

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E  
CONTÁBEIS - ICEAC  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**Daniele Mendes Caldas Antunes**

**O RIO GRANDE DO SUL NO FEDERALISMO BRASILEIRO:  
A AUTONÔMIA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS GAÚCHOS**

**Rio Grande  
2014**

**Daniele Mendes Caldas Antunes**

**O RIO GRANDE DO SUL NO FEDERALISMO BRASILEIRO:  
A Autonomia dos Governos Municipais Gaúchos**

*Monografia apresentada a Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.*

*Orientador: Prof. Dr. Tiaraju Alves de Freitas*

**Rio Grande  
2014**

**Daniele Mendes Caldas Antunes**

**O RIO GRANDE DO SUL NO FEDERALISMO BRASILEIRO:  
A Autonomia dos Governos Municipais Gaúchos**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande – FURG, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**Aprovado em 01 de dezembro de 2014.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Tiarajú Alves de Freitas – Orientador – Universidade Federal do Rio Grande**

---

**Prof. Dr. Cassius Rocha de Oliveira - Membro – Universidade Federal do Rio Grande**

---

**Prof<sup>a</sup>. Msc. Cíntia Amaral Pinto – Membro – Universidade Federal do Rio Grande**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho aos meus filhos  
João Pedro que hoje é um anjinho de  
Deus que me guia e Nicolas ainda em  
meu ventre.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a minha “grande família”, a base de tudo o que sou pelos muitos momentos felizes que me proporciona e por torcer pela vitória. Em especial aos meus pais, que sempre primaram minha educação. Ao meu afilhado Ariel pelo carinho e apoio, e ainda pelas caronas sempre que precisei. Ao meu esposo, amigo e companheiro Leonardo. Nossa anjinho João Pedro (*in memorian*), e Nicolas que está a caminho, frutos do nosso amor. A vocês eu dedico todas as conquistas da minha vida. Minha querida mãe, a qual nos momentos mais difíceis primou pela minha educação e foi meu porto seguro sempre.

Aos professores pela dedicação e entusiasmo demonstrado ao longo do curso, transmitindo os conhecimentos, especialmente meu orientador Dr. Tiaraju Alves de Freitas, sempre disposto, pela dedicação e atenção dada na realização deste trabalho e pela confiança. Agradeço também a todo apoio dado pelos professores nesta minha dupla jornada docente e discente, e que me apoiaram a não desistir e chegar ao fim desta etapa. Professores estes nos quais busco inspiração em minha atuação como docente.

Agradeço aos amigos de longa data que souberam entender os momentos de falta.

A eles dedico minha emoção por chegar ao fim deste percurso.

Agradeço aos demais colegas de curso, pela proveitosa troca de experiências, e também pela oportunidade de fazer novas amizades. Minha atual turma Cristiellen, Caio, Yuri, Nelson, Eder, Karine e em especial, Kelen e Natália, a vocês o meu muito obrigado por tudo e que o fim desta etapa não signifique o fim também de nossa amizade e sim apenas mais uma vitória que lembraremos com orgulho.

E, finalmente, a DEUS não só pela oportunidade e pelo privilégio que me foi dado em adquirir tamanha experiência e conhecimento ao frequentar este curso, a satisfação pessoal em fazê-lo, e perceber e atentar para a relevância de temas que não faziam parte, em profundidade, do meu conhecimento, e ainda pelo pilar que representou no momento mais doloroso da minha vida me dando forças para chegar até aqui.

A todos estes o meu sincero obrigado.

*"O mal do nosso tempo é a superioridade.  
Há mais santos do que nichos."*

*Honoré Balzac*

## **RESUMO**

Este estudo busca verificar autonomia dos municípios gaúchos, abalizado na teoria do federalismo fiscal brasileiro, dirimindo a equidade e eficiência do Sistema Federal de Redistribuição de Recursos entre os entes subnacionais pelo período de 1995 a 2013. Tal conjuntura foi balizada com referenciais teóricos atuais e metodologia de estimação do índice de autonomia fiscal, com dados coletados na base de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional. Estes dados foram transformados em índices de autonomia fiscal no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Como resultado observou-se que houve reflexo das mudanças na legislação quanto à contabilidade governamental e que os municípios de maior população são os que apresentam maior autonomia quanto aos recursos próprios;

