como reflexo da crescente irritação das lideranças políticas locais com essa situação, por ocasião das renovações do FEF a partir de julho de 1997, a força do lobby dos prefeitos no Congresso Nacional conseguiu que a percentagem de retenção da parcela dos recursos dos municípios afetados pelo FEF por parte do governo federal caísse dos 100% da versão do fundo prevalecente até então, para 50% no segundo semestre de 1997, 40% em 1998 e 20% em 1999 (Giambiagi & Alem, 2008, p. 327).

A inclinação centralizadora das medidas adotadas pela União se consubstancia no fato de que os recursos destinados aos alusivos fundos (administrados pela União) fazem parte da parcela que deveria ser remetida aos fundos previstos para os estados e municípios.

O governo federal conseguiu também reter parte dos fundos que eram previstos constitucionalmente para distribuição entre os estados e municípios. Para tanto, aprovou várias emendas constitucionais que desvinculavam os impostos de aplicação específica. Antes da distribuição, os recursos alimentariam um fundo controlado pelo governo federal (o Fundo Social de Emergência – FSE) por um período específico de tempo. Essa estratégia contábil foi reafirmada posteriormente com o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, mais recentemente, com a Desvinculação de Receitas da União – DRU (...). O governo

federal conseguiu flexibilizar a parcela de recursos discricionários no orçamento e, ao mesmo tempo, limitar a autonomia fiscal dos estados e municípios. O ápice desse processo foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. Como resultado, os três níveis de governo começaram a produzir superávits primários desde 2001 (Alston et al., 2004, 2005; Schneider, 2004 apud Mello, 2005, p. 858).

Conforme se pode perceber da FIGURA 10, houve uma sensível diminuição das transferências discricionárias e aumento das vinculadas:



Fonte: Consultoria Legislativa do Congresso Nacional  
 Nota: excluindo-se privatizações e emissão de títulos da dívida.

FIGURA 10 Evolução da composição da receita orçamentária<sup>43</sup>  
 Fonte: Melo (2005, p. 859)

É visível que, no decorrer da segunda metade dos anos 1990, o governo federal foi fechando algumas “torneiras” do que poderia ser denominado de fontes de “vazamentos fiscais”, o que, ao menos teoricamente, criou condições para a obtenção de melhores resultados das contas públicas no que concerne às esferas, estadual e municipal, a partir da década de 2000. Tal intento viria a culminar na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 4 de maio de

<sup>43</sup> Embora o período constante no gráfico corresponda a um espaço de tempo maior do que o subperíodo analisado, é oportuna a sua visualização, em razão de a correlata “questão específica” ser levantada de forma mais incisiva neste trecho.

2000 (Giambiagi & Alem, 2008). Em outras palavras, pode-se dizer que os descontroles das finanças estaduais e municipais no período pós-constituente “assumiram grande centralidade na agenda pública.” (Azevedo & Melo, 1997, p. 7).

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, por sua vez, estabeleceu novas e maiores obrigações do município para com o ensino e autorizou a União a criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF (Santos, 2008; Miranda, 2003).

O FUNDEF beneficiou, mais uma vez, a União, que não respeitou os critérios estabelecidos em lei para a distribuição proporcional dos seus recursos e para sua fiscalização e controle, bem como a fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. Em nome desse fundo, a União transferiu competências para os Estados-membros, e estes, da mesma forma, “municipalizaram”, à força, suas escolas, ficando o município com escolas de mais e recursos de menos, sem saber se estavam, ou não – e com certeza estavam -, sendo atacados em sua própria autonomia financeira, uma vez que a lógica do fundo é altamente complexa (Santos, 2008, p. 79).

Nos termos mencionados por Arretche (2004), a Emenda Constitucional nº 14/1996 estabeleceu que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental.

Além disso, 60% destes recursos devem ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores em efetivo exercício do magistério. Para reduzir a desigualdade de gasto, a EC 14/96 estabelece que o governo federal deve complementar o gasto naqueles Estados em que um valor mínimo nacional não seja alcançado com base nas receitas dos governos locais (Arretche, 2004, p. 25).

Também atentando para o processo de recentralização fiscal então atravessado pelo país, Melo (2005, p. 858) esclarece:

O governo federal conseguiu também reter parte dos fundos que eram previstos constitucionalmente para distribuição entre os estados e municípios. Para tanto, aprovou várias emendas constitucionais que desvinculavam os impostos de aplicação específica. Antes da distribuição, os recursos alimentariam um fundo controlado pelo governo federal (o Fundo Social de Emergência – FSE) por um período específico de tempo. Essa estratégia contábil foi reafirmada posteriormente com o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, mais recentemente, com a Desvinculação de Receitas da União – DRU.

Na opinião de Boff (2005), a Lei Kandir<sup>44</sup> e a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) vieram a substituir parte das receitas dos entes regionais e locais, representando centralização fiscal e quebrando a regularidade dos mecanismos de transferências de receitas intergovernamentais.

Miranda (2003) acredita ser a Lei Kandir um forte mecanismo de repressão ao poder dos estados e municípios, pois, concomitantemente à sua revisão de regras para o ICMS, desenvolveu-se uma enorme campanha de proibição de incentivos fiscais pelos estados e municípios, que perderam o direito de fazer concessões fiscais. Sem deixar de mencionar que a União, por sua vez, manteve-se plenamente no uso dessa prerrogativa.

Nos termos esposados por Vedana (2002, p. 79):

No decorrer dos anos posteriores à reforma de 1988, incluindo nestas análises os reflexos das desonerações provocadas pela Lei Kandir, que trata da isenção do IPI sobre exportações (da renúncia desta arrecadação, 25% pertencente aos municípios),

---

<sup>44</sup> A lei número 87, de 13.09.1996 – Conhecida como Lei Kandir, introduziu duas alterações significativas na legislação do ICMS: a generalização da desoneração tributária sobre as exportações de bens e o pleno aproveitamento dos critérios pela entrada de bens do ativo permanente (máquinas e equipamentos) (Boff, 2005, p. 164).

acrescida da Emenda Constitucional que implantou o Fundo de Estabilização fiscal (FEF), a lei que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), fizeram-se presentes inúmeras práticas de retirada das receitas de estados e municípios e elevação da participação da União nas receitas disponíveis.

O mesmo autor, em citação de Bremaeker (1995), demonstra preocupação com a autonomia tributária municipal, no que tange à dependência das transferências fiscais:

Na distribuição das receitas tributárias municipais, 84,42% delas são arrecadadas pelos Municípios de grande porte; 13,8% delas são arrecadadas pelos Municípios de médio porte; enquanto que apenas 1,78% das receitas tributárias são arrecadadas pelos Municípios de pequeno porte (Bremaeker, 1995, p. 7).

Os pequenos municípios brasileiros, com menor volume de receita arrecadada são, predominantemente, de característica rural e, portanto, ficam na dependência das transferências obrigatórias e de recursos das demais esferas de governo (Vedana, 2002). Esse entendimento se afina à concepção de que os municípios só viriam a ser autônomos, de fato, caso chegassem à situação ótima de poderem produzir suas próprias receitas (Di Pietro, 2004; Viol, 2001).

Conti (2001), por outro lado, acredita que a repartição das receitas consubstancia um ponto crucial na organização dos entes subnacionais sob a forma federativa, compreendendo que justamente as transferências fiscais asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, sendo esse o verdadeiro alicerce da autonomia das mesmas.

No mesmo seguimento, Santos (2008), diante da evidência de que cerca de 90% dos municípios são muito dependentes das receitas de transferências, entende que tal assertiva não implica negar sua autonomia, afinal, as

transferências constitucionais lhe são garantidas, o que representou, inclusive, um grande estímulo à criação de novos municípios.

Entretanto, a dificuldade de se ampliar o grau de autonomia financeira municipal qualifica a descentralização, na maior parte dos municípios brasileiros, como um processo mais limitado em relação à situação vivida pela maioria dos municípios mais populosos e com maior capacidade financeira (Santos, 2008).

A autora acredita que, na verdade, trata-se de uma descentralização tutelada ou, pelo menos, compartilhada com as instâncias superiores de governo. Cabe reconhecer, todavia, que os municípios melhoraram sua capacidade de gerenciamento, em razão da transferência de responsabilidade de prestação de certos serviços à população, tais como educação e saúde.

Um ponto de debate que atravessa os subperíodos analisados é a estipulação de critérios para a repartição das receitas transferidas, principalmente no que toca ao Fundo de Participação dos Municípios. Assim, cumpre mencionar a promulgação da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, a qual estabelece mais algumas regras referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, sem, no entanto, alterar a natureza dos ditos critérios de repartição, deixando de sanar, portanto, suas disfunções (Conti, 2001).

É em identificação dessas disfunções que Rezende (2003a), contrapondo a retromencionada sensibilidade de Vedana (2002) quanto à dependência financeira dos municípios menores, menciona o fato de as grandes cidades brasileiras terem sido as mais afetadas com as alterações constitucionais, em termos de repartição de receitas. Pois, de um lado, a repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios impõe limites à inclusão de cidades com mais de 200 mil habitantes e discrimina as capitais estaduais do rateio dos montantes distribuídos anualmente; de outro, a instabilidade no acesso aos

recursos provenientes dos convênios (transferências voluntárias), que operam a transferência de recursos das contribuições sociais, não gera um ambiente favorável à implementação de políticas de médio e longo prazos, que dependem de garantias quanto à disponibilidade de recursos e continuidade dos fluxos financeiros.

O cenário de centralização fiscal, fortalecido principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, trouxe consigo a observação acerca da contribuição que a estruturação do pacto federativo poderia vir a exercer sobre o desenvolvimento do país.

Nesse ponto, ao mencionar estudo feito por Afonso (1998), Santos (2008) apresenta conclusões:

Não existe necessariamente uma relação entre estágio de desenvolvimento e maior ou menor participação dos governos locais (na arrecadação tributária). Na maior parte dos países desenvolvidos, é elevada a participação do poder local a geração de receita tributária nacional, superando 30% nos casos do Japão, da Suécia e da Dinamarca. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior (à brasileira, equivalente a 5,4%, em 1997): Bolívia, Espanha, Hungria, África do Sul e Polônia. Também não há relação direta entre menor extensão territorial e centralização do poder arrecadador. O Brasil, um dos países de maior extensão territorial, apresenta um grau de concentração de arrecadação tributária muito maior do que as nações onde, teoricamente, a maior parcela do poder tributário poderia caber ao nível central (Afonso, 1998 apud Santos, 2008, p. 15).

Por outro lado, num balanço sobre a crise fiscal então atravessada pelo país, Andrade Filho (2002) a atribui mais às pressões sociais geradas pela desigualdade do que à capacidade de arrecadação da Federação. Adverte que as

atitudes centralizadoras do governo federal, identificadas a partir da década de 1990, são decorrência natural da estrutura econômica do país, pois, segundo ele:

Idéias centralizantes não são recentes no Brasil; elas se baseiam em uma maior capacidade de coordenação macroeconômica por parte do governo federal, a partir de um sistema fiscal mais centralizado, nas palavras de Mello Júnior: “de forma global, a estabilidade macroeconômica no Brasil possui a dificuldade adicional de ser seguida em um contexto fiscal de descentralização e relações complexas intra e intergovernamentais.” (1997, p. 21). Contudo, a consequência básica que se pode esperar de uma centralização fiscal se refere ao aumento da dependência fiscal e financeira dos subgovernos perante a União, consubstanciando uma perda de poder político e de autonomia (Andrade Filho, 2002, p. 78).

Desta forma, tal como ocorrido a partir de 1988, um contexto de alto grau de autonomia tributária e descentralização fiscal tende a ser substituído por um sistema federativo em que a desconcentração de atribuições administrativas, e até das próprias receitas fiscais, coexistam com uma reduzida capacidade decisória dos entes subnacionais, em prol de uma centralização de poderes em mãos da União. É o caso, por exemplo, das propostas de competência da União para legislar sobre o ICMS (imposto estadual, considerado o mais significativo, em termos de arrecadação) (Andrade Filho, 2002).

O autor tenta demonstrar que a descentralização das receitas fiscais e a descentralização das atribuições administrativas evoluem naturalmente para uma concentração do processo decisório nas mãos da União, por ensejarem a vinculação das receitas transferidas e o endividamento subnacional, respectivamente. Estes efeitos se explicam pelo fato de, no caso do Brasil, uma estrutura federativa centralizadora possuir maior capacidade de articulação do desenvolvimento, em termos macroeconômicos.

Assim, embora não se possa afirmar que exista uma estrita relação entre o nível de desenvolvimento e o grau de centralização fiscal de uma federação (Afonso et al., 1998), no caso do Brasil, Andrade Filho (2003) entende haver uma propensão natural a medidas centralizadoras nesse âmbito, por compreender o desenvolvimento como um processo articulado.

Tendo em vista o processo de recentralização iniciado no subperíodo anterior, é possível observar um aprofundamento das medidas centralizadoras, em sede das transferências fiscais. O retorno e a consolidação da centralização fiscal não se dão sob as ações de um governo central autoritário (como aconteceu na época do regime militar), mas sim por meio de medidas que reduzem as transferências aos entes subnacionais, manejando a legislação pertinente, de forma a proporcionar um avanço da União sobre o montante da receita total arrecadada no país.

As bibliografias apontam, basicamente, para uma consolidação da centralização fiscal por meio da criação do Fundo Social de Emergência e sua “prorrogação” por meio do Fundo de Estabilização Fiscal. Seguidamente, o descontrole das finanças subnacionais ganha notoriedade, o que enseja a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, como forma de delegar aos municípios as atribuições e a consequente destinação de suas receitas.

Outro ponto de debate, identificado na literatura, é a compreensão sobre o que se poderia entender por autonomia financeira. De sorte que uns acreditam que a dependência quanto às transferências fiscais por parte de alguns municípios poderia significar a perda de sua autonomia, enquanto outros, por seu turno, entendem que as transferências fiscais são justamente garantidoras da autonomia financeira municipal.

Quanto aos critérios de distribuição dos recursos sob transferência, permanece o descontentamento identificado nos demais subperíodos até aqui, sendo, neste caso, fomentadas duas “faces de uma mesma moeda”, qual seja, a arguida dependência fiscal dos pequenos municípios e o prejuízo das grandes cidades quanto à sua escassa participação nas receitas partilhadas.

Por último, foram identificados estudos que abordam a correlação entre a centralização fiscal e o desenvolvimento. Um deles atesta a inexistência de interdependência entre o nível de desenvolvimento e o grau de centralização de uma determinada federação, enquanto o outro entende que, no caso do Brasil, se verifica uma trajetória de centralização em razão de uma necessidade de melhor coordenação macroeconômica.

#### **Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

##### **a) Consolidação da centralização**

- Caracterização da deterioração financeira dos estados e municípios (Mora & Giambiagi, 2007).

- Criação do Fundo Social de Emergência (FSE), pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01/1994 e sua “prorrogação” através da criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), pela Emenda Constitucional nº 10/1996 (Giambiagim & Alem, 2008; Miranda, 2003; Santos, 2008).

- Reação à “prorrogação” do FSE (convertido em FEF), por parte dos municípios, vindo a ser estipulada uma queda gradual dos percentuais destinados à este, de 1997 a 1999 (Giambiagi & Alem, 2008).

#### **b) Descontrole das finanças estaduais e municipais**

- Preocupação com as finanças subnacionais e preparação de um contexto que viria a culminar na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 (Azevedo & Melo, 1997).

- Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), pela emenda constitucional nº 14/1996, como delegação de atribuições aos municípios, o que significa uma concentração de receitas em mãos da União (Santos, 2008; Miranda, 2003; Arretche, 2004).

#### **c) Avaliação das normas editadas**

- As emendas constitucionais nº 01/1994 (de revisão), 10/1996, 14/1996 e a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), de modo geral, compreendidas como medidas centralizadoras (Melo, 2005; Boff, 2005; Vedana, 2002; Miranda, 2003).

#### **d) Centralização e autonomia**

- Transferências entendidas como falta de autonomia financeira municipal (Vedana, 2002; Bremaeker, 1995; Viol, 2001; Di Pietro, 2004).

- Transferências entendidas como asseguradoras da autonomia financeira municipal (Conti, 2001; Santos, 2008).

#### **e) Critérios de distribuição das transferências**

- Grandes cidades prejudicadas pelos critérios que privilegiam pequenos

municípios (Rezende, 2001), como outra face do questionamento sobre a falta de autonomia financeira dos pequenos municípios (Vedana, 2002).

**f) Centralização e desenvolvimento**

- Não há como se atestar a relação entre o nível de desenvolvimento e o grau de centralização fiscal (Afonso et al., 1998; Santos, 2008). Apesar de, no caso do Brasil, as ideias centralizantes se fundamentarem numa necessidade de melhor coordenação macroeconômica em prol do desenvolvimento.

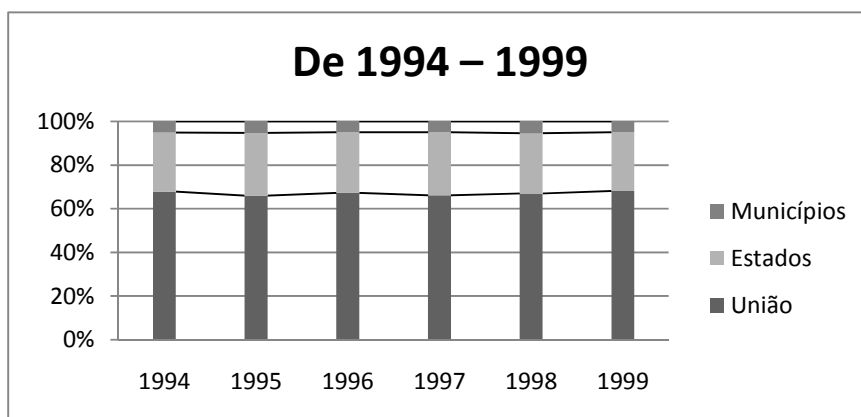


FIGURA 11 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 1994-1999

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

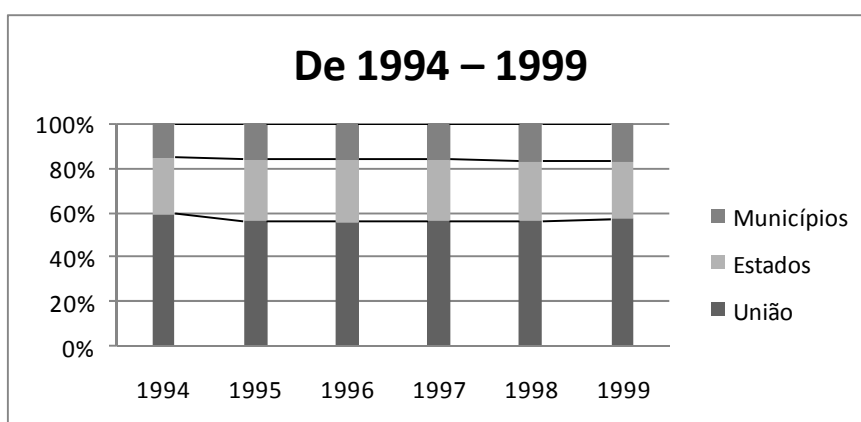


FIGURA 12 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 1994-1999

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

### 3.6 Subperíodo 2000-2003

#### Contexto normativo

- **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000:** “Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.”

