

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIEGO BRAGA SERPA

DEPENDÊNCIA REAL OU APARENTE?
UMA ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS

CURITIBA
2014

DIEGO BRAGA SERPA

DEPENDÊNCIA REAL OU APARENTE?
UMA ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito no curso de graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA
2014

TERMO DE APROVAÇÃO

DIEGO BRAGA SERPA

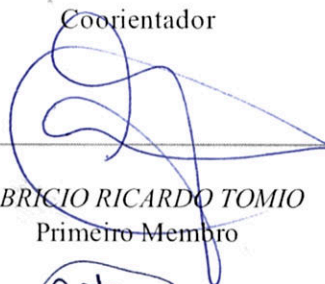
Dependência real ou aparente? Uma análise das finanças públicas municipais brasileiras

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Orientador

Coorientador



FABRICIO RICARDO TOMIO
Primeiro Membro



ILTON NORBERTO ROLB FILHO - Direito Privado
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço a mamãe; a papai. Às filhas e aos filhos de dona Francisca, às filhas de dona Lourdes. Aos primos e às primas.

Agradeço às amigas e aos amigos da infância pessoense, das noites portovelhenses, dos dias curitibanos.

Às pessoas que a sorte me tem permitido encontrar e que me têm mostrado bons caminhos.

Aos professores de dúvidas.

RESUMO

A ausência de planejamento prévio no processo de descentralização financeira ocorrido no Brasil a partir do final dos anos 1970 pode ter dado causa a distorções nas finanças públicas municipais, determinando sua dependência face às transferências intergovernamentais desvinculadas. A isso se volta o presente trabalho, questionando se tal dependência é aparente, motivada pela atuação de mecanismos redistributivos, ou real. Nesse sentido, formula duas hipóteses: *a)* em regra, os municípios com melhor condição socioeconômica seriam, na margem, independentes quanto às receitas transferidas desvinculadas, enquanto os municípios com pior condição, dependentes; ou *b)* a discriminação de rendas efetuada na CRFB1988 em relação aos municípios, salvo exceções, torna-os na margem dependentes face às receitas transferidas desvinculadas. À primeira corresponderia uma dependência aparente, oriunda da conjuntura socioeconômica do município; à segunda, uma dependência real, estrutural. Para testá-las, elabora um modelo de indicador do grau de dependência dos municípios face às receitas transferidas desvinculadas e o aplica a 38 municípios de 5 grupos distintos, no período de 2008-2011, traçando a partir dos resultados algumas considerações quanto às finanças públicas municipais brasileiras.

Palavras-chave: Finanças municipais. Transferências intergovernamentais. Autonomia federativa.

ABSTRACT

The absence of previous planning in the process of fiscal decentralization which took place in Brazil in the end of the 1970s may have ensued distortions in municipal public finance, causing it dependent upon unbinded intergovernmental transfers. That is the topic of the present study, which enquires if the case is for seeming dependence, framed by redistributive mechanisms, or true dependence. With this aim, it formulates two hypotheses: *a)* in general, municipalities with better socioeconomic conditions should be, at the margin, independent in relation to unbinded transferred funds, while municipalities with worse conditions should be dependent; or *b)* the revenue assignment scheme drawn in the 1988 constitution regarding local government, with exceptions, render it dependent upon unbinded transferred funds. The first hypothesis leads to an apparent dependence, arising from the socioeconomic circumstances in which the municipality finds itself; the second leads to a real, structural dependence. To test these hypotheses, the present investigation formulates a model for an index of the dependence of municipalities upon unbinded transferred funds. In sequence, that model is applied to 38 municipalities of 5 different groups, in the period from 2008 to 2011, drawing, out of the results, some conclusions regarding the municipal public finance in Brazil.

Keywords: Public finance. Intergovernmental transfers. Federative autonomy.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| TABELA 1 - CARGA TRIBUTÁRIA E RECEITA DISPONÍVEL POR ESFERAS DE GOVERNO - 2005-2009 | 13 |
| TABELA 2 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) - 2008-2011 | 57 |
| TABELA 3 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE SINOP (MT) - 2008-2011 | 58 |
| TABELA 4 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE PETROLINA (PE) - 2008-2011 | 60 |
| TABELA 5 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE UBERLÂNDIA (MG) - 2008-2011 | 61 |
| TABELA 6 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE LONDRINA (PR) - 2008-2011 | 62 |

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Cide - Cota-parte da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível

CRFB1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTN - Código tributário nacional (lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966)

EC - Emenda Constitucional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IGF - Imposto sobre grandes fortunas

IOF - Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

IPTU - Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana

IPVA - Imposto sobre propriedade de veículos automotores

IR - Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza

ISS - Imposto sobre serviços de qualquer natureza

ITBI - Imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis e de direitos reais

sobre imóveis

ITCMD - Imposto sobre transmissão causa mortis e doação

ITR - Imposto sobre propriedade territorial rural

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000)

PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PIB - Produto Interno Bruto

SISTN - Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação

Sus - Sistema Único de Saúde

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO E ASPECTOS PRELIMINARES | 11 |
| 1.1 DISTORÇÕES NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS? | 13 |
| 1.2 FEDERALISMO | 19 |
| 1.3 RECEITAS PÚBLICAS E DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS | 25 |
| 1.4 FEDERALISMO FISCAL | 36 |
| 1.5 O CASO BRASILEIRO | 43 |
| 2 METODOLOGIA | 51 |
| 2.1 BASE DE DADOS | 51 |
| 2.2 VARIÁVEIS | 51 |
| 2.2.1 Receita de impostos | 52 |
| 2.2.2 Transferências intergovernamentais correntes desvinculadas | 54 |
| 2.3 MODELO PROPOSTO | 54 |
| 3 RESULTADOS | 56 |
| 3.1 ANÁLISE DESCRITIVA | 56 |
| 3.1.1 Região metropolitana de Marabá | 56 |
| 3.1.2 Microrregião de Sinop | 58 |
| 3.1.3 Microrregião de Petrolina | 59 |
| 3.1.4 Microrregião de Uberlândia | 60 |
| 3.1.5 Microrregião de Londrina | 61 |
| 3.1.6 Análise conjunta | 62 |
| 4 DISCUSSÃO | 70 |
| 5 CONCLUSÕES | 74 |
| REFERÊNCIAS | 75 |

1 INTRODUÇÃO E ASPECTOS PRELIMINARES

1.1 DISTORÇÕES NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS?

A constituição da República federativa do Brasil de 1988 (CRFB1988) foi forjada num contexto de rompimento com um período de autoritarismo. Insere-se, nesse sentido, na onda redemocratizadora vivenciada por toda a América Latina nas décadas finais do século XX, a que se associaram processos de reforma do Estado¹ e de descentralização. Esse último pode ser ligado tanto a intenções de maior eficiência econômica, por meio da alocação de receitas e competências nas esferas subnacionais, quanto a intenções políticas de inviabilizar o retorno à centralização típica dos regimes autoritários. No caso brasileiro, a pressão dos poderes estaduais e municipais pela descentralização financeira foi um componente chave do movimento de redemocratização que tomou força a partir da segunda metade dos anos 1970 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Estados e municípios tiveram seus interesses atendidos pela Constituinte. O fator essencialmente político do processo de descentralização, todavia, teria implicado na ausência de planejamento, ensejando distorções como a desproporção entre receitas e atribuições dos entes federativos, a competição horizontal (a “guerra fiscal”) e o retrocesso qualitativo na tributação federal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; SERRA; AFONSO, 1999).

A ordem constitucional trazida pela CRFB1988 ampliou as transferências intergovernamentais obrigatórias – que já vinham em tendência de crescimento nos anos 1980 – especialmente por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM). A delimitação das competências tributárias de cada ente federativo também foi centrífuga em relação à ladrilhada na constituição de 1967.

A República federativa brasileira, em sua nova constituição, foi singular em

¹ Neste trabalho optou-se, a título de clareza, por grafar “Estado” (com a primeira letra maiúscula) na acepção de Estado nacional e “estado” (com todas as letras minúsculas) em referência aos estados-membros de uma determinada federação.

considerar os municípios como componentes do pacto federal. Os critérios flexíveis trazidos para sua criação e desmembramento ocasionaram uma explosão no número de municípios, passando de 3.959 na década de 1970 para um total de 5.565 municípios atuais (IBGE, 2014b). O incentivo proviria tanto de interesses eleitorais quanto da intenção de acesso às transferências da União e dos estados (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; ROCHA, 1996).

Contrastando com o grande número de poderes locais, há a percepção generalizada de que o federalismo brasileiro permanece excessivamente centralizador². Diz-se mesmo que se trataria de um “federalismo manco”³, dada a concentração demasiada de poderes e meios (notadamente financeiros) pela União, desequilibrando a balança em relação aos entes menores, em especial os municípios, os quais, por outro lado, são a esfera de poder mais próxima ao cidadão.

A tabela a seguir apresenta a carga tributária nacional e a receita disponível após transferências, por esfera da federação:

² Para Moreira (2004), o ideário da centralização do poder econômico e político pelo Estado federal, que persistiria até hoje, teria raízes na postura nacionalista imposta pelo Estado Novo (1937-1945).

³ Retira-se a expressão, representativamente, de uma notícia de jornal: v. Pires (2014).

TABELA 1 - CARGA TRIBUTÁRIA E RECEITA DISPONÍVEL POR ESFERAS DE GOVERNO - 2005-2009

| Esferas de governo | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Carga tributária bruta (impostos + taxas + contribuições/PIB) (1) | | | | | |
| Total | 33,8 | 34,1 | 34,7 | 34,9 | 33,7 |
| Federal | 22,8 | 22,9 | 23,5 | 23,3 | 22,2 |
| Unidades administrativas | 16,2 | 16,1 | 16,7 | 16,4 | 14,9 |
| Previdência | 6,6 | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 7,3 |
| Estadual | 9,1 | 9,2 | 9,1 | 9,4 | 9,3 |
| Unidades administrativas | 8,4 | 8,6 | 8,4 | 8,6 | 8,6 |
| Previdência | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Municipal | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Unidades administrativas | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Previdência | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Receita disponível após as transferências entre as esferas de governo/PIB (2) | | | | | |
| Total | 33,8 | 34,1 | 34,7 | 34,9 | 33,7 |
| Federal | 17,0 | 17,2 | 17,5 | 16,8 | 16,1 |
| Unidades administrativas | 10,4 | 10,4 | 10,6 | 10,0 | 8,9 |
| Previdência | 6,6 | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 7,2 |
| Estadual | 9,8 | 9,8 | 9,8 | 10,2 | 10,1 |
| Unidades administrativas | 9,2 | 9,1 | 9,1 | 9,4 | 9,3 |
| Previdência | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Municipal | 7,0 | 7,2 | 7,4 | 7,9 | 7,5 |
| Unidades administrativas | 6,8 | 7,0 | 7,1 | 7,5 | 7,1 |
| Previdência | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |

(1) Não inclui as contribuições sociais imputadas;

(2) Receita disponível = receita tributária própria + transferências intergovernamentais recebidas - transferências intergovernamentais concedidas.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Vê-se que União e estados dispõem de fatia da carga tributária muito superior à municipal. Mesmo excluída a parcela previdenciária, a União responde por 59% das receitas e os estados por 34%, restando aos municípios apenas 7% da arrecadação.

A disparidade é suavizada após as transferências intergovernamentais. Na esfera municipal, o incremento das receitas disponíveis a partir das transferências é de aproximadamente 5% do produto interno bruto (PIB).

Desse cotejo, observa-se que a receita disponível aos municípios após as transferências representa aproximadamente 3,5 vezes de sua receita própria. Tamanha divergência indica que, no contexto global, 70% das receitas municipais provêm das transferências efetuadas pela União e pelos estados.

O dado condiz com a noção de que o processo descentralizador brasileiro tem como mote o aumento das transferências intergovernamentais obrigatórias, providas, no caso dos municípios, dos estados e da União. Isso poderia ter impactos negativos no esforço fiscal das administrações municipais, *i.e.*, no grau de exploração de suas competências tributárias, haja vista os custos (inclusive políticos) envolvidos na atividade. As transferências, assim, incentivariam os municípios de menor porte a diminuir seu esforço fiscal (RIBEIRO; TONETO, 2004; ORAIR; ALENCAR, 2010).

Por sua vez, a teoria econômica do federalismo fiscal recomenda que os serviços públicos locais sejam custeados ao máximo por tributos locais, como decorrência do princípio do benefício na tributação (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989). O contrário poderia implicar em irresponsabilidade fiscal e na redução do grau de *accountability* do governante frente aos eleitores; o gasto público, afinal, não estaria provindo de seus bolsos (OATES, 1999).

A aparente dependência municipal das receitas transferidas poderia ser vista, desse modo, como uma distorção advinda do critério essencialmente político que move o processo descentralizador brasileiro.

O cenário de dependência é tolerado, contudo, em países com grandes disparidades socioeconômicas regionais. Nesses, a teoria recomenda, como desdobramento da função distributiva do Estado, o uso de transferências intergovernamentais com o fito de permitir que seja provido um nível adequado de serviços públicos pelos governos subnacionais que, de outra forma, não teriam condições de o fazer com base em sua arrecadação (BIRD, 1999; BOADWAY; SHAH, 2009).

É o caso do Brasil, cuja desigualdade socioeconômica se verifica distribuída (também) geograficamente. A arquitetura constitucional brasileira, nesse sentido, apresenta mecanismos redistributivos embutidos nos FPE e FPM, referindo expressamente que seus critérios de rateio devem objetivar a promoção do equilíbrio

socioeconômico entre estados e municípios (CRFB1988, art. 161, II).

Possível vislumbrar, nessa linha, que a aparente distorção nas finanças municipais brasileiras seja não mais do que aparente: isso caso os municípios ricos (*i.e.*, os municípios com condições socioeconômicas adequadas) sejam preteridos no rateio das transferências, devendo ter suas despesas custeadas primordialmente por sua própria arrecadação. Os municípios pobres, por outro lado, dado o (provável) desempenho insuficiente da economia local, utilizariam os recursos provenientes das transferências obrigatórias para a prestação de um nível adequado de serviços públicos. O objetivo último seria, a longo prazo, o emparelhamento de suas condições socioeconômicas.

Tomando o caminho inverso, caso todos (ou quase todos) os municípios brasileiros se mostrem dependentes das transferências intergovernamentais; caso essa dependência não corresponda a uma situação econômica que a justifique, dentro das bases lançadas pela teoria do federalismo fiscal; então a probabilidade é que se trate de uma distorção real do processo de descentralização no Brasil.

A partir de tais constatações, há duas hipóteses preliminares – *a*) na linha do já exposto acima (e em regra), os municípios ricos da federação manter-se-iam primordialmente a partir de suas receitas próprias, enquanto os municípios pobres dependeriam de receitas transferidas, numa perspectiva redistributivista; ou *b*) a discriminação de rendas efetuada na CRFB1988 em relação aos municípios, salvo exceções, não permite o predomínio de receitas próprias nas finanças municipais, independentemente das condições socioeconômicas que esses apresentem.

A essas hipóteses se aproxima o escopo da presente investigação. Um fato desde já referido é que a disciplina normativa do rateio do FPM não cumpre o preceito de promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios. O grosso das demais transferências desvinculadas, por outro lado, pauta-se em critérios ligados ao desempenho econômico, pelo que ficariam beneficiados os municípios mais ricos. Essas questões serão abordadas com mais vagar à frente. Inobstante, observa-se que, considerada sua melhor situação econômica, e, por consequência e em tese, sua maior capacidade de arrecadação, é factível que os municípios ricos não sejam dependentes das receitas transferidas. A primeira hipótese mencionada, portanto, não deve ser descartada de plano.

Avançando, deve-se delimitar a análise em torno da dependência de receitas transferidas desvinculadas, na ausência de melhores critérios. Isso porque tais despesas são as mais relacionadas à consecução de bens públicos propriamente ditos, entendidos aqui como os irrisíveis e inexcluíveis (RIBEIRO, 1997; RIANI, 2013; ALÉM; GIAMBIAGI, 2011). Ademais, receitas desvinculadas implicam, em potência, na possibilidade de uma alocação mais eficiente, no que essa pode ser efetivada pelo governante segundo as demandas e necessidades dos cidadãos, sem inflexibilidades prévias.

Em contraste, os recursos advindos de tributos vinculados (taxas e contribuições), dada sua destinação específica, não se permitem a custear eficientemente necessidades públicas *strictu sensu* sem que haja o prejuízo advindo da possibilidade de *free riders*, os beneficiários que (mesmo o podendo) não concorreram para o custo dos serviços. Ou ainda, dada a natureza de tais necessidades (supridas por bens inespecíficos e indivisíveis), da devida identificação dos utentes e quantificação de seu uso (RIBEIRO, 1997; RIANI, 2013).

Padecem da mesma característica a parcela das receitas transferidas ao município que advém de disposições normativas ligadas a competências de caráter comum entre os entes, mesmo que relacionadas à correção de ineficiências na oferta equilibrada de bens públicos locais (LIMA, 2003b). A razão é ficarem vinculadas a destinações específicas, obedecendo a critérios próprios de rateio. Um bom exemplo são os repasses do Sus.

Similarmente, as receitas voluntariamente transferidas (os chamados convênios), que se destinam a objetos previamente definidos pelos entes pactuantes, e as transferências de capital⁴.

As receitas vinculadas, argumenta-se, não se mostram bons parâmetros para verificação da efetiva dependência do município face às transferências intergovernamentais. Para melhor visualização da assertiva, vejam-se dois casos hipotéticos.

Tome-se o caso de um determinado município em que preponderam as receitas próprias face às transferidas, sendo aquelas, todavia, majoritariamente

⁴ Quanto às transferências de capital, ficam vinculadas a despesas de capital. Ademais, haja vista a ausência de previsão de transferências obrigatórias de capital na CRFB1988, são invariavelmente voluntárias, realizadas no âmbito de convênios.

vinculadas a determinadas destinações. Não obstante o município aparente, numa primeira análise, ser pouco dependente de transferências, é com efeito altamente dependente das receitas transferidas para suas despesas de caráter geral. Por suas receitas próprias terem destino certo, o administrador é compelido a se valer dos recursos provenientes de transferências desvinculadas para suas demais despesas, aquelas não contempladas nas vinculações; suas decisões de gasto, a partir daí, descolam-se da arrecadação realizada na própria comunidade.

Um segundo caso – um determinado município em que prevalecem as receitas transferidas, sendo essas, em sua maioria, previamente vinculadas a destinações específicas. Ainda que aparente dependência face às receitas transferidas, tal município não o é em relação às receitas desvinculadas, podendo-as livremente alocar de acordo com as preferências de seus cidadãos. Caso faça escolhas equivocadas na alocação – gaste demais, gaste errado – é a comunidade local sua principal financiadora e, por conseguinte, principal tomadora de contas.