**Palavras-chave:** *Federalismo Fiscal, Equidade e Eficiência, Autonomia Fiscal, Transferência Governamentais Constitucionais.*

## **ABSTRACT**

This study aims to verify autonomy of cities in the state, authoritative in the theory of Brazilian fiscal federalism, settling the equity and efficiency of the Federal System of redistribution of resources subnational entities for the period 1995 to 2013. This situation was marked out with current theoretical framework and estimation methodology fiscal autonomy index, with data collected in the Finance database of Brazil, the National Treasury. These data were processed in fiscal autonomy indices in the context of the Brazilian fiscal federalism. As a result it was observed that there was reflection of changes in legislation and governmental accounting and that the largest population of municipalities is that present greater autonomy as own resources;

**Keywords:** *Fiscal Federalism, Equity and Efficiency, Fiscal Autonomy, Constitutional Government Transfer.*

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Conjuntura do Sistema Tributário Brasileiro .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro.....</b>	<b>15</b>
2.2.1 Os Municípios no Federalismo Fiscal Brasileiro.....	24
<b>2.3 Finanças Públicas e suas Funções .....</b>	<b>26</b>
2.3.1 Equidade e Eficiência .....	28
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>33</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Autonomia Fiscal dos Municípios que Compõem as mesorregiões Sul, Norte e Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2 Autonomia Fiscal dos Municípios Gaúchos Com Mais de 100 mil habitantes .....</b>	<b>40</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>

## **INTRODUÇÃO**

Na busca pelo bem-estar social o governo federal tenta explicitar as razões que estabelecem existência dos tributos, a alocação destes recursos às transferências aos Estados e Municípios na relação estado/sociedade, procurando a harmonização. Por sua vez, a sociedade tem despertado para a importância de aproximação com as finanças públicas para que assim, possa exercer o seu direito de avaliar e julgar tais ações no que se referem a razões, erros e acertos na gestão dos recursos públicos, em seu pleno exercício de cidadania.

Neste sentido, diante da amplitude e consequente desigualdade do território brasileiro torna-se importante um trabalho de conscientização da sociedade para os aspectos econômicos e sociais dos recursos públicos e seu financiamento, para que então ocorra uma mudança de comportamento despertando esta consciência de cidadania e a necessidade da participação popular. Todavia o descrédito no governo, aliado a falta de equidade, a inexistência de contrapartida imediata ao pagamento do tributo, baixa eficiência e a pouca eficácia da máquina administrativa traz a necessidade de novas perspectivas de cunho político, que são decisivos para que políticas públicas melhorem o atendimento as necessidades das diversas regiões do País tornando mais equilibrada e tênue na continuidade do processo de desenvolvimento da sociedade Brasileira.

Neste sentido as finanças públicas tratam dos gastos do setor público e suas formas de financiamento abrangendo a captação de recursos pelos Entes, sua gestão e seu gasto para atender às necessidades da coletividade. Ou seja, é a atividade econômica do Estado, na obtenção de receitas, na realização de despesas, na administração da dívida, bem como no controle da economia pelo fluxo da moeda. De uma forma geral, a teoria das finanças públicas gira em torno da existência das falhas de mercado que tornam necessária a presença do governo, o estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público.

Partindo desse pressuposto um processo de reforma fiscal com o objetivo de uma maior harmonização dos tributos poderia ser visto como um novo processo de adequação aos fins acima expostos, e principalmente no que diz respeito aos princípios de equidade eficiência. Para que tais objetivos possam ser alcançados seria relevante uma modificação das formas de distribuição de recursos com o

intuito de aumentar a eficiência desses, pois segundo Callado (2005, p. 47) “o pragmatismo do federalismo brasileiro provém de uma negociação de interesses privados imediatos”.

Segundo Nazareth e Porto (2002) o elevado grau de autonomia fiscal dos governos subnacionais, em especial dos governos municipais, revelado pela participação significativa e crescente dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto público e pela autonomia na condução das políticas típicas de governo, é uma característica do federalismo brasileiro consagrada pela Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 ao definir os municípios como entidades federativas autônomas, elevando-os à categoria de membros da federação em pé de igualdade com os estados, alterou substancialmente sua estrutura e funcionamento, conforme explicitado por Nazareth e Porto (2002). Dentre alguns aspectos desta alteração, os autores destacam o reconhecimento da capacidade de auto-organização dos governos municipais; ampliação da competência tributária da esfera municipal de governo, conferindo-lhe o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos e complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições. Nazareth e Porto (2002) sugerem que os municípios foram os entes da federação mais beneficiados por esse processo. Neste sentido, conforme aborda Diniz (2012) os governos locais tem melhor conhecimento das necessidades de seus jurisdicionados e consequentemente tem mais condições para aplicar os recursos de forma eficiente.