- **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000:** “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Lei de Responsabilidade Fiscal.

- **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000:** “Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.”

- **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000:** “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.”

- **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003:** “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.”

Para fins de melhor sistematização da bibliografia levantada, conforme propõe a própria natureza da presente pesquisa, a apresentação da bibliografia pertinente a este subperíodo será dividida em três estágios, sem deixar de admitir a existência de uma concomitância cronológica entre os mesmos.

O primeiro estágio abrange os entendimentos sobre a época estudada de modo geral, comportando aqueles estudos que se ocupam dos contornos assumidos pela política tributária no período como um todo.

O segundo estágio, por sua vez, tratará apenas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), haja vista a sua importância para a estruturação das finanças públicas do país, no que concerne às relações entre os entes federativos.

Já o terceiro estágio se ocupará de trazer os entendimentos esboçados acerca da “reforma tributária” empreendida pelo Governo Lula, através da Emenda Constitucional nº 42/2003, a qual tem sido foco de debate por vários trabalhos que abordam a política tributária nacional.

### **Contexto geral do subperíodo**

Conforme se poderá perceber adiante, o processo de aprofundamento da centralização fiscal segue seu rumo, ao menos na opinião da maioria dos autores levantados, os quais evidenciam a gradual consolidação da proposta iniciada no começo da década de 1990.

Inicialmente, em continuidade às preocupações com o controle das finanças dos entes subnacionais, compete mencionar a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que traz restrições à aplicação de recursos para financiamento das ações e serviços públicos de saúde, por parte dos entes subnacionais.

Tal emenda criou uma vinculação das receitas dos governos municipais com a assistência à saúde, na proporção de 15% de suas receitas correntes. Isso, no entendimento de Santos (2008), certamente fere a autonomia municipal em relação à destinação dada à parte da arrecadação tributária própria e das receitas de transferências, recursos estes que a Constituição Federal assegura serem dos municípios, devendo, portanto, ser administrados de acordo com o interesse local.

A Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o qual seguirá até o ano de 2010 (prazo de vigência do correspondente programa). Ainda segundo Santos (2008), para este fundo são destinados recursos que, mais uma vez, reduzem as transferências da União para os estados e municípios. Ademais, nos termos da referida emenda, estas duas esferas subnacionais de governo “devem instituir fundos de combate à pobreza”. Para tanto, os municípios poderão criar adicional de meio ponto percentual na alíquota do ISS, imposto de competência municipal, cuja administração é de responsabilidade exclusiva do município.

Em denúncia dos vícios estruturais do Sistema Tributário, estes advindos desde antes da Constituição de 1988, Lobo (2006. p. 139) identifica três pontos de tensão, quais sejam: a) a rigidez do sistema tributário; b) o condicionamento das transferências e c) a centralização normativa em sede complementar. Considerando que a dimensão de análise do presente trabalho consiste nas “transferências dos recursos fiscais”, compete abordar aqui apenas aquilo discorrido pelo autor sobre o dito item “b”.

Nestes termos, o entendimento do autor sobre o condicionamento das transferências na Constituição de 1988 encontra-se pautado nas emendas constitucionais que se sucederam, assim como nos estudos de demais juristas sobre a matéria, como os de Gama (2004); Carrazza (1999); Martins (1990) e

Martuscelli (2001). Nesse sentido, afirma que a intangibilidade das receitas transferidas se enfeixa primordialmente no art. 160 da Constituição de 1988, pois o seu texto veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego de recursos atribuídos aos entes e, no seu próprio “parágrafo único”, com redação da emenda Constitucional de nº 3/1993, permite que a entrega dos recursos seja “condicionada” pelos entes repassadores ao pagamento de créditos que eles próprios e suas autarquias detenham frente aos destinatários.

E como se não fosse suficientes tais violências, verdadeiro “coup de Grace”<sup>45</sup> no integral recebimento, pelos governos locais, dos valores que lhe deveriam ser arrecadados na distribuição vertical das rendas, foram as “desvinculações” promovidas com o advento das Emendas Constitucionais nºs 10/97, 17/97, 27/00 e 31/00, que criaram e mantiveram o chamado Fundo de Estabilização Fiscal (ou Fundo Social de Emergência, ou Fundo de Erradicação da Pobreza), subtraindo significativas parcelas das transferências constitucionais aqui aludidas, tratadas nos arts. 158 e 159 da CF/88 (Lobo, 2006, p. 159).

Dessa forma, embora, de modo geral, sejam suscitados pela literatura a vinculação e o condicionamento das receitas transferidas como característica essencial do processo de centralização, ocorrido na reforma tributária da década de 1960, faz-se importante destacar a denúncia acima exposta de que o mesmo mecanismo vem sendo utilizado na tentativa de recentralização tributária do país, como um movimento reverso à descentralização contemplada em 1988.

De outro modo, em relação aos tempos recentes, consideram Lobo (2006) e Nóbrega & Figueiredo (2000) que a Federação brasileira possui uma estrutura que ainda se ressent de forte centralização política do governo central, determinando simétrica expressão nos aspectos administrativo e financeiro.

---

<sup>45</sup> “Golpe de misericórdia”

Em seu entendimento, o processo centrífugo que viria a consolidar o federalismo fiscal não impediu que o modelo brasileiro seja considerado como dos mais centralizados na comparação com os modelos paradigmáticos de Estados federais, tais como os Estados Unidos da América e a Alemanha.

Segundo estes autores, não há como negar que se tenha operado, de fato, uma descentralização financeira, em ocasião da promulgação da Constituição de 1988, em evidente tentativa de municiar os estados e os municípios com um fluxo de receitas tributárias (próprias ou transferidas). Na opinião deles, a descentralização das receitas é compatível com a descentralização de funções administrativas. Esse entendimento contraria boa parte dos estudiosos da área, pois estes acreditam que a descentralização de funções foi proporcionalmente maior do que a descentralização de receitas (p. ex: Giambiagi & Alem, 2008; Bovo, 2000; Rezende, 2001).

Por outro lado, mesmo admitindo a efetividade da descentralização contemplada pela Constituição de 1988, Lobo (2006), passados quase vinte anos, atentou para a um arrefecimento de elogios que antes eram lugar comum na literatura pertinente, em razão do quadro financeiro dos estados e municípios, os quais não gozam de plena autonomia financeira, considerando que alguns, infelizmente, estão em situação pior do que antes.

Tampouco seria legítimo constatar que o arcabouço de normas e princípios insertos na Carta de 1988, que delineiam o Sistema Tributário, teria resultado, de fato, numa prática de

atuações independentes e auto-suficientes por parte dos entes federativos outros que a União.<sup>46</sup>

Na verdade o que se perceberá é que esse processo de descentralização financeira inaugurado com a Constituição de 1988 contrapôs-se, desde então, uma progressiva, mas tenaz, resistência do Governo central em implementar e desdobrar em toda a sua plenitude o projeto estrutural que teria sido engendrado pelos constituintes, de maneira que ou simplesmente não se concretizaram parte das medidas cogitadas ou, ainda pior, reverteram-se, depois, algumas tendências de desconcentração que haviam sido indicadas no Texto original<sup>47</sup> (Lobo, 2006, p. 138).

Souza (2006) chega a considerar que a concentração de recursos na União retornou a antigos patamares, sem deixar de registrar que as emendas constitucionais aprovadas a partir de meados dos anos noventa buscaram adaptar o país a questões que não estavam na agenda nem dos constituintes de 1988 nem da transição democrática, tais como a globalização e o ajuste fiscal.

Afonso (2003), em contrapartida, entende que o processo de descentralização fiscal apresenta sinais de consolidação, assim como a então estabilização fiscal, o que estaria talvez justificado pelo notável aumento da carga tributária nacional. Considera, assim, ótima a saúde financeira municipal,

---

<sup>46</sup> Sintoma evidente desse ambiente de desequilíbrio financeiro entre os entes federativos é o anseio, cada vez vocalizado, que externam as associações representativas das fazendas Estaduais e Municipais, por uma Reforma Tributária que promova, vez por todas, a alforria dos governos locais do jugo da União. (...) a Emenda Constitucional recentemente promulgada sob a enganosa epístole de “Reforma Tributária” (EC nº 42/2003) é fruto quase que exclusivo das preocupações da Receita Federal em manter os “superávits primários” necessários ao financiamento da dívida pública da União. Ao contrário do que se esperaria, seus preceitos mais robustecem a centralidade do Sistema Tributário, especialmente no aspecto normativo (Lobo, 2006, p. 138).

<sup>47</sup> As estatísticas refletem a estagnação ( e mesmo uma certa reversão) no processo de descentralização financeira que deveria ter seguido à implementação do Sistema Tributário-Financeiro da CF/88: de 1991 a 2001 a arrecadação tributária da União Federal subiu de 65,48% para 68,73% da arrecadação tributária total, enquanto que a dos entes periféricos decresceu de 34,52% para 31,28% (Secretaria da Receita Federal apud Weisner, 2003, p. 64).

pois, embora o processo de descentralização esteja ocorrendo de forma desordenada, sem uma estruturada delegação de encargos, para o autor, o aumento na participação das receitas é suficiente para configurar uma atmosfera de fortalecimento das finanças municipais.

Apesar de admitir que o Brasil apresenta alto grau de concentração da arrecadação tributária em mãos do governo central, Afonso & Araújo (2000) atentou para o fato de que o país (ao menos à época da publicação do texto) encontrava-se em pleno processo de descentralização, haja vista o aumento dos gastos municipais:

A descentralização fiscal no Brasil é uma realidade que encontra-se em estágio avançado, **fugindo ao senso comum da maioria dos analistas brasileiros do tema**. Neste sentido, o processo não permite mais questionamento acerca da sua viabilidade. Trata-se de um longo processo, com estreita relação com nossa história política recente e, o mais importante, uma escolha da sociedade brasileira, que vem ampliando sua participação em todos os fóruns representativos (Afonso & Araújo, 2000, p. 25, grifo nosso).

Para este autor, o fato de terem se elevado os gastos municipais configura o que denomina descentralização fiscal, ainda que seja considerada uma concentração de arrecadação, e até de receita, em mãos da União.

A esse respeito, compete trazer à baila as considerações de Bahl (2001), o qual, mencionando os equívocos cometidos por estudos empíricos, adverte não ser a repartição dos gastos a melhor forma de se mensurar a descentralização:

Estes estudos empíricos explicam a descentralização como a participação dos governos subnacionais nos impostos totais ou nas despesas totais, normalmente os últimos. A repartição dos gastos, apesar de provavelmente o melhor índice, é falho como uma medida de descentralização por três razões:

1. Mostra a repartição das despesas finais, mas não leva em consideração os mandatos, ou as restrições impostas como condição de recebimento de transferências intergovernamentais.
2. Assume uma visão estática e não considera as grandes oscilações de ano a ano na autonomia local que podem ocorrer, por exemplo, da atribuição de uma nova responsabilidade, ou o fracasso de investir completamente em um programa de transferência.
3. Os dados básicos usados em análises comparativas, Estatísticas de Finanças Públicas do FMI, freqüentemente não incluem em todas as despesas de governos locais em um país (Bahi, 2001, p. 109).

Desde 1999, juntamente com Serra, Afonso, em seu trabalho denominado *Federalismo fiscal á brasileira: algumas reflexões*, tenta comprovar que o país estaria passando por um processo de acentuada descentralização fiscal (Serra & Afonso, 1999). Sendo tal trabalho, inclusive, citado por Guedes & Gasparini (2007, p. 306), o qual, ao concordar com tais prerrogativas, elaborou um gráfico contendo “a queda no grau de centralização do país” (FIGURA 13), a partir dos dados apresentados no dito trabalho, o que, segundo ele, seria suficiente para comprovar tal descentralização.

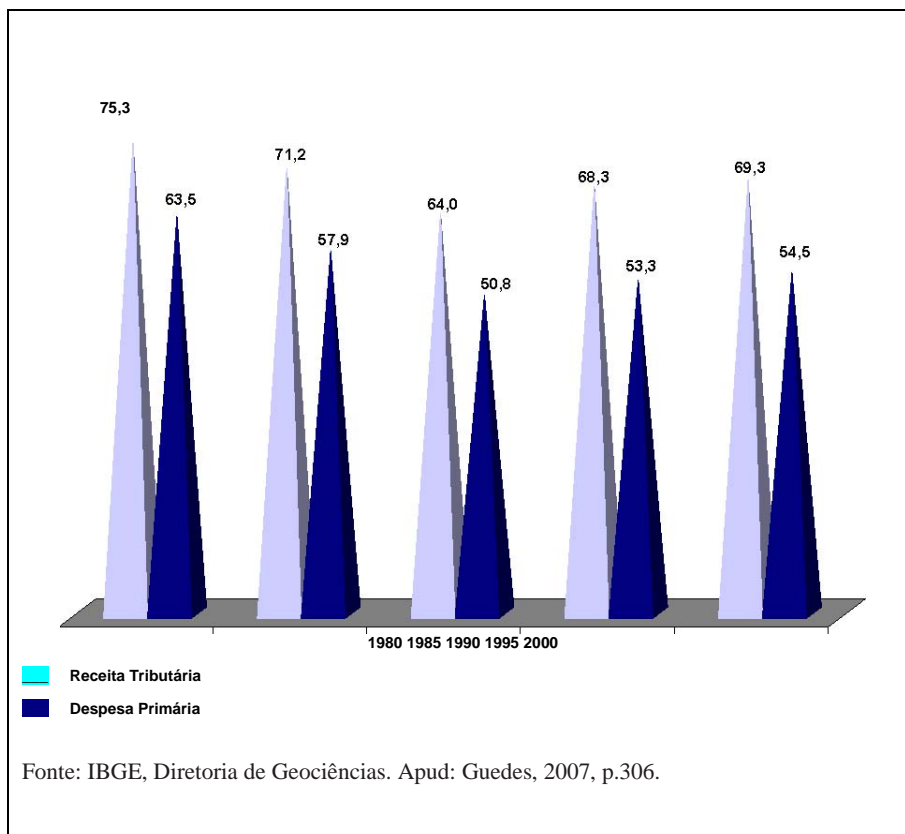


FIGURA 13 Grau de centralização fiscal-participação do governo federal no total do governo (%)

Ocorre que, embora seja tal gráfico apresentado como tendente a comprovar uma suposta descentralização fiscal atravessada pelo país, o que se pode observar do mesmo é que, a partir de 1990 – dois anos após a promulgação da Constituição –, o índice de centralização fiscal passou a subir, tanto no que concerne à receita tributária como à despesa primária.

É por essas razões que boa parte dos entendimentos coletados contraria as ideias defendidas por Afonso e Serra – contrariedade admitida pelo próprio Afonso –, pois a maioria dos autores aqui mencionados demonstra bastante

convicção quanto à postura recentralizadora da União, no que concerne à condução do federalismo fiscal.

As divergências não param por aí. Pois, em trabalho intitulado “Os tempos mudaram”, publicado em 2006, os autores tratam dos benefícios trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, compreendendo, ao final, que a mesma trouxe consigo maior autonomia para os municípios (Serra & Afonso, 2006), entendimento amplamente refutado por alguns autores, conforme será visto em tópico próprio.

Em suma, o que se pode afirmar da bibliografia pertinente ao contexto geral do período sob análise é uma notória inclinação à centralização fiscal, em decorrência das citadas emendas constitucionais, as quais preconizam a destinação dos recursos transferidos, determinando parâmetros para a sua alocação, medida que, segundo as obras levantadas, ferem a autonomia garantida aos municípios.

Outra constatação é a de que, mesmo com a descentralização intentada na década de 1980, o Brasil pode ser considerado um país de estrutura federativa centralizada, de modo que alguns autores chegam a admitir a concentração de recursos em mãos da União como algo comparável ao ocorrido na década de 1960.

O que não se pode deixar de observar é o confronto de tais entendimentos com outros que acusam a consolidação de uma atmosfera de descentralização fiscal, tomando por base, principalmente, o aumento dos gastos públicos pelos entes subnacionais. Essa noção refutada pelo argumento de que a avaliação dos gastos públicos não é suficiente para se atestar uma descentralização fiscal em todas as dimensões inerentes ao federalismo fiscal.

### **Lei de Responsabilidade Fiscal:**

Na definição de Santos (2008):

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fixou princípios e regras para uma gestão fiscal responsável nas três esferas de governo do país. A fiscalização do cumprimento dessa lei cabe aos respectivos Poderes Legislativos, a começar por parecer prévio emitido por seus Tribunais de Contas. Ela estabeleceu limites para o gasto público com pessoal, tornou obrigatória a emissão de relatórios fiscais de talhados de despesas e suas fontes de receita e fortaleceu o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias como verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da Lei Orçamentária anual. Nenhuma despesa pode ser efetuada sem estar previamente incluída na lei orçamentária, assim como nenhuma renúncia fiscal deve ser permitida sem a contrapartida em corte de despesa ou indicação de fonte de receita alternativa (Santos, 2008, p. 204).