A efetiva dependência dos municípios face às receitas transferidas, portanto, ao menos no que toca a um atendimento mais eficiente das necessidades públicas locais, é melhor percebida levando-se em conta somente as receitas desvinculadas. Considerando que as transferências vinculadas aos municípios não são nada insignificantes⁵, um possível indicador deve ser construído de forma que obrigatoriamente as exclua.

Nesse sentido, são assim revistas as hipóteses preliminares: *a)* em regra, os municípios ricos seriam, na margem, independentes quanto às receitas transferidas desvinculadas, enquanto os municípios pobres, dependentes; ou *b)* a discriminação de rendas efetuada na CRFB1988 em relação aos municípios, salvo exceções, torna-os na margem dependentes face às receitas transferidas desvinculadas.

Busca-se na presente investigação testar tais hipóteses⁶. Esboçando uma tipologia, à primeira hipótese corresponde uma dependência que se pode denominar conjuntural, derivada da conjuntura econômica em que se insere um determinado município. À segunda, uma dependência estrutural, oriunda da própria estrutura de discriminação de rendas dada pela CRFB1988.

⁵ Representaram aproximadamente 50% do total para o ano 2000 (LIMA, 2003b).

⁶ Todavia sem pretensões exaustivas, dadas as dimensões do trabalho.

Para a consecução da proposta, abordam-se, nesta primeira seção, o panorama teórico de aspectos preliminares tais como o federalismo (subseção 1.2), as receitas públicas e necessidade de sua discriminação em estados federais, na concepção adotada pela doutrina nacional (1.3), a teoria econômica do federalismo fiscal (1.4) e o caso brasileiro, tendo por foco o panorama financeiro levado a efeito pela CRFB1988 (1.5), de forma a fundamentar o raciocínio e as hipóteses desenvolvidas até o momento, além de levantar informações relevantes para a discussão posterior.

Em seguida, passa-se à metodologia do estudo (seção 2). A fim de analisar o grau de dependência demonstrado pelos municípios frente às receitas transferidas para suas despesas gerais e sua eventual disparidade, busca-se construir um modelo de indicador (2.3) a partir de variáveis (2.2) constantes de seus balanços anuais, tais como disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN; 2.1).

Na terceira seção, apresentam-se os resultados apurados na aplicação do modelo ao (pertinente e necessário) recorte de quatro microrregiões de municípios e uma região metropolitana⁷, cada uma delas de uma das cinco regiões do país, tais como definidas pelo IBGE. Elegeram-se conjuntos de municípios do interior tendo-se em vista sua conjuntura menos favorecida em relação à das capitais⁸, de modo a permitir a melhor percepção de eventuais disparidades existentes. São eles – a região metropolitana de Marabá (PA; 3.1.1); a microrregião de Sinop (MT; 3.1.2); a microrregião de Petrolina (PE; 3.1.3); a microrregião de Uberlândia (MG; 3.1.4) e a microrregião de Londrina (PR; 3.1.5).

Aplicou-se o modelo no espaço de um quadriênio, de modo a apurar a eventual variação do grau de dependência, tendo como marco próximo o ano de 2011, o que possibilita a comparação do grau de dependência aferido com o respectivo PIB municipal (3.1.6), cuja divulgação mais recente se refere a essa data.

Os dados apurados são discutidos na quarta seção, realizando-se seu

⁷ Regiões metropolitanas e microrregiões são agrupamentos de municípios limítrofes constituídos por lei complementar dos estados com a finalidade de integração da organização, planejamento e execução de funções públicas, conforme CRFB1988, art. 25, § 3.º.

⁸ Demonstra-o o fato de que, para todos os estados da federação, o município da cidade capital seja o com maior participação relativa no PIB, com as exceções de Santa Catarina e Pará (em que figuram, respectivamente, em 3.º e 2.º lugares; IBGE, 2013).

confronto com as noções apresentadas na primeira e com outras informações pertinentes à melhor avaliação do problema. As conclusões, por fim, são sintetizadas na quinta seção.

1.2 FEDERALISMO

O conceito de Estado moderno é notoriamente divergente⁹. Ainda assim, as diferentes opiniões podem ser agrupadas segundo duas orientações fundamentais – uma política, ligada à noção de força, e outra jurídica, ligada à de ordem (DALLARI, 2013).

Quanto à primeira, é paradigmática a cunhagem dada por Weber (1979) do Estado como entidade de dominação que monopoliza, num dado território, o uso da força legítima¹⁰. A ele se aproxima Duguit (1923). Esse, na sua empreitada objetivista de construção de um conceito jurídico do Estado a partir de elementos da realidade social, considera três pressupostos – coletividade, território e (o essencial) que essa entidade, o Estado, detenha a maior força, a partir da diferenciação de governantes e governados e da imposição da vontade de uns sobre outros¹¹.

A segunda orientação, por sua vez, pressupõe que os demais componentes do conceito de estado (a força inclusive) lhe são preexistentes, e só passam a integrá-lo a partir de uma ordem jurídica (DALLARI, 2013). Nesta linha, destaca-se a ideia kelseniana de Estado como ordem normativa coatora da conduta humana que

⁹ V. Dallari (2013, p. 119 ss.), especialmente em sua menção à investigação de Easton (*The political system*), na qual esse localiza um autor (Titus) que compilou, em 1931, 145 definições do conceito, numa miríade de sentidos e formas, pelo que conclui pela profunda (e inacreditável) discórdia que envolve o tema. A partir disso, advoga o abandono da ideia de estado em função da noção de “sistema político”.

¹⁰ “Por Estado entender-se-á uma função institucional política, quando e na medida em que o seu quadro administrativo reclama com êxito o monopólio legítimo da coação física para a manutenção das ordenações” (WEBER, 2010, p. 104). Reforçando - “...temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que ‘território’ é uma das características do Estado” (WEBER, 1982, p. 98).

¹¹ O conceito de Duguit (1923, p. 54) pode ser assim sumariado - “no interior da nação, nos limites do território ocupado por essa nação, os governantes, diferenciados dos governados e monopolizando a força, devem empregar essa força para organizar e controlar o funcionamento dos serviços públicos” (tradução nossa).

unifica população, território e poder exercido por um governo soberano. Caracteres que, por si mesmos, só podem ser definidos juridicamente O território, assim, seria o domínio espacial de vigência da ordem jurídica com que se identifica o estado (KELSEN, 2009)¹².

Persiste nas duas orientações, vê-se, o elemento território. A conformação do exercício do poder estatal em função do território dá origem à noção conhecida por “forma de estado”. De início, tem-se a concentração de poder por um único ente político sobre todo o território e a população. É a forma de estado “unitária” (e.g., Portugal, França, Colômbia).

De outro modo, há conformações em que o poder é dividido entre vários centros autônomos por meio de seu parcelamento sobre o território, gerando um estado composto, chamado estado federal (SILVA, 2009; DALLARI, 2013).

Além das formas de estado unitária e federal, vê-se atualmente uma terceira forma, a regional, autonômica ou constitucionalmente descentralizada (DALLARI, 2013; FERREIRA, 2012), em que regiões ganham progressiva dose de autonomia em um estado definido constitucionalmente como unitário. Esse passa, assim, a se aproximar muito do estado federal. Exemplo paradigmático é o da Espanha (CONTI, 2002)

O estado federal é fenômeno recente, tendo seu momento histórico de concepção no contexto da guerra de independência das Treze Colônias Britânicas (1775–1783) (DALLARI, 2013). Após se insurgirem perante a metrópole inglesa, as Treze Colônias, em 1777, constituíram, por meio dos “Artigos da Confederação”, um conjunto que cuidasse de seu interesse comum (o esforço de guerra), mas ainda assim resguardasse suas soberanias. O pacto confederativo, porém, se provou insubsistente, haja vista que não dotava a confederação de meios eficazes aos fins almejados. Em 1787, representantes dos estados (antigas colônias) se reúnem na Convenção da Filadélfia a fim de estabelecer uma Constituição dos Estados Unidos, ratificada em convenções estaduais no ano seguinte¹³. O início da vigência da

¹² Kelsen (2009, p. 321) conclui por definir o estado como “uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência, soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de um modo geral, eficaz”. Dallari (2013, p. 122), sugere um conceito um pouco mais amplo de estado, como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

¹³ Sobre a experiência americana de federalismo e seus antecedentes históricos, v. Burgess (2006, p.

Constituição em 1789 é considerado a inauguração da forma de estado federativa¹⁴.

Como observado por Tocqueville (2005) a respeito do exemplo estadunidense, o sistema federal teria sido criado para combinar as diferentes vantagens das nações grandes e pequenas.

A formação de um estado federal, por sua vez, é geralmente classificada em duas modalidades: *a*) por agregação, na hipótese da União de estados já existentes, que cedem sua soberania em favor de um ente central que os englobe e *b*) por segregação, em que um estado unitário se descentraliza, por razões diversas, em entes menores, dotados de autonomia política. Os estados surgidos de um processo agregatório tenderiam a demonstrar maior resistência a movimentos de centralização por parte do ente maior (FERREIRA FILHO, 2012).

É de se observar que todos os estados apresentam algum grau de descentralização de poder a órgãos periféricos. Esse grau é largamente variável, e os órgãos podem ser subordinados ou autônomos.

A própria definição do que constituiria um “estado federal” também tem sido objeto de intenso debate. Seu sentido e significado evoluíram com o tempo (BURGESS, 2006).

O critério essencial para a configuração dessa forma de estado seria justamente a repartição territorial de poderes autônomos entre si (SILVA, 2009)¹⁵. Caso conferida autonomia às entidades subnacionais, estaria implicada, em tese, a adoção da forma de estado federal. Tal conclusão atualmente é complexificada pelo fenômeno dos estados autonômicos, os quais apresentam funcionamento

50 ss.).

¹⁴ V. Silva (2011, p. 99): “O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”.

¹⁵ Na doutrina brasileira encontramos vários critérios que permitiriam o enquadramento de dado estado como uma federação. Desde requisitos singelos em número - *a*) rigidez constitucional e *b*) existência de um órgão constitucional com a incumbência de controlar a constitucionalidade das leis, a copiosos, como em Dallari (2013) - *a*) os estados-membros perdem a condição de estados, *b*) a constituição é a base jurídica do estado, não um tratado, *c*) não há direito a secessão, por proibição constitucional, explícita ou implícita, *d*) a soberania é exclusiva do estado federal, *e*) as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na constituição, por meio de uma distribuição de competências, *f*) há renda própria destinada a cada ente, *g*) há compartilhamento de poder político entre a União e as unidades federadas, por meio de órgãos representativos destas e da população e *h*) existe uma única cidadania nacional, que é a do estado federal.

semelhante ao dos estados federais, preservando formalmente a condição de estados unitários, contudo¹⁶. Pode-se dizer, portanto, que a condição de autonomia dos entes-membros não é suficiente para a conformação de um estado federal, mas necessária. O fato de haver governos subnacionais autônomos não descaracterizaria a forma de Estado unitário (CANOTILHO, 2003).

Não obstante, as noções de soberania e autonomia ressaltam como elementos centrais para a configuração da estrutura jurídica de um estado federal. Como visto, no federalismo por agregação, os estados formadores cedem sua soberania e mantêm autonomia em face ao poder central; no federalismo por segregação, o estado unitário conserva sua soberania, dotando poderes locais de autonomia.

Distinguem-se, assim, soberania de autonomia. A primeira, característica intrinsecamente vinculada ao estado moderno, é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação, titularizada, nas federações, unicamente pelo estado federal, pessoa jurídica de direito internacional.

A autonomia, por sua vez, é a capacidade de autogoverno, dentro do assentado na constituição – portanto, dentro de limites que lhe são dados pelo poder soberano –, e é titularizada por cada um dos entes federados. Assenta-se, na concepção de Silva (2011) em dois elementos básicos, quais sejam a existência de órgãos governamentais próprios e autônomos em relação aos órgãos federais e a posse de competências exclusivas que lhes garanta a constituição. Tal repartição de competências é fulcral a essa forma de estado, dando origem a uma estrutura estatal complexa em que se acumulam várias esferas governamentais sobre o mesmo território, que, todavia, apresenta-se com um estado único no plano das relações internacionais.

A noção de autonomia pressupõe a divisão de competências entre os entes federativos, de modo que cada um se encarregue de tarefas específicas voltadas a promover os objetivos do estado. Tal divisão é, como já dissemos, historicamente circunstancial, dependendo da natureza e do tipo da federação.

Em sua versão originária (estadunidense), o estado federal tem bem

¹⁶ Para Kelsen (2009), o que diferenciaria um estado unitário dividido em províncias autônomas de um estado federal seria apenas o grau de descentralização.

repartidas as atribuições dos entes central e subnacionais, que pouco se relacionam na execução de suas políticas. Cada qual tem sua parcela de competências, que cumpre da forma que melhor lhe apraz, dentro dos moldes fixados pela constituição. Essa versão é conhecida por federalismo clássico ou dual, de origem centrípeta mas fluxo de poder centrífugo, *i.e.*, em que os entes subnacionais (os “estados”) sobressaem em termos de parcela de poder em relação ao ente central (a “União”). A constituição estadunidense estruturou uma divisão de poder baseada numa rígida distribuição entre esses dois centros; os entes subnacionais exerceriam suas competências de forma independente e autônoma (BURGESS, 2006).

Há, ademais, uma tradição continental europeia, que, por suas características, resultou numa matriz federal comumente denominada de “federalismo de execução” – *Vollzugsföderalismus*, cujas origens históricas se pode apontar na Suíça e na Alemanha. Nesse tipo de federalismo, o dito cooperativo ou hierarquizado, os entes, em suas múltiplas esferas, relacionam-se a fim de cumprir suas atribuições e os objetivos gerais do estado, sob a coordenação do ente mais abstrato ou central. Há a manutenção de relações cooperativas e codecisivas (BURGESS, 2006), verificando-se nessas a predominância do ente maior, num caráter centrípeto da estrutura de poder.

Ainda que possamos referir tais tradições, a noção de federação é marcadamente empírica; não há, no mundo, duas federações iguais. Cada qual reparte competências e delimita o grau de autonomia dos entes subnacionais segundo circunstâncias históricas particulares, apresentando mecanismos institucionais e dinâmicas federativas próprias (BENZ; BROSCHEK, 2013; BURGESS, 2006). As arquiteturas federais resultam, assim, de um dado processo histórico e, ainda que apresentem maior similitude a um dos dois modelos¹⁷, não se conformam plenamente a qualquer deles.

Observa-se que, nas federações aproximadas à matriz clássica, acentua-se a descentralização, ficando aos estados-membros competências mais amplas. Nas federações de matriz cooperativa, a competência da União é mais dilatada, em

¹⁷ Relevante a conclusão de Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 97) em estudo comparativo de diferentes federações: ainda que os elementos normativos federais apresentasse grande variabilidade entre as federações analisadas, todas elas comungavam de certos institutos e princípios de uma ou outra matriz, de modo a permitir sua classificação como tipo de uma delas.

coerência ao seu papel de ente "coordenador" da atuação do estado.

Dallari (2013, p. 251) opina que a organização de um estado sob a forma federativa está estreitamente relacionada aos problemas de governo, pois, se adotada, assim o é em razão de a considerarem mais adequada à consecução dos fins pretendidos pelo estado. Tal forma de estado se sustentaria no federalismo, princípio que considera a federação como forma ideal de vida política e social, de tendência substitutiva da subordinação pela coordenação, da coerção pela reciprocidade e consenso, da força pelo direito; tem como aspecto básico o pluralismo, como inclinação a harmonia e como máxima reguladora a solidariedade (BOEHM *apud* ELALI, 2005).

A meta do estado federal seria, portanto, o equilíbrio entre os entes da federação, pelo que se faz necessário reduzir (e, em última perspectiva, eliminar) as disparidades regionais porventura existentes entre suas unidades. Caso tratadas de modo simétrico, tais disparidades persistiriam ou, em pior hipótese, tenderiam a aumentar. Assim que, como aplicação concreta do princípio da simetria, surge a ideia de um federalismo assimétrico, que dispensa tratamento diferenciado aos entes federativos com o fito de minorar suas disparidades por meio de mecanismos de cooperação (RAMOS, 1998).

Como visto, o grau de autonomia conferido aos entes federativos é medida variável entre os estados federais. Ainda assim, quão constitucionalmente restrita seja a autonomia de um ente federativo, essa só é plenamente efetiva na medida em que esse ente disponha dos recursos financeiros necessários ao seu exercício (FERREIRA FILHO, 2012). De nada adianta o reconhecimento constitucional da capacidade de autogoverno dos entes da federação sem que estes sejam efetivamente capazes de fazer frente a suas competências próprias. E, para isso, tais entes necessitam de recursos pecuniários que os permitam realizar suas capacidades.

Dessa forma, insitivamente relacionado à autonomia dos entes federativos, está o reconhecimento constitucional de receitas estatais cujo usufruto lhes seja assegurado. Esse é um aspecto da autonomia – a autonomia econômica e financeira (CANOTILHO, 2003).

Em resumo – o estado federal, forma de estado caracterizada pela divisão

territorial do poder, tem como característica precípua a autonomia constitucionalmente assegurada dos entes federativos, que só se efetiva na medida em que se assegurem receitas a serem por eles usufruídas. Tal autonomia pode ser assegurada por meio da discriminação de rendas, técnica a ser vista na subseção a seguir.

1.3 RECEITAS PÚBLICAS E DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS

Dentro do marco teórico adotado pela doutrina brasileira, as receitas públicas são obtidas pelo estado por meio da atividade financeira, a qual provém do poder financeiro estatal, uma das expressões da soberania (TORRES, 2005).

O poder financeiro é partido horizontalmente, entre os poderes de administrar, legislar e julgar, e verticalmente – no caso brasileiro, entre União, estados, Distrito Federal e municípios, cada qual com sua atividade financeira. A atividade financeira, portanto, é uma específica atividade administrativa vinculada à lei e controlada pelo Judiciário.

Seu caráter é puramente instrumental; serve de meio para que o Estado atinja seus objetivos, distinguindo-se assim das demais atividades do estado. Inobstante – e por isso mesmo –, não é nada neutra, posto que se vincula fortemente aos valores da sociedade, constituindo um meio para o desenvolvimento da dignidade humana, que também a limita, e da justiça (em especial quanto à redistribuição de renda). A atividade financeira, ao possibilitar a obtenção de receitas pelos entes públicos a fim de suprir as necessidades públicas, está insitamente relacionada aos objetivos do estado – a prestação de serviços públicos e defesa dos direitos fundamentais (TORRES, 2005).