Frente ao exposto percebe-se a importância de acompanhar o comportamento das finanças públicas municipais após tais eventos, com vistas a monitorar e avaliar o impacto destes nos governos locais. Pois conforme Liparizi (2006) na medida em que a transferência de responsabilidades e políticas públicas aos níveis de governo locais é acompanhada pela adequada distribuição de recursos, o nível de sucesso e viabilidade de governos locais autônomos alcança resultados mais significativos.

Sendo assim surge a seguinte questão de pesquisa: Qual a sensibilidade das finanças públicas municipais, no que tange as transferências constitucionais, e o grau de autonomia dos municípios gaúchos?

Diante da relevância do assunto, a fim de oferecer uma contribuição às pesquisas na área das finanças públicas, este estudo se propõe a verificar a sensibilidade das finanças públicas quanto as transferências constitucionais e o grau de autonomia fiscal dos municípios gaúchos através do índice de autonomia fiscal.

Resultados encontrados nos estudos de Liparizi (2006) remetem a necessidade de se pesquisar e de monitorar o crescimento das transferências intergovernamentais após a Constituição de 1988, por via de novas instituições, bem como avaliar o impacto da ampliação demasiada desse instrumento sobre algumas variáveis citadas em sua revisão de literatura, dentre elas o crescimento do endividamento e a redução da arrecadação própria.

Abalizado na teoria do federalismo fiscal brasileiro, o presente estudo aborda aspectos históricos da conjuntura do sistema tributário brasileiro com vistas a compreender o processo evolutivo das finanças públicas correlacionadas às transferências de recursos. Isto será feito através de uma revisão bibliográfica acerca do tema e verificação pelo cálculo do índice de autonomia fiscal e análise do comportamento deste indicador nos 497 municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre 1995 e 2013.

No contexto proposto por este estudo Carvalho e Pereira (2000) salientam que “as relações entre o Rio Grande do Sul e a União devem ser analisadas tendo-se sempre como referência os traços característicos da política gaúcha”. Nesta mesma linha, Bosio (1999, p. 33) explica que o conteúdo recente da crise fiscal enfrentada pelo Estado gaúcho, apesar de amplamente divulgado pelos meios de comunicação e questionado no meio político, foi pouco abordado no meio acadêmico, não existindo, portanto uma conceituação teórica elaborada.

Especificamente, esta pesquisa visa descrever as finanças públicas municipais, caracterizar as transferências constitucionais brasileiras no contexto da teoria do federalismo fiscal, verificar o grau de dependência dos municípios gaúchos quanto às transferências e avaliar o comportamento das finanças públicas dos municípios gaúchos com base na sua autonomia fiscal.

O presente estudo se justifica pela relevância acadêmica e social do tema, abordando questões políticas, de gestão e finanças. Justifica-se ainda pela necessidade de se entender melhor o universo que envolve o federalismo fiscal, e o processo de distribuição dos recursos entre os diferentes níveis de governo, principalmente o municipal, portanto diretamente relacionado aos interesses da

sociedade. Este tema, embora muito discutido por várias áreas, principalmente pelas ciências sociais aplicadas, ainda apresenta crescente interesse pelo assunto, pois percebe-se a falta de consolidação completa no seu entendimento. Desta forma o que se observa em grande parte das pesquisas, são estudos bibliográficos sobre o tema, comparativos, mas principalmente levantamentos históricos.

Como evidenciado nos estudos de Liparizi (2006) sobre as transferências intergovernamentais, sua participação na estrutura do federalismo fiscal brasileiro, que já era muito significativa, está sendo reforçada ainda mais. Na medida em que o governo vem implementando novas instituições fiscais, que têm como resultado a centralização de recurso da União, os governos locais tendem a pressionar pela distribuição de parte desses recursos. A união por sua vez, vem utilizando apenas o instrumento dos fundos de transferências intergovernamentais.