A mencionada lei não se limita ao estrito controle das despesas, mas também passou a servir como incentivo de elevação das receitas próprias municipais, ao estabelecer tetos para a despesa de pessoal calculada em percentuais da receita corrente líquida<sup>48</sup> e, ao obrigar cada prefeitura a instituir e efetuar provisão de arrecadação de todos os tributos de sua competência, do contrário, o descumprimento de tais dispositivos acarreta o bloqueio das transferências voluntárias (Santos, 2008). Estão fora das restrições da lei o pagamento do serviço da dívida e as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social (Khair, 2006).

---

<sup>48</sup> **Receita corrente líquida:** somatório das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos 11 meses anteriores, deduzindo itens como valores transferidos para outras esferas (aquelas previstas na Constituição ou em leis) e a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social (Matias-Pereira, 2009. p. 321).

O artigo 40, § 1º, II, da dita Lei Complementar, autoriza a União a se apropriar das receitas tributárias transferidas, de propriedade destes entes, para compor eventual inadimplemento de empréstimos concedidos no realinhamento de suas dívidas mobiliárias (Lobo, 2006).

Na opinião de Conti (2001), o bloqueio das transferências por conta de dívidas eventualmente contraídas junto ao ente provedor da receita, trata-se de uma violação ao princípio federativo, em desacordo com os preceitos constitucionais. Souza (2005) vai além e afirma que tais comandos tornaram quase impossível a contratação de novos empréstimos, em especial pelos governos subnacionais.

Em contraposição a tal entendimento, Serra & Afonso (2006, p. 97) apontam para o fato de que “nunca mais a União vai assumir dívidas dos governos estaduais e municipais” como algo justo e positivo para a consolidação do federalismo fiscal – conforme entendimento já prenunciado por ambos em seu trabalho “Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”, publicado em 1999 (p. 18) -, pois:

Assim, cada Estado, cada Prefeitura deverá cuidar de suas próprias contas. Suas populações, e somente elas, serão premiadas ou punidas pelos acertos ou erros de seus administradores e legisladores. No passado, quando o Governo Federal saldava a dívida de um desses governos, na prática quem pagava a maior parte da conta era os contribuintes que moravam em outros Estados e Municípios. Graças à nova lei, a conta, positiva ou negativa, será da população de cada jurisdição. Não será mais possível, também, jogar em ombros alheios rombos como os dos famigerados precatórios ou da falência de prefeituras, pois a lei proíbe que governadores e prefeitos emitam títulos da dívida sem autorização e sem registro adequados, ou que apliquem recursos em outras finalidades que não sejam as programadas. Em síntese, cada ente da federação será responsável por seus próprios atos (Serra & Afonso, 2006, p. 97).

Em consonância com tal entendimento, Assoni Filho (2004) pondera que a atenção da LRF às operações de crédito intergovernamental traz consigo uma função eminentemente articuladora e integradora do federalismo brasileiro. Isso porque, antes, o endividamento se dava em espaço não institucional, no qual a autonomia dos governos subnacionais era “negociada”, sendo o crédito uma forma de controle desses governos por parte do governo central. Após a promulgação da dita lei, a institucionalização de tais relações veio a evitar a negociação por autonomia na esfera do endividamento, com uma aparente perda de poder subnacional que, na verdade, poderia representar um poder efetivo, evitando-se o clientelismo, até então presente no federalismo brasileiro.

De acordo com Matias-Pereira (2009), a LRF, por ter sido gerada num contexto, no seu entender, de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro, faz parte de uma engrenagem voltada para a ampliação do poder dos governos estaduais e locais na geração e captação de recursos, assim como na alocação do gasto público. Para Khair (2006), isso significa que a LRF veio para conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos e aumentarem sua arrecadação por meio de uma maior atuação da fiscalização e por tributos mais bem instituídos e cobrados.

Considerando o propósito da presente pesquisa em possibilitar a visualização da interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, como trajetória normativa, em face dos aspectos da centralização e da descentralização fiscal, torna-se importante transcrever o pensamento esboçado na obra de Aliomar Baleeiro, “Uma introdução à ciência das finanças”, ao abordar os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Objetiva essa lei forçar os Estados e Municípios ao equilíbrio das suas contas, melhorando com isso a qualidade dos gastos.

Estabeleceu-se com a Lei de Responsabilidade Fiscal regras e limites para os administradores públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário.

A idéia de estabelecer regras e disciplinar o comportamento dos administradores públicos é bastante antiga. Destacamos, entre os instrumentos surgidos nos últimos anos: a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece diretrizes orçamentárias e financeiras; o Decreto-lei nº 200, de 1967, que disciplina a aquisição de bens e serviços pelo poder público, além de definir os princípios para a melhoria da gestão pública; e a Lei nº 8.666, de 1993, que impõe amplo ordenamento às concorrências e às licitações. Esses instrumentos apenas mostram que há pouca novidade no que se refere à intenção de organizar e racionalizar o comportamento da administração pública, segundo o ex-ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes, que complementa: “Se a administração pública fosse bem organizada e com carreiras estruturadas seriam desnecessárias tantas normas e haveria menos desvios e, até mesmo, menos corrupção (Baleeiro, 2008, p. 541).

A opinião do mencionado autor denota que o controle das finanças públicas dos entes subnacionais somente seria possível por meio de normas desta natureza, que fossem suficiente para gerar a coesão necessária ao governo federal. Além do que, se pode observar também, a correlação do controle exercido pela LRF com normas editadas nos períodos de centralização (Lei nº 4.320/1964; Decreto-lei nº 200/1967) e recentralização (Lei nº 8.666/1993) fiscal do país.

No mesmo seguimento se posiciona Abrucio (2006), o qual, apesar de reconhecer que a LRF criou mecanismos mais sólidos de restrição dos gastos públicos dos governos nacionais - estabelecendo um princípio de transparência intergovernamental até então inexistente -, não deixa de advertir que esta lei não criou uma arena federativa capaz de discutir, negociar e, se preciso fosse, repactuar as relações financeiras intergovernamentais.

É bem verdade que o artigo 67 da LRF estabelece a criação do Conselho de Gestão Fiscal, ao qual cumpriria a tarefa de coordenação democrática da

Federação. Contudo, nem o governo Fernando Henrique, nem o governo Lula quiseram implementar tal medida, o que revela um viés centralizador e autoritário na União no correspondente período (Abrucio, 2006).

Partindo de posicionamento similar, Lobo (2006) e Conti (2001) fizeram questão de enumerar o que chamam de “violência” ao federalismo, perpetrada pela Lei Complementar em voga, que, no intuito de monitorar a gerência orçamentária de todos os entes federados, obriga, em seu artigo 11, que todos os tributos da competência institucional do ente da federação venham a ser efetivamente cobrados e arrecadados, sob pena de “responsabilização” do Chefe do Executivo, tornando obrigatório o que historicamente é uma faculdade das pessoas políticas. O artigo 145 da Constituição Federal de 1988 prevê que os entes federativos “poderão” instituir determinados impostos.

Ainda quanto ao aparecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e às limitações nela contidas no que concerne à autonomia financeira e legislativa dos governos periféricos, é curioso constatar como discrepam as opiniões ao sabor da formação e da orientação ideológica dos autores que as emitem. Enquanto o economista EDUARDO WEISNER, com o seu confessado “market-based approach”, insere o advento da LRF no processo de implementação das “políticas de descentralização” que estariam sendo adotadas na América Latina desde o final do século passado, o mestre catarinense MARCOS ROGÉRIO PALMEIRA, no enfoque eminentemente jurídico que neste trabalho é privilegiado, se refere à LRF como um dos resultados da política de submissão do Estado brasileiro ao liberalismo econômico como subproduto negativo da globalização – política que traria a reboque o “declínio da federação”, concluindo, ao final, que a “aludida lei exhibe centrípeta ao ponto de confrontar-se com a Constituição Federal, notadamente quanto a infringir o pacto federativo” (Weisner, 2003, p. 12; Palmeira, 2002, p. 172-173 apud Lobo, 2006, p. 177, grifo do autor).

As divergências de posicionamentos sobre a LRF pairam, principalmente, acerca da compreensão da dita lei como um instrumento de monitoramento da atividade fiscal dos entes subnacionais. Para uns esta lei é parte de um processo de descentralização, admitindo-se a perspectiva de que tal coordenação aumenta as responsabilidades destes entes e, portanto, lhe atribui maior projeção no contexto federativo. Para outros, consiste numa norma eminentemente centralizadora, haja vista o fato mitigar a autonomia dos entes subnacionais por meio do condicionamento de transferências voluntárias e empréstimos e, ainda, prever a obrigatoriedade de arrecadação de tributos da competência dos mesmos, competência que, por óbvio, faculta tais entes a cobrarem ou não os seus tributos.

### **Reforma tributária do governo Lula**

A reforma tributária proposta pelo governo Lula veio a se consubstanciar na edição da Emenda Constitucional nº 42/2003, na qual foram depositadas amplas esperanças de efetiva transformação do sistema tributário nacional.

Lobo (2006) considera um exagero a sua denominação de “reforma tributária”, ao passo em que denuncia que a mesma veio para ajudar a consolidação da tendência centrípeta ocorrente no federalismo fiscal do país. Nesse sentido, atenta para a então previsão do “Simples Nacional”, o qual viria a consistir num regime tributário opcional para o contribuinte, mas obrigatório para os entes federativos titulares dos tributos.

Boff (2005, p. 188) considera que a reforma tributária empreendida pelo Governo Lula está situada “entre o ideal e o possível”, haja vista o fato de não ter sido implementado tudo aquilo o que se pretendia. A proposta de reforma tributária, materializada por meio da Proposta de Emenda Constitucional - PEC

nº 41/03, tinha como um dos seus principais pontos a unificação da legislação do ICMS, o que poderia ser considerado, a princípio, uma proposta centralizadora.

Outros pontos importantes da dita proposta eram o fim dos incentivos com relação ao ICMS, o fim da contribuição previdenciária patronal por uma contribuição sobre valor agregado, o fim da cumulatividade da COFINS, a progressividade do imposto sobre herança e doação, a transferência do ITR para a competência dos estados, a transformação do CPMF em tributo permanente, a previsão constitucional de uma renda mínima para pessoas pobres por meio de convênios entre União, estados e municípios e a desvinculação de 20% da receita tributária da União (Boff, 2005).

Dentre tantos elementos, o que foi realmente possível alterar resultou na Emenda Constitucional nº 42, aprovada em 19 de dezembro de 2003, a qual, em resumo, trouxe:

- o estabelecimento de que é necessário decorrer noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que instituiu o aumento do tributo para esta entre em vigor;

- a progressividade do ITR e a sua não incidência sobre as pequenas glebas rurais, além da atribuição de competência para fiscalizar e cobrar impostos aos municípios “que optarem”, permanecendo, em caso de opção, com a totalidade da arrecadação;

- a não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias ao exterior, assim como serviços prestados a destinatários no exterior, assegurando-se a manutenção e o aproveitamento do montante cobrado nas operações e prestações anteriores;

- manutenção da desvinculação da receita da União até 2007;

- prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, ou CPMF (Boff, 2005).

Na opinião da autora, o resultado da Reforma Tributária ficou aquém das pretensões do governo e da sociedade, pois, segundo ela, considerada a complexidade inerente a uma reforma desta natureza, emerge a necessidade de uma maior participação popular, de esclarecimentos sérios e de projeções que indiquem claramente qual será o novo perfil tributário brasileiro, suas consequências para os contribuintes e para o país (Boff, 2005). Isso sem colocar o debate acerca dos pressupostos da justiça fiscal, a redistribuição de riqueza e o incentivo ao desenvolvimento (Brami-Celetano & Carvalho, 2007).

Embora seja negada a abrangência da Emenda Constitucional nº 42/2003, como empreendedora de uma reforma tributária substancial, pode-se dizer que os municípios foram favorecidos com o aumento na participação da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE. Ressalta-se que está aberta a possibilidade de sair da Constituição o critério de partilha das receitas de transferências do ICMS nas etapas seguintes da reforma (Santos, 2008). Segundo a mesma autora, em consonância com o entendimento de Brami-Celetano & Carvalho (2007), a reforma tributária intentada pelo governo Lula (2003), apesar de ter se comprometido ideologicamente com a descentralização fiscal do país, só tomou a iniciativa de propor alterações na Constituição Federal naqueles pontos já indicados pelo governo anterior (Fernando Henrique Cardoso), o qual abusou das emendas constitucionais para fortalecer financeiramente a União em detrimento dos municípios.

A opinião de Miranda (2003, p. 215-218) sintetiza que o governo Lula tem formulado o aprofundamento e a radicalização dos princípios centralizadores que conduziram os oito anos de Fernando Henrique à frente do governo federal. Pois, para ele, o objetivo único central é “garantir recursos para o Estado Nacional cumprir seus compromissos de superávit fiscal assumidos junto ao grande capital financeiro”. Vale frisar que também compartilha desse

entendimento Oliveira (2006), ao considerar o manejo do ajuste fiscal e da estabilidade monetária.

Mesmo considerando que a cobrança do ICMS pelos diversos estados não se encontra na dimensão de análise da presente pesquisa, vale mencionar o entendimento de Silva (2003) ao tentar atestar a inconsistência da chamada reforma tributária do governo Lula, tecendo considerações ao que entende ser o ponto mais significativo da reforma:

Não enfrenta a questão central do ICMS, que consiste na cobrança partilhada desse imputo imposto entre os Estado produtores e consumidores, quando na verdade a sua arrecadação deveria se destinar inteiramente aos consumidores.

(...)

É curioso que as únicas exceções ao sistema atual de partilha do ICMS são o petróleo e seus derivados e a energia elétrica , cujas arrecadações ficam integralmente nos mercados consumidores, prejudicando principalmente os Estados do Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia (Silva, 2003, p. 232).

Em sugestão de simplificação do sistema tributário, Boff (2005) pondera:

Finalmente, pode-se concluir que os diversos estudos sobre questões federativas e fiscais tendem a superestimar o impacto da perda de receita da União, ocasionado pela Constituição de 1988. Porém, essa análise não considera que a recuperação da capacidade fiscal da União não deve implicar a “recentralização” dos recursos tributários. Uma definição mais precisa na distribuição dos encargos e das responsabilidades atribuídas a cada esfera de governo possibilitaria quantificar o quantum de recursos seria necessário para custear atividades públicas de cada esfera de governo (Boff, 2005, p. 206).

A autora denuncia, dessa forma, que a avaliação dos recursos tributários é suficiente para a visualização da descentralização fiscal quanto a este aspecto, porém, não demonstra a descentralização ou a centralização fiscal em todas as suas dimensões.

As obras elencadas no presente tópico, em suma, questionam a amplitude da reforma tributária de 2003, arguindo, inclusive, que a mesma sequer pode ser intitulada “reforma”. Por outro lado, um dos textos não deixa de mencionar o favorecimento do município com o aumento na participação da arrecadação da CIDE.

De modo geral se afirma que a reforma traz a consolidação de premissas centralizadoras, pautadas nas indicações herdadas do governo Fernando Henrique, embora o governo Lula tenha se comprometido, inicialmente, em promover a descentralização fiscal.

## **Questões específicas levantadas pela bibliografia:**

### **Contexto geral**

#### **a) Condicionantes**

- Ofensa à autonomia municipal em razão da vinculação de 15% das receitas dos governos municipais com a saúde, por meio da Emenda Constitucional nº 29/2000 e da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pela Emenda Constitucional nº 31/2000 que, além de reduzir as transferências que seriam destinadas aos estados e municípios, determinou a criação de fundos de combate à pobreza também por estes (Santos, 2008).

#### **b) Centralização**

- Estrutura ainda centralizada em relação a outros países, apesar da descentralização de 1988 (Lobo, 2006; Nóbrega & Figueiredo, 2000).

- Compatibilidade entre as receitas e os encargos municipais (Lobo, 2006; Nóbrega & Figueiredo, 2000), apesar de discordâncias (Giambiagi & Alem, 2008; Bovo, 2000; Rezende, 2001).

- Diminuição do enaltecimento à descentralização fiscal na literatura e constatação de um contexto de centralização de receitas nas mãos da União, tido como próximo ao da reforma da década de 1960 (Lobo, 2006; Souza, 2006).

- Descentralização fiscal em plena consolidação e fortalecimento das finanças municipais (Afonso & Araújo, 2000; Afonso, 2003), principalmente em razão do aumento dos gastos (Serra & Afonso, 1999; Guedes & Gasparini, 2007).

- Aumento dos gastos dos entes subnacionais como critério insuficiente para a mensuração da descentralização fiscal (Bahi, 2001).

### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

#### **a) Condicionantes**

- Possibilidade de bloqueio das transferências voluntárias e condicionamento de empréstimos (Santos, 2008) como violação do princípio federativo (Conti, 2001; Souza, 2006; Lobo, 2006).

- Possibilidade de bloqueio das transferências voluntárias e condicionamento de empréstimos como algo positivo para a consolidação do federalismo, por trazer integração e articulação, evitando a “negociação” discricionária das dívidas e eventuais favorecimentos (Serra & Afonso, 1999, 2006; Assoni Filho, 2004). Visto ser a LRF um instrumento de fortalecimento da descentralização (Matias-Pereira, 2009; Khair, 2006).

#### **b) Centralização**

- LRF concebida como uma antiga tendência centralizadora (Baleeiro, 2008) e sem a necessária implementação democrática (Abrucio, 2006).

### **Reforma Tributária**

#### **a) Amplitude**

- Reforma aquém do esperado, sem alterar pontos importantes (Boff, 2005; Brami-Celetano & Carvalho, 2007; Lobo, 2006), inclusive, não podendo ser denominada de “reforma” (Lobo, 2006).

**b) Município**

- Pequeno favorecimento municipal, por meio da ampliação da participação na arrecadação da CIDE (Santos, 2008).

**c) Centralização**

- Apesar do comprometimento ideológico do governo Lula com a descentralização fiscal, só foram efetivamente alterados os pontos já indicados pelo governo FHC (caracterizado por suas medidas centralizadoras) (Santos, 2008; Lobo, 2006; Miranda, 2003; Brami-Celetano, 2007; Oliveira, 2006).

**d) ICMS – Simplificação**

- Não foi tratada a questão da unificação da legislação do ICMS (Silva, 2003) como forma de simplificação do sistema tributário (Boff, 2005).