Já é clássica a lição de Baleeiro (1955) no sentido de que receitas públicas são as entradas que acrescentam ao vulto do patrimônio público como elemento positivo e novo, ao integrarem-se a ele sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo.

Torres (2005) conceitua receita como a soma de dinheiro percebida pelo

Estado custear os gastos públicos. A receita se distingue do mero ingresso, porquanto este abarca também os recursos que adentram ao erário mas que serão posteriormente restituídos, tais como os empréstimos (mesmo os compulsórios), os depósitos em garantia de propostas licitatórias, as fianças. São receitas apenas os ingressos em definitivo (FRANCO, 2008)¹⁸.

O tema da receita não se confunde com o tema do patrimônio, ainda que parte das receitas do estado provenha desse.

Em termos de classificações, as receitas podem ser dispostas segundo sua periodicidade, sendo ditas ordinárias quando regularmente periódicas no orçamento do estado e extraordinárias quando excepcionais (v.g., as doações e impostos extraordinários; BALEEIRO, 1955).

Por sua vez, a classificação de maior relevância para a presente investigação é a que particiona as receitas públicas quanto à sua origem, no que podem ser originárias, derivadas ou transferidas. As primeiras referem-se às decorrentes da exploração do patrimônio do próprio estado, assim os ingressos patrimoniais (preços públicos e compensações financeiras) e os ingressos comerciais, também no que se denomina o exercício de direito público disponível (OLIVEIRA, 2013). Advém, portanto, do próprio patrimônio do estado, daí seu nome. As segundas são as retiradas pelo estado da economia privada, por força de seu poder coercitivo; assim os tributos, os ingressos parafiscais e as multas, como também a cobrança de sanções e o perdimento.

As receitas originárias e derivadas de um determinado ente lhe podem ser ditas próprias. As transferidas, de outra forma, são aquelas que, por força do comando constitucional (CRFB 1988, arts. 157 a 162) não são aplicadas somente pelo ente arrecadador, senão devem, caso obrigatórias, ou podem, caso voluntárias, ser repassadas a outros entes para sua aplicação.

Ingressos patrimoniais são os que provém diretamente da exploração do patrimônio do estado. À época do estado patrimonial, ocupavam lugar de destaque entre as fontes de receita, decaindo no estado fiscal em favor da receita derivada,

¹⁸ Diz Oliveira (2013, p. 146-147) que qualquer valor que ingresse nos cofres públicos é denominado como entrada, o que alguns autores denominariam de 'ingresso'. Nem todos esses, todavia, constituiriam receita, posto que alguns deles retornariam depois à sua origem. Desse modo, há os ingressos ou entradas provisórios e os definitivos. Apenas os últimos constituem receita.

nomeadamente os tributos¹⁹. As principais formas dos ingressos patrimoniais são o preço público e as compensações financeiras (v.g. as concessões públicas, as permissões onerosas de bancas em mercados públicos, o preço público cobrado pelo estacionamento regulamentado no município de Curitiba, as receitas de empresas públicas, os dividendos pagos pelas sociedades de economia mista).

Preço público (ou tarifa) é o termo usado para designar o ingresso não-tributário devido ao Estado como contraprestação por um benefício recebido. Pode ser sintetizado como a prestação pecuniária que, não sendo dever fundamental nem estando vinculada às liberdades fundamentais, é exigida em razão do benefício, sendo, portanto, remuneração de serviços públicos inessenciais, com base no dispositivo constitucional que autoriza a intervenção no domínio econômico (TORRES, 2005).

Deve ser regido fundamentalmente pelo princípio da proporcionalidade ou do benefício, de modo a que cada utente dispenda recursos idênticos ao benefício total recebido na entrega dos serviços públicos. *I.e.*, o estado deve receber a justa remuneração pelo capital investido, na proporção entre o serviço consumido e o preço pago.

O preço público, assim, tem caráter vinculado ou contraprestacional, visando a remunerar o estado pela prestação de serviços públicos não essenciais. A não essencialidade dos serviços remunerados pelo preço público, por sinal, é sua característica mais marcante, diferenciando-o das taxas. O preço público não tem como fins a obtenção de recursos para as atividades gerais do estado, tampouco de serviços relacionados à soberania ou aos direitos fundamentais. Pode ser exigido pela administração direta ou indireta, o que não releva para sua conceituação.

Há dissenso doutrinário quanto à distinção dos institutos da taxa e do preço público²⁰. Convergem em em ser devidos pela prestação de serviços públicos divisíveis. Divergem, todavia, na opinião de Torres (2005, p. 190), em que a taxa remunera o serviço público que tutela a liberdade, enquanto o preço público relaciona-se aos direitos sociais e econômicos. Outra distinção seria a da compulsoriedade. Essa, contudo, é criticada como tautológica, haja vista estar

¹⁹ Sobre os modelos de estado fiscal e estado patrimonial, v. Torres (1991).

²⁰ V., *e.g.*, Baleeiro (1955, v. 1, p. 155 ss.), Oliveira (2013, p. 167 ss.); especificamente sobre o tema, Nascimento (1977).

apenas atrelada ao "nome" de taxa ou preço lançado pelo legislador, não guardando vinculação com a essencialidade dos serviços. Ademais, muitos serviços remunerados por preço público podem ser concretamente verificados como imprescindíveis.

Como ingressos patrimoniais, espécie de receita originária, há, ademais, as compensações financeiras (TORRES, 2005). Nos termos do art. 20, § 1.º, da CRFB1988, é assegurada aos entes federativos participação²¹ no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para a geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (os chamados *royalties*).

As compensações financeiras têm a natureza de preços públicos devidos em razão da exploração dos recursos naturais situados no território do ente. Visam a compensar os vultosos investimentos a que o estado se vê obrigado a realizar em decorrência dessa exploração (*v.g.*, em infraestrutura de transportes). São rateadas, na forma da lei, entre os estados, os municípios e o Comando da Marinha, órgão do Ministério da Defesa.

Os ingressos comerciais, por sua vez, constituem os aportes devidos ao estado em razão de sua atuação como agente privado na economia, na exploração de monopólios e dividendos pagos por empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), além da exploração de loterias. As doações, sucessões legítimas e testamentárias e heranças vacantes também são hipóteses de receitas originárias (OLIVEIRA, 2013).

Já as receitas derivadas são as exigidas dos particulares pelo estado, no exercício de seu poder de império. Esse poder se exerce por meio da coação legal, juridicamente assegurada, a fim de o que o estado tenha garantidos os recursos necessários à satisfação das necessidades públicas (BALEEIRO, 1975. O poder de tributário nada mais é, nesse sentido, do que um aspecto da soberania estatal (MACHADO, 2010). O particular, assim, é compelido à recolher ao erário uma determinada quantia definida a partir de parâmetros fixados em lei. A principal forma

²¹ Trata-se de valor determinado sobre o resultado da citada exploração, carecendo até o momento de ser regulamentado.

de receita derivada é o tributo.

Carvalho (2012) explana que o vocábulo "tributo" assume nos diplomas normativos e na doutrina jurídica diversas acepções. Pode aparecer como conteúdo patrimonial do objeto da relação jurídica tributária; dever jurídico do sujeito passivo dessa relação; direito subjetivo de seu sujeito ativo; ou mesmo a relação como um todo. Ainda, como preceito normativo, e, finalmente, em sentido amplo, englobando todas as acepções anteriores.

Essa última é a definição do art. 3.º do Código Tributário Nacional (L. 5.172/1966), *in verbis*, "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Analisemos a expressão legal – a) prestação pecuniária compulsória, *i.e.*, obrigação do particular de efetivar uma prestação em dinheiro ao sujeito ativo; b) em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, expressão de reforço do caráter pecuniário, que Carvalho (2012, p. 57) classifica de prescindível, redundante, e geradora de confusão; c) que não constitua sanção de ato ilícito, o que determina a feição de licitude do fato gerador da obrigação; d) instituída em lei, que consagra especificamente à seara do direito tributário o princípio da estrita legalidade já presente genericamente no art. 5.º, II, da CRFB 1988²² e e) cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, o que explicita a condição de vinculação dos atos de arrecadação tributária²³.

Ainda que o art. 4.º do CTN consigne que a natureza específica do tributo é determinada pelo fato gerador da obrigação, Carvalho (2012) argumenta que apenas esse dado não é o suficiente para abarcar a complexidade do esquema, sendo melhor critério o binômio formado por hipótese de incidência e base de cálculo (até em consideração aos arts. 145, § 2.º e 154 da CR 1988), o que permitiria desvelar a natureza da espécie tributária mesmo na hipótese de denominações legais imprecisas. Mencionado art. 4.º, todavia, adquire importância ao declarar a irrelevância da denominação e demais peculiaridades formais adotadas pela lei, bem

²² Princípio também aduzido em seu art. 150, I, que veda ao poder público instituir ou aumentar tributo por outro meio que não a lei.

²³ Sem prejuízo, alude Carvalho (2012), da necessária discricionariedade do administrador em certos tipos de atos arrecadatórios, a fim de dar satisfação aos objetivos legais.

como da destinação do produto da arrecadação, para a aferição da natureza jurídica específica do tributo. Para Ataliba (1999), o tributo, juridicamente, definir-se-ia como uma relação obrigacional entre os particulares e a administração pública.

As espécies tributárias encontram diferentes classificações. Para Carvalho (2012), a CRFB1988 reparte o gênero tributário em três, ao dispor que a União, os estados e os municípios poderão instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 145). Veda ainda a utilização, por parte das taxas, de base de cálculo própria de imposto (art. 145, § 2.º), atrelando-as “ao exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (art. 145, II), como também atrelando as contribuições de melhoria à realização de obras públicas (art. 145, III).

Na classificação propugnada por Ataliba (1999), de conotação eminentemente jurídica, os tributos são classificados segundo a existência, na hipótese normativa, de vínculo entre a hipótese e uma atuação do Estado. Podem ser, desse modo, vinculados ou não vinculados, consoante observação do binômio hipótese de incidência/base de cálculo. Uma vinculação direta entre o binômio e a atuação estatal, *e.g.*, uma vistoria do Corpo de Bombeiros no exercício do poder de polícia, significaria que o tributo trata-se de taxa. Por sua vez, uma vinculação indireta, tal como a valorização de imóveis decorrente de uma obra pública, levaria à classificação do tributo como contribuição de melhoria. Na hipótese de inexistência de vinculação entre hipótese de incidência (e da base de cálculo, consequência normativa) e uma atuação do estado, estaríamos diante da espécie de tributo mais usual no Brasil, o imposto²⁴.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, entendeu serem cinco as espécies tributárias na CRFB1988: *a*) impostos, *b*) taxas, *c*) contribuições de melhoria (art. 145), *d*) contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais (art. 149) e *e*) os empréstimos compulsórios (art. 148)²⁵.

²⁴ As demais contribuições elencadas na legislação e doutrina (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas etc), para Carvalho (2012, p. 68), não constituem categoria à parte, porque ora se afiguram como vinculadas (no que se encaixariam às taxas ou contribuições de melhoria), ora como não vinculadas (assim, impostos). V. Carvalho (2012, p 74-78).

²⁵ RE 146.733/SP, rel. Min. Moreira Alves. Na mesma linha, ver o RE 138.284/CE, rel. Min. Carlos

Retomando o entendimento de Carvalho (2012), imposto é a espécie tributária cuja hipótese de incidência (reforçada pela definição da base de cálculo) constitui "um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público", definição que se harmoniza ao preceituado no CTN (art. 16). Tem portanto fatos quaisquer como gênese de sua incidência. O imposto nunca nasce de uma atuação estatal referida ao obrigado, sempre de um fato qualquer, que não envolva uma contraprestação estatal.

A prestação patrimonial do contribuinte, portanto, é unilateral, não fazendo nascer para o órgão tributante qualquer dever específico de efetuar uma contraprestação (CARRAZA, 2013). Suas receitas, assim, convergem para o custeio das despesas gerais do estado²⁶. Nas cortes brasileiras, de forma similar, ter-se-ia pacificado a tese de que o imposto se destina a atender indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública, valendo o princípio da inexigibilidade de benefício direto na arrecadação de impostos.

Por fim, os impostos devem ser instituídos de forma a que atendam o princípio da capacidade contributiva, *i.e.*, de que seu fato gerador seja um signo presuntivo de riqueza.

Taxas, por sua vez, são os tributos que apresentam como hipótese de incidência a descrição de uma atividade do estado direta e especificamente dirigida ou posta à disposição do contribuinte (CARVALHO, 2012). Sua base de cálculo, portanto, deverá exibir a medida de intensidade dessa atuação²⁷.

A legislação subdivide as taxas em dois tipos: *a)* as taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e *b)* as taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia.

No primeiro caso, das taxas vinculadas à prestação de serviços públicos, os serviços são os cuja prestação compete ao ente estatuidor da taxa, podendo ser efetiva ou potencialmente prestados ou postos à disposição do contribuinte (CTN,

Velloso.

²⁶ Torres (1991) refere, em sua síntese dos modelos de estado patrimonial, em que o grosso das despesas estatais é custeado a partir da exploração do patrimônio do próprio estado (receitas originárias, portanto) e do estado fiscal, em que tributo ganha corpo como principal meio para o atendimento das necessidades públicas.

²⁷ Diz Carvalho (2012, p. 71): "Acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto".

art. 77). São efetivamente utilizados quando usufruídos pelo contribuinte; potencialmente utilizados quando sua utilização seja compulsória e estejam à disposição mediante atividade administrativa em funcionamento. São específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, e divisíveis quando suscetíveis de usufruto separadamente pelos utentes.

No segundo caso, das taxas vinculadas ao exercício do poder de polícia, podemos considerar a expressão “poder de polícia”, na esteira do art. 78 da Lei 5.172/1966 (o código tributário nacional), a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Trata-se, vemos, da atividade interventiva do poder público sobre as atividades particulares a fim de que se resguarde o bem-estar e a vida comunitária. O parágrafo único do mesmo dispositivo acrescenta que se considera regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. A caracterização da espécie tributária taxa, portanto, em qualquer de suas subespécies, aponta para a necessidade de um caráter sinalagmático, relacionando o contribuinte com o poder público.

Por fim, contribuição de melhoria é o tributo que pode ser instituído em face dos proprietários de imóveis que sejam beneficiados por obras públicas (CARVALHO, 2012). Conquanto vinculado a uma atuação estatal, distingue-se das taxas ao pressupor uma obra pública (não um serviço público) e um fator intermediário, qual seja a valorização de imóveis, cujos proprietários, então, podem ser impelidos ao seu pagamento. Desse modo, a vinculação é indireta. Tradicionalmente, tem como limite global o custo total da obra pública, e como limite individual o montante de valorização do imóvel de cada proprietário.

Carvalho (2012) considera que as demais contribuições (social, interventiva ou corporativo, cf. CRFB1988, art. 149) previstas no ordenamento assumem, por certo, natureza tributária. Todavia, não ganham a classe de espécies tributárias próprias, recaindo nas classificações existentes (taxas ou impostos) consoante sua vinculação ou não à atividade estatal.

Nesse sentido, o empréstimo compulsório deve ser compreendido a partir do binômio hipótese de incidência/base de cálculo, o qual determinará a correspondência às espécies do gênero tributo, imposto, taxa ou contribuição de melhoria. Trata-se da figura trazida na CRFB1988, art. 148, e cuja instituição deve se fazer por meio de lei complementar de competência exclusiva da União, para atender a *a*) despesas extraordinárias, decorrentes de guerra externa ou sua iminência ou calamidade pública e *b*) investimento público urgente e de relevante interesse nacional, resguardado, nessa hipótese, o princípio da anterioridade tributária²⁸ (art. 150, III, b). Por expressa previsão constitucional, os recursos arrecadados por meio da instituição dessa espécie de tributo ficam vinculados à despesa que o ensejou.

A capacidade detida por uma pessoa política para instituir tributos é denominada competência tributária²⁹. Por força do princípio da legalidade tributária, pode ser caracterizada como uma parcelada de sua prerrogativa de expedir normas (CARVALHO, 2012). Nesse sentido, seria privativa das pessoas políticas³⁰.

Essa não se confunde com a capacidade tributária ativa, *i.e.*, a aptidão de figurar no polo ativo da relação jurídico tributária (uma é indelegável, a outra não),

²⁸ O princípio da anterioridade comanda que a lei que institua ou aumente tributo só passe a vigor no ano subsequente ao de sua publicação. Ficam excepcionadas, por expressa previsão constitucional (art. 150, § 1.º), os impostos sobre importação e exportação, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras e o extraordinário (esse, apenas em casos de calamidade pública e guerra externa). Do mesmo modo as contribuições para custeio da seguridade social, cuja exigência deve ser posterior somente a um período de noventa dias da lei que as instituir ou aumentar (CARVALHO, 2011, p. 209).

²⁹ Para Machado (2010, p. 34), a expressão "competência tributária" é de índole tipicamente jurídica, em contraste ao "poder de tributar", pré e metajurídico.

³⁰ "Temos insistido, reiteradamente, que só as pessoas políticas - União, Estados, DF e Municípios - dispõem de competência tributária, na acepção que especificamos, pois são as únicas dotadas de poder legislativo e, por via de consequência, com possibilidades de produzir inovações na ordem jurídica. E exercer a competência tributária nada mais é que editar leis que instituam tributos ou regulem sua funcionalidade. A competência tributária pressupõe a capacidade ativa. Vale dizer, às três entidades a quem se outorgou a faculdade de expedir leis fiscais, atribui-se o poder de serem sujeitos ativos de relações jurídicas de cunho tributário." (CARVALHO, 2012, p. 291-292)

ainda que geralmente o sujeito detentor da competência tributária acabe figurando como sujeito ativo.

Para Carvalho (2012), a competência tributária se revestiria das seguintes características³¹ – indelegabilidade, irrenunciabilidade e incaducabilidade. A competência tributária seria indelegável e irrenunciável, sob pena de despropósito de sua repartição rígida pela CRFB1988. Do mesmo modo, seria incaducável, pois de outra forma a norma constitucional poderia ser declarada efêmera.

Como visto na subseção anterior, a autonomia federativa efetiva-se na medida em que o ente se mostra apto a custear as atribuições que lhe são fixadas constitucionalmente. Aí a técnica da discriminação das rendas a fim autonomia real dos entes federativos. Quanto ao poder tributário, é limitado pela constituição e, no caso das federações, fica dividido entre as esferas de governo. No caso brasileiro, está particionado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e quando juridicamente delimitado, constitui-se em competência tributária (MACHADO, 2010).