Porém o mesmo autor afirma que os governos locais ficam desestimulados a incrementarem sua base tributária e tornam-se dependentes das transferências, o que pode ter como resultado, o enfraquecimento da arrecadação dos governos subnacionais (LIPARIZI, 2006). Na mesma linha, Barbosa Filho (2013) cita uma mudança institucional significativa foi através da Lei 8.880 de 27 de maio de 1994, que definia o Plano Real. Com a estabilidade monetária lograda por esta lei, seria permitido fazer o que não era possível em tempos de inflação descontrolada, ou seja, um planejamento e um controle financeiro de forma a reduzir o déficit fiscal, indispensável para garantir a sustentabilidade econômica em todos os níveis de governo. Esta, ao mesmo tempo, expunha a necessidade de melhoria da administração pública do orçamento, prejudicada pela elevada taxa de juros real e pelo fim das receitas inflacionárias, que aumentavam as despesas reais dos governos.

Buscando responder a problemática proposta, o presente estudo está organizado como sendo, além desta introdução, a segunda seção composta pelo referencial teórico elaborado a partir de um levantamento da conjuntura do sistema tributário brasileiro, subdividido em finanças públicas e suas funções, os princípios da equidade e eficiência e o federalismo fiscal brasileiro e os municípios neste contexto, foco deste estudo. Na terceira é transcrita a metodologia aplicada para este estudo e logo após a análise dos dados em consonância com a teoria aqui estudada seguido da conclusão deste estudo e finalmente as referências e os apêndices auxiliares para a pesquisa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo aborda uma visão geral sobre as finanças públicas, a conjuntura do sistema tributário brasileiro e principalmente o federalismo fiscal brasileiro, conceitos e características, evidenciando aspectos históricos, políticos e econômicos, com o foco nas finanças públicas municipais, no intuito de estabelecer uma base teórica a respeito do tema. A base teórica para este estudo está ancorada no federalismo fiscal, que segundo Diniz (2012) oferece subsídios para sustentar que a prestação dos serviços deve ser exercida pelos governos locais.

### **2.1 Conjuntura do Sistema Tributário Brasileiro**

Em geral, das poucas questões sobre as quais há razoável consenso nos debates em curso sobre a reforma fiscal, uma delas é que o sistema tributário brasileiro é demasiadamente complexo e precisa ser drasticamente simplificado (REZENDE, 2007). Nesta linha, o fracasso das tentativas efetuadas nos últimos anos em modificar em profundidade o sistema tributário brasileiro revela o impasse resultante de visões distintas do problema e da ausência de entendimentos suficientes para superar os conflitos apontados (REZENDE, 2007).

No mesmo sentido Callado (2005) evidencia que a estrutura dos tributos no Brasil limita a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados, gerando ineficiência econômica em virtude da grande quantidade de impostos e de sua disfuncionalidade, induzindo a evasão fiscal, o que impõe um fardo adicional ao investimento e faz o contribuinte se submeter a uma legislação volumosa. A menção à insuficiência da receita tributária tem sido acompanhada, com frequência, pela lembrança de que o volume de impostos pagos pelo conjunto da sociedade brasileira não parece excessivo, ao menos se compararmos sua proporção no Produto Interno Bruto com a que prevalece em países capitalistas desenvolvidos (Serra, 1983).

Cabe salientar que os pilares do sistema tributário brasileiro, ora em vigor, foram definidos no início dos anos 1960 quando a economia brasileira era subdesenvolvida, muito fechada ao exterior e com elevada inflação, mas o sistema sempre ostentou um elevado grau de descentralização (Afonso, Soares e Castro,

2013). Nesse longo período, economia e sociedade muito mudaram no Brasil, mas o sistema tributário nunca sofreu uma reforma de envergadura – não por falta de tentativas, posto que vários projetos, com objetivos os mais distintos, foram propostos e sempre fracassaram, quando muito aprovando medidas pontuais, quase sempre voltadas para um aumento ainda maior da carga tributária. (Afonso, Soares e Castro, 2013, p.6).