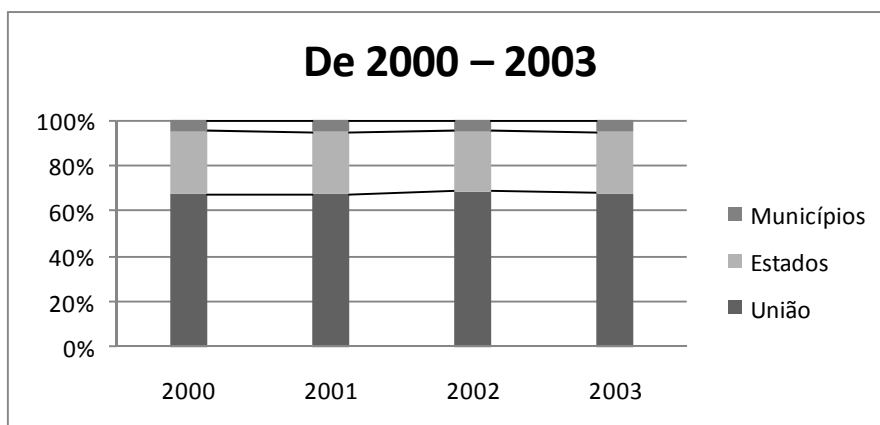


FIGURA 14 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – subperíodo 2000-2003

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

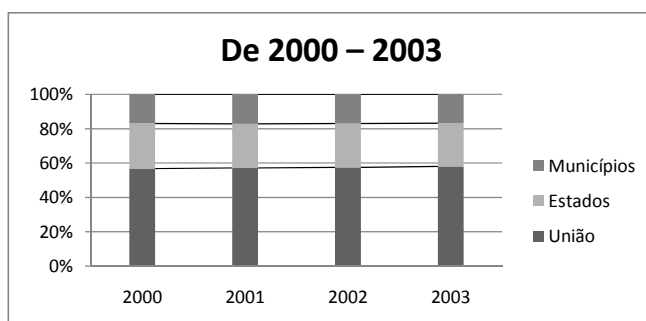


FIGURA 15 Receita tributária disponível de cada ente federativo – subperíodo 2000-2003

Fonte: Adaptado de (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 4.1 Concepção da trajetória

Muitos analistas acreditam que a configuração da trajetória do federalismo fiscal brasileiro se dá por meio de um constante processo de alternância entre o que se chama de “sístoles” de “diástoles”. Portanto, há uma sucessiva substituição entre períodos de centralização e descentralização fiscal.

Tal entendimento se pauta na ideia de que, em grandes economias, a exemplo da brasileira, existe uma convivência de tendências opostas: por um lado, o princípio da unidade de governo, associado ao desejo de integração nacional e, por outro, as tendências regionalistas, que buscam reconhecimento, ainda que condicionadas ao poder central (Giambiagi & Alem, 2008).

Isso significa que os entes subnacionais manejam sua influência política, agindo como importantes atores nos centros decisórios, entretanto, sob outro prisma, dentro de um sistema assentado em instituições e leis de caráter nacional (Giambiagi & Alem, 2008).

Aquilo que se convencionou chamar de ciclos de centralização e descentralização do sistema fiscal brasileiro não se refere a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, “mas estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos.” (Arretche, 2004, p. 18).

Assim, independentemente da consideração da alternância entre “sístoles” e “diástoles” como explicação cabal para a trajetória do federalismo fiscal brasileiro, o que se pode observar é que a avaliação da centralização e da descentralização fiscal conta, acima de tudo, com a observação dos montantes a

serem partilhados (e, conseqüentemente, transferidos) e a vinculação, pelo governo central, quanto ao destino de tais montantes.

Embora a mencionada autora (Arretche), em sua obra datada de 2004, tenha admitido o convencionalismo sob o qual repousava o entendimento sobre a trajetória do federalismo fiscal brasileiro, explicada simplesmente por movimentos de “sístoles” e “diástoles”, em trabalho posterior (2005), não deixou de apontar os equívocos das simplificações inerentes a tal entendimento.

Ao mencionar esta visão mais comum sobre a federação brasileira, Arretche (2005, p.72) pontua que a explicação para a trajetória do federalismo fiscal, por meio de sucessivos ciclos de centralização e descentralização, ignora suas dimensões específicas de ruptura e/ou continuidade. Esta postura dificulta a identificação de “*questões específicas*” que foram objeto da disputa federativa.

E é com base na dimensão específica da “*transferência dos recursos fiscais*” que se buscou, nesta pesquisa, levantar na bibliografia as ditas “*questões específicas*” que foram objeto da disputa federativa. As principais questões elencadas no quadro síntese, acima esboçado, têm o condão de demonstrar, portanto, os pontos que nortearam a trajetória percorrida pelo Brasil no período sob análise, considerando os fatores tidos como importantes para a avaliação da interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, no que tange à configuração da centralização ou descentralização fiscal.

#### **4.2 As *questões específicas* levantadas pela bibliografia e a estrutura do federalismo fiscal**

A criação de uma das principais formas de transferências fiscais ocorrentes no país, na década de 1960 (os fundos de participação), foi acusada de se tratar de uma medida eminentemente centralizadora, uma vez que visava compensar a insuficiência financeira então imposta aos entes subnacionais.

Verifica-se, então, a configuração de um verdadeiro “sistema”, o que até aquele momento era tido como inexistente. Assim, a natureza centralizadora da dita reforma não foi suficiente para retirar-lhe o reconhecimento quanto à qualidade do sistema tributário por ela implementado, pois a eliminação da tributação em cascata e a criação do imposto sobre valor agregado parecem ter trazido uma “racionalidade”, naquele instante, ainda não conhecida pela tributação nacional.

Assim como é possível identificar um consenso na literatura quanto ao caráter declaradamente centralizador da reforma tributária de 1960, também é possível identificar a concordância de entendimentos no que diz respeito à desarticulação com que foi empreendida a tentativa de descentralização fiscal do país na década de 1970.

Sobre a interdependência existente entre a democracia e a descentralização fiscal, merece apontamento o fato de que o regime político, muito embora influencie na estruturação do sistema tributário, não é o único fator determinante do mesmo.

Segundo reflexões apresentadas pela literatura, conceitualmente, a descentralização fiscal não garante a existência de concomitante democratização, haja vista que esta relação conta também com fatores sociais e econômicos determinados historicamente, além dos próprios fatores políticos.

Dessa forma, pode-se dizer que a transferência de recursos do poder central para as esferas locais pode impedir uma dominação do “centro”, porém, não garante que não haverá dominação dentro destas próprias esferas. Assim, não se pode afirmar que sempre que houver uma descentralização esta virá acompanhada de um processo de democratização.

Pelo que se pode depreender da reunião dos entendimentos sobre o sub-período (1990-1993), o início da chamada *reação centralizadora* da União se

deu logo no começo dos anos 1990, ou seja, apenas dois anos após a consagração da descentralização fiscal pela Constituição de 1988. Assim, importa registrar que, tão logo não dispusesse de tempo hábil para a sua consolidação, o processo de descentralização fiscal já contava com o antagonismo empreendido pela União, por meio, principalmente, de emendas àquela Constituição.

Dentre os efeitos das medidas centralizadoras adotadas, as quais visavam frear a efetiva implementação da descentralização fiscal, almejada pela Constituição de 1988, é possível mencionar o aumento do produto da arrecadação das contribuições sociais que, por sua vez, não integram o montante partilhado com os entes subnacionais.

Não obstante os diferentes entendimentos sobre as causas do mencionado aumento das contribuições sociais - seja como uma tentativa de diminuir a transferência de recursos aos entes subnacionais ou apenas de superar a diminuição das receitas sofrida pela União, após o advento da Constituição de 1988 -, a sua característica centralizadora não pode ser negligenciada, haja vista se traduzir num aumento da receita total arrecada no país, sem o proporcional compartilhamento da mesma com os demais entes.

Outro aspecto que evidencia a não efetiva implementação da proposta de descentralização fiscal idealizada na década de 1980 é a insatisfação quanto aos critérios de repartição das receitas tributárias - fator encontrado na literatura referente a quase todos os subperíodos estudados. Isso porque, embora os critérios de repartição, em grande parte, tenham sido estabelecidos durante a década de 1960, as modificações supervenientes não foram suficientes para alterar a essência das críticas atribuídas aos mesmos.

A não equalização das desigualdades regionais e o favorecimento de alguns municípios (p. ex.: pequenos municípios, no caso do FPM e municípios

industrializado, no caso da partilha do ICMS) apontam para o fato de que uma descentralização fiscal estruturada demandaria, acima de tudo, um amadurecimento dos critérios de partilha das receitas tributárias a serem transferidas.

Merece observação, também, o fato de que o aumento da receita tributária municipal, proporcionado pelo movimento descentralizador da década de 1980, não foi suficiente para reverter a situação de escassez financeira a que os municípios brasileiros estiveram submetidos desde a era colonial<sup>49</sup>. Embora as causas da insuficiência financeira municipal não possam ser explicadas em sua totalidade pela dimensão analítica adotada na presente pesquisa, não se pode deixar de reconhecer o indício de centralização em tal constatação.

A importância desta constatação está no fato de que tal insuficiência vem sendo atribuída a um suposto “descontrole” das finanças públicas municipais, o que tem servido para justificar o fortalecimento de atitudes centralizadoras por parte da União, tais como a vinculação e o condicionamento das transferências fiscais e empréstimos aos entes subnacionais. Essas medidas foram consagradas, principalmente, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, embora não exista um consenso na literatura pesquisada sobre o que se poderia entender por autonomia financeira municipal, sob a ótica das transferências fiscais, é possível afirmar que a vinculação e o condicionamento destas, assim como dos empréstimos aos entes subnacionais, tratam-se, de fato, de medidas centralizadoras. Pois, com isso, as transferências passam a ser um instrumento de subordinação de um ente federativo pelo outro, o qual passa a gozar do direito de determinar a estruturação e a consecução das finanças do ente inferior, em atitude flagrante de centralização.

---

<sup>49</sup> Vide posicionamento de Leal (1987) no tópico “2.7.3 O município brasileiro”

Conforme restou demonstrado, parte da literatura, ao entender que o país possui certa “*tendência centralizadora*”, atribui tal prerrogativa ao fato de que a mesma se deve a uma necessidade de melhor coordenação econômica para o desenvolvimento.

Os autores que, em contrapartida, afirmam que a conjuntura do último subperíodo analisado (2000-2003) corresponde a um panorama de ampla consolidação da descentralização fiscal, ao tentarem comprovar tal afirmação, demonstram a ampliação do gasto público na esfera municipal (Afonso & Araújo, 2000; Afonso, 2003; Serra & Afonso, 1999; Guedes & Gasparini, 2007). Ocorre que o gasto público, consoante atesta outro autor (Bahl, 2001), não consiste numa dimensão de análise capaz de atestar a centralização ou a descentralização fiscal. Desse modo, as afirmações de descentralização fiscal, neste caso, perecem não somente pelo fato de não se encontrarem englobadas pela principal dimensão analítica, ora adotada (sistema de transferências fiscais), mas pela sua própria insuficiência em explicar aquilo que se propõe.

Diante disso, sem desprezar a relevância dos entendimentos contrários – pois é da própria índole desta pesquisa demonstrar a pluralidade de posicionamentos –, é possível identificar que as principais “*questões específicas*” levantadas pela bibliografia levam a crer que a centralização fiscal predominante no país não foi suficientemente rompida pela reforma de 1980.

#### **4.3 Dimensões analíticas**

Justamente em razão de o ponto de partida da presente pesquisa consistir na denúncia dos reducionismos a que os estudos sobre o federalismo fiscal vêm sendo submetidos é que não se pode, aqui, trazer uma conclusão que despreze a relevância das dimensões analíticas do mesmo.

As premissas consideradas na pesquisa apontam para o fato de que a negligência quanto às diversas “dimensões” e “*questões específicas*”, inerentes à centralização e à descentralização fiscal, conduzem a inevitáveis distorções e a consequente má compreensão do sistema tributário nacional. Admite-se, assim, a identificação dessas “*questões específicas*” no cerne das respectivas “*dimensões de análise*” como uma forma de proporcionar uma visualização do federalismo fiscal, por meio da literatura pertinente, sem deixar de considerar a historicidade a ele inerente.

Dessa forma, a afirmação de que a trajetória analisada consiste num processo de centralização ou descentralização fiscal só tem validade desde que reconhecida a sua respectiva dimensão analítica. Pois, não se poderia atestar a existência de um ou outro processo, de maneira geral, mas sim apenas dentro de cada dimensão.

No presente caso, a dimensão analítica adotada foi a do “*Sistema de transferências fiscais*”, sendo consideradas como suas derivadas as demais, “*Vinculação de gasto das receitas*” e “*Autonomia para a obtenção de empréstimos*”.

Do simples cotejo entre as evoluções, da arrecadação tributária de cada ente e da receita disponível pertencente a cada um deles<sup>50</sup> é possível perceber um nítido aumento das transferências fiscais destinadas aos municípios, uma vez que a receita disponível dos mesmos cresceu, significativamente, mais do que a sua capacidade de arrecadação própria.

Entretanto, por outro lado, o que se pode observar na literatura levantada é que, muito embora tenha ocorrido um significativo aumento das transferências

---

<sup>50</sup> Vide “Apêndice C”, com os gráficos referentes à arrecadação tributária e à receita disponível de cada ente, durante todo o período estudado.

aos municípios, no decorrer do período investigado, os entendimentos a respeito denotam, em geral, uma trajetória de centralização fiscal.

A aparente contradição do parágrafo acima se justifica no fato de que, apesar de o volume das receitas transferidas ter aumentado no dito período – o que atestaria uma descentralização neste âmbito -, a forma sob a qual vêm se dando estas transferências é que fundamenta a afirmação de centralização fiscal.

Assim, se, de uma forma isolada, sob a dimensão “*Sistema de transferências fiscais*”, é possível identificar o aumento no volume de transferências, de outro ponto, ao serem consideradas as “*questões específicas*” levantadas pela literatura, constata-se uma predominância da centralização fiscal na trajetória pesquisada.

Boa parte das questões levantadas pela literatura se refere a variadas formas de vinculação das receitas transferidas, bem como a restrições aos empréstimos concedidos aos entes subnacionais. De modo que, diante das dimensões analíticas, “*Vinculação de gasto das receitas*” e “*Autonomia para a obtenção de empréstimos*”, resta demonstrada a predominância da centralização fiscal na trajetória analisada. Pois, segundo se depreende da literatura levantada, os momentos de desvinculação das receitas municipais foram bem breves e rapidamente revertidos pela União.

Dessa forma, cumpre registrar que o aumento de receitas, conquistado pelos municípios na década de 1980, vem sendo neutralizado pela vinculação e o condicionamento das transferências e empréstimos aos municípios.

#### **4.4 Conclusão**

Diante do exposto, ao considerar os estudos que abordam a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização do Brasil, na trajetória

de 1960 a 2003, constatou-se a predominância de entendimentos que evidenciam uma trajetória de centralização fiscal.

Não obstante o reconhecimento da descentralização fiscal brevemente implementada na década de 1980, a maioria das “questões específicas” levantadas pelos estudos traz evidências de que tal descentralização não chegou a se consolidar nos termos em que foi proposta.

Assim, apesar do aumento no volume de transferências fiscais, as questões específicas trazidas pelas obras levantadas apontam, em regra, para aspectos centralizadores, principalmente se consideradas as dimensões analíticas “*Vinculação de gasto das receitas*” e “*Autonomia para a obtenção de empréstimos*”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

AFONSO, J. R. R. Brasil: descentralização fiscal e avanço nas políticas sociais. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 15., 2003, Santiago do Chile, **Anais...** Santiago do Chile: Cepal, 2003. p. 1-23.

AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315-328.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 4, p. 35-55, 2000.

AFONSO, J. R. R.; CORREIA, C. A.; ARAUJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M.; DAVID, M. D.; SANTOS, R. M. dos. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, 1998.

AFONSO, J. R. R.; SOUZA, M. C. O sistema de relações financeiras e seu papel no financiamento de estados e municípios. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, v. 45, n. 362, p. 15-30, abr./jun. 1985.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um “estado de artes” da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, 1997.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.) **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 376.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, M. H. T. de; CANEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, maio 2003.

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Washington: Inter-American Development Bank, 2004. 88 p.

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. **Who decides on public expenditures: the political economy of the budgetary process: the case of Brazil**. Washington: Inter-American Development Bank, 2005. 90 p.

AMARAL, G. L. do; OLENIKE, J. E.; VIGGIANO, L. M. F. do A.; STEINBRUCH, F. **Carga tributária brasileira de 2008**. Curitiba: IBPT, 2009. 6 p. Disponível em: <[www.ibpt.com.br/img/\\_publicacao/13578/170.pdf?PHPSESSID=bd0202c02d819d8e4b3f87b500a577be](http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13578/170.pdf?PHPSESSID=bd0202c02d819d8e4b3f87b500a577be)>. Acesso em: 28 abr. 2009.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 205.

ANDRADE FILHO, L. M. de. **Notas sobre finanças e federalismo no Brasil**. Salvador: Faculdade Ruy Barbosa, 2002.

ANDRADE FILHO, L. M. de. O processo de descentralização fiscal no Brasil frente à reforma do estado: uma análise do projeto de reforma tributária do governo federal, Emenda à Constituição n. 175-A. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 29-40, jun. 1999.

ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: introdução à filosofia. 2. ed. São Paulo, Moderna, 1993. 396 p.

ARRETCHE, M. A descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo: 1986-94; relatório síntese. In: **BALANÇO e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: UNESP, 1996. p. 1-35. (Relatório de Pesquisa).

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ASSONI FILHO, S. A Lei de responsabilidade fiscal e o federalismo fiscal. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 223-261.

AZEVEDO, S. de; MELO, M. A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 3 out. 2008.

BAHL, R. W. Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 99-128, 2001.

BAHL, R. W.; LINN, J. Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in less developed countries. Publius: **The Journal of Federalism**, v. 24, n. 1, p. 1-20, 1994.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. e atua. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 517 p.