Conti (2001, p. 35) refere que a repartição de receitas entre os entes federativos constitui “um ponto crucial” na organização desse tipo de estados, na medida que asseguram sua independência financeira, alicerce da sua autonomia. Seria, assim, “elemento nuclear do federalismo”³², mesmo um “imperativo da forma federativa” (CANTIZANO *apud* CONTI, 2001, p. 36), ao garantir a suficiência de recursos dos estados (e municípios, no caso brasileiro) para os serviços a que se lhes incumbe prestar, pressuposto de sua autonomia.

A técnica da discriminação de rendas divide-se em *a)* discriminação de rendas pela fonte e *b)* discriminação de rendas pelo produto. No primeiro caso, é outorgada competência tributária ao ente federativo para instituir determinados

³¹ Carvalho (2012) observa que a doutrina em geral elenca seis características, quais sejam: privatividade, indelegabilidade, incaducabilidade, inalterabilidade, irrenunciabilidade e facultabilidade de exercício. No entanto, refuta a privatividade sob o argumento de que, privativa, apenas a competência da União; a inalterabilidade, no juízo de que a competência pode ser alterada, respeitado o pacto federativo, pelo constituinte derivado; e a facultabilidade de exercício, considerando a obrigatoriedade de instituição, pelos estados-membros, do ICMS, haja vista suas características precipuamente nacionais.

³² Silva (*apud* CONTI, 2001, p. 35): “Já Manso Cabral, em trabalho escrito sobre o assunto, sustenta que a discriminação de rendas não constitui técnica peculiar dos estados federais, havendo-a, também, nos estados unitários. Em verdade, a discriminação constitucional de rendas é elemento básico do federalismo, constituindo-se, por natureza, terreno de repartição de competência entre as entidades federais autônomas”.

tributos, de modo a custear sua atuação com a receita gerada a partir desses. No segundo, é atribuída ao ente federativo parcela das receitas geradas pelo tributo de outro ente. As duas técnicas, em geral, são encontradas em conjunto nos estados federais.

A primeira forma de discriminação é também denominada de divisão horizontal de competências, em que a matéria tributável é repartida entre os entes para que dessa auferam recursos de maneira exclusiva.

Quanto à discriminação de rendas tributárias, é classificada como rígida quando as regras que a estabelecem são fixadas integralmente no texto constitucional, como é o caso do Brasil (SILVA, 2011; CONTI, 2001). É flexível quando a Constituição estabelece apenas linhas principais, deixando margem para o exercício relativamente livre da competência tributária em regime de concorrência entre os entes.

A discriminação de rendas por fonte pode se dar por meio da outorga de competências privativas ou comuns (CONTI, 2001). Em caso de competência privativa, determinada base tributária só poderá ser explorada pelo ente competente, com exclusão dos demais. Por sua vez, será comum a competência outorgada a mais de um tipo de ente federativo, ou a hipótese em que se assegura a um determinado ente a instituição de um adicional sobre o tributo alheio. Não se exclui, de qualquer forma, a possibilidade de sistemas mistos, em que se assegura competência privativa com relação a determinados tributos e comum como relação a outros.

A discriminação de rendas pelo produto, por sua vez, se dá pela garantia de participação no produto arrecadado por outros entes federativos (CONTI, 2004). Num sistema de discriminação rígida, o método é regrado já na constituição federal. Essa participação pode se dar direta ou indiretamente, assim na arrecadação de determinados tributos ou por meio de fundos de participação. Na hipótese de participação direta, há o repasse de determinada porcentagem da arrecadação de um tributo para o dispêndio de outro ente que não o arrecadador. A participação indireta é aquela em que parcelas de determinados tributos são endereçadas a formação de fundos, havendo o posterior rateio dos valores, segundo critérios predefinidos, aos beneficiários.

Pollari (*apud* CONTI, 2001, p. 38) estabelece uma classificação dúplice, dividindo os métodos para garantir a autonomia financeira das unidades federadas em sistemas independente, dependentes e mistos. Independente é o sistema em que os entes se financiam a partir de recursos próprios; dependente é o sistema em que tal financiamento é realizado exclusivamente a partir de receitas transferidas por outros entes federativos. Misto, por óbvio, é o sistema em que há a mescla de receitas próprias e transferidas. Cabe observar que este é o sistema adotado pela maior parte dos estados, incluso o Brasil.

Como visto, na perspectiva da doutrina nacional, a técnica da discriminação de rendas é o meio apto a assegurar a autonomia efetiva dos entes federados. Desdobra-se em discriminação por fonte ou por produto. Assim que os municípios, por exemplo, poderiam ter sua autonomia assegurada tanto por receitas próprias quanto por receitas transferidas; vale dizer, tanto por sua arrecadação, quanto por transferências intergovernamentais. O desenho de tal discriminação de rendas, todavia, tem óbvias implicações econômicas, que podem impactar positiva ou negativamente nos fins almejados. É o tema da subseção a seguir, que trata da teoria do federalismo fiscal.

1.4 FEDERALISMO FISCAL

O conceito de federalismo fiscal, apesar de ter “federalismo” no nome, guarda diferenças ao exposto na subseção 1.2. Para a teoria econômica, quase todos os países são mais ou menos federais, no sentido de que têm diferentes esferas de governo que prestam serviços públicos e têm algum poder de decisão de fato (não importando o previsto na constituição formal). O setor público, assim, consistiria, na maioria das vezes, em vários níveis (esferas) distintos (OATES, 1999).

Campo das finanças públicas, o federalismo fiscal ocupa-se da estrutura vertical do setor público. Analisa as questões que dão origem (e se originam) da existência de mais de uma esfera de governo no mesmo território, tratando da divisão de suas funções e finanças de uma maneira lógica entre as múltiplas esferas

de poder (BIRD, 1999; OATES, 1999; BIRD; VAILLANCOURT, 2006; BOADWAY; SHAH, 2009).

No processo de descentralização, existiriam dois modelos ou alternativas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; GOLDBERG, 2004). A primeira (o “modelo do agente principal”) compreende a descentralização de competências como forma de promover uma meta fixada nacionalmente. Nesse sentido, seriam descentralizados déficits e metas a serem cumpridas pelos poderes locais e, por meio de transferências, os recursos necessários para esses fins. Ocorre, todavia, que, nesse processo, as metas são fixadas pelo poder central, de cima para baixo. Acaba por haver, portanto, uma centralização na definição dos fins a serem atingidos, limitando a autonomia dos governos subnacionais.

A segunda vertente (o “modelo da eleição pública local”) se constrói a partir da ótica dos próprios agentes descentralizados, apresentando duas ordens de justificativas. A uma, a descentralização apresentaria benefícios para sistemas democráticos, pois aumenta os valores-participação da comunidade local, na medida em que esta passa a se encontrar mais próxima da política e administração pública. Os eleitores indicariam suas preferências na condução dos negócios públicos por meio da eleição dos governantes locais. A duas, a descentralização seria benéfica porque apresentaria maior eficiência alocativa³³ em relação a modelos centralizados. Isto é, um sistema descentralizado, em comparação a um centralizado, representaria um potencial maior nível de satisfação da sociedade.

No modelo da eleição pública local, os governos subnacionais financiariam a maior parte de suas despesas por meio de receitas próprias. Caso tomado em sua forma pura, todavia, esse modelo pode prejudicar a consecução de objetivos nacionais e levar a uma prestação de serviços locais insuficiente (e.g., a prestação de serviços de saúde de alta complexidade e especialização, que envolve um alto custo e uma demanda rarefeita). O que se observa na prática, assim, é a mescla dos dois modelos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

³³ Eficiência aqui referida ao critério de Kaldor-Hicks (em referência aos economistas Nicholas Kaldor e J. R. Hicks), a partir do qual se considera eficiente a distribuição de recursos que origine um aumento de riquezas suficiente para recompensar os agentes eventualmente prejudicados (POSNER, 1980). O critério de Kaldor-Hicks é por vezes confundido com o da superioridade de Pareto, em relação ao qual é uma sofisticação.

São três as principais questões do federalismo fiscal – a divisão de funções, a divisão de competências tributárias e a previsão de um sistema de transferências intergovernamentais (BIRD, 1999; BIRD; VAILLANCOURT, 2006;).

O primeiro ponto ocupa-se de quais funções do estado, enquanto agente econômico³⁴, são melhor assignadas aos governos central e subnacionais. Resumindo as conclusões teóricas, ao governo central idealmente competiriam as funções estabilizadora e redistributiva. Isso porque ele dispõe de instrumentos e condições adequados a políticas estabilizadoras mais efetivas, tais como o controle monetário. Ademais, programas de redistribuição de renda realizados por governos subnacionais tenderiam a fracassar ao gerar estímulos a fluxos migratórios (atraindo os pobres, expulsando os ricos).

Quanto à função alocativa, deve o governo central prover os bens e serviços que geram externalidades nacionais; o exemplo clássico é a defesa externa. Os governos locais, por sua vez, devem prover os bens essencialmente locais, *i.e.*, cujas externalidades restringem-se aos seus limites. A razão deriva, principalmente, da possibilidade de melhor transmissão da qualidade e extensão dessas demandas ao administrador local. Nesse sentido, os governos locais, mais que os centrais, teriam condições de maximizar o bem-estar da comunidade, provendo os bens locais de acordo com a demanda e custo ali observáveis. Caso centralizada, a alocação de recursos públicos ensejaria ineficiência na execução de atribuições locais. A possibilidade de orçamentação local, por sua vez, tenderia a produzir uma alocação com melhores resultados no atendimento dos anseios da comunidade. Aliado ao custeio da maior parte da despesa pública por recursos locais, o resultado seria um maior grau de *accountability*³⁵ do governante perante os cidadãos. (GOLDBERG, 2004).

O princípio da descentralização prevê, portanto, que os serviços públicos devem ser providos pela menor esfera de governo que tenha condições de abranger suas externalidades³⁶. Oates (1999) argumenta que, tendo em vista a possibilidade

³⁴ Tradicionalmente se identificam no setor público as funções alocativa, distributiva e estabilizadora. A esse respeito, v. Musgrave e Musgrave (1989), Riani (2013) e Giambiagi e Além (2011).

³⁵ Sobre o conceito de *accountability* e sua difícil traducibilidade, v. Campos (1990) e, numa leitura mais recente, Pinho e Sacramento (2009).

³⁶ Formulando-o em termos mais específicos, Oates (1999, p. 1.122): “in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of

de assimetrias na informação que chega aos governos centrais e de pressões políticas para a homogeneização de seus serviços, a tendência é que os governos locais, em comparação, tenham condições de provê-los num nível mais eficiente. Estudos empíricos demonstrariam, nesse sentido, grandes ganhos com a descentralização.

O princípio foi positivado no âmbito do direito comunitário europeu sob o nome de “princípio da subsidiariedade” (OATES, 1999), em razão, originalmente, de receios quanto a excessos da UE no exercício de suas competências (OATES, 1999; WOODS; WATSON, 2014). O Tratado da União Europeia (TUE), art. 5.º, n.º 3, dispõe que a UE só pode agir se e na medida em que os objetivos da ação pretendida não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros e, portanto, devido às dimensões ou aos efeitos dessa ação, pode ser melhor realizada pela União. Remete, portanto, a um teste comparativo de eficiência, sendo critério definidor do nível em que as decisões serão tomadas (WOODS; WATSON, 2014). O TUE fixa, ademais, que o princípio da subsidiariedade requer que as decisões sejam tomadas quão mais próximo aos cidadãos for possível.

O princípio da subsidiariedade teria uma longa história, derivando de Tomás de Aquino e sendo desenvolvido pela doutrina da igreja católica romana (KACZOROWSKA, 2013). No contexto da organização social, significaria que decisões que afetem indivíduos devem sempre ser tomadas ao mais baixo nível factível, o mais próximo possível dos indivíduos afetados; suas decisões não devem ser impedidas por quaisquer autoridades nos âmbitos em que esses forem os mais indicados para decidirem por si próprios. Encontraria dimensão especial nas federações, nas quais aloca o poder entre as autoridades federais e locais, balanceando seus interesses, e definiria quais competências devem ser exercitadas exclusiva ou compartilhadamente por cada (CANOTILHO, 2003; KACZOROWSKA, 2013). A analogia ao modelo da eleição pública local é inevitável.

A ideia de estímulo à competição horizontal entre governos subnacionais, que ocasionaria graves distorções alocativas, por outro lado, é um argumento contrário à descentralização. O raciocínio é que, acaso demais autônomos, os

welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdictions”.

governos subnacionais, na esperança de promover o desenvolvimento econômico local, lançarão mão de expedientes não-cooperativos (a “guerra fiscal”), tais como o corte de alíquotas e concessão indiscriminada de benefícios tributários, reduzindo seu esforço arrecadatório. As consequências serão a minoração dos recursos disponíveis e a provisão de um grau de serviços públicos inadequado, bem como a alocação ineficiente de fatores privados de produção, motivada apenas por vantagens tributárias (gerando, assim, menos riquezas). O cenário é classificado como uma *"race to the bottom"* (GOLDBERG, 2004; BOADWAY; SHAH, 2009).

Oates (1999) argumenta que o raciocínio não é tão simples. A competição horizontal entre governos, em alguns modelos, mostraria também consequências positivas em termos de eficiência do setor público. Mesmo que efeitos negativos fossem observáveis, a consequência não seria diretamente a *race to the bottom*, senão um equilíbrio de Nash de resultados subótimos.

Desse modo, a conclusão quanto à competição horizontal ainda é um assunto pendente. Os proponentes do estado mínimo, por sinal, entendem-na como um importante mecanismo para o controle do tamanho do setor público (RIANI, 2013).

De qualquer forma, os resultados – benéficos ou maléficos – da descentralização pertinem diretamente aos contornos que lhe são dados.

Retomando o tema da divisão da função alocativa, há de se observar que, na prática, as sobreposições e natureza multidimensional da maioria das atividades governamentais dificultam a aplicação desse esquema teórico, particularmente em razão de poucos governos locais possuírem rendas próprias suficientes ao custeio de seus serviços que logicamente lhes competiriam. Ainda assim, mesmo se verificando considerável variação entre regiões e países, a divisão de funções concreta reflete a construção teórica, com governos locais ficando responsáveis por serviços “localmente específicos”, tais como infraestrutura de transportes urbanos, saneamento básico e coleta de lixo (BIRD, 1999). Um padrão comum é certa esfera de governo ficar responsável pela prestação de determinado serviço público enquanto as outras esferas se encarregam, em graus variáveis, de seu financiamento e regulamentação. O problema se desdobra, a partir daí, na definição da competência tributária das esferas de governo e no eventual uso de transferências intergovernamentais.

Quanto à questão da delimitação de competência tributária, já vista na

subseção 1.3 no âmbito do conceito de discriminação de rendas, o cerne é definir um sistema em que a imposição de tributos pelos diferentes governos seja o mais eficiente possível, provendo-lhe adequadamente e sendo ao máximo neutras³⁷.

As conclusões nesse sentido são que o governo local deve pautar-se no princípio do benefício, privilegiando, nesse sentido, o uso de tributos vinculados. Os tributos desvinculados, por sua vez, devem ter bases tributárias quão menos móveis possível. Dada a maior mobilidade da base da tributação sobre a renda em relação à tributação sobre o consumo, e dessa última em relação à sobre a propriedade, a indicação é que o setor público local deve ser financiado basicamente por taxas e impostos como o sobre a propriedade (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989). A adoção de um modelo de financiamento local baseado em tributos de bases pouco móveis é fator chave para impossibilitar estratégias não-cooperativas como as da guerra fiscal. Enquanto um fator como o lucro pode ser facilmente atraído por uma alíquota tributária convidativa, a propriedade territorial não tem a mesma sorte.

Essa divisão de rendas, contudo, implica que os governos locais provavelmente ficarão com maiores gastos do que o que pode ser financiado com sua arrecadação. Nesse sentido, um elemento do federalismo fiscal é o reconhecimento da provável necessidade de transferências intergovernamentais.

O uso de transferências intergovernamentais, por sua vez, teria três papéis – a compensação de externalidades positivas, a equalização fiscal horizontal e a geração de um sistema tributário mais eficiente.

Em relação ao primeiro, a literatura teórica sugere que o único caso claro de eficiência para as transferências intergovernamentais é compensar os governos locais por externalidades positivas, de forma a garantir que eles ofereçam o grau ótimo dos serviços em questão. Todavia, praticamente não há exemplos concretos desse tipo de transferências (BIRD, 1999).

Para o segundo papel seriam especialmente adequadas as transferências incondicionais (*i.e.*, as não vinculadas a contrapartidas do ente receptor), aqui rateadas por uma fórmula de equalização que meça a a necessidade fiscal *versus* a capacidade fiscal de cada unidade. O critério, assim, seria a medida de quanto o ente precisa para prestar um nível adequado de serviços públicos face ao que realmente dispõe a partir de sua arrecadação. A equalização fiscal teria importância

³⁷ No sentido econômico, *i.e.*, tributos que não tenham efeitos distorcivos (negativos) sobre o mercado, que não incorram em *excess burdens* ou *deadweight losses* (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989).

em favorecer a competição efetiva entre os entes mais ricos e mais pobres. Por outro lado, dados os múltiplos aspectos envolvidos em sua determinação, trata-se de um assunto econômica e politicamente complexo (OATES, 1999).

Por fim, como forma de melhorar a eficiência do sistema tributário, o uso de transferências intergovernamentais permite a administração pelo governo central de impostos, com os correspondentes ganhos em padronização de política e progressividade, e o posterior rateio de seu produto entre as esferas subnacionais (OATES, 1999).

O uso de transferências intergovernamentais incondicionais, contudo, deve ser limitado, sob pena de desencorajar a responsabilidade fiscal dos governos locais por incidência do denominado “efeito *flypaper*” (“money sticks where it hits”; COURANT; GRAMLICH; RUBINFELD, 1979, p. 6), segundo o qual as transferências incondicionais estimulam muito mais o gasto público local que o aumento da riqueza privada da comunidade.

A correlação entre descentralização fiscal e melhor desempenho em termos políticos e econômicos parece ser empiricamente positiva (HUTHER; SHAH, 1996). Em termos de desenvolvimento econômico, a equação deve necessariamente passar pela responsabilidade fiscal dos governos locais; aí, pelo financiamento do gasto público local primordialmente por recursos próprios. Deve o administrador local fazer seus gastos tão transparentes quanto os benefícios deles advindos.

Partindo para uma noção de desenvolvimento mais ampla, como um processo de expansão das liberdades reais, desde Sen (2013), a descentralização pode-se apresentar potencialmente benéfica ao permitir uma maior influência do indivíduo nos rumos e modelo de desenvolvimento a ser construído em sua comunidade.