Segundo Afonso, Soares e Castro (2013) a partir do final da guerra até meados da década de 1970, a economia capitalista mundial passou a ter como grande característica o aumento significativo da participação do Estado na economia, tanto pela adoção das políticas ditas keynesianas, como pelo crescimento da concepção do Estado de Bem-Estar Social. Ainda de acordo com estes autores “com a ampliação do papel do Estado em nível de produtor e protetor social, era certo que um maior volume de recursos (financiamento) deveria afluir da economia para o Estado como forma de custear os novos programas estatais” (AFONSO, SOARES E CASTRO, 2013, p.10). Nesta fase o aumento da carga tributária global, assim como o aumento do endividamento público, foi uma característica quase universal dentro do grupo de países capitalistas e no Brasil não foi diferente. (AFONSO SOARES E CASTRO, 2013, p.11).

Ao longo da década de 1970, a tributação no país se manteve mais ou menos constante, apresentando poucas oscilações. A partir da década de 1980, coincidindo com a crise econômica mundial e nacional, a chamada ‘Década Perdida’, a carga tributária passou a ser mais volátil, mas mantendo a característica de longo prazo: o crescimento. (AFONSO, SOARES E CASTRO, 2013).

Serra (1983) resume que a carga tributária mais elevada incide sobre os que recebem menos de um salário mínimo mensal, que destinam cerca de 36 por cento de seus rendimentos ao pagamento de impostos; a menor carga tributária incide sobre os que ganham mais de 100 salários mínimos por mês: cerca de 14 por cento. Serra ainda explicita que uma das causas principais desse quadro de regressividade relaciona-se como elevado peso dos impostos indiretos na receita tributária: cerca de três quartos contra menos de um terço nos países capitalistas desenvolvidos.

Segundo Afonso, Soares e Castro (2013, p. 12) “em 2010, a carga tributária bruta global chegou à marca de 34,19% do PIB – a quinta maior marca na história do país, menor apenas que as cargas tributárias registradas no período 2005/2008”.

Deste modo, observa-se a relevância de aspectos históricos do sistema tributário brasileiro, no contexto do federalismo fiscal, e as funções das finanças públicas para compreender a evolução e os desdobramentos realizados pelo governo.

## 2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro

A evolução do federalismo fiscal brasileiro influencia, de forma extrema, a distribuição de direitos e obrigações no interior do ambiente federal. A separação entre o contribuinte e o cidadão é reforçada pela falta de transparência na conexão entre a arrecadação de impostos e a descentralização de responsabilidades (CALLADO, 2005). As grandes disparidades socioeconômicas no Brasil, país de dimensões continentais, se refletem em grandes diferenças na base de financiamento e consequentemente na capacidade de financiamento dos entes federados, o que torna o Federalismo brasileiro um tema muito complexo (BARBOSA FILHO, 2013).

A teoria do federalismo fiscal aborda esse problema pela ótica da divisão de responsabilidade de arrecadação dos recursos financeiros e da distribuição desses recursos para a execução dos gastos públicos nas instâncias de governo (Diniz, 2012, p. 9). A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve um expressivo revigoramento da Federação brasileira. Estados e Municípios passaram para um *status* mais elevado ante a União, depois de 21 anos de Ditadura Militar (SANTOS, 2006, p.2).

Para Carvalho e Pereira (2000) pode-se identificar o federalismo fiscal como uma série de características que, na área fiscal, são próprias de uma nação estruturada sob a forma federativa, na qual é dado poder de auto-organização não somente a União, mas também aos estados-membros. “O federalismo brasileiro tem características ímpares, em virtude da influência das raízes históricas da política brasileira” (SANTOS, 2006, p.1).

“A organização do Estado em bases federalistas gravita em torno de dois princípios básicos: autonomia e participação” (MONTEIRO NETO, p. 65, 2014). Para este autor os princípios básicos que norteiam o federalismo fiscal incorporam aqueles relacionados ao federalismo clássico, sendo o princípio da autonomia e para

isto torna-se necessária uma boa dose de descentralização em favor dos entes subnacionais. Já o princípio da participação relaciona-se à responsabilidade dos Entes nas boas práticas de governança, ou seja, no sentido de cooperação entre os entes (MONTEIRO NETO, 2014).

Sendo assim, a teoria do federalismo fiscal defende que deve existir uma descentralização dos gastos públicos, mediante um sistema de transferências intergovernamentais delineado para assegurar o volume de recurso adequado e igualitário para toda nação, definindo as condicionalidades e mantendo a autonomia local a alocação de recursos, de forma a promover a eficiência na aplicação do gasto público (Diniz, 2012). Sendo assim, entende-se o sistema federal como uma forma inovadora de lidar-se com a organização política-territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial e não piramidal da soberania, mantendo-se a estrutura nacional (SANTOS, 2006, p. 6).