BARRERA, W. A.; ROARELI, M. L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

BARROSO, L. R. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. 157 p.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

BIASOTO JÚNIOR, G. O sistema tributário brasileiro: uma trajetória de fragmentação. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 39-73.

BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004. 160 p.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

BOBBIO, N. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995. 239 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2000. 1318 p.

BOFF, S. O. **Reforma tributária e federalismo**: entre o ideal e o possível. Porto Alegre: SAFE, 2005. 214 p.

BONAVIDES, P. **Do país constitucional ao país neocolonial**. São Paulo: Malheiros, 1999. 189 p.

BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP, 2000.

BRAMI-CELETANO, A.; CARVALHO, C. E. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan./jun. 2007.

BREMAEKER, F. E. J. de. Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 6-21, jan./mar. 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. A reforma do estado brasileiro e o desenvolvimento. In: VELLOSO, J. P. dos R.; Albuquerque, R. C. de. (Org.). **Crise política e reforma das instituições do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2006. v. 1, p. 149-170.

CAMARGO, A. B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004a. p. 39-46.

CAMARGO, G. B. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004b. p. 191-225.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, A.; LESSA, C. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

CASTRO, I. E. de. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 33-42, 1997.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001. 160 p.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 69-88.

DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução á ciência do direito**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, J. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação: as transferências intergovernamentais. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 67-100.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DOMINGUES, E. P.; HADDAD, E. A. Política tributária e re-localização. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 849-871, dez. 2003.

DORNELLES, F. A reforma tributária de 1965 e a federação. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, v. 44, n. 358, p. 38-50, abr./jun. 1984.

DOWNES, J. **Dicionário de termos financeiros e de investimento**. São Paulo: Nobel, 1993. 650 p.

ELALI, A. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, 2005. 111 p.

EZIO VANONI. **Natura ed interpretazione delle leggi tributarie**. Milano: CEDAM, 1932, 16 p.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 46-85, dez. 2006.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRAZ, R. **Liberdade e tributação: a questão do bem comum**. 2008. Disponível em: <<http://74.125.47.132/search?q=cache:4fQhho-dA5sJ:www.hottopos.com/convenit4/ferraz.htm+%22hist%C3%B3ria+da+tribut+a%C3%A7%C3%A3o%22&hl=pt-BR&gl=br&strip=1>>. Acesso em: 31 jan. 2009.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário Aurélio de língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, set. 2007.

FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 91-116.

FREITAS JÚNIOR, A. R. de. **Globalização, Mercosul e crise do estado-nação**: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança. São Paulo: LTR, 1997.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1968.

GAMA, E. C. A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 137-161.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 190 p.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 207 p.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, C. Os elos frágeis da descentralização: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE FEDERALISMO E GOVERNOS LOCAIS, 1997, La Plata. **Anais...** La Plata: [s.n.], 1997. p. 1-17.

GOUVÊA, M. de F. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 298 p.

GOUVÊA, M. de F. A extrafiscalidade no direito tributário e suas classificações. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 11, n. 1226, nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9151>>. Acesso em: 1 dez. 2008.

GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R.; VASCONCELLOS, M. A. S. de. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, jun. 2007.

HOBBS, T. **Leviatã**: matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

IUDÍCIBUS, S.; POHLMANN, M. C. Classificação interdisciplinar da pesquisa tributária. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2006. p. 1-16.

JÈZE, G. **Cours de science des finances et de legislation financière**. 5. ed. Paris: Giard, 1912.

JHERING, R. von. **Der zweck im recht**. Wiesbaden: Breitkopf & Härtel, 1916.

JOHANSEN, L. **Public economics**. Chicago: Rand McNally, 1968.

JOST, L. **Política tributária**: base conceitual para uma reforma tributária. Porto Alegre: AGE, 2003. 128 p.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. Descentralização do modelo de prestação dos serviços de saúde em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 7-25, dez. 1990.

KHAIR, A. A. A questão fiscal e a lei de responsabilidade fiscal. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 343-370.

KHAIR, A.; ARAÚJO, E. A.; AFONSO, J. R. R. **Quanto e como cresceu a carga tributária em 2004**: estimativa preliminar em 03/02/2005. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2005. 29 p. (Caderno, n. 58).

KELSEN, H. **Teoria general del derecho y del estado**. 3. ed. México: Textos Universitários, 1969. 477 p.

KELSEN, H. **Teoria general del estado**. Madri: Labor, 1934.

LACERDA, A. C.; BOCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M. **Economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAJUGIE, J. **Os sistemas econômicos**. São Paulo: Difel, 1973.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LIMA, L. D. de. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 511-522, abr. 2007.

LINHARES, J. **A reforma tributária e sua implicação nas finanças dos estados e municípios**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

LOBO, R. L. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOPES FILHO, O. de A. A competência tributária e a questão da federação. In: MORHY, L.; FORMIGA, M.; MARQUES, R.; COSTA, T.; CERVO, A. L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003. p. 137-152.

MACEDO, N. D. de. **Iniciação à pesquisa bibliográfica: guia do estudante para a fundamentação do trabalho de pesquisa**. São Paulo: Loyola, 1994. 69 p.

MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MANZO, A. J. **Manual para la preparación de monografías: una guía para presentar informe e tesis**. Buenos Aires: Humanitas, 1971.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1982. 206 p.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.

MARTINS, I. G. da S. **Comentários à constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MARTUSCELLI, F. J. D. **Elementos de direito tributário**. Belo Horizonte: Mizuno, 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 392 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, J. E. S. de. **Curso de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, dez. 2005.

MELLO JÚNIOR, L. R. Federalismo fiscal e estabilidade macroeconômica no Brasil: fundamentos e perspectivas. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS E GOVERNANÇA MACROECONÔMICA, 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: ESAF, 1999. p. 25-67.

MENDES, M. Ineficiência do gasto público no Brasil. In: BOUERI, R.; SABOYA, M. **Aspectos do desenvolvimento fiscal**. Brasília: IPEA, 2007. p.125-138.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas**. Salvador: UFBA, 2002.

MIRANDA, S. A federação no contexto da reforma tributária. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003. p. 213-228.

MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 472-494, set. 2007.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F.; VARSANO, R. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil** : some facts of the nineties. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2001. (Texto para discussão, n. 854).

NÓBREGA, M. R.; FIGUEIREDO, C. M. **Lei de responsabilidade fiscal**: aspectos gerais. Brasília: Caderno de Finanças Públicas/ESAF, 2000.

NOGUEIRA, A. **Globalização, regionalizações e tributação**: a nova matriz mundial. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 321 p.

OLIVEIRA, E. R. Plano Diretor e desenvolvimento regional: um estudo de uma microrregião do sul de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, F. A. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 21-37.

OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital**. São Paulo: Debates, 1981. 162 p.

OLIVEIRA, F. A. **O sistema fiscal brasileiro**: evolução e crise. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1986. (Texto para discussão, 09).

OLIVEIRA, F. de. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: FGV, 2001. 40 p.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

PALMEIRA, M. R. **Direito tributário versus mercado**: o liberalismo na reforma do estado brasileiro nos anos 90. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIRES, F. L. **Introdução ao direito constitucional europeu**: seu sentido problemas e limites. Coimbra: Almedina, 1997.

POHLMANN, M. C.; IUDÍCIBUS, S. **Tributação e política tributária**: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Atlas, 2006. 182 p.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003a. p. 41-126.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003b. p. 273-232.

PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**: projeto descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2001. 102 p. (Relatório de Pesquisa).

PRADO, S. Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 173-236.

QUEIROZ, C. H. de. Um novo enfoque para o sistema tributário brasileiro. In: MORHY, L.; FORMIGA, M.; MARQUES, R.; COSTA, T.; CERVO, A. L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003. p. 181-195.

REZENDE, F. A. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seu reflexo sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 489-540, maio/ago. 1982.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, F. A. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003a. p. 23-38.

REZENDE, F. A. Reforma tributária e federação. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003b. p. 153-166.

RICARDO, D. **Princípios da economia política e tributação**. São Paulo: Círculo do Livro, 1996.

RIGOTO, G. Abrindo caminho para o pacto federativo. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003. p. 205-212.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROSA JÚNIOR, L. E. F. da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Edição Eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. 2002. Disponível em:  
<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>. Acesso em: 4 jan. 2009.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. 652 p.

SANTOS, A. M. S. P. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, B. de S. **Reinventar la democracia: reinventar el estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

SANTOS FILHO, M. As relações fiscais e financeiras entre municípios, estados e união no Brasil atual. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Finanças locais e regionais**. Salvador: HUCITEC/EDUFBA, 1996. p. 15-30.

SANTOS, R. S. **A gestão pública no Brasil: o paradigma, o vício e a lição**. 1997. 3 p. Disponível em:  
<<http://www.reginaldosouza.com.br/artigos/JORNAL%20A%20TARDE/A%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil%20-%20O%20v%C3%ADcio,%20o%20paradigma%20e%20a%20li%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2008.

SANTOS, R. S. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo:** uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M. A controvertida crise fiscal brasileira. **Revista Desenbahia**, Salvador, n. 1, p. 79-105, 2004a.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M.; RIBEIRO, E. A reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, fev. 2004b.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M.; RIBEIRO, E. Teoria das finanças públicas e o impasse da ortodoxia. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 97-104, dez, 1993.

SCHNEIDER, A. **Wholesale versus within institution change:** pacting governance reform in brazil for fiscal responsibility and tax. London: Crisis States Research/Development Studies Institute, 2004. 35 p.

SCHUMPETER, J. (1976), "Die krise des steuerstaats", in Hickel, R. (Eds), Rudolf Goldscheid, Joseph Schumpeter: **Die Finanzkrise des Steuerstaates, Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen**, Suhrkamp Verlag, Frankfurt Mein, Originally published in Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie, V. 4, Graz-Leipzig, 1918.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SERRA, J.; AFFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.

SERRA, J.; AFFONSO, J. R. R. Os tempos mudaram. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 93-100.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, J. A. da. **Sistema tributário nacional**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1975. p. 2-4.

SILVA, M. T. A reforma tributária do governo Lula. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Ed. da UnB, 2003. p. 229-234.

SINGER, P. **Curso de introdução à economia política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1983.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 187-211.

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

TEIXEIRA, R. A. **Positivismo, historicismo e dialética na metodologia da economia**. 2003. 133 p. Dissertação (Mestrado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

TRUJILLO, A. F. **Metodologia da ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VARSANO, R. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1996. (Texto para discussão, n. 405).

VEDANA, C. **Federalismo**: autonomia tributária formal dos municípios. Florianópolis: Habitus, 2002.

VERGARA, S. C. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.) **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 17-37.

VIANA, A. L. de A.; LIMA, L. D. de; OLICEIRA, R. G. de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto: lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

VIOL, A. L. Problemas e oportunidades na repartição da receita tributária: competição, harmonização e coordenação na área fiscal. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 67-97, set. 2001.

WANDERLEY JÚNIOR, B. A crise do estado-nação em face da globalização: mito ou realidade. In: GALUPPO, M. C. (Org.). **O Brasil que queremos: reflexões sobre o estado democrático de direito**. Belo Horizonte: PUC-MG, 2006. p. 119-130.

WEISNER, E. **Fiscal federalismo in Latin America**. Washington: Inter-American Development Bank, 2003.

## ANEXO A

### **Crêterios de distribui o dos recursos do Fundo de Participa o dos Municípios.**

Fonte: Conti (2001)

#### **1. Fundo de Participa o dos Municípios (FPM)**

O Fundo de Participa o dos Municípios (FPM) está previsto no art. 159, inciso I, alínea **b**, da Constitui o.   formado por receitas oriundas dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados, que são distribuídas por cr terios previstos em legisla o infraconstitucional. A seguir serão especificadas e detalhadas as fontes de receita e a forma de distribui o dos recursos do FPM, que   atualmente uma grande fonte de recursos de parcela significativa dos municípios brasileiros, adquirindo uma importância fundamental no contexto de suas finanças.

#### **1.1 Fontes de receita**

O FPM recebe 22,5% do que for arrecadado pela União com os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (Constitui o Federal, art.159, I, **b**). Este percentual   aplicado sobre a receita líquida, que   obtida a partir da arrecada o total dos referidos impostos, deduzidas as restitui es e os incentivos fiscais.

Conforme determina o   1  do art. 159 da Constitui o, o cáculo deste valor   feito excluindo-se a parcela da arrecada o do imposto sobre a renda pertencente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em face do disposto nos arts. 157, I, e 158, I, da Constitui o, ou seja, os municípios não poderão incluir no cáculo o valor que já tenham recebido do imposto sobre a renda por meio da reten o na fonte relativamente aos rendimentos que tenham

pago, aí incluídas as autarquias e fundações que tenham instituído ou que mantenham.

### 1.2 Distribuição dos recursos

Os recursos do FPM são distribuídos segundo os critérios previstos no art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN), na forma a seguir discriminada.

Do Fundo de Participação dos Municípios serão atribuídos (CTN, art. 91):

- I- 10% (dez por cento) aos municípios das capitais dos estados;
- II- 90% (noventa por cento) aos demais municípios do país.

A parcela de que trata o item I é discriminada proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

- a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da população de cada município em relação à do conjunto das capitais:	
Fator	
Até 2%	0,2
Mais de 2% até 5%:	
Pelos primeiros	0,2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
Mais de 5%	0,5

- b) fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo estado no qual se localiza o município, de conformidade com disposto no art. 90 do CTN.

A distribuição da parcela a que se refere o item II retromencionado, deduzido o percentual referido no art. 3º do Decreto-Lei n. 1.881/81, far-se-á atribuindo-se a cada município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte (valores atualizados pelo Decreto n. 86.309/81):

Categoria do município, segundo seu número de habitantes:	
	Coeficiente
a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396 ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	0,1
Para cada 6.792 ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188 ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.180 até 156.216	
Pelos primeiros 101.180	3,0
Para cada 13.584 ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0

Coeficientes segundo as faixas populacionais- municípios do interior (Decisão Normativa do TCU n.9, de 29.11.95)		
População (habitantes)	Coeficientes	
Até	10.188	0,6
De	10.189 a 13.584	0,8
De	13.585 a 16980	1,0
De	16.981 a 23.772	1,2
De	23.773 a 30.564	1,4
De	30.565 a 37.356	1,6
De	37.357 a 44.148	1,8
De	44.149 a 50.940	2,0
De	50.941 a 61.128	2,2
De	61.129 a 71.316	2,4
De	71.317 a 81.504	2,6
De	81.505 a 91.692	2,8
De	91.693 a 101.880	3,0
De	101.881 a 115.464	3,2
De	115.465 a 129.048	3,4
De	129.049 a 142.632	3,6
De	142.633 a 156.216	3,8
Acima de	156.216	4,0

Para os efeitos de cálculo desses valores, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os limites das faixas de número de habitantes ora previstos são reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população do país, estabelecendo-se novos limites na proporção do aumento percentual daquela população, tendo por referência o recenseamento imediatamente anterior.

Aos municípios resultantes de fusão de outras unidades é atribuída quota equivalente à soma das quotas individuais dessas unidades, até que se opere a revisão nos anos milésimos 0 (zero) e 5 (cinco).

Assim, para que se possa calcular o valor do FPM dos demais municípios do país, excetuadas as capitais (que doravante passará a ser chamado de “FPM Interior”) com população inferior a 156.216 habitantes, utiliza-se a seguinte fórmula:

$$\text{FPM interior} = 86,4\% \text{ do FPM total}$$

$$\text{FPM do estado} = y \% \text{ FPM interior, conforme estabelecido pelo TCU)}$$

O valor da cota do município será obtido mediante a seguinte divisão:

$$\frac{\text{FPM estado} \times \text{coeficiente individual}}{\text{Somatório dos coeficientes dos municípios do estado}}$$

Somatório dos coeficientes dos municípios do estado.

O art. 2º do Decreto-Lei n. 1.881, de 27 de agosto de 1981, criou a *Reserva do Fundo de Participação dos Municípios*, destinada exclusivamente aos municípios que se enquadram no coeficiente da participação 4,0. Esta reserva é constituída por 4,0% dos recursos resultantes da parcela de FPM destinada aos municípios “do interior” (ou não-capital, como alguns autores preferem). Os municípios que participarem dos recursos desta reserva não sofrerão prejuízo quanto único do art. 3º do Decreto-Lei n. 1.881/81.

O valor da cota ora referida obtém-se mediante a seguinte divisão:

(Reserva do FPM X coeficiente individual)

Somatório dos coeficientes da reserva do FPM.

Os municípios das capitais recebem, como já explicitado, 10% (dez por cento) do valor do FPM total. O valor da cota de um município capital de Estado é obtido mediante a seguinte divisão:

FPM capital X coeficiente individual

Somatório dos coeficientes das capitais.

A Lei Complementar n. 91, de 22 de dezembro de 1997, estabeleceu mais algumas regras referentes ao Fundo de Participação dos Municípios. Manteve, para 1998, os coeficientes do FPM atribuídos em 1997 aos municípios que apresentaram redução no coeficiente em função da aplicação da fórmula já mencionada. Criou, por outro lado, um redutor, a ser aplicado a partir de 1999, dos ganhos adicionais obtidos em face desta regra, de modo que somente a partir de 2003 os coeficientes foram exatamente aqueles fixados pelas regras do CTN.

c.c.Decreto-Lei n.1.881/81. incluiu, ainda, os municípios com coeficiente de 3,8 na Reserva do FPM.

É este o mecanismo de funcionamento da redistribuição de recursos federais aos municípios, por meio do Fundo de Participação dos Municípios.”

## ANEXO B

### Espécies tributárias no Brasil

TRIBUTOS	
Impostos	Nominados: aqueles previstos expressamente na Constituição Federal.
	Residuais: possibilidade que a União tem de instituir outro imposto além dos previstos, desde que seja por lei complementar e não tenha base de cálculo nem fato gerador idêntico ao de outro imposto. Atualmente, nenhum imposto é cobrado com base nesse permissivo.
	Extraordinários de guerra.
Taxas	De poder de polícia.
	De serviços públicos específicos e divisíveis.
	De uso de vias conservadas pelo poder público.
Contribuições de melhoria	Decorrentes de obras públicas.
Contribuições especiais	Sociais.
	De intervenção no domínio econômico.
	De interesse das categorias

	profissionais ou econômicas.
Empréstimos compulsórios	Extraordinários de calamidade ou guerra.
	De investimentos.