Nesse caminho, quanto aos países em desenvolvimento, a concentração excessiva de receitas no governo central e conseqüente dependência dos governos regionais e locais de transferências retiraria os incentivos para decisões fiscal e politicamente responsáveis, ao cortar o elo entre os benefícios e custos de tais decisões.

A reforma fiscal necessária para a correção de tais aspectos deveria focar, segundo Oates (1999), a. na reestruturação dos sistemas de transferências intergovernamentais, em alguns casos para minorar o nível de financiamento dado aos governos subnacionais, mas primordialmente para reduzir seu impacto na

responsabilidade fiscal desses; *b.* no redesenho do sistema tributário de forma a proporcionar aos governos subnacionais maior acesso a receitas próprias, de forma a reduzir sua dependência de receitas transferidas e *c.* na redefinição do acesso ao crédito e restrições ao endividamento local, a fim de limitar seu uso para a cobertura de déficits. Esses três pontos permitiriam a obtenção de uma disciplina fiscal que alia o atendimento das necessidades financeiras dos governos locais com a promoção do desenvolvimento social e econômico, sem olvidar, contudo, das transferências redistributivas. Perpassando-os, está a atenção à necessidade de imbuir mecanismos nas instituições e sistemas fiscais que incentivem os agentes públicos a agirem na promoção do bem comum; *i.e.*, mecanismos de *accountability*.

1.5 O CASO BRASILEIRO

Desde a primeira constituição após a proclamação da República (1891), o estado brasileiro tem sido formalmente federativo. Isso porque, em antecedência a essa, podemos encontrar um regime de fato federativo já na edição do ato adicional de 1834 à constituição imperial, ainda que em termos, ao menos até a edição de sua lei interpretativa, dez anos depois (SOUSA, 1865).

O ato adicional transformou os antigos conselhos de província em assembleias, outorgando-lhes ampla margem de atribuições, logo extrapoladas. Pode-se identificar nele, ademais, o início do esvaziamento da esfera municipal, esfera essa que ocupou posição de centralidade durante toda a colonização portuguesa (PEREIRA, 2013). Dizia o Visconde de Uruguai (1865) que o ato adicional acertadamente transferira às províncias os negócios que lhe são próprios; merecia críticas, todavia, em razão de ter-lhes passado as atribuições municipais, coisa que, em sua visão, prejudicava a própria liberdade do povo.

Posteriormente à constituição republicana, nos regimes políticos que se seguiram, podemos observar tendências alternadas de centralização ou descentralização, sumarizadas em famosa conferência dada na Escola Superior de Guerra, à época da ditadura militar, pelo general Golbery do Couto e Silva, como

uma “sequência interminável de sístoles e diástoles” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Há mesmo momentos em que o Brasil foi federativo apenas “no papel”, como sob a vigência da carta de 1937, expressão da vontade de Vargas no fortalecimento do governo central (SKIDMORE, 1999; MOREIRA, 2004).

Para Serra e Afonso (1999), a adoção da forma federativa serviu principalmente às províncias desenvolvidas do Sul e Sudeste, dando-lhes maior liberdade na imposição de impostos locais sobre suas exportações (competência que a nova ordem constitucional atribui exclusivamente aos estados)³⁸. Em contraposição, às províncias menos desenvolvidas foi oferecida maior representação política.

Durante a República Velha (1891–1930), na dita política do café-com-leite, o poder central mostrou-se enfraquecido, com suas receitas diminuindo progressivamente em comparação à das províncias. A economia brasileira era basicamente baseada no setor agrário e, tal como durante todo o império, os impostos sobre o comércio exterior sustentavam o setor público (SKIDMORE, 1999). Como principais fontes de receita, à União correspondia o imposto de importação; aos estados, o de exportação e aos municípios, o incidente sobre indústrias e profissões (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

O ciclo encerra-se com a revolução de 1930 e as já mencionadas políticas centralizadoras da era Vargas. Essas fortaleceram uma incipiente industrialização e retomaram o papel majoritário da União nas finanças públicas brasileiras. A partir da constituição de 1934 os impostos internos sobre produtos tendem a ganhar importância (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Para Horta (1995), nessa carta constitucional o federalismo brasileiro, de dualista, passa a configurar-se como cooperativo ou hierarquizado, sob a coordenação da União.

A constituição de 1937 firma um regime autoritário e especialmente

³⁸ As províncias já exercitavam a competência de tributar as exportações desde a época da colônia (SERRA; AFONSO, 1999), fazendo-o larga e até desmedidamente no império, segundo o relato do Visconde de Uruguai (1865). De outro lado, a tributação sobre a propriedade (mormente a rural, de competência da União) é historicamente baixa.

Para Diaz-Cayeros (2006), o Estado brasileiro sobreviveu por muito tempo tributando os consumidores de café do mundo, a partir dos impostos sobre suas exportações. Quando o café entrou em crise, os governadores tiveram papel ativo na formulação de um sistema tributário que tributassem primariamente o consumo interno, não a renda. Aí o motivo de o sistema tributário brasileiro ser pouco progressivo e baseado primariamente em impostos sobre o consumo.

centralizador, o Estado Novo (SKIDMORE, 1999). Para Ferreira (*apud* MOREIRA, 2004) os laços federais se desfazem e o poder executivo federal se constitui, efetivamente, em poder único, centralizando toda a ação pública. Em que pese o art. 3.º da carta constitucional afirmasse o princípio federalista, tratava-se de disposição ficta.

Terminada a 2.ª Guerra, que levou consigo o período autoritário, observa-se uma tendência descentralizadora nas finanças; o gasto da União reequilibra-se com o dos entes subnacionais (SERRA; AFONSO, 1999). Na constituição de 1946 privilegia-se a arrecadação dos municípios, com dois novos tributos, e se institucionaliza um sistema de transferências intergovernamentais, reforçado na década de 1960, em que passaram a receber 15% do produto do imposto sobre a renda (IR) e 10% do imposto sobre consumo. Ainda que a constituição previsse uma intervenção subsidiária, a União consolida-se como esfera que confere unidade econômica ao país, reforçando a noção de federalismo cooperativo (MOREIRA, 2004).

Vem a sístole em 1.º de abril de 1964 – o regime militar, pretendendo o controle político e social, centraliza também os meios de governo³⁹. É promovida uma ampla reforma fiscal modernizadora, consubstanciada no Código Tributário Nacional (ainda hoje vigente), a qual privilegia a tributação agregada. A reforma, ademais, centraliza os recursos na esfera federal, como coordenadora do processo de crescimento. Em seu auge, a União atinge 70% da receita tributária disponível.

No curso dos anos 1980, intensificam-se os movimentos pela redemocratização. Crescem as transferências intergovernamentais. Durante os trabalhos da Constituinte, a receita disponível nas mãos da União já recuara para menos de 60% do total e a carga tributária via-se minorada pela piora da economia e o descontrole da inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). A descentralização fiscal, desde os anos finais da década anterior, ascendia como um dos motes da

³⁹ Na opinião de Diaz-Cayeros (2006, p. 211), por outro lado, o regionalismo brasileiro permaneceu forte e pôde fazer valer seus interesses ao demonstrar ter força para impor riscos reais de instabilidade ao poder central, diferentemente de seus pares no contexto latino-americano. Um grande fator na consolidação do poder pelos líderes militares teria sido seu sucesso em atender às demandas articuladas pelas forças políticas locais; instrumento disso seriam as transferências de rendas aí criadas, diversamente de seus pares no contexto latino-americano, em que essas teriam servido à centralização tributária.

redemocratização, tendo êxito, como podemos observar da novo arcabouço constitucional. Além do expressivo aumento dos repasses, há a consolidação da competência tributária de estados e municípios. Os primeiros ganham o ICMS, unificação de cinco impostos federais, e os municípios ganham 25% do que for arrecadado por meio desse.

Verticalmente, verificou-se a ascensão das receitas da esfera municipal. Horizontalmente, houve o reforço do redistributivismo em favor das regiões com menor produto e, por consequência, menor arrecadação (SERRA; AFONSO, 1999).

Por outro lado, a ausência de planejamento no processo de descentralização implicou na desproporção entre receitas e atribuições, havendo descoordenação de políticas – superposição de ações em algumas áreas e carência em outras. Houve acentuado repasse de atribuições à esfera estadual e municipal, sem o adequado repasse de pessoal e bens. A CRFB1988 não definiu claramente as matérias de despesas de cada ente público, de forma a que, em muitos âmbitos, tais despesas se sobrepõem ou se complementam (na melhor hipótese). São de competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios uma miríade de serviços públicos, muitas vezes os que exigem maior dispêndio de recursos (SILVA, 2011).

Para Silva (2011), ao não existir correspondência clara entre as discriminações constitucionais de renda e de despesas, temos um cenário que dificilmente caminhará à partilha equânime de responsabilidade administrativa, de modo a favorecer o equilíbrio fiscal e financeiro. A CRFB1988 teria avançado ao melhor prover os entes componentes de recursos financeiros; restaria, para um caminho mais adequado ao equilíbrio, a distribuição de encargos à luz da equidade e da vocação dos entes federativos.

Como distorções, pode-se acrescentar a “guerra fiscal” (competição horizontal) entre os municípios e principalmente os estados, por meio da manipulação das alíquotas de ICMS e concessão de isenções fiscais e outros benefícios tributários, conduzindo à queda global da arrecadação (*race to the bottom*), aumento da ineficiência econômica e reversão da tendência de desconcentração regional da economia⁴⁰. Ainda, a piora na qualidade da tributação

⁴⁰ Mais recentemente houve reformas positivas, como a unificação das alíquotas de ICMS e ISS, a limitação do endividamento e promoção da responsabilidade dos entes subnacionais por meio da LRF.

da esfera federal, a qual, com a pressão do aumento do percentual de transferência de seus principais tributos (IR e IPI), passou a se valer, a partir de sua competência tributária residual, de contribuições sociais regressivas e economicamente ineficientes, mas não sujeitas ao rateio. Vê-se ainda uma tradição histórica de assunção, por parte do governo central, das dívidas dos estados e município..

Ademais, a CRFB1988 criou um ciclo de crescimento na participação dos governos subnacionais na receita tributária disponível. Para o ano de 2009, essa foi de 52% em relação ao total, dos quais 22% correspondem aos municípios.

Além do mencionado impulso em suas receitas, os municípios viram-se elevados pela CRFB1988 ao grau de entidade componente da federação, por prevalência da tese de que seria integrante e necessária ao nosso sistema federativo (MEIRELLES, 2003).

Silva (2011) critica tal concepção e sua materialização no âmbito constitucional argumentando que ter autonomia político-constitucional não implica necessariamente na qualidade de ente federativo, e de que não haveria federação de municípios, senão de estados, os quais, eles sim, são essenciais ao conceito de federação. Ademais, que autonomia pressuporia território próprio, no que os municípios conflitariam com os estados em que estão inseridos, e de que é destes a competência interventiva em caso de descumprimento do pacto federativo pelos municípios. Isso, aliado à circunstância de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento dar-se-ão por lei estadual (no período determinado por lei complementar federal art. 18, § 4.º, CR 1988) demonstraria que, na prática, os municípios permanecem meras divisões político-administrativas dos estados, não se constituindo componentes da federação brasileira.

De todo modo, a opção constitucional de caracterizar o município como ente federativo dota-o de autonomia frente à União e aos estados.

Como exposto na subseção 1.1, critérios flexibilizados e um rateio favorecedor aos municípios pequenos incentivaram sua proliferação. Essa traria distorções tais como insuficiente capacidade de autofinanciamento, receita per capita superior às médias e grandes cidades (as quais, por seu turno, têm demandas de investimentos muito superior) e despesa com o legislativo acima das despesas sociais (GOMES; MACDOWELL *apud* SERRA; AFONSO, 1999).

Na CRFB1988 ficaram previstos tributos de competência da União (arts. 153 e 154), dos estados (art. 155) e dos municípios (art. 156) – trata-se da discriminação de rendas pela fonte. O Distrito Federal detém competência para instituir os impostos reservados aos estados e aos municípios (art. 155 e 147). Está prevista, ainda, há participação na arrecadação de tributos arrecadados por outros entes (arts. 157 e 158) e em fundos (art. 159) – é a discriminação de rendas pelo produto, em suas modalidades direta e indireta.

Diferentemente das taxas e contribuições de melhoria, que podem ser instituídas por esses entes de acordo com uma sua atuação que lhes dê ensejo, a CRFB1988 previu nominalmente (v. seu art. 153 ss.) a repartição do conteúdo material da competência tributária entre as pessoas políticas internas. Desse modo, não possibilidade legal de determinado ente imiscuir-se na competência tributária alheia.

Tal divisão obedece ao seguinte esquema, quanto a sua categoria econômica e competência: a) impostos sobre o comércio exterior – imposto de importação (II) e imposto de exportação (IE); b) impostos sobre o patrimônio e a renda – imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) e o imposto sobre grandes fortunas (IGF), imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); c) impostos sobre a transmissão, circulação e produção – imposto sobre a transmissão causa mortis e doação (ITCMD), imposto sobre transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI), imposto sobre produtos industrializados e imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos e valores mobiliários (IOF), imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), d) impostos extraordinários em razão da iminência ou em caso de guerra externa; e) impostos previamente indeterminados (art. 154, I).

Dividindo-os consoante o ente a que foram outorgados, temos: a) União – II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF (não instituído até o momento); b) estados e Distrito Federal – ITCMD, ICMS, IPVA; c) municípios – IPTU, ITBI, ISS.

Os impostos extraordinários e os impostos previamente indeterminados são de competência da União. No último caso, essa competência é residual, sendo

vedada a cumulação ou coincidência de hipótese de incidência/base de cálculo dos impostos de competência dos demais entes. Assim, o rol dos impostos de competência federal é meramente exemplificativo; o dos demais entes, é taxativo. Ademais disso, impostos privativos só existem para a União, haja vista que a o art. 154, II, facultou-lhe a criação de impostos extraordinários concorrentes com as demais pessoas políticas.

A discriminação de rendas por produto encontra-se do art. 157 ao art. 162 da CRFB1988. Os estados e o Distrito Federal devem receber o IRRF e 20% dos impostos que forem instituídos, na forma do art. 154, I (I e II do art. 157). Aos municípios é devida a parcela de IRRF arrecadada em relação aos rendimentos por eles pagos, 50% do ITR (que pode chegar a 100%, na hipótese da CRFB1988, art. 153, III), 50% do IPVA (arrecadado pelos estados) e 25% sobre o ICMS (CRFB1988 art. 158, I a IV). Por fim, há os repasses indiretos. A União deve entregar, do IR e IPI, 21,5% ao FPE e 23,5% ao FPM, bem como 3% para o financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Do IR excetuam-se o montante já entregue diretamente, como explicitado acima.

Aos estados e Distrito Federal, ademais, são entregues 10% do arrecadado do IPI, na proporção de suas exportações de produtos industrializados. Os estados deverão entregar aos municípios insertos em seu território 25% do valor assim recebido (CRFB1988, art. 159, II e § 3.º).

Em suma, aos municípios cabem as receitas provindas dos IPTU, ITBI e ISS, além da parcela de IR incidente sobre os rendimentos que pagarem sua administração direta e indireta, 50% do arrecadado a título de ITR pela União em imóveis situados em seu território (ou 100%, mediante convênio com a União), 50% do arrecadado a título de IPVA pelo estado sobre veículos automotores licenciados em seu território, 25% do arrecadado a título de ICMS pelo estado, divididos (dos quais $\frac{3}{4}$ na proporção do valor adicionado, em seu território, das operações tributadas), 25% dos 10% do arrecadado a título de IPI pela União e repassado aos estados (dos quais $\frac{3}{4}$ na proporção de suas exportações de produtos industrializados), e parcela, calculada pelo TCU, dos recursos destinados ao FPM (23,5%, meio a meio, do arrecadado em IR, exclusiva a parcela já repassada ao município, e IPI pela União).

Afora os repasses relacionados a algum grau de desempenho econômico, o mecanismo de transferências intergovernamentais desvinculadas relacionado a algum critério redistributivo seria, por excelência, o repasse do FPM. A disciplina normativa do rateio do FPM, contudo, dá azo à partilha da maior parte de seus recursos sem a observância direta de categorias fiscais, na suposição de que esses estariam atendidos conforme critérios de população; i.e., de que menores municípios teriam necessariamente menor capacidade de arrecadação (PRADO, 2003). Verifica-se que mesmo tal critério populacional não é atendido linearmente. O desenho em faixas populacionais faz com que o repasse *per capita* reduza-se de forma significativa com o aumento da população⁴¹.

Mais que isso, outros fatores implicam no não cumprimento do preceito de promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios. Com efeito, há municípios de alto IDH que recebem mais recursos *per capita* de FPM do que municípios de baixo IDH na mesma faixa populacional (COELHO, 2007).

Ante ao aqui exposto, já é possível perceber algumas incongruências como o recomendado pela teoria do federalismo fiscal (subseção anterior). Essas serão melhor avaliadas na seção 4. Na seção seguinte, busca-se estabelecer a metodologia para a avaliação do grau de dependência financeira dos municípios face às receitas transferidas desvinculadas.

⁴¹ Coelho (2007, p. 40): “Logo, os regulamentos do FPM não são racionais, não são sistêmicos, mas fruto do jogo político, do dia a dia da disputa por recursos públicos”.

2 METODOLOGIA

2.1 BASE DE DADOS

Os dados utilizados na presente investigação provêm dos balanços anuais disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN).

O SISTN foi criado por meio da portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 109, de 8 de março de 2002, tendo por base as disposições da lei 4.320/64, arts. 111 e 112, que determinam que o Ministério da Fazenda deverá realizar a consolidação das contas nacionais a partir dos dados enviados pelos estados e municípios, e da lei complementar n.º 101/2000 (a lei de responsabilidade fiscal), arts. 50 e 51, que estabelecem normas para sua escrituração e consolidação⁴².

É operacionalizado por meio de convênio de cooperação técnica mantido com a Caixa Econômica Federal, que se encarrega da coleta e transcrição dos dados.

2.2 VARIÁVEIS

Nesta subseção é exposta a definição das variáveis a serem consideradas no modelo proposto de um indicador do grau de dependência dos municípios, para suas despesas de caráter geral, face às receitas transferidas, na linha do raciocínio desenvolvido na subseção 1.1. Referem-se os códigos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) relevantes na identificação das variáveis, haja vista seu uso nos balanços anuais.