Portanto o federalismo fiscal trata especificamente da alocação de funções públicas entre os diferentes níveis de governo, não se confundindo com a função alocativa do governo, que é mais abrangente, e remete não só a determinação de quais bens e serviços oferecer, mas a estipulação da contrapartida de cada cidadão para o custeio das atividades estatais. (LIPARIZI, 2006, p. 26). Conforme explicação de Callado (2005, p. 4) “federalismo significa uma dupla soberania: a soberania de estados federados autônomos e a soberania do poder nacional”. O mesmo autor observa que a literatura a respeito do federalismo fiscal trata da organização de um Estado federado, onde se pressupõe a divisão da oferta de bens públicos em três níveis diferentes de governo: central, regional e local (CALLADO, 2005, p.9).

De acordo com Barbosa Filho (2013) uma grande fonte de receita orçamentária são as transferências intergovernamentais, instrumento fiscal utilizado nos sistemas federativos cuja adoção seria uma forma de corrigir falhas e reduzir imperfeições do próprio sistema, de forma a dotar os entes federados com condições para exercer suas competências. Segundo Diniz (2012, p.56) “as transferências intergovernamentais representam, dentro da literatura do federalismo fiscal, um dos mais importantes objetos de análise”, sendo este o foco deste estudo.

Conforme o Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios (2005) os repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferências: transferências constitucionais, transferências voluntárias e transferências legais. As transferências constitucionais correspondem a

parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal (BRASIL, 2005, p.4). De forma complementar, segundo Santos (2006, p. 50) “além das transferências constitucionais para os Estados e municípios, outras, chamadas de convênios, são uma prática comum na maioria dos países que adotam o federalismo como regime político”.

Segundo Callado (2005) as transferências intergovernamentais podem ser definidas em dois grandes grupos:

- Repartição de receitas: ocorrem quando a lei estabelece que certa porcentagem da receita de um imposto recolhido por um nível de governo deve ser repassada a outro(s) nível (is) de governo.
- Transferências: são utilizadas como forma de combater as desigualdades regionais (no caso de transferências incondicionais) ou ligados a programas específicos (transferências condicionadas à implantação e ao desempenho de projetos em diferentes áreas, como programas educacionais ou de infraestrutura).

Affonso (1995) destaca que as transferências intergovernamentais constituem um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre os governos subnacionais de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. O autor expõe, sucintamente, que no Brasil esse mecanismo foi instituído em busca, dentre outros, dos seguintes objetivos, quais sejam: elevar o nível de oferta em setores nos quais existia interesse em complementar as ações do Governo Federal com as dos governos subnacionais e contribuir para a redução das disparidades regionais de renda e de capacidade fiscal intergovernamental. “A política de alocação e distribuição constitui um importante instrumento na estrutura do federalismo fiscal” (DINIZ, 2012, p. 25).

Para a teoria do federalismo fiscal, a responsabilidade pela alocação de recursos deve ser voltada preferencialmente para as unidades subnacionais, enquanto que os dois outros ramos do orçamento público devem ficar sob responsabilidade do governo central (CALLADO, 2005). As diferentes federações têm diferentes atribuições constitucionais de fontes fiscais. (BOADWAY; TREMBLAY, 2012). Serra (1983) ressalta que o maior peso das transferências

federais na disponibilidade total de recursos fiscais trouxe ás regiões pobres inconvenientes como perdas importantes no fim da década de sessenta e início da década de setenta devido a redução dos percentuais nos fundos de participação e ainda os esquemas de vinculação desses fundos sujeitaram-se a um controle fiscal por parte da União bem mais acentuada do que o exercício sobre as áreas mais desenvolvidas.

Segundo Serra (1983) o fato de que a maior exploração do potencial tributário estadual e municipal não seria suficiente para tornar dispensáveis as transferências de poderes tributários da União para as outras unidades da federação.

Dentre as várias taxonomias existentes sobre transferências intergovernamentais na literatura de federalismo fiscal, temos uma bastante útil realizada por Prado (2001). O autor faz uma discussão sobre o sistema de transferência fiscal brasileiro a partir de três cortes básicos: transferências como instrumentos de política fiscal federativa; transferências legais versus discricionárias e transferências livres versus vinculadas. Os percentuais são fixos variando de acordo com transferências pré-estabelecidas pelo Governo Federal na Constituição Federal.