Fonte: Pohlmann & Iudícibus (2006, p. 132)

## ANEXO C

### Impostos no Brasil

<b>IMPOSTOS DA UNIÃO</b>	
1	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros
2	Imposto sobre exportação, para exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados
3	Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR)
4	Imposto sobre produtos industrializados (IPI)
5	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF)
6	Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)
7	Imposto sobre grandes fortunas (nunca foi instituído e cobrado)
8	Impostos residuais
9	Impostos extraordinários de guerra
<b>IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL</b>	
1	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD)
2	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)

3	Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA)
<b>IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS</b>	
1	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU)
2	Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI)
3	Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN)

Fonte: Pohlmann & Iudícibus (2006, p. 133)

## ANEXO D

### Contribuições sociais no Brasil

<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DA UNIÃO</b>	
1	Contribuição social do empregador, da empresa e da entidade e a ela equiparada na forma de lei, sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho
2	Contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma de lei, sobre a receita ou o faturamento (Cofins)
3	Contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma de lei, sobre lucros (CSLL)
4	Contribuição social do trabalhador e dos demais segurados
5	Contribuição social sobre a receita de concursos e prognósticos
6	Contribuição social do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a ele a lei equiparar
7	Contribuições sociais sobre outras fontes (residuais)
8	Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS)
9	Contribuição ao Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep)
10	Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF)
<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL</b>	

1	Contribuição social dos servidores, para custeio, em benefício destes, de regime previdenciário próprio
<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS</b>	
1	Contribuição social dos servidores, para custeio, em benefício destes, de regime previdenciário próprio

Fonte: Pohlmann & Iudícibus (2006, p. 134)

## APÊNDICE A

### 1. METODOLOGIA

#### 1.1.O levantamento bibliográfico e sua relevância como forma de pesquisa

Conforme já mencionado, a presente pesquisa consiste na abordagem do tema em apreço por meio de levantamento bibliográfico, compilando normas e obras que tratam da interseção entre a política tributária e o processo de municipalização do país.

Dessa forma, primeiramente, deve-se considerar que toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Os dois processos pelos quais se podem obter os dados são a documentação direta e a indireta. O primeiro constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem, podendo ser obtidos por meio da pesquisa de campo ou da pesquisa de laboratório (Lakatos & Marconi, 1992).

O segundo, de outro ponto, serve-se de fontes de dados coletados por outras pessoas, dividindo-se em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) (Lakatos & Marconi, 1992). A pesquisa bibliográfica trata-se do levantamento da bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita (Lakatos & Marconi, 1992; Marconi & Lakatos, 1982).

Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista “o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações. (Trujillo, 1974, p. 230 apud Lakatos & Marconi,1992, p. 44; Marconi & Lakatos, 1982, p. 57-58).

A bibliografia pertinente “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar

novas áreas, onde os problemas ainda não se cristalizam suficientemente. (Manzo, 1971, p. 32 apud Lakatos & Marconi, 1992, p. 44; Marconi & Lakatos, 1982, p. 58).

Acompanhando a descrição do que significa e qual a finalidade da pesquisa bibliográfica, é possível perceber que, se de um lado a resolução de um problema pode ser obtida por meio dela, de outro, as outras formas de pesquisa (p. ex.: laboratório; campo) exigem como premissa o levantamento dos estudos sobre a questão que se propõe a analisar e solucionar (Lakatos & Marconi, 1992).

É possível afirmar, diante disso, que a pesquisa bibliográfica atua sempre como uma primeira fase da investigação, mas existem dissertações e teses que usam tão-somente esse tipo de metodologia, intensamente nas demais etapas da elaboração da dissertação (Boaventura, 2004).

Nesse sentido:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de artigos científicos. Embora em quase todos os tipos de estudo seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

[...]

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquelas que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. (Gil, 1999, p. 65, grifo nosso).

É com base nessas premissas que o pesquisador, por ocasião da realização de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, seja ela uma monografia, dissertação ou tese, não se trata de um simples consulente de livros e revistas na biblioteca, mas sim de um operador decidido em busca das fontes,

classificando-as segundo os propósitos do seu problema de pesquisa (Boaventura, 2004).

Cumprido, desse modo, trazer o entendimento de Dayse Pires Noronha e Sueli Mara Pinto Ferreira, em artigo sobre o assunto:

Trabalhos de revisão são estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da-arte sobre um tópico específico, evidenciando novas idéias, métodos, subsistemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada. Assim, a consulta a um trabalho de revisão propicia ao pesquisador tomar conhecimento, em única fonte, do que ocorreu ou está ocorrendo no campo estudado, podendo substituir uma série de outros trabalhos. As revisões podem também contribuir com sugestões e de idéias para o desenvolvimento de novos projetos de pesquisa. Ao lado de bibliografias especializadas, índices e abstracts, servem como fontes na identificação de trabalhos de interesse do pesquisador. (Noronha, et al., 2000, p. 191 apud Boaventura, 2004, p. 46-47, grifo nosso).

Conforme se observa, a contribuição científica da pesquisa bibliográfica consiste no fornecimento de uma gama de informações que possam situar outros pesquisadores sobre determinados assuntos. O esforço de sistematização e por assim dizer, compilação das obras que tratam de um determinado assunto, feito com base numa vertente de análise, traz, principalmente para a comunidade científica, a possibilidade de uma visão panorâmica sobre determinado assunto, ainda que o objeto de pesquisa não seja necessariamente abrangente.

## **1.2. O objeto da pesquisa**

Conforme foi possível perceber da construção das próprias *premissas* e do *problema de pesquisa*, o objeto analisado consiste nos estudos que abordam a

interseção entre a política tributária e o processo de municipalização do Brasil, no período de 1960 a 2003.

A matéria tributária tem sido objeto de estudo de diversas disciplinas, as quais se concentram, principalmente, em áreas como a administração, a economia, o direito e a contabilidade. Dessa forma, na seara tributária, as condições de interdisciplinaridade são plenamente válidas, uma vez que o conhecimento gerado em cada uma das disciplinas envolvidas, quando utilizado pelos diversos atores da pesquisa tributária, com suas respectivas e diferentes formações, traz novas perspectivas ao estudo do fenômeno da tributação (Pohlmann & Iudícibus, 2006).

Diante de tal interdisciplinaridade, foram selecionados estudos por entre as mencionadas áreas, porém, apenas no que concerne às finanças públicas, mais especificamente ao federalismo fiscal (vertente abordada pelos quatro ramos).

Desse modo, o conhecimento do objeto de pesquisa, dentro da vertente proposta, não prima pela análise aprofundada de cada bibliografia, em sua completude, pois estas, individualmente, são de pouca contribuição para os objetivos pretendidos. O que se almeja, na verdade, é a sistematização das bibliografias como conjunto, pois apenas a reunião cronológica das mesmas pode esboçar a trajetória da política tributária nacional no período delimitado e assim viabilizar os ditos objetivos.

Pode-se dizer, dessa forma, que a apreensão das tendências de centralização e descentralização fiscal do país, dentro do período e dos parâmetros propostos nesta metodologia, conta, antes de tudo, com a compreensão da política tributária e do processo de municipalização enquanto trajetória, e não a partir de fatos isolados sem interligação.

### 1.3. Dimensão de análise da pesquisa

Antes de tratar especificamente das dimensões de análise da pesquisa, faz-se importante mencionar a segmentação das dimensões da administração pública, trazida por Paes de Paula (2007), sendo:

A **dimensão econômico-financeira**, que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;

- a **dimensão institucional-administrativa**, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções;

- a **dimensão sociopolítica**, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos do cidadão e sua participação na gestão pública. (Paes de Paula, 2007, p. 21, grifo nosso).

Considerando tais dimensões, importa situar a pesquisa frente a esta segmentação, a fim de que seja suficientemente delimitado o campo no qual está situado o trabalho, uma vez que a literatura referente à trajetória normativa da política tributária, em sua interseção com o processo de municipalização, será observada sob a ótica da descentralização, no âmbito do federalismo fiscal.

Dessa forma, compete mencionar o entendimento de Silva (2005) sobre a natureza do federalismo fiscal:

A natureza dinâmica do federalismo fiscal o faz assumir configurações diversas ao longo do tempo e no espaço, bem como é produto da interação entre as **regras institucionais** e a organização e **dinâmica econômica do País**. O conceito de instituições tem por referência a proposição de North (1998, p. 7) segundo a qual:

as instituições constituem as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo

homem para disciplinar as interações humanas. Conseqüentemente, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica.

Para Soláns (1977, p. 17), a configuração do federalismo seria resultante da articulação entre as regras do jogo, ou etapa constitucional, e o impacto dessas regras no sistema econômico, ou etapa funcional. Alterações em um desses elementos geram conseqüências sobre o desenho federativo, o que pode resultar em transformações no quadro de competências em escala nacional ou na capacidade fiscal para o atendimento das demandas orientadas ao setor público em cada nível de governo ou unidade federativa.” (Silva, 2005 p. 119, grifo nosso).

Conforme se pode depreender do entendimento esposado, a natureza dinâmica do federalismo fiscal congrega elementos *institucionais* e *econômicos* do país, podendo, portanto, tal forma de federalismo ser localizada num ponto de interseção entre as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

Considerada a extensão do período analisado, bem como a interdisciplinaridade da matéria tributária, o levantamento e a catalogação da bibliografia encontrada devem respeitar uma específica dimensão de análise, a fim de que se possa percorrer toda a trajetória normativa proposta, sem, necessariamente, ter de se abordar um objeto demasiadamente extenso.

A especificidade da dimensão analítica é o que permite o caminhar por entre o vasto material bibliográfico inerente à matéria tributária, sem, no entanto, se perder de vista o liame que compõe a trajetória pesquisada. Em outras palavras, quanto menor o foco de análise, maior é a possibilidade de se estar diante de uma farta bibliografia, selecionando apenas os textos que, em conjunto, contribuam para o delineamento do percurso estudado.

Estando a pesquisa situada, especificamente, no cerne do federalismo fiscal, cumpre identificar os diversos âmbitos do mesmo. A esse respeito, é

importante mencionar a pesquisa feita por Arretche (2005), a qual se dedica às relações de autonomia e coordenação da federação brasileira. A autora desagrega o federalismo fiscal em seis dimensões, quais sejam:

- a) definição das áreas de tributação exclusiva;
- b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos;
- c) autoridade tributária sobre o campo residual;
- d) sistema de transferências fiscais;**
- e) vinculação de gasto das receitas;**
- f) autonomia para a obtenção de empréstimos.**

A segmentação nestas seis dimensões é de fundamental importância para a visualização do federalismo fiscal em suas diversas nuances, pois, conforme adverte a própria autora:

Com frequência, as análises sobre a evolução de nosso sistema tributário concentram-se em apenas uma dessas dimensões; quando as tratam em conjunto, desconsideram suas especificidades. Esse tratamento tem duas conseqüências analíticas. A primeira é a conclusão já mencionada de que a evolução do sistema seria caracterizada por ciclos sucessivos de centralização e descentralização, ignorando as dimensões específicas de ruptura e/ou continuidade. Assim fazendo, torna-se difícil identificar quais questões específicas foram objeto de disputa federativa. A segunda conseqüência deriva dessa primeira: como explicar os fatores que explicam os pactos federativos nas áreas tributária e fiscal se o próprio objeto da disputa não está claramente identificado? (Arretche, 2005, p. 72).

Desse modo, considerando o equívoco em se tomar o federalismo fiscal por completo como uma dimensão de análise e, ainda, admitindo a necessidade de um alto grau de especificidade quanto à dimensão analítica demandado pelo

levantamento, optou-se por adotar apenas uma das seis dimensões elencadas e outras duas como derivadas, a fim de que se pudessem percorrer as bibliografias, selecionando-se apenas aquelas que denotem uma possível centralização ou descentralização fiscal dentro de uma mesma dimensão.

Das seis dimensões encadeadas, a que mais se mostrou capaz de traduzir a trajetória da política tributária nacional, em face do processo de municipalização, foi a do *Sistema de transferências fiscais*, tendo sido esta, portanto, a dimensão analítica considerada por ocasião da seleção e catalogação da bibliografia encontrada.

É bem verdade que não se pode negar a estreita ligação dessa dimensão analítica com as outras duas que lhes seguem, quais sejam, a *Vinculação de gasto das receitas* e a *Autonomia para a obtenção de empréstimos*, haja vista o fato de estas exprimirem condicionamentos impostos às transferências fiscais, sendo, portanto, derivações daquela dimensão. Assim, os entendimentos que tratavam do sistema de transferências fiscais, com fatores inerentes a estas duas dimensões, também foram selecionados.

Como forma de demonstrar o encadeamento da dimensão analítica tratada, apresenta-se o QUADRO 5.

QUADRO 5 Dimensão analítica



#### **1.4 Desenvolvimento da pesquisa**

A pesquisa tem por escopo a construção de um quadro cronológico, também denominado “quadro síntese”, que traduza a trajetória da política tributária, identificando os contextos normativos e econômicos sob os quais versam os entendimentos trazidos pelas bibliografias, estes considerados sob a ótica da centralização e descentralização fiscal.

Nesse sentido, foram selecionadas as normas promulgadas a partir da reforma tributária da década de 1960, até a reforma tributária de 2003, sendo escolhidas aquelas que, de fato, interferiram na configuração do sistema tributário nacional e, conseqüentemente, no processo de municipalização.

A partir da seleção cronológica das referidas normas, passou-se à efetiva consecução do levantamento bibliográfico. Assim, foram reunidas as principais obras que abordam a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, verificando-se, sob a dimensão das “transferências dos

recursos fiscais”, e suas derivadas, os entendimentos esboçados sobre as tendências de centralização e descentralização fiscal do país.

O caminho trilhado para a construção do dito quadro cronológico contou com a estipulação de alguns parâmetros que, com o fim de auxiliarem a imparcial seleção da bibliografia levantada, ajudaram a criar critérios objetivos tanto para a obtenção das normas como dos textos.

Os critérios de seleção das normas se dividiram em:

a) os locais de busca das normas - *sites* oficiais que comportam todo o arcabouço normativo nacional, quais sejam:

i) portal da Presidência da República -  
<http://www.presidencia.gov.br/>;

ii) portal da Receita Federal – Ministério da Fazenda -  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/>;

iii) portal do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda -  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>;

iv) portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –  
Presidência da República/Secretaria de Assuntos Estratégicos -  
<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>;

v) portal do Instituto Brasileiro de Administração  
Municipal -  
<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>

b) A escolha das normas

O presente estudo não pretendeu abarcar todas as normas e nuances da política tributária nacional, mas sim aquelas que, de fato, influenciaram no

processo de municipalização, sob a ótica da centralização e da descentralização fiscal.

Diante disso, como forma de se chegar às normas pretendidas, foi realizada uma primeira triagem, sendo selecionadas aquelas que continham em seu texto os seguintes termos: i) *tributação, tributo* ou *tributário(a)*; ii) *União* e iii) *município, municipal* ou *municipalização*. Dessa forma, os textos normativos que continham, concomitantemente, palavras relativas à tributação e aos governos, federal e municipal, foram considerados, preliminarmente, como objeto de análise.

Contudo, o fato de o texto normativo conter os termos acima elencados não significa que a correspondente norma viesse a tratar de política tributária, e nem tão pouco que exercesse influência sobre o processo de municipalização. Nesse sentido, diante das normas encontradas a partir da primeira triagem, procedeu-se a análise dos respectivos preâmbulos<sup>51</sup>, a fim de identificar qual a matéria por elas abordada.

Foram selecionadas aquelas em que foram verificados conteúdos com alguma relação entre o sistema tributário nacional e os municípios, fosse de transferência/partilha de receita, organização do pacto federativo, ou qualquer forma de condicionamento das transferências.

Selecionadas as normas, passou-se à seleção das bibliografias:

- a) os locais de busca da bibliografia
  - i) livros de acervos de bibliotecas universitárias, nos cursos de administração, economia, contabilidade e direito;
  - ii) pesquisas acadêmicas a partir de periódicos referentes às áreas correlatas, disponibilizados no portal da Coordenação de

---

<sup>51</sup> Preâmbulo é o texto inicial da lei, que aparece antes dos artigos e serve para citar a fonte e a doutrina em que o legislador se fundamentou para elaborar aquela norma.

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - Ministério da Educação - <http://www.capes.gov.br/>;

iii) trabalhos e estudos elaborados pelos órgãos governamentais serão depreendidos *sites* utilizados para a seleção das normas em estudo;

b) A escolha da bibliografia

A escolha da bibliografia levantada considerou, primeiramente, os textos que tratavam das normas selecionadas e, posteriormente, a constância dos mesmos termos empreendidos na triagem daquelas, quais sejam, i) *tributação*, *tributo* ou *tributário(a)*; ii) *União*; e iii) *município*, *municipal* ou *municipalização*, acrescidos de iv) *federação*, *federalismo* ou *federalismo fiscal*.

Assim foram considerados os textos que tratavam da matéria, mesmo sem necessariamente tratarem das normas de política tributária.

### **1.5 A caracterização do contexto econômico e a divisão dos períodos**

Como este estudo pretendeu abordar a interseção entre a política tributária e o processo de municipalização como trajetória, fez-se necessária a demonstração de fatores tendentes a demonstrarem os contextos estudados.

Existem diversos âmbitos sobre os quais se podem tratar um dado contexto. Poderiam ter sido escolhidos, por exemplo, o âmbito político, o jurídico ou o social para se fazer um recorte da situação do país no decorrer do período analisado (1960 a 2003). Contudo, o aspecto econômico parece ser o de melhor adequação para a finalidade proposta.

Tal escolha não se deveu apenas à suposição de que a economia, por se pautar em dados econométricos, seria o âmbito mais imparcial de demonstração do contexto, mas sim ao fato de a matéria então pesquisada versar sobre a política tributária.