⁴² Anote-se que referido art. 51, em seu § 1.º, I, determina que os municípios deverão encaminhar suas contas ao poder executivo da União até o dia 31 de abril de cada ano.

2.2.1 Receita de impostos

Como exposto na subseção 1.3, as receitas provenientes das taxas são oriundas e vinculadas à prestação de serviços específicos e divisíveis ou ao exercício do poder de polícia. A criação de taxas é livre ao município, desde que atrelada a essas funções estatais.

Noutro passo, a contribuição passível de instituição pelo município é nomeadamente a contribuição para custeio da previdência social própria, vinculada especificamente a esse atividade.

Desse modo, das receitas tributárias do município, resta como receita desvinculada, própria para a aplicação em serviços e investimentos de caráter geral pela administração pública, a receita proveniente dos impostos.

Ainda que o município tenha parcela dessa receita vinculada por disposições constitucionais a determinadas destinações (v. CRFB1988, art. 167, IV, quanto às exceções à desvinculação da receita de impostos), trata-se de vinculação que se estende à União e ao estado, de modo que esse ponto não se afigura relevante para nossa investigação. Fosse o caso, a questão passaria da dependência dos municípios face às receitas transferidas em relação a suas despesas de caráter geral para a da eficiência relativa das vinculações constitucionais (ou legais) de receitas, ou, de certo modo, do orçamento impositivo⁴³.

Fixa-se a primeira variável, portanto, como a receita de impostos, indicada nos balanços de contas anuais pelo código 1.1.10.00.00 do PCASP.

2.2.2 Transferências intergovernamentais correntes desvinculadas

A fim de estabelecer uma variável que remeta apenas às transferências intergovernamentais desvinculadas, deve-se subtrair do total das transferências

⁴³ Sobre o tema, v. Lima (2003) e Kanayama (2009).

intergovernamentais correntes⁴⁴ (1.7.20.00.00) todos aqueles recursos que tenham destinação previamente definida.

São esses: os repasses do Sistema Único de Saúde (Sus)⁴⁵, códigos 1.7.21.33.00 (da União) e 1.7.22.33.00 (do estado); do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)⁴⁶, 1.7.21.34.00; do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁴⁷, 1.7.21.35.00; da cota-parte da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide)⁴⁸, 1.7.22.01.13; do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb)⁴⁹, 1.7.24.01.00 e 1.7.24.02.00, e de consórcios públicos⁵⁰, 1.7.22.37.00.

⁴⁴ As transferências intergovernamentais correntes, inseridas nas transferências correntes (1.7.00.00.00), não incluem as transferências de convênio (1.7.60.00.00) e, por definição, as transferências de capital (2.4.00.00.00).

⁴⁵ O Sistema Único de Saúde abrange as ações e programas dessa área (CRFB 1988, art. 196 ss.), sendo regulado pela lei n.º 8.080/1990 e pelo decreto n.º 7.508/2011. É financiado por recursos previstos no Orçamento da Seguridade Social da União, recolhidos ao Fundo Nacional de Saúde e descentralizados aos estados e municípios por critérios próprios de rateio. Os fundos referentes devem ser mantidos, nas três esferas, em contas especiais, sofrendo fiscalização dos respectivos conselhos de saúde e do Ministério da Saúde.

⁴⁶ O Fundo Nacional da Assistência Social (convertido do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária pela lei n.º 8.742/1993 e regulamentado pelo decreto n.º 1.605/1995) tem o objetivo de financiar os benefícios, serviços, programas e projetos da Política Nacional de Assistência Social, sendo provido por recursos da União e atualmente gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁴⁷ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é entidade autárquica criada pela lei 5.537/1968 e vinculada ao Ministério da Educação, tendo por missão financiar ações e projetos de educação e pesquisa, assistindo nesse sentido aos estados e municípios. É provido por recursos da União e administração indireta federal (loterias).

⁴⁸ A Cide foi instituída pela lei n.º 10.336/2001. Do montante de recursos repassados aos estados, 25% são destinados aos municípios, para serem obrigatoriamente aplicados em programas de infraestrutura de transportes, como da referida lei, art. 1.º-B.

⁴⁹ Os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação são fundos contábeis instituídos no Distrito Federal e em cada estado por força do art. 60 do ADCT (incluso pela emenda n.º 53/2006) e regulamentados pela lei 11.494/2007, com vigência de 14 anos. Substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), medida semelhante (embora de menor escala), expirada em 2006. São compostos por 20% de cada uma das seguintes receitas - repasses a título de participação nos FPE e FPM, ICMS, cota-parte do IPI proporcional às exportações, repasse referente à desoneração das importações instituído pela lei complementar n.º 87/96 (lei Kandir), ITCMD, IPVA, cota-parte do ITR, receitas da dívida ativa, de juros e multa referentes às fontes anteriores. Recebem, ademais, complementação da União quando o total de receitas não atinge o valor mínimo nacional por aluno matriculado na rede pública. Os recursos dos Fundeb são posteriormente rateados entre as administrações estadual e municipais na proporção dos alunos matriculados em suas redes de educação básica pública, devendo ser aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

⁵⁰ Os consórcios públicos, como definidos pela lei n.º 11.107/2005 e regulamentados pelo decreto 6.017/2007, são pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da federação (v. Lei 11.107/2005, art. 1.º, § 1.º, c/c Código Civil, arts. 41, IV, e 53 a 61), com o intuito de estabelecer relações de

Devem ser consideradas, ademais, as deduções das receitas de transferências da União e do estado para a formação do Fundeb, 9.1.7.21.01.00 e 9.1.7.22.01.00.

Assim, tal variável, denominada para fins do presente estudo de “transferências intergovernamentais correntes desvinculadas”, fica dada como segue:

$$T_{desv} = T_{intergov} - (T_{sus} + T_{fnas} + T_{fnde} + T_{cide} + T_{fundeb} + T_{cons} + d)$$

Em que T_{desv} são as transferências intergovernamentais correntes desvinculadas, $T_{intergov}$ são as transferências intergovernamentais correntes, T_{sus} são as do Sus, T_{fnas} são as do FNAS, T_{fnde} são as do FNDE, T_{cide} são as da Cide, T_{fundeb} são as do Fundeb, T_{cons} são as de consórcios e d são as deduções das receitas de transferências.

2.3 Modelo proposto

A partir das variáveis acima colacionadas, o modelo deve indicar a proporção das transferências intergovernamentais correntes desvinculadas no total das receitas correntes desvinculadas do município. É portanto bastante singelo, consistindo na razão das primeiras pelas últimas. Assim:

$$D = \frac{T_{desv}}{R_{imp} + T_{desv}}$$

Em que D é o indicador do grau de dependência das receitas transferidas, T_{desv} são as transferências intergovernamentais correntes desvinculadas (2.2.1) e R_{imp} é a receita total de impostos do município (2.2.2).

cooperação federativa, tendo objetivos delimitados em seu contrato. Os repasses destinados aos consórcios ficam afetos aos seus objetivos.

O indicador, como proporção, dá-se numa escala de 0 – a total independência do município face a receitas transferidas desvinculadas (*i.e.*, sua inexistência) – a 1 – sua total dependência (*i.e.*, a inexistência de receitas próprias desvinculadas).

3 RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos na aplicação do modelo proposto aos balanços do quadriênio de 2008–2011 de 38 municípios, agrupados em uma região metropolitana e quatro microrregiões, cada qual insere numa das grandes regiões do Brasil.

Definiu-se a amostra a partir de dois critérios – *a*) que fossem agrupamentos de municípios do interior, haja vista sua conjuntura menos favorecida que a das capitais e sua maior representatividade da média dos municípios brasileiros e *b*) que dentre os municípios do agrupamento, constasse um município polo, que se destacasse no panorama econômico regional, de forma a possibilitar a análise de eventuais discrepâncias no grau de dependência demonstrado por esse frente aos municípios vizinhos.

Elegeram-se, dessa forma, a região metropolitana de Marabá (PA; em processo de criação) e as microrregiões de Sinop (MT), Petrolina (PE), Uberlândia (MG) e Londrina (PR).

Faz-se breve menção do contexto histórico, econômico e dos dados populacionais de cada agrupamento a partir de informações do IBGE (2014).

3.1 ANÁLISE DESCRITIVA

3.1.1 Região metropolitana de Marabá

A proposta de criação de uma região metropolitana tendo por centro o município de Marabá foi aprovada pela assembleia legislativa do Pará no dia 15/05/2013, devendo compreender, além do citado, os municípios de Nova Ipixuna, Bom Jesus do Tocantins, São João do Araguaia e São Domingos do Araguaia (DIÁRIO ONLINE - PARÁ, 2013).

A população somada dos municípios, para o ano de 2010, era de 299.897 pessoas, sendo o mais populoso Marabá (233.669) e o menos populoso São João do Araguaia (13.155; IBGE, 2014).

O início da exploração da região pelo colonizador português se dá já no século XVI, mas a ocupação sistemática só vem 300 anos depois, em fins do século XIX. O município mais antigo é o de São João do Araguaia, criado inicialmente em 1908⁵¹. Em seguida, Marabá, cuja criação se dá em 1913, Bom Jesus do Tocantins, São Domingos do Araguaia e Nova Ipixuna, datados de 1988, 1991 e 1997, respectivamente (IBGE, 2014).

A economia, inicialmente baseada no extrativismo de borracha, passou por sensível industrialização a partir do final dos anos 80, com a inserção de Marabá no Projeto Grande Carajás da antiga Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), de extração mineral e beneficiamento sidero-metalúrgico (IBGE, 2014).

A tabela a seguir apresenta o grau de dependência apurado para os municípios entre os anos de 2008 e 2011:

TABELA 2 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) - 2008-2011

| Municípios | D | | | |
|--------------------------|------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Bom Jesus do Tocantins | 0,83 | 0,83 | 0,85 | 0,90 |
| Marabá | 0,73 | 0,73 | 0,65 | 0,64 |
| Nova Ipixuna | 0,92 | 0,92 | 0,95 | 0,95 |
| São Domingos do Araguaia | 0,95 | 0,95 | 0,94 | 0,94 |
| São João do Araguaia | 0,97 | 0,97 | 0,97 | 0,96 |

Fonte: o autor (2014).

Infere-se que a média do grau de dependência para a microrregião ficou entre 0,92 (2008) e 0,94 (2011), valores expressivamente altos. Os municípios de Bom Jesus do Tocantins e Nova Ipixuna apresentaram tendência de aumento; os demais, de queda.

O município com o menor grau de dependência no período foi o de Marabá, com relação ao qual se observou, ademais, sua maior redução no período – 12%.

⁵¹ São João do Araguaia foi posteriormente anexado a Marabá quando de sua criação, em 1913, sendo refundado em 1961 (IBGE, 2014).

3.1.2 Microrregião de Sinop

A microrregião de Sinop, localizada ao Norte do estado do Mato-Grosso, é integrada por nove municípios – Cláudia (criado em 1988), Feliz Natal (1995), Itaúba (1986), Marcelândia (1986), Nova Santa Helena (1998), Santa Carmem (1991), Sinop (1979), União do Sul (1995) e Vera (1986). Sua população, para o ano de 2010, era de 173.189 pessoas, sendo o mais populoso Sinop (113.099) e o menos Nova Santa Helena (3.468; IBGE, 2014).

A região era anteriormente ocupada pelos índios Kayabi, que foram afastados para o Xingu quando da chegada de não índios (principalmente seringueiros). O povoamento em grande escala e a origem dos atuais municípios pode ser traçada aos anos 70, quando a Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná (Sinop) promoveu o loteamento da área para atividades agropastoris, atraindo colonos da região Sul. Atualmente, a economia local concentra-se em torno da extração e do beneficiamento madeireiros, da agricultura da soja e do arroz e da pecuária (IBGE, 2014).

O grau de dependência apurado para os municípios da microrregião de Sinop é apresentado na tabela a seguir:

TABELA 3 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (*D*) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE SINOP (MT) - 2008-2011

| Municípios | <i>D</i> | | | |
|-------------------|----------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Cláudia | 0,91 | 0,89 | 0,87 | 0,87 |
| Feliz Natal | 0,94 | 0,95 | 0,92 | 0,87 |
| Itaúba | 0,92 | 0,83 | 0,82 | 0,87 |
| Marcelândia | 0,94 | 0,94 | 0,93 | 0,92 |
| Nova Santa Helena | 0,95 | 0,96 | 0,95 | 0,95 |
| Santa Carmem | 0,94 | 0,92 | 0,92 | 0,93 |
| Sinop | 0,73 | 0,69 | 0,67 | 0,65 |
| União do Sul | 0,96 | 0,95 | 0,96 | 0,94 |
| Vera | 0,92 | 0,90 | 0,88 | 0,90 |

Fonte: o autor (2014).

A média do grau de dependência para a microrregião variou de 0,94 (2008) a 0,90 (2011). Todos os municípios, em que pese alguma instabilidade anual, apresentaram tendência decrescente. Ainda assim, com exceção do município de Sinop, polo da microrregião, com 0,68 em média, todos os demais municípios se mostraram muito próximos de terem 90% de suas receitas desvinculadas oriundas de transferências.

3.3.1 Microrregião de Petrolina

A microrregião de Petrolina situa-se no sertão pernambucano, às margens do rio São Francisco, compondo-se de oito municípios – Afrânio (criado em 1963), Cabrobó (1854), Dormentes (1991), Lagoa Grande (1995), Orocó (1963), Petrolina (1870), Santa Maria da Boa Vista (1864) e Terra Nova (1958). As áreas somadas dos municípios correspondem a uma grande extensão territorial (15.015 km²; IBGE, 2014). Sua população total, no ano de 2010, era de 443.991 pessoas. O município de Petrolina concentra a maior parte da população (293.962), sendo o menos populoso o município de Terra Nova (9.278; IBGE, 2014).

O território, originalmente ocupado pelos índios Cariris, inseriu-se na lógica da produção pecuária da era colonial, visando ao abastecimento das lavouras de cana-de-açúcar da zona da mata. O município de Petrolina, especificamente, constituiu-se em rota de passagem sertaneja entre as regiões Norte e Sul, juntamente a Juazeiro (BA). A partir da década de 1980, com a adoção de técnicas de irrigação, por meio das águas do rio São Francisco, a região experimentou um grande desenvolvimento da lavoura de frutas tropicais e da viticultura, ensejando também a instalação de agroindústrias alimentícias (IBGE, 2014). Por meio da lei complementar n.º 113/2001 foi instituída região administrativa integrada de desenvolvimento (Ride) englobando os polos de Petrolina e Juazeiro. Da microrregião de Petrolina, a Ride abrange ainda os municípios de Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó.

A tabela a seguir apresenta o grau de dependência apurado para os municípios da microrregião de Petrolina:

TABELA 4 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (*D*) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE PETROLINA (PE) - 2008-2011

| Municípios | <i>D</i> | | | |
|--------------------------|----------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Afrânio | 0,95 | 0,95 | 0,96 | 0,95 |
| Cabrobó | 0,83 | 0,65 | 0,76 | 0,85 |
| Dormentes | 0,93 | 0,93 | 0,94 | 0,93 |
| Lagoa Grande | 0,91 | 0,91 | 0,93 | 0,93 |
| Orocó | 0,96 | 0,92 | 0,96 | 0,90 |
| Petrolina | 0,76 | 0,82 | 0,86 | 0,77 |
| Santa Maria da Boa Vista | 0,89 | 0,87 | 0,87 | 0,87 |
| Terra Nova | 0,97 | 0,96 | 0,89 | 0,88 |

Fonte: o autor (2014).

A média para a microrregião foi de 0,92 (2008) a 0,89 (2011). Com exceção dos municípios de Orocó e Terra Nova, com tendência de queda, observaram-se resultados estáveis. Os menores valores apurados couberam ao município polo, Petrolina.

3.4.1 Microrregião de Uberlândia

É microrregião situada no Triângulo Mineiro, integrando dez municípios – Araguari (criado em 1882), Araporã (1992), Canápolis (1948), Cascalho Rico (1948), Centralina (1953), Indianópolis (1938), Monte Alegre de Minas (1870), Prata (1854), Tupaciguara (1911) e Uberlândia (1888). Este último é o município mais populoso, com 604.013 habitantes; o menos habitado é Cascalho Rico (população de 2.857). A população total da microrregião é de 820.245 pessoas (IBGE, 2014), a maior entre todas as microrregiões pesquisadas.

O primeiro não índio de que se sabe ter pisado na região ocupada por Caiapós, Bororós e Tapuias foi o bandeirante Bartolomeu Bueno da Silva, o

Anhanguera, em 1632. No início do século XIX, o escasseamento de ouro nas Gerais conduziu ao povoamento da região, com a criação de fazendas. Atualmente, sua economia é diversificada, com força nos setores agropecuário, industrial e logístico, valendo-se de sua localização entre os principais centros comerciais do país (IBGE, 2014).

A seguir apresentam-se os graus de dependência apurados para os municípios da microrregião:

TABELA 5 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (*D*) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE UBERLÂNDIA (MG) - 2008-2011

| Municípios | <i>D</i> | | | |
|-----------------------|----------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Araguari | 0,84 | 0,83 | 0,84 | 0,80 |
| Araporã | 0,85 | 0,91 | 0,93 | 0,77 |
| Canápolis | 0,93 | 0,91 | 0,92 | 0,91 |
| Cascalho Rico | 0,95 | 0,94 | 0,98 | 0,97 |
| Centralina | 0,89 | 0,92 | 0,93 | 0,95 |
| Indianópolis | 0,91 | 0,92 | 0,95 | 0,91 |
| Monte Alegre de Minas | 0,88 | 0,83 | 0,84 | 0,77 |
| Prata | 0,85 | 0,85 | 0,84 | 0,83 |
| Tupaciguara | 0,88 | 0,91 | 0,90 | 0,90 |
| Uberlândia | 0,75 | 0,66 | 0,66 | 0,65 |

Fonte: o autor (2014).

A média variou de 0,88 (2008) a 0,86 (2011). As quedas mais expressivas para o período pesquisado estão representadas pelos municípios de Monte Alegre de Minas (12,5%) e Uberlândia (13%), a que coube consistentemente o menor valor para a microrregião.

3.5.1 Microrregião de Londrina

A microrregião de Londrina, pertencente ao Norte Central paranense, compõe-se de seis municípios – Cambé (criado em 1947), Ibiporã (1947), Londrina (1934), Pitangueiras (1990), Rolândia (1943) e Tamarana (1995). Sua população

total é de 724.570 habitantes, sendo o município mais populoso Londrina (506.701) e o menos Pitangueiras (2.814).