Rodden (2001, apud santos 2006) discorre sobre o assunto elucidando que “sistemas tributários e fiscais, caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta, tendem a produzir baixo compromisso com equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais”. Já segundo Loureiro (2001, apud Liparizi, 2006) A Constituição de 1988 deu aos governantes autonomia para fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salários, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União.

Todavia, as transferências constitucionais aos Estados mais fracos, em alguns casos, são destinadas praticamente aos gastos da máquina governamental, o que impossibilita o fomento da economia local e das atividades relacionadas a ela. Nota-se então que a autonomia com a Constituição Federal de 1988 foi para gastar, não para estimular a região ao desenvolvimento. (SANTOS, 2006). Pode-se observar no quadro 1 que a competência para instituir impostos foi distribuída de forma mais equitativa entre os diferentes entes federados (LIPARIZI, 2006, p.76). Santos (2006, p. 122) também explica que “nesse cenário de assimetrias, surge a Constituição de 1988 adotando um modelo de transferências automáticas de

recursos de forma favorável ás regiões mais carentes do país, na qual a União impõe uma saída para os Estados cooperem mutuamente”.

Neste sentido, o quadro 1 evidencia como está o organizado o federalismo fiscal brasileiro, segundo as competências tributárias, de acordo com as Constituições federais de 1946, 1967 e 1988. Porém Coexistem no Brasil, Estados e Municípios com alta evolução econômica e outros pobres, em que a penúria de condições não permite executar políticas públicas adequadas para diminuir as desigualdades existentes (SANTOS, 2006).

Em momentos de estabilização econômica, já durante a vigência do plano real, o novo federalismo impôs ao governo federal grandes desafios para a manutenção da estabilidade, o principal deles se dava na persistência dos aumentos de gastos dos governos subnacionais<sup>1</sup>, que anulava toda a política de austeridade da União (BARBOSA FILHO, 2013, p. 12).

Conforme verificado por Liparizi (2006) em sua pesquisa, o resgate histórico da evolução da descentralização fiscal no Brasil mostrou que o modelo de estrutura vertical de distribuição de recursos implementado pela Constituição de 1988 é, de fato, caracterizado pela ampliação da descentralização fiscal, quando comparado com os modelos anteriores, favorecendo a aproximação entre Estado e sociedade, e a própria governança, incentivadas pela própria volta do regime democrático.

**Quadro 1 – Competências tributárias de cada nível de governo nas constituições de 1946, 1967 e 1988.**

Entes da Federação	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Importação (II)</li> <li>- sobre o Consumo (IC)</li> <li>- sobre a Renda (IR)</li> <li>- Impostos Únicos (IULC, IUEE, IUM)</li> <li>- sobre Transferências ao Exterior (ITE)</li> <li>- sobre Negócios de sua Economia (INE)</li> <li>- Extraordinários (IE)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> <li>*Exportação</li> <li>*Propriedade Rural – ITR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Importação (II)</li> <li>- sobre a Exportação (IE)</li> <li>- sobre Produtos Industrializados (IPI)</li> <li>- sobre a Renda (IRPF e IRPJ)</li> <li>- Impostos Únicos (IULC, IUEE, IUM)</li> <li>- Extraordinários (IE)</li> <li>- sobre Transportes (IT)</li> <li>- sobre Serviços de Comunicação (ISC)</li> <li>- sobre Operações Financeiras (IOF)</li> <li>- Imposto Territorial Rural (ITR)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Importação (II)</li> <li>- sobre a Exportação (IE)</li> <li>- sobre Produtos Industrializados (IPI)</li> <li>- sobre a Renda (IRPF e IRPJ)</li> <li>- sobre Operações Financeiras (IOF)</li> <li>- Extraordinários (IE)</li> <li>- Imposto Territorial Rural (ITR)</li> <li>- sobre Grandes Fortunas (não implementado)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> <li>*Contribuições Sociais</li> </ul>
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre Vendas e Consignações (IVC)</li> <li>- sobre a Transmissão de Bens Im. (ITBI)</li> <li>- sobre Exportação (IE)</li> <li>- sobre Atos Regulados (IAR)</li> <li>- Especiais (IE)</li> <li>- Imposto Territorial Rural (ITR)*</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre Vendas e Consignações (IVC)</li> <li>- sobre a Transmissão de Bens Im. (ITBI)</li> <li>- sobre a Prop. de Veículos Automotores (IPVA)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre Circulação de Merc. e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS)</li> <li>- sobre a Prop. de Veículos Automotores (IPVA)</li> <li>- sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Prop. Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>- sobre a Transmissão de Bens Im. (ITBI)</li> <li>- sobre Indústrias e Profissões (IIP)</li> <li>- Imposto de Licença (IL)</li> <li>- sobre Diversões Públicas (IDS)</li> <li>- sobre Atos de sua Economia (IAE)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Prop. Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>- Imposto Sobre Serviços (ISS)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Impostos:</li> <li>- sobre a Prop. Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>- Imposto Sobre Serviços (ISS)</li> <li>- sobre a Transmissão de Bens Im. (ITBI)</li> <li>- sobre Vendas de Combustíveis Líquidos Gasosos (IVVCL)</li> <li>*Taxes e Contribuições de Melhoria</li> </ul>