A política tributária, de acordo com o colocado no tópico pertinente, tem a função primordial de instrumentalizar a política fiscal, que, por sua vez, serve também como instrumento de consecução da política econômica, a qual tem seus objetivos traçados em si mesma (Jost, 2003). Assim sendo, visto que a política tributária está, portanto, inserida na política econômica, não haveria vertente melhor para se abordar brevemente o contexto estudado do que a econômica.

Não se trata aqui de uma proposta de aprofundamento na conjuntura econômica do país, pois não é este o objeto do presente trabalho, mas apenas de uma breve leitura econômica do contexto sob o qual as bibliografias versam, a fim de situar o leitor quantos aos elementos que circundam o momento estudado.

Dado o caráter meramente localizador da proposta contextualização, esta foi feita com base em apenas duas bibliografias, as quais tratam de forma sucinta a trajetória economia brasileira, sendo estas: “*Economia Brasileira Contemporânea*” (Gremaud, et al., 2007); e “*Economia Brasileira*” (Lacerda, et al., 2006).

A divisão de períodos econômicos trazida nas referidas obras foram utilizadas na divisão de “subperíodos”, sistematizados dentro do período de 1960 a 2003, a fim de que restasse devidamente estruturado o contexto econômico no qual foram editadas as normas de política tributária e sobre o qual tratam as bibliografias catalogadas.

### **1.6 Quadro síntese**

Como forma de organizar as informações colhidas no decorrer da pesquisa, tanto no que diz respeito às normas como à bibliografia selecionadas, entendeu-se pela construção de um “quadro síntese”, dividindo-se o período analisado em subperíodos, com seu respectivo “contexto normativo”, “contexto econômico” e “questões específicas levantadas pela bibliografia”.

Assim, o quadro síntese contém as informações referentes a todo o período analisado, mediante a estruturação cronológica de seus respectivos subperíodos, num esforço de sistematização da matéria apreendida, nos termos do esboço trazido abaixo.

QUADRO 6 Modelo de quadro utilizado na organização das informações referentes a cada “subperíodo”.

CONTEXTO NORMATIVO	CONTEXTO ECONÔMICO	QUESTÕES ESPECÍFICAS
<p><b>Norma:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Data de início da vigência:</li> <li>- Disposição (preâmbulo ou matéria tratada):</li> </ul>	<p>Definição por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemaud et al. (2007) ou;</li> <li>- Lacerda et al. (2006)</li> </ul>	<p><b>Pontos tratados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entendimentos encontrados sobre os pontos</li> </ul>

Fonte: A pesquisa

O dito esforço organizatório encontra razão na necessidade de construção de um quadro sintético tendente a comportar a evolução da interseção entre a política tributária e o processo de municipalização, contendo as correspondentes normas e entendimentos bibliográficos sobre a centralização e descentralização fiscal, esboçando a trajetória normativa percorrida pelo país, com base nas questões específicas, inerentes à sua historicidade.

### 1.7 Fluxograma metodológico

Discorrida toda a metodologia, faz-se necessária a composição de um fluxograma de pesquisa, como forma de sintetização e sistematização das ideias expostas no presente capítulo. Este fluxograma tem o objetivo de ilustrar o percurso trilhado no decorrer da pesquisa, a fim de oferecer uma visão estruturada dos passos dados até o alcance do objetivo final.

QUADRO 7 Fluxograma metodológico.

<b>Fluxograma metodológico</b>		
	<p><b>Delimitação do tema</b></p> <p>Interseção entre:</p> <p>a) Trajetória normativa da política tributária;</p> <p>b) O processo de municipalização</p>	
<p><b>Levantamento de dados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas de política tributária</li> <li>- Contexto econômico, em períodos que vão de 1960 a 2003</li> </ul>		<p><b>Bibliografia pertinente ao tema</b></p> <p>(Livros, artigos científicos e trabalhos elaborados por órgãos oficiais)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanças públicas e federalismo fiscal</li> </ul>
<p><b>Metodologia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento bibliográfico</li> </ul>		<p><b>Dimensões de análise</b></p> <p>Federalismo fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema de transferências fiscais</li> <li>- vinculação de gasto das receitas</li> <li>- autonomia para a obtenção de empréstimos</li> </ul>
<p><b>Organização</b></p> <p>Estruturação cronológica, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- normas de política tributária</li> <li>- contexto econômico</li> <li>- bibliografias pertinentes</li> </ul>		<p><b>Categorização dos textos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atesta a descentralização fiscal</li> <li>- Atesta a centralização fiscal</li> </ul>
	<p><b>Análise e organização das informações</b></p> <p>Análise e enquadramento dos textos levantados quanto à dimensão do "sistema de transferências fiscais", em categorias de "centralização" e "descentralização" fiscal</p>	
	<p><b>Conclusões</b></p> <p>A partir do esboço de um quadro normativo sobre a trajetória da política tributária nacional e sua interseção com o processo de municipalização à luz do federalismo fiscal</p>	

## APÊNDICE B

QUADRO 8 Síntese

## QUADRO SÍNTESE

<u>CONTEXTO NORMATIVO</u>	<u>CONTEXTO ECONÔMICO</u>	<u>QUESTÕES ESPECÍFICAS</u>
<b>SUBPERÍODO 1960 – 1973</b>		
<p><b>- Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946;</b></p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 05, de 22 de novembro de 1961:</b> “Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros.”;</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 4.320, de 17 de março de 1964:</b> “Estatui</p>	<p><i>“No início da década de 1960, a economia ainda mantinha sua trajetória de crescimento, mas, já em 1962, os dados sobre o nível de investimentos e sobre o ritmo de crescimento industrial apontavam para a recessão de 1963. A sociedade atravessou, a partir da posse e precoce renúncia do presidente Jânio Quadros, um período de grande instabilidade, que resultou na interrupção do processo político democrático e na instauração da ditadura militar, em 1964. A política de</i></p>	<p><b>a) Contexto anterior</b></p> <p>- Contexto de descentralização sob a vigência da Constituição de 1946 (Camargo, 2004; Lobo, 2006; Barroso, 1982);</p> <p><b>b) Centralização e medidas compensatórias</b></p> <p>- Criação dos fundos de participação pela Emenda Constitucional nº 18 e vinculação de suas receitas pelo art. 94 do Código Tributário Nacional; e a participação dos municípios em 20% do ICM, entendidas como medidas essencialmente centralizadoras e, ao mesmo tempo, com objetivos meramente compensatórios (Lobo, 2006;</p>

<p>Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”;</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964:</b> “Transfere para a União a competência da cobrança do Imposto Territorial Rural e estabelece garantias quanto a propriedades.”</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965:</b> institui um sistema tributário integrado no plano econômico e jurídico em vez do sistema anterior, de origem política, com autônomos sistemas tributários federal, estadual e municipal. Obs: A legislação dos Estados e Municípios não tinha vínculo com a nacional e era concebida para aumentar as suas competências e alcançar mais</p>	<p><i>estabilização intentada por João Gualart, com o Plano Trienal de Celso Furtado, fracassara, agravando a crise econômica e aumentando o seu desgaste político. A partir de 1964, com o regime militar, as políticas de estabilização e de transformação institucionais da economia brasileira teriam êxito no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O regime militar aprofundou as características do modelo econômico dependente e associado ao capital estrangeiro e manteve a matriz industrial implementada com o Plano de Metas. Essas seriam as bases do chamado milagre econômico brasileiro, de 1968-1973. (Lacerda, et al., 2006, p. 108).</i></p> <p><i>“A década de 60 foi uma década cheia de mudanças para a sociedade brasileira. Do ponto de vista político, passou-se de um regime democrático para um regime militar fortemente autoritário. Economicamente, o primeiro lustro da década é marcado por uma crise; depois promoveram-se mudanças institucionais no país que estão na base da forte recuperação econômica que se inicia no último triênio dos anos 60 e se prolonga</i></p>	<p>Guedes, 2007; Linhares, 1973; Giambiagi, 2008; Conti, 2001; Prado, 2003; Di Pietro, 2004);</p> <p><b>c) Qualidades do sistema implantado</b></p> <p>- Reconhecimento das qualidades o sistema tributário instaurado, apesar do seu caráter centralizador. Aponta-se a criação de um verdadeiro “sistema” de tributação, inclusive, considerado avançado para a época, por instituir formas de tributação mais racionais e um eficiente sistema de transferências (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Rezende, 2001, 2003; Prado, 2003; Varsano, 1996; Boff, 2005);</p> <p>- Entendimento da centralização fiscal como mecanismo de promoção do desenvolvimento industrial e redução da inflação (Oliveira, 2006; Rezende, 2003; Giambiagi &amp; Alem, 2008);</p> <p>- Entendimento da centralização fiscal como mecanismo de promoção do desenvolvimento, porém, advertindo que o dito desenvolvimento seria engendrado por uma acumulação de capital, através da concentração de recursos e o seu repasse ao setor privado, por meio da concessão de benefícios e isenções, sendo o combate a inflação uma mera justificativa (Bovo, 2000);</p> <p><b>d) Razões da reforma</b></p> <p>- Atribuição da centralização fiscal às pressões subnacionais e à necessidade de apoio político do governo federal, o que não contraria o entendimento de</p>
--	---	--

<p>receita. O Brasil passou a ter um sistema tributário nacional;</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 5.172, de 25 de outubro de 1966:</b> “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.” Obs: O Código Tributário Nacional surgiu com a Lei nº 5.172/66 como decorrência da reforma iniciada pela Emenda Constitucional nº 18;</p> <p><b>- Constituição Federal, de 15 de março de 1967;</b></p> <p><b>- Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968.</b> Obs: O Ato Complementar nº 40 foi o instrumento de funcionalidade do AI-5 nas relações econômicas do governo com a sociedade, num processo de reorganização do Poder. A grande centralização dos recursos permitia ao governo</p>	<p><i>no primeiro triênio da década seguinte.”</i> (Gremaud, et al., 2007, p. 388)</p> <p><i>“O que se convencionou chamar de milagre econômico brasileiro foi um período de intenso crescimento do PIB e da produção industrial entre 1968 e 1973. A economia brasileira beneficiou-se do grande crescimento econômico mundial e dos fluxos financeiros internacionais para aumentar sua abertura comercial e financeira em relação ao exterior. Novamente, nesse ciclo expansivo, observou-se a predominância dos setores produtores de bens duráveis e de bens de capital, a partir da estrutura industrial implantada ainda no Plano de Metas. Uma das características marcantes desse processo, como já enfatizado, foi a presença de capital estrangeiro, na forma d investimentos diretos e, especialmente, por meio de empréstimos. A consequência desse endividamento seria a crise dos anos 1980. Ao mesmo tempo em que ocorreu um intenso crescimento econômico, agravaram-se as questões sociais, com aumento da concentração de renda e a deterioração de importantes indicadores</i></p>	<p>centralização para o desenvolvimento e combate à inflação (Rezende, 2001);</p> <p><b>e) Entendimento predominante</b> - Consenso quanto ao caráter centralizador das reformas empreendidas, principalmente a partir da segunda metade da década de 1960, com a superveniência do Ato Complementar nº 40/68 e da Constituição de 1969 (Linhares, 1973; Varsano, 1996; Andrade Filho, 2002; Giambiagi &amp; Alem, 2008).</p>
--	--	---

<p>"enquadrar" todos os setores que dele dependiam. (Toscano, 2008. In: <a href="http://www.portalbrasil.net/2008/colunas/politica/outubro_01.htm">http://www.portalbrasil.net/2008/colunas/politica/outubro_01.htm</a>);</p> <p><b>- Constituição Federal, de 1969, instituída pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.</b></p>	<p><i>de bem-estar social. O milagre, no fim das contas, aprofundou as contradições estruturais da economia e os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.”</i> (Lacerda, et al., 2006, p. 109).</p>	
<p><b><u>SUB-PERÍODO 1974 – 1980</u></b></p>		
<p><b>- Lei Complementar nº 24, de 07 de Janeiro de 1975:</b> “Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.”</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 05, de 28 de Junho de 1975:</b> “Dá nova redação ao “caput” do art. 25 da Constituição”;</p>	<p><i>“Os anos 70 foram um período conturbado do ponto de vista econômico. No início, ocorreu um choque do petróleo, com elevação substancial dos preços do elemento fundamental da matriz energética mundial, e também foi rompido o acordo internacional firmado ainda durante a Segunda Guerra Mundial que procurava estabilizar as taxas de câmbio internacional. A maior parte do mundo reagiu de maneira recessiva a esse quadro. [...] A reação brasileira foi configurada pelo II</i></p>	<p>- Aumento da discricionariedade das transferências fiscais (Barrera et al., 1995; Ferreira et al., 2007);</p> <p>- Diminuição do processo de centralização fiscal (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Varsano, 1996; Andrade Filho, 2002).</p>

*Plano Nacional de Desenvolvimento que acabou dando nome ao período que vai de 1974, depois do chamado milagre econômico, até o final da década. As conseqüências dessa opção bem como das novas alterações do cenário internacional no final da década (novo choque do petróleo, alteração substancial da política econômica norte-americana, moratória mexicana) marcaram o início da década seguinte, período de recessão da economia brasileira em função da reação à chamada crise da dívida externa.” (Gremaud, et al., 2007, p. 414).*

*O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), embora fosse a resposta do governo militar à crise conjuntural da economia brasileira, também tinha o objetivo de superar o próprio subdesenvolvimento do país, eliminando os estrangulamentos estruturais de nossa economia. O governo Geisel assumiu uma postura de afirmação de um projeto nacional, ainda que contraditório e dissociado dos anseios e necessidades da grande maioria da população do país. Uma síntese dessa postura era o programa nuclear brasileiro,*

	<p><i>desenvolvido com apoio tecnológico e financeiro da Alemanha Ocidental, contra a vontade do Estados Unidos, potência política e econômica hegemônica.</i></p> <p><i>No II PND a maioria dos investimentos para o crescimento industrial estava direcionada ao departamento I da economia, produtor de bens de capital e bens intermediários. Era uma nova tentativa de articular a ação e os investimentos das empresas estatais com os investimentos da grande empresa privada nacional. Naquele momento de inflexão no crescimento econômico mundial, as empresas multinacionais (EMN), especialmente as japonesas, estavam pouco interessadas no envolvimento em um grandioso programa de investimentos.</i></p> <p><i>O financiamento do II PND foi feito em boa parte com empréstimos externos, fundamentais para o fechamento do balanço de pagamento do país, desequilibrado por grandes déficits em transações correntes. Entretanto, a amplitude da crise mundial e suas repercussões internas provocaram a desaceleração do plano, e seus resultados concretos só vieram a se fazer sentir em</i></p>	
--	--	--

	1983 e 1984. (Lacerda, et al., 2006, p. 132).	
<b><u>SUB-PERÍODO 1981- 1989</u></b>		
<p>- <b>Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983;</b></p> <p>- <b>Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985;</b></p> <p>- <b>Constituição Federal de, 05 de outubro de 1988;</b></p> <p>- <b>Lei Ordinária nº 7.827, de 27 de setembro de 1989:</b> “Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.”;</p> <p>- <b>Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989:</b> “Estabelece normas sobre o</p>	<p><i>“Nos anos 1980 a economia brasileira foi marcada por graves desequilíbrios externos e internos. Logo no início da década, o país enfrentou sua mais grave recessão desde a Grande Depressão. Em 1982, as autoridades econômicas recorreram formalmente ao FMI, em um momento de grande turbulência internacional causada pela moratória da dívida externa mexicana. Ao mesmo tempo em que caía o PIB brasileiro, a inflação começava a alçar um vôo que a transformaria, no final de 1989, em uma hiperinflação.</i></p> <p><i>A chamada década perdida caracterizou-se pela queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, pelo crescimento das dívidas externa e interna e pela ascensão inflacionária. O PIB apresentara um crescimento médio de 7% entre 1947 e 1980, caindo para 2% entre 1981 e 1990. Em função deste desempenho medíocre do PIB, a renda per capita manteve-se</i></p>	<p><b>a) Esvaziamento da União</b></p> <p>- Desequilíbrio fiscal no começo da década de 1980, em razão do esgotamento financeiro da União (Andrade Filho, 2002; Santos Filho, 1996) e conseqüente aumento dos juros, gerando dificuldades quanto ao endividamento subnacional (Boff, 2005; Andrade Filho, 2002);</p> <p><b>b) Aumento das transferências</b></p> <p>- Elevação do percentual dos fundos de participação, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 23/1983 (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Falleti, 2006; Varsano, 1996);</p> <p><b>c) Responsáveis pelo processo de descentralização</b></p> <p>- Descentralização fiscal como um processo impulsionado pelos entes subnacionais (Conti, 2001; Giambiagi &amp; Alem, 2008), principalmente, pelos municípios menores que se favoreceram do modelo de transferência instituído em 1967 (Rezende, 2001), sendo a descentralização, portanto, imposta por circunstâncias políticas, sem um planejamento articulado (Afonso, 2003);</p> <p>- Descentralização fiscal como um processo impulsionado não só pelos entes subnacionais, mas por forças</p>