O território dos índios Caingangues foi colonizado sistematicamente a partir dos anos 1920, por meio da Companhia de Terras Norte do Paraná, que atraiu pessoas das mais diversas nacionalidades com a promessa da fertilidade das terras basálticas, conhecidas, por seu tom avermelhado, como “terras roxas”. A lavoura do café foi impulsionada pela extensão da malha ferroviária paulista à região, atingindo picos de produção nos anos 1960, quando representou parcela significativa da produção total mundial. Nas décadas seguintes, a economia diversificou-se com o investimento dos excedentes agrícolas na industrialização e principalmente no setor de serviços (IBGE, 2014).

Os graus de dependência apurados para os municípios da microrregião de Londrina estão listados na tabela a seguir:

TABELA 6 - GRAU DE DEPENDÊNCIA (*D*) DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE LONDRINA (PR) - 2008-2011

| Municípios | <i>D</i> | | | |
|--------------|----------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Cambé | 0,83 | 0,83 | 0,82 | 0,83 |
| Ibiporã | 0,82 | 0,80 | 0,79 | 0,80 |
| Londrina | 0,49 | 0,47 | 0,43 | 0,39 |
| Pitangueiras | 0,95 | 0,97 | 0,98 | 0,86 |
| Rolândia | 0,79 | 0,73 | 0,75 | 0,77 |
| Tamarana | 0,94 | 0,94 | 0,95 | 0,95 |

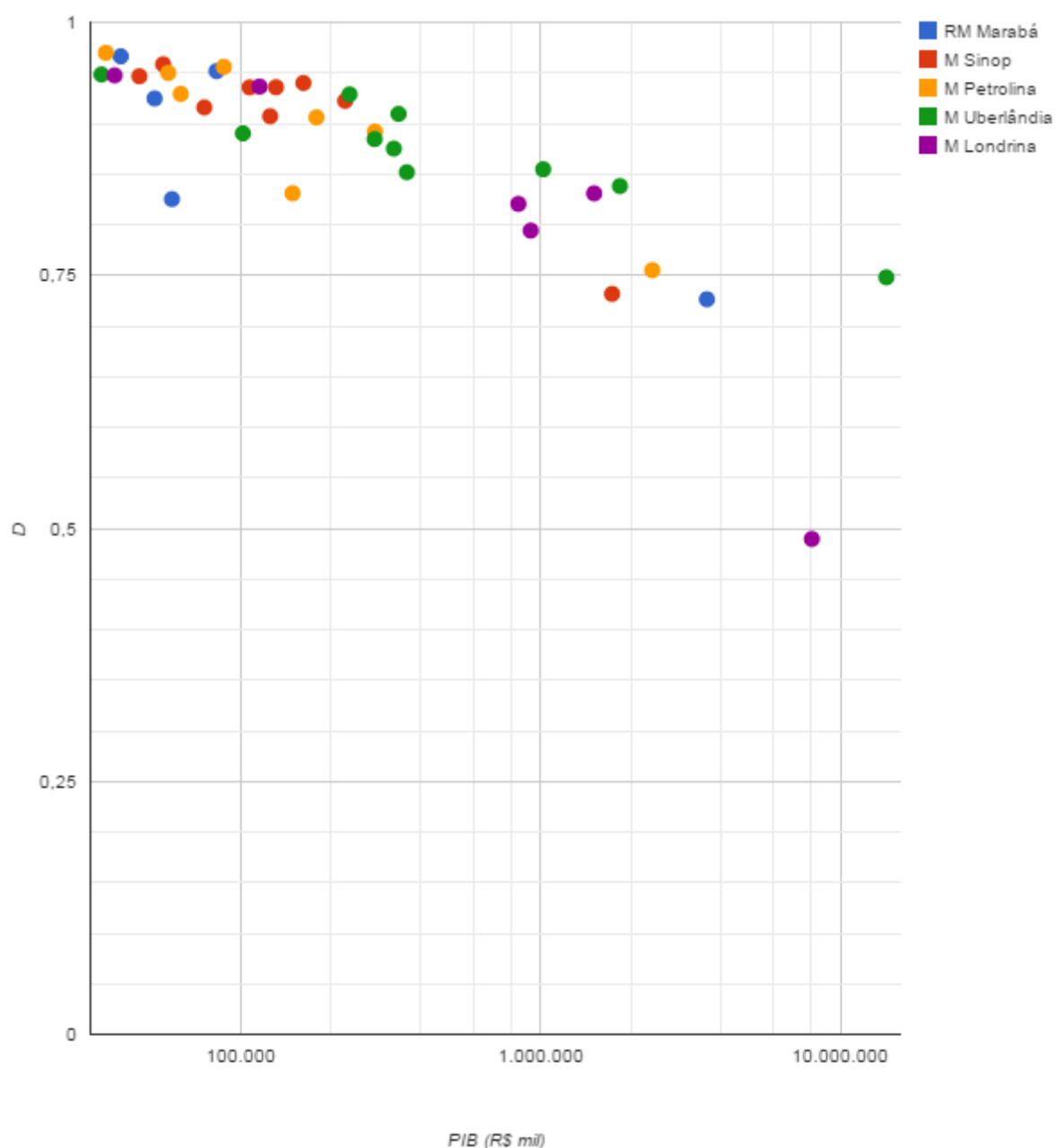
Fonte: o autor (2014).

A média apurada foi a mais baixa entre todas as microrregiões pesquisadas, variando de 0,83 (2008) a 0,82 (2011). A tendência foi de estabilidade, com exceção dos municípios de Pitangueiras (queda de 10%) e Londrina, que apresentou a maior queda (20%) e o menor índice (0,44) entre os municípios pesquisados.

3.1.6 Análise conjunta

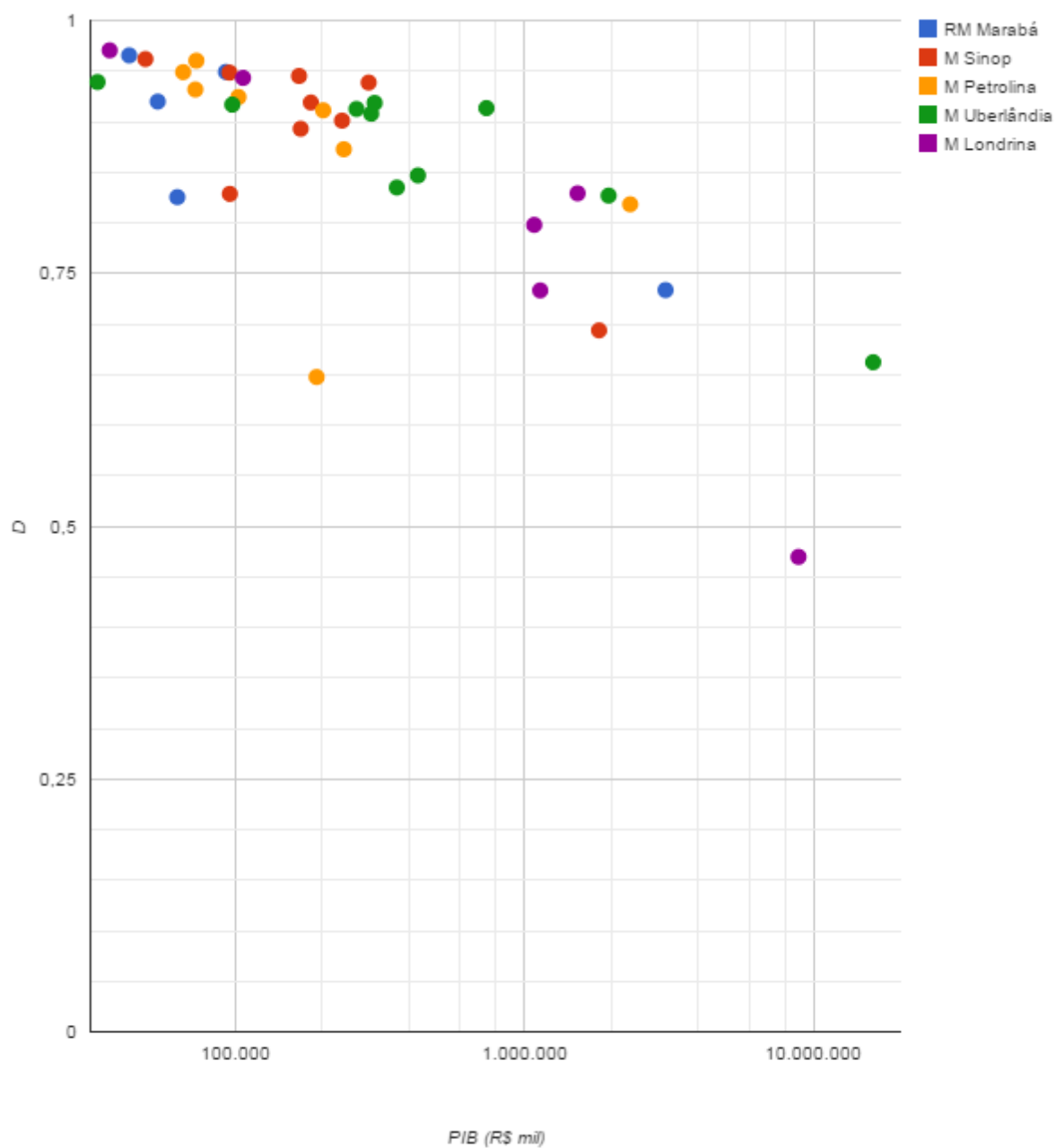
A partir dos dados expostos nas subseções anteriores, a relação entre o grau de dependência (D) apurado e o PIB dos municípios da amostra, para o quadriênio de 2008–2011, está apresentada nas dispersões a seguir, nas quais cada ponto corresponde a um município.

GRÁFICO 1 - PIB MUNICIPAL E GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) E MICRORREGIÕES DE SINOP (MT), PETROLINA (PE), UBERLÂNDIA (MG) E LONDRINA (PR) - 2008



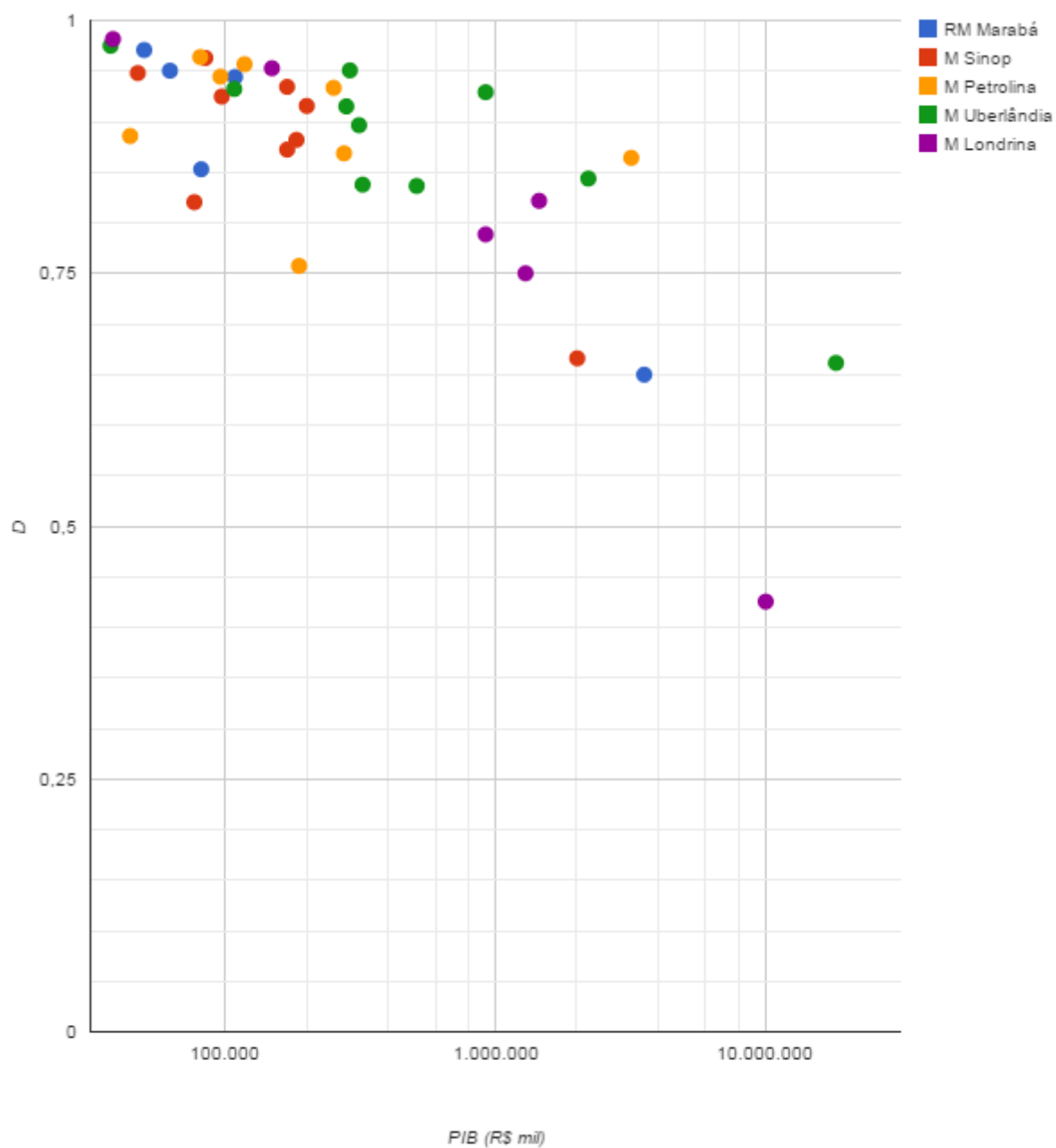
Fonte: o autor (2014).

GRÁFICO 2 - PIB MUNICIPAL E GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) E MICRORREGIÕES DE SINOP (MT), PETROLINA (PE), UBERLÂNDIA (MG) E LONDRINA (PR) - 2009



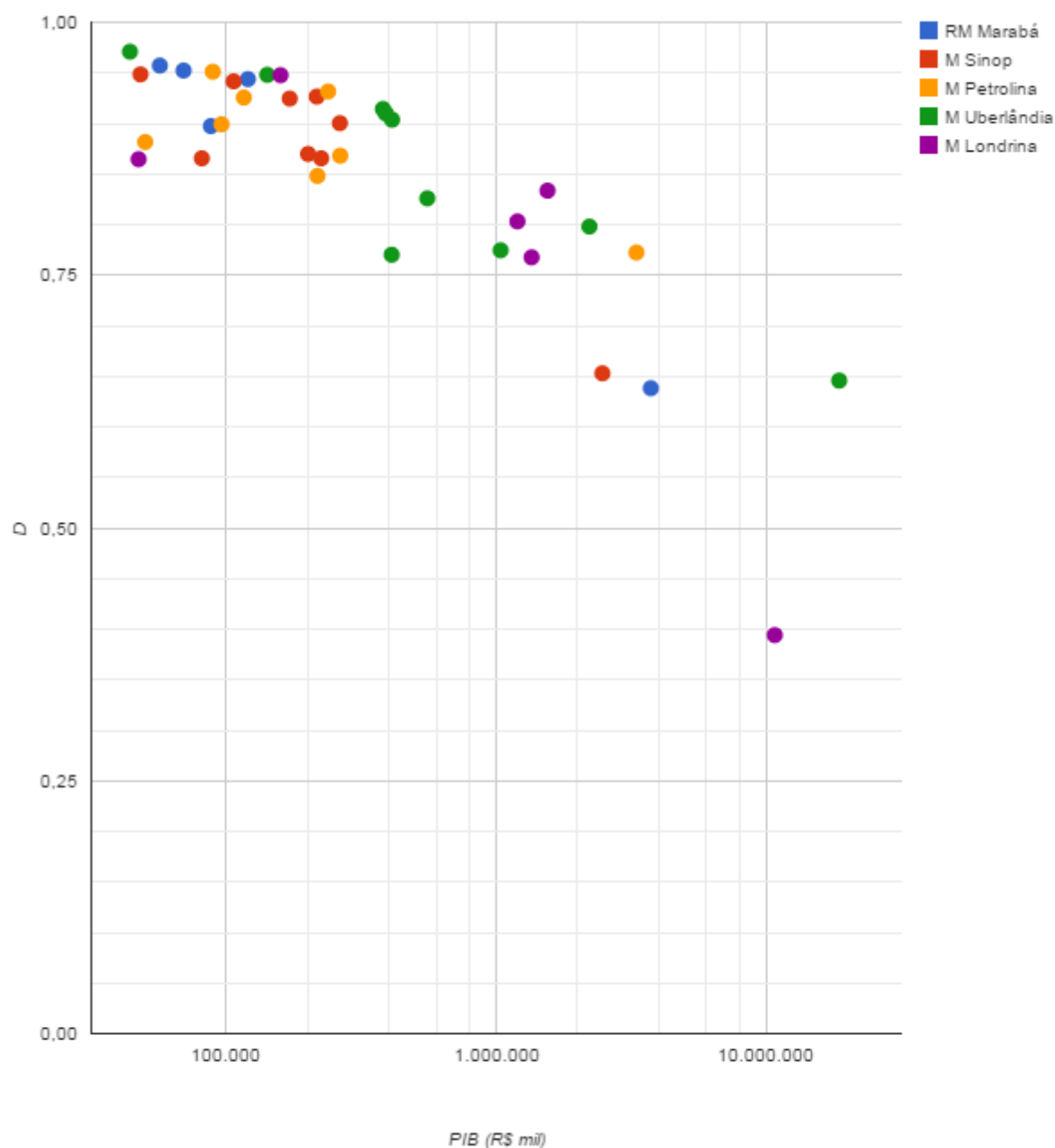
Fonte: o autor (2014).

GRÁFICO 3 - PIB MUNICIPAL E GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) E MICRORREGIÕES DE SINOP (MT), PETROLINA (PE), UBERLÂNDIA (MG) E LONDRINA (PR) - 2010



Fonte: o autor (2014).

GRÁFICO 4 - PIB MUNICIPAL E GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) E MICRORREGIÕES DE SINOP (MT), PETROLINA (PE), UBERLÂNDIA (MG) E LONDRINA (PR) - 2011



Fonte: o autor (2014).

A primeira constatação é que o grau de dependência apurado no período ultrapassou 0,5 para todos os municípios pesquisados, com exceção de um, Londrina (PR). Ou seja, salvo esse último, todos tiveram a maior parte de suas receitas desvinculadas como produto de transferências.

Ademais disso, o indicador mostrou-se, no geral, expressivamente alto. Durante todo o quadriênio, 32 municípios (84% dos pesquisados) apresentaram um grau de dependência acima de 0,75 e 25 (66%), um grau acima de 0,85.

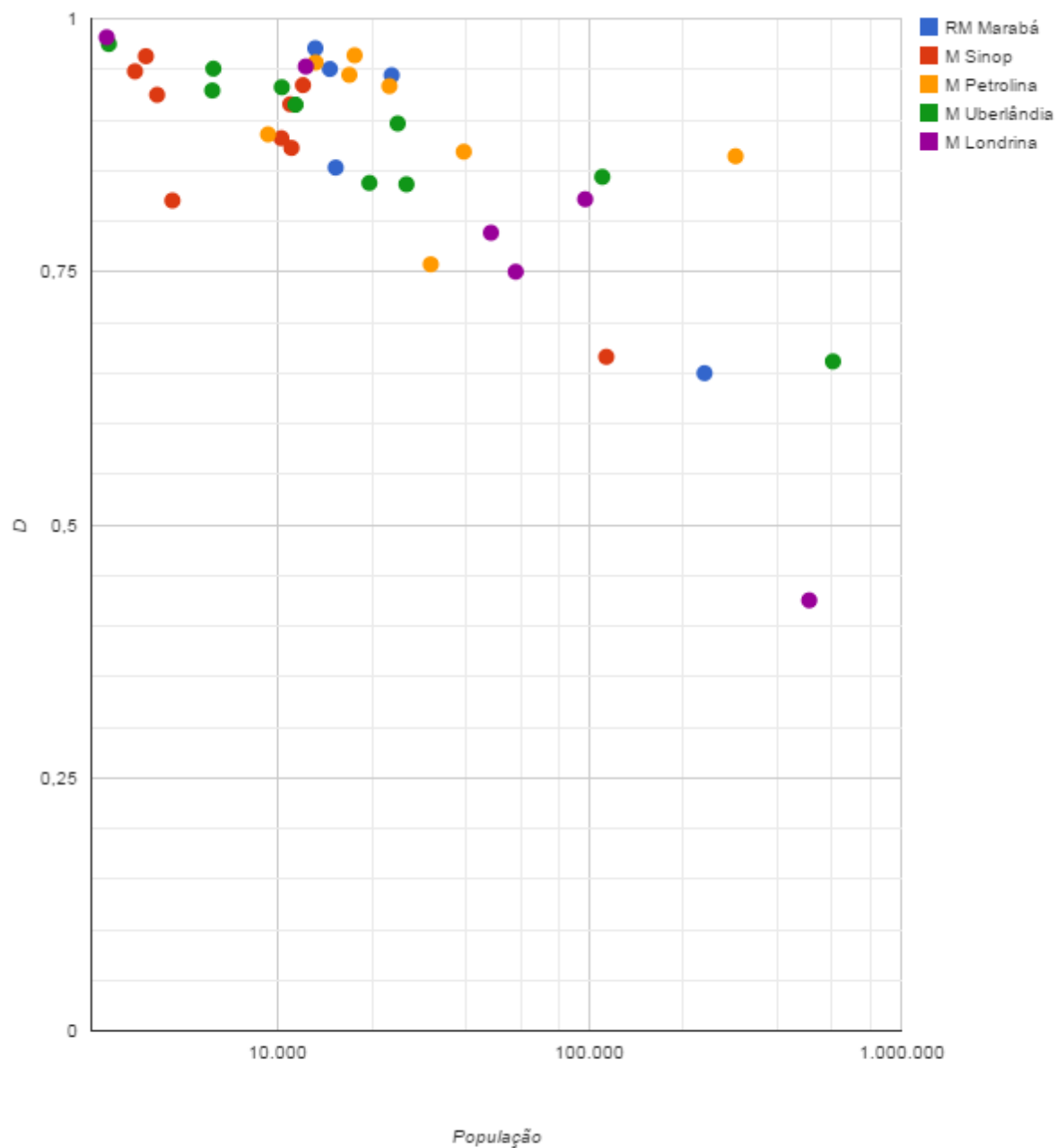
Outra correlação relevante foi entre a data de criação do município e o grau de dependência observado. Dos 11 municípios criados após a promulgação da CRFB1988, 10 apresentaram um grau de dependência maior que 0,86.

As dispersões aparentam indicar que a relação do grau de dependência com o PIB municipal é inversamente proporcional; *i.e.*, quão maior o PIB de determinado município, menor seu grau de dependência. O desvio observado, todavia, foi significativo. Alguns municípios com grande diferença de PIB apresentaram graus de dependência semelhantes (*e.g.*, Prata e Cambé). Outros demonstraram ser menos dependentes que municípios com PIB muito maior – o exemplo mais extremo é o de Londrina frente a Uberlândia. Esse fato, aliado ao tamanho da amostra pesquisada, não permite uma afirmação conclusiva. A probabilidade é que outros fatores impactem de forma considerável no indicador.

Ainda assim, nos cinco grupos pesquisados, o município com maior PIB foi consistentemente o que demonstrou menores graus de dependência no agrupamento, com exceção de Petrolina (que, nos anos de 2009 e 2010, foi suplantado por Cabrobó). A relação fez-se notar especialmente na ponta inversa, dos municípios com PIB abaixo de 100 milhões de reais. Nessa parcela, as chances de dado município apresentar um grau de dependência acima de 0,85 foram de 92%.

Há ainda, por inspiração de Coelho (2007), a comparação entre a população do município e o indicador apurado, a qual é apresentada na dispersão que segue, conforme dados do censo de 2010 (IBGE, 2014).

GRÁFICO 5 - POPULAÇÃO E GRAU DE DEPENDÊNCIA (D) DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARABÁ (PA) E MICRORREGIÕES DE SINOP (MT), PETROLINA (PE), UBERLÂNDIA (MG) E LONDRINA (PR) - 2010



Fonte: o autor (2014).

A relação assemelha-se muito à observada quanto ao grau de dependência municipal e seu respectivo PIB; da mesma forma as considerações que poderiam ser tecidas. Petrolina aparece como ponto mais externo à curva, com população de 293.962 e grau de 0,86 para o ano de 2010. As maiores discrepâncias em termos de grau de dependência para municípios na mesma faixa populacional estão representadas por Araguari (com 109.801 habitantes e D de 0,84 para 2010) e Sinop (113.099; 0,67), Petrolina e Marabá (233.669; 0,65) e Uberlândia (604.013; 0,66) e Londrina (506.701 e 0,43).

4 DISCUSSÃO

Os resultados, caso tomados como representativos do contexto geral dos municípios do interior do Brasil, indicam a extrema dependência desses face às transferências de União e estados quanto às receitas desvinculadas. Nesse sentido, retomando as hipóteses lançadas na subseção 1.1, apontam que a discriminação de rendas efetuada na CRFB1988 em relação aos municípios, salvo exceções, torna-os na margem dependentes face às receitas transferidas desvinculadas (hipótese b).

Tal hipótese importaria numa dependência real da esfera dos municípios, ou, dentro da tipologia esboçada, estrutural (derivada da própria estrutura da discriminação de rendas levada a efeito pela CRFB1988). Discute-se a seguir sua relação com as noções de federalismo e federalismo fiscal.

De início, como revisado na subseção 1.2, há de se considerar que a disposição de receitas é condição para a efetiva autonomia dos entes federativos. Tal disposição, garantida por meio da discriminação de rendas (subseção 1.3), pode ser satisfeita tanto direta quanto indiretamente – tanto por meio de receitas próprias quanto por meio de receitas obrigatoriamente transferidas. Num primeiro plano, portanto, é possível ponderar que em algum grau tal condição estaria sendo satisfeita, haja vista estar assegurada na CRFB1988 uma gama de competências tributárias municipais e haver repasses de recursos (v. Tabela 1).

Todavia, o fato de o mecanismo mais significativo de transferências desvinculadas em favor dos municípios (o FPM) não observar critérios adequados de capacidade *versus* disponibilidade fiscal, como a teoria econômica recomendaria para uma redistribuição eficiente, pode implicar que municípios mais necessitados recebam menos recursos que pares em melhor situação.

Ademais, a dependência dos municípios em face de recursos transferidos os atrela *a.* ao esforço fiscal dos estados ou da União e *b.* à situação econômica vivenciada pela região ou pelo país. Esse cenário representa o fracasso de políticas redistributivas nessa esfera, posto que uma piora nas contas da União, por exemplo, desdobra-se invariavelmente numa piora das contas de todos os municípios, não apenas daqueles em situação socioeconômica delicada. A conclusão, portanto, é

que uma dependência estrutural representa o esvaziamento da noção de autonomia financeira, logo da autonomia federativa dos municípios.

Já em comparação à teoria do federalismo fiscal, o alto grau de dependência aferido remete a consequências deletérias, como o incentivo à irresponsabilidade fiscal dos prefeitos e a diminuição de seu grau de *accountability* perante à comunidade. A partir daí, numa perspectiva mais ampla, pode prejudicar o atendimento adequado às necessidades locais e, em último grau, seu próprio desenvolvimento.

Outro ponto relevante quanto aos resultados diz respeito a suas razões. Por que foram observados graus tão altos de dependência?

Um primeiro fator, de percepção mais imediata, pode ser a carência municipal de competências tributárias que gerem receitas num nível adequado. Nesse viés, os impostos constitucionalmente assignados aos municípios (IPTU, ITBI e ISS) não seriam aptos a gerar receitas ao nível do que lhes é transferido.

Tem relação com esse fator o menor grau de dependência apresentado por municípios de maior PIB, haja vista que sua causa provável é a consequente maior produtividade do ISS: nos cinco municípios com maior PIB da amostra, esse imposto respondeu sozinho, em média, por 60% da receita de impostos total⁵². Ainda assim, a competência tributária dos municípios para instituir o ISS, cujo fato gerador é a prestação de serviços, conflita com o recomendado pela teoria (v. subseção 1.4). Dada suas bases de grande mobilidade, tal imposto pode-se prestar convenientemente a estratégias de “guerra fiscal”. Tanto que se veem medidas nacionais que o visam inibir – a EC 37/2002, que incluiu no ADCT o art. 88, fixando a obrigatoriedade de alíquota mínima de ISS em 2%.

Em contraste, um imposto teoricamente próprio ao governo local foi mantido pela CRFB1988 na competência da União. Trata-se do ITR, cujo fato gerador é a imóvelssima propriedade rural. Ainda que, por disposição constitucional, os municípios recebam 50% de seu produto (caso conveniados à RFB, 100%) sua alíquota, historicamente baixa, determina a pouca importância que tem no contexto das finanças municipais⁵³. Dentro da amostra pesquisada, mesmo municípios em

⁵² Para o período de 2008-2011, o ISS respondeu por 88% da receita de impostos de Marabá; 29% de Sinop; 61% de Petrolina; 62% de Uberlândia; 39% de Londrina.

⁵³ A atual alíquota do ITR, para imóveis com grau de utilização acima de 80%, vai de 0,03 a 0,45%,

cujo PIB o valor agregado da agropecuária era considerável, como os da microrregião de Sinop, apresentaram produtos de ITR desprezíveis⁵⁴.

Um segundo fator nos resultados observados, mais complexo, pode ser o impacto negativo no esforço fiscal determinado pela excessividade das transferências. O raciocínio é que a quantidade excessiva de transferências obrigatórias determinada pela CRFB1988 (a qual, por si só, já elevaria o grau de dependência), incentiva o ineforço fiscal das administrações locais, alimentando uma segunda piora no índice.

O caso de Londrina parece se prestar muito bem ao confronto com os dois fatores sugeridos. Conforme se viu, foi o único município com *D* abaixo de 0,5, com tendência inclusive de queda, no que poderia ser considerado independente de transferências intergovernamentais. Seria, portanto, a exceção que se opõe às duas explicações propostas, desempenhando um esforço adequado na arrecadação de tributos que, por sua vez, geram um alto nível de receitas. O quadro está ligado à produtividade de seu ISS, puxada por um setor de serviços diversificado. Ocorre que o município de Uberlândia, seu par em termos de PIB e população, com ISS igualmente produtivo, apresenta grau de dependência muito superior. A resposta para tal disparidade é que o IPTU de Londrina é tão produtivo quanto seu ISS; corresponde a 41% de sua arrecadação de impostos, enquanto o de Uberlândia representa apenas 16%.

Considerando que na amostra pesquisada a arrecadação de IPTU se mostrou geralmente baixa, uma eventual preponderância do segundo fator é mais provável.

Por fim, a menor dependência demonstrada pelos municípios com maior PIB (e, invariavelmente, maior população) pode estar relacionada ao critério de rateio do FPM, no que este privilegia municípios menores. É o que corrobora o gráfico 5. Aliado ao maior grau de dependência observado nos municípios criados após a CRFB1988, cogita-se que tal critério anacrônico de rateio esteja efetivamente influenciando na criação de municípios, a qual, ademais, não estaria observando o requisito constitucional da capacidade econômica da região.

conforme a área total (v. lei 9.393/96).

⁵⁴ Para Marcelândia, 0,23% do total de impostos; Feliz Natal, 0,2%; Itaúba, 0,16%; na outra ponta, e.g. Marabá, com 0,003%

Conforme ressaltado, o presente trabalho abandona quaisquer intenções exaurientes do tópico. Ficam desde já, portanto, propostas de aprofundamento em frentes como a sofisticação do modelo, sua aplicação a amostras maiores e o uso de outras abordagens.

A título de encerramento, o exposto leva a crer que o êxito da federação brasileira, no que toca aos governos locais, passa pela revisão de seu aspecto fiscal. Revisão na reestruturação dos sistemas de transferências intergovernamentais, adequando seus critérios a um modelo redistributivo, e no redesenho de seu sistema tributário, de forma a privilegiar a responsabilidade fiscal e a *accountability* da administração ante a comunidade e, por conseguinte, os meios de promoção do desenvolvimento.

5 CONCLUSÕES

Como conclusão, podem ser sumarizados os seguintes pontos, em ordem lógica:

1. A autonomia efetiva dos entes federativos depende de que lhes sejam asseguradas receitas, o que é realizado pela técnica da discriminação de rendas, sejam essas próprias ou transferidas;

2. A teoria do federalismo fiscal recomenda que os governos locais façam uso de impostos de bases pouco móveis, devendo, na margem, financiarem-se a partir de receitas próprias, sob pena de impactos negativos à responsabilidade fiscal e ao grau de *accountability* do administrador; atribui às transferências intergovernamentais, entre outros, um papel redistributivo;

3. O processo de descentralização fiscal brasileiro, levado a cabo principalmente por meio do aumento das transferências intergovernamentais, ensejou distorções pela ausência de planejamento; no caso dos municípios, pode tê-los tornado dependentes das transferências desvinculadas num sentido estrutural (*i.e.*, oriundo do próprio desenho de discriminação de rendas da CRFB1988), em oposição a um conjuntural, derivado da conjuntura socioeconômica;

4. Nesse sentido, os resultados da aplicação de um modelo de indicador do grau de dependência municipal frente às transferências intergovernamentais desvinculadas a 38 municípios do interior, divididos em 5 grupos, foram significativamente altos, apontando no sentido de uma dependência estrutural;

5. Ante tal quadro, o êxito do federalismo brasileiro passaria por sua reforma, para a obtenção de maior responsabilidade fiscal e *accountability* do governos local e, em última instância, do desenvolvimento da comunidade.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. *Cinco aulas de finanças públicas e política fiscal*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1975.

_____. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg (Org.). *Federal dynamics: continuity, change, & varieties of federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Org.) *Perspectives on fiscal federalism*. Washington: World Bank, 2006.

BIRD, Richard M. Fiscal federalism. In: *The encyclopedia of taxation and tax policy*. Washington: The Urban Institute, 1999. Disponível em: <<http://www.urban.org/UploadedPDF/1000529.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BOADWAY, Robin W.; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practices of multiorder governance*. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

BRUNO, Reinaldo Moreira. A receita pública na lei de responsabilidade fiscal. *Revista de Direito Administrativo*, n. 238, p. 301-329, out./dez. 2004.

BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. Londres; Nova Iorque: Routledge, 2006.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COELHO, Dulce Maria Alves da Rocha. *Federalismo fiscal no Brasil: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios*. 2007. 67 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados, Brasília. 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055552.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COURANT, Paul N.; GRAMLICH, Edward M.; RUBINFELD, Daniel L. *The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits*. Washington: The Urban Institute, 1979. Disponível em: <https://www.law.berkeley.edu/faculty/rubinfeldd/Profile/publications/stimulative_effects.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Diário Online - Pará | AL cria Região Metropolitana de Marabá. Diário Online - Pará. 17/05/2013. Disponível em: <<http://www.diarioonline.com.br/notired-244703-6-.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1923.

ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 16-29.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HUTHER, Jeff; SHAH, Anwar. *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Washington: The World Bank, 1998. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17662/wps1894.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. *Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. *Produto interno bruto dos municípios: 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2011/pibmunic2011.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

KACZOROWSKA, Alina. *European Union law*. Abingdon; Nova Iorque: Routledge-Cavendish, 2009.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 7. n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*. n. 26. jun./dez. 2003. IPEA.

_____. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. Anotações sobre a história do direito econômico brasileiro (PARTE I: 1930-1956). *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 67-96, abr./jun. 2004

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public finance in theory and practice*. 5. ed. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1989.

NASCIMENTO, A. Theodoro. Preços, taxas e parafiscalidade. In: BALEEIRO, Aliomar (Coord.) *Tratado de direito tributário brasileiro*. v. VII. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, vol. 37, n. 3, p. 1120–1149, sept. 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALENCAR, André Amorim. (2010), *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Brasília: ESAF. 60 p. Monografia premiada em 1.º lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional - 2010, Tópicos especiais de finanças públicas.

PEREIRA, Luís Fernando Lopes. O Império Português: a centralidade do concelho e da cidade, espaço da cultura jurídica. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *As formas do direito, ordem, razão e decisão*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 577-633.

PINHO, José Antonio Gomes de. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

POSNER, Richard A. The Ethical and Political Basis of the Efficiency Norm in Common Law Adjudication. *Hofstra Law Review*, v. 8, iss. 3, p. 487-507, 1980. Disponível em: <<http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol8/iss3/2>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêaide, 1998.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

RIBEIRO, Thiago Barros; TONETO, Rudinei Júnior. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, n. 27, p. 117-139, jun./dez. 2004. Brasília: IPEA.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. *O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf>

SHAH, Anwar. *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington: World Bank Publications, 1991.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SKIDMORE, Thomas. *Brazil: five centuries of change*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes, de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M.; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, p. 73-100, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

_____. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

WEBER, Max. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Covilhã: LusoSofia, 2010.

_____. *El político e el científico*. Madri: Alianza Editorial, 1979.

WOODS, Lorna; WATSON, Philippa. *Steiner & Woods EU law*. 12. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.