<p>cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação de dá outras providências.”</p>	<p><i>praticamente constante ao longo da década de 1980. Com o agravamento da crise econômica, as pressões políticas contra o regime militar se tornaram insuportáveis e, em 1985, começava a Nova República, um governo civil, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional. Este governo é marcado desde o início, por uma tragédia: Tancredo Neves, candidato do PMDB, eleito por um amplo arco de alianças políticas conservadoras, não chegou a tomar posse. Quem assumiu foi o vice-presidente José Sarney, que governaria perseguido pela sombra política de Tancredo Neves.</i> (Lacerda, et al., 2006, p. 142).</p>	<p>democráticas que acreditavam na descentralização fiscal como forma de promover a participação do cidadão nas decisões locais, diminuindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (Almeida, 2005);</p> <p><b>d) Qualidade do sistema tributário</b>  - Aumento excessivo das transferências e perda da qualidade do sistema tributário, em relação ao implementado na década de 1960 (Rezende, 2001; Giambiagi &amp; Alem, 2008);</p> <p><b>e) Condicionamento</b>  - Desvinculação dos recursos transferidos e vinculação dos gastos da União (Giambiagi &amp; Alem, 2008);</p> <p><b>f) Democratização e descentralização</b>  - Associação entre democratização e descentralização fiscal sem a ressalva de que se trata de uma correlação pontual e não uma regra geral (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Boff, 2005; Almeida, 2005; Guedes, 2007);</p> <p>- Ponderação sobre a interdependência entre descentralização fiscal e democratização, afirmando que esta não se dá de forma estrita. Sendo tal correlação limitada ao contexto estudado e não uma regra geral (Bovo, 2000; Barrera et al., 1995; Rezende, 2001; Junqueira, 1990; Mendes, 2007);</p> <p><b>g) Critérios de distribuição das transferências</b></p>
---	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disfunções nas transferências fiscais inerentes ao processo de descentralização: seja por favorecerem pequenos municípios (Mendes, 2007); ou não conseguir atenuar as desigualdades regionais (Bovo, 2000; Prado, 2006; Arretche, 2004; Di Pietro, 2004);</li> <li>- Disfunções nas transferências fiscais atribuídas ao fato de os critérios na distribuição das receitas serem os mesmos daqueles instituídos na reforma tributária dos anos 1960 (Lima, 2007; Bovo, 2000; Boff, 2005);</li> </ul> <p><b>h) Critério de distribuição do ICMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento na participação do ICMS, sendo 75% do montante repartido principalmente com base no valor adicionado:</li> <li>- Critério considerado justo por se tratar de uma forma de compensação aos governos locais pelos esforços e custos decorrentes da criação e manutenção de infra-estrutura de serviços que servem às atividades produtivas locais (Bovo, 2000);</li> <li>- Critério injusto por privilegiar municípios industrializados (Barrera et al., 1995).</li> </ul>
<b><u>SUB-PERÍODO 1990 – 1993</u></b>		
- Lei Complementar nº 63, de	“Nos anos 1990, a economia brasileira foi	<b>a) Aumento das transferências e esforço arrecadatório</b>

<p><b>11 de janeiro de 1990:</b> “Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.”;</p> <p><b>- Lei Complementar nº 71, de 03 de setembro de 1992:</b> “Dá nova redação ao art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que "estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências".”;</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993;</b></p> <p><b>- Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993:</b> “Estabelece normas sobre a fixação de coeficientes no Fundo de Participação dos</p>	<p><i>marcada não só pela recessão do início da década, fruto dos efeitos do Plano Collor I e II, mas também por uma profunda reestruturação produtiva. Essa reestruturação, designada por alguns autores modernização conservadora<sup>52</sup>, ocorreu como desdobramento do esgotamento do modelo de substituição de importações e foi influenciada pelos pressupostos do Consenso de Washington, a exemplo do que ocorria em toda a América Latina. Provocou a aceleração do processo de privatização das empresas estatais, abertura da economia e desregulamentação de mercados. Em 1994, o Brasil adotaria o Plano Real, considerado um dos mais bem-sucedidos planos de estabilização da economia brasileira. De fato, obteve sucesso com relação à desindexação da economia, reduzindo substancialmente os níveis inflacionários. Os juros altos e o câmbio sobrevalorizado, no entanto, aumentaram a vulnerabilidade externa, restringiram o crescimento econômico e agravaram o problema da deterioração das contas públicas. (Lacerda, et al., 2006, p. 202). [...]</i></p> <p><i>A abertura da economia brasileira</i></p>	<p><b>municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ao contrário do que se poderia imaginar, mesmo com o aumento das transferências fiscais, pôde-se identificar um também aumento no esforço arrecadatório próprio do município (Rezende, 2001), acompanhado da acusação de aumento da dependência fiscal dos municípios (Boff, 2005);</li> <li>- O aumento da demanda por políticas sociais locais justifica a concomitância do crescimento, tanto do esforço arrecadatório próprio do município, como da sua dependência financeira da União (Rezende, 2003a).</li> </ul> <p><b>b) Reação centralizadora da União</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Configuração do processo de recentralização fiscal do país, já no início da década de 1990 (Bovo, 2000);</li> <li>- Vinculação das receitas transferidas (Emenda Constitucional nº 03/1993) como violação da autonomia municipal (Conti, 2001)</li> </ul> <p><b>c) Aumento das contribuições sociais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento das contribuições sociais como forma de evitar transferências à estados e municípios (Elialli, 2005, p. 47-48; Vedana, 2002, p. 80; Azevedo &amp; Melo, 1997, p. 08; Melo, 1996, p. 15-16; Santos, 2008), desnaturando a espécie tributária, que deveria ser imposto, para a manutenção do superávit primário (Lopes Filho, 2003);</li> </ul>
---	--	--

<p>Municípios e dá outras providências.”;</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 8.727, de 05 de novembro de 1993:</b> “Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.”.</p>	<p><i>intensificou-se a partir da década de 1990. O esgotamento do modelo de substituição de importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para uma reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não tarifárias.</i></p> <p>(Lacerda, et al., 2006, p. 206).</p>	<p>- Ponderação sobre o aumento das contribuições sociais, não sendo visto como manobra intencional de recentralização, mas sim como decorrente da dificuldade em se reduzir as parcelas de transferência dos entes subnacionais (Almeida, 2005) e conseqüentes, manutenção do “superávit primário” e implementação do ajuste fiscal (Rezende, 2003b);</p> <p><b>d) Critérios de distribuição das transferências</b></p> <p>- Necessidade de avaliação do caráter redistributivo dos critérios de transferência (Barrera et al., 1995), com o intuito de conter disfunções alocativas e seus efeitos, tais como a “onda emancipacionista” (Afonso, 2000; Barrera et al., 1995)</p>
<p><b><u>SUB-PERÍODO 1994 – 1999</u></b></p>		
<p><b>- Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 1º de março de 1994:</b> “Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”;</p> <p>“Institui o Fundo Social de Emergência” (Santos, 2008, p. 88).</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996:</b></p>	<p><i>“Em 1994, o Brasil adotaria o Plano Real, considerado um dos mais bem-sucedidos planos de estabilização da economia brasileira. De fato, obteve sucesso com relação à desindexação da economia, reduzindo substancialmente os níveis inflacionários. Os juros altos e o câmbio sobrevalorizado, no entanto, aumentaram a vulnerabilidade externa, restringiram o crescimento econômico e agravaram o problema da deterioração das contas públicas.</i> (Lacerda, et al., 2006,</p>	<p><b>a) Consolidação da centralização</b></p> <p>- Caracterização da deterioração financeira dos estados e municípios (Giambiagi &amp; Alem, 2008);</p> <p>- Criação do Fundo Social de Emergência - FSE, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01/1994 e sua “prorrogação” através da criação do Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, pela Emenda Constitucional nº 10/1996 (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Miranda, 2003; Santos, 2008);</p> <p>- Reação à “prorrogação” do FSE (convertido em FEF), por</p>

<p>Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.”;</p> <p>“Prorroga por dois anos o Fundo Social de Emergência, rebatizando-o se Fundo de Estabilização Fiscal. (Santos, 2008, p. 88).</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996:</b> “Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.”;</p> <p>“Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) (Santos, 2008, p. 88);</p> <p><b>- Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996:</b> “Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e</p>	<p>p. 202).</p> <p><i>“No final de 1993, começou a ser implementado o plano mais engenhoso de combate a inflação já utilizado no país. Após uma série de tentativas fracassadas de planos heterodoxos na Nova República, o Plano Real conseguiu reduzir a inflação e mantê-la sob controle durante um longo período de tempo, até o momento pelo menos. Apesar do sucesso alcançado nestes últimos anos, no que se refere à estabilização, outros problemas permanecem e alguns até se agravam. A crença de que com a estabilização o país iria retomar uma trajetória estável de desenvolvimento econômico não se verificou. O comportamento do produto tem se mostrado extremamente oscilante no período recente. O sacrifício do crescimento na estratégia de estabilização provocou um aumento significativo do desemprego no país. As contas externas deterioram-se ampliando a vulnerabilidade externa da economia brasileira. O déficit público não foi corrigido, e a dívida pública assumiu uma trajetória ascendente.”</i> (Gremaud, et al., 2007, p. 471)</p>	<p>parte dos municípios, vindo a ser estipulada uma queda gradual dos percentuais destinados à este, de 1997 a 1999 (Giambiagi &amp; Alem, 2008);</p> <p><b>b) Descontrole das finanças estaduais e municipais</b></p> <p>- Preocupação com as finanças subnacionais e preparação de um contexto que viria a culminar na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 (Azevedo, 1997).</p> <p>- Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, pela emenda constitucional nº 14/1996, como delegação de atribuições aos municípios, o que significa uma concentração de receitas em mãos da União (Santos, 2008; Miranda, 2003; Arretche, 2004)</p> <p><b>c) Avaliação das normas editadas</b></p> <p>- As Emendas Constitucionais nºs, 01/1994 (de revisão); 10/1996; 14/1996 e a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), de um modo geral, compreendidas como medidas centralizadoras (Melo, 2005; Boff, 2005; Vedana, 2002; Miranda, 2003);</p> <p><b>d) Centralização e autonomia</b></p> <p>- Transferências entendidas como falta de autonomia financeira municipal (Vedana, 2002; Bremaeker, 1995; Viol, 2001; Di Pietro, 2004);</p>
--	--	--

<p>sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)”;</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 9.440, de 14 de março de 1997:</b> “Estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.”</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997:</b> “Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.”;</p> <p><b>- Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997:</b> “Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.”;</p> <p>“Revoga a <a href="#">Lei Complementar nº 71, de 03 de setembro de 1992</a>; a <a href="#">Lei Complementar nº</a></p>		<p>- Transferências entendidas como asseguradoras da autonomia financeira municipal (Conti, 2001; Santos, 2008);</p> <p><b>e) Critérios de distribuição das transferências</b></p> <p>- Grandes cidades prejudicadas pelos critérios que privilegiam pequenos municípios (Rezende, 2001), como uma outra face do questionamento sobre a falta de autonomia financeira dos pequenos municípios (Vedana, 2002);</p> <p><b>f) Centralização e desenvolvimento</b></p> <p>- Não há como se atestar a relação entre o nível de desenvolvimento e o grau de centralização fiscal (Afonso, 1998; Santos, 2008) Apesar de, no caso do Brasil, as idéias centralizantes se fundamentarem numa necessidade de melhor coordenação macroeconômica em prol do desenvolvimento.</p>
--	--	---

<p><a href="#">74, de 30 de abril de 1993</a>; os §§ 4º e 5º do art. 91 da <a href="#">Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966</a>.”</p> <p><b>- Lei Ordinária nº 9.808, de 20 de julho de 1999:</b> “Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.”.</p>		
<b><u>SUB-PERÍODO 2000 – 2003</u></b>		
<p><b>- Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000:</b> “Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.”;</p> <p><b>- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000:</b> “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.”</p>	<p><i>“Apesar da mudança de governo em 2002, há uma base de política macroeconômica adotada continuamente desde 1999, cujo pilar é a combinação do regime de metas de inflação como câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário. Esse tripé tem sido a base da política macroeconômica brasileira do período pós ano 2000, o que trouxe relativo sucesso no que se refere ao controle inflacionário. Porém, apesar dos avanços, a escolha vem suscitando intenso debate, principalmente devido ao baixo e instável crescimento econômico e seus efeitos colaterais.</i></p>	<p><b>Contexto geral</b></p> <p><b>a) Condicionantes</b></p> <p>- Ofensa à autonomia municipal em razão da vinculação de 15% das receitas dos governos municipais com a saúde, através da Emenda Constitucional nº 29/2000; e da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pela Emenda Constitucional nº 31/2000, que além de reduzir as transferências que seriam destinadas aos estados e municípios, determinou a criação de fundos de combate à pobreza também por estes. (Santos, 2008);</p> <p><b>b) Centralização</b></p> <p>- Estrutura ainda centralizada em relação a outros países, apesar da descentralização de 1988 (Lobo, 2006; Nóbrega, 2000)</p>

<p>Lei de Responsabilidade Fiscal;</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000:</b> “Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.”</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000:</b> “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.”</p> <p><b>- Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003:</b> “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.”</p>	<p>[...]</p> <p><i>Do ponto de vista fiscal, o resultado primário das contas públicas é o obtido pela diferença entre o governo federal, estadual e municipal e suas respectivas empresas estatais, menos as despesas correntes, ou seja, sem levar em conta os custos financeiros (juros) sobre a dívida. Desde 1999 o Brasil vem obtendo expressivos e crescentes superávits primários.</i></p> <p><i>O fato é que o esforço fiscal, decorrente de uma crescente carga tributária e atrofia dos investimentos públicos, tem proporcionado uma relativa redução da relação dívida pública/PIB. A relação dívida pública/PIB é de cerca de 51% do PIB (2005). Não se trata de uma proporção elevada, quando comparada com outros países, mas é uma dívida excessivamente concentrada no curto prazo e de elevadíssimo custo de financiamento.</i></p> <p><i>No médio e longo prazos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal têm sinalizado uma relativa estabilidade nessa área. Esses instrumentos tem permitido um razoável grau de transparência e</i></p>	<p>- compatibilidade entre as receitas e os encargos municipais (Lobo, 2006; Nóbrega, 2000), apesar de discordâncias (Giambiagi &amp; Alem, 2008; Bovo, 2000; Rezende, 2001);</p> <p>- Diminuição do enaltecimento à descentralização fiscal na literatura; e constatação de um contexto de centralização de receitas nas mãos da União tido como próximo ao da reforma da década de 1960 (Lobo, 2006; Souza, 2006)</p> <p>- Descentralização fiscal em plena consolidação e fortalecimento das finanças municipais (Afonso, 2000, 2003), principalmente em razão do aumento dos gastos (Serra &amp; Afonso, 1999; Guedes, 2007);</p> <p>- Aumento dos gastos dos entes subnacionais como critério insuficiente para a mensuração da descentralização fiscal (Bahí, 1998)</p> <p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal</b></p> <p><b>a) Condicionantes</b></p> <p>- Possibilidade de bloqueio das transferências voluntárias e condicionamento de empréstimos (Santos, 2008) como violação do princípio federativo (Conti, 2001; Souza, 2006; Lobo, 2006)</p> <p>- Possibilidade de bloqueio das transferências voluntárias e condicionamento de empréstimos como algo positivo para</p>
---	---	--

	<p><i>previsibilidade no que se refere ao comportamento das contas públicas, reduzindo consideravelmente o espaço para manobras de caráter eleitoreiro.”</i> (Lacerda, et al., 2006, p. 242-243).</p>	<p>a consolidação do federalismo, por trazer integração e articulação, evitando a “negociação” discricionária das dívidas e eventuais favorecimentos (Serra &amp; Afonso, 1999, 2006; Assoni Júnior, 2004). Visto ser a LRF um instrumento de fortalecimento da descentralização (Matias-Pereira, 2009; Kair, 2006)</p> <p><b>b) Centralização</b> - LRF concebida como uma antiga tendência centralizadora (Baleeiro, 2008) e sem a necessária implementação democrática (Abrucio, 2006)</p> <p><b>Reforma Tributária</b></p> <p><b>a) Amplitude</b> - Reforma aquém do esperado, sem alterar pontos importantes (Boff, 2005; Brami-Celetano, 2007; Lobo, 2006), inclusive, não podendo ser denominada de “reforma” (Lobo, 2006);</p> <p><b>b) Município</b> - Pequeno favorecimento municipal, através da ampliação da participação na arrecadação da CIDE (Santos, 2008);</p> <p><b>c) Centralização</b> - Apesar do comprometimento ideológico do Governo Lula com a descentralização fiscal, só foram efetivamente alterados os pontos já indicados pelo Governo FHC (caracterizado por suas medidas centralizadoras) (Santos, 2008; Lobo, 2006; Miranda, 2003; Brami-Celetano, 2007);</p>
--	---	---

		<p><b>d) ICMS – Simplificação</b> - não foi tratada a questão da unificação da legislação do ICMS (Silva, 2003) como forma de simplificação do sistema tributário (Boff, 2005).</p>
--	--	---

## APÊNDICE C

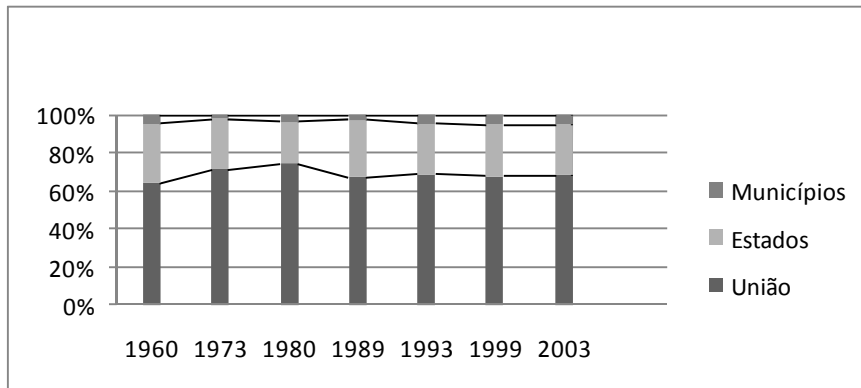


FIGURA 16 Arrecadação tributária direta de cada ente federativo – período 1960-2003

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)

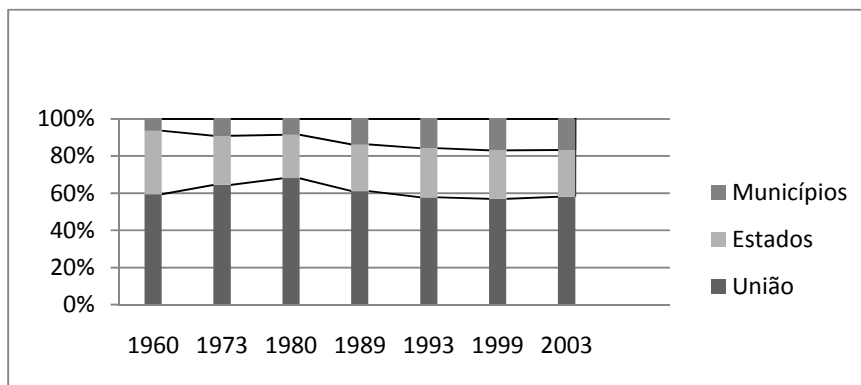


FIGURA 17 Receita tributária disponível de cada ente federativo – período 1960-2003

Fonte: Adaptado de Varsano et al. (1998) apud Khair et al. (2005, p. 25)