Adaptado de Liparizi 2006).

Cabe salientar que, conforme observa-se no quadro 1, as taxas e impostos sobre a propriedade foram transferidos majoritariamente para os governos locais. Essa transferência, em conformidade com a teoria do federalismo fiscal, procurou garantir aos governos subnacionais os tributos com base mais regionalizada e com menor mobilidade (LIPARIZI, 2006).

Outro item que pode ser destacado no quadro 1, segundo Liparizi (2006) é que no que diz respeito a repartição de competências e responsabilidades tributárias entre União, estado e municípios, pode-se dizer que realmente a reforma de 1967, apesar dos efeitos centralizadores, acabou por distribuir competências tributárias buscando uma maior eficiência do sistema, apesar de conferir á União uma maior concentração de instrumentos tributários.

A nova Constituição redefiniu o federalismo fiscal, com perda significativa de receitas tributárias pela União para estados e municípios, sem haver modificações nas responsabilidades por provisão de bens e serviços públicos. O efeito foi um rápido crescimento das despesas, especialmente em gastos com o legislativo, dentre outros, levando inclusive à criação de novos municípios e fazendo com que persistisse a necessidade de financiamento por meio da geração de dívidas, pois os gastos mantiveram-se acima da arrecadação (BARBOSA FILHO, 2013).

A descentralização foi a principal característica do sistema fiscal e político adotado pela constituição de 1988, apesar dos problemas tributários e financeiros depois dos fracassos dos planos de estabilização, não apenas no que se refere ao aumento das transferências federais subnacionais, mas também em relação á capacidade de despesa (SANTOS, 2006, p.49-50). “Novas instituições fiscais modificaram o arranjo do Federalismo fiscal sob o ponto de vista da arrecadação dos três entes da federação, com o surgimento de novos tributos e com a criação de fundos constitucionais” (Liparizi, 2006, p.87). Por outro lado, restrições a capacidade de endividamento dos estados e municípios também alteraram a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro, porém sob a perspectiva dos gastos públicos, o que autor considera como um processo inacabado de descentralização fiscal (LIPARIZI, 2006).

Segundo Santos (2006, p.2) se a redemocratização e o renascimento da Federação brasileira, com o advento da Constituição de 1988, trouxeram uma série de aspectos promissores, o Brasil precisa ainda enfrentar crescentes dilemas de coordenação intergovernamental, de acordo com as especificidades históricas da realidade brasileira.

Conforme explicita Callado (2005, p.5) “um sistema federal tem vários níveis de governo dentro de uma nação, para que as diferentes demandas sejam satisfeitas”. Neste sentido o autor explica que para que uma estrutura federal seja considerada ótima, é necessário buscar um equilíbrio na relação horizontal entre os estados federados. É também desejável, descobrir a evolução da estrutura de autonomia das unidades subnacionais, além da relação dessas unidades com o governo central (relação vertical) (CALLADO, 2005).

A busca da alocação ótima da oferta de bens públicos entre esses níveis é um dos objetivos básicos de uma estrutura federal equilibrada (CALLADO, 2005). O governo do estado escolhe políticas para maximizar a soma das utilidades individuais de residentes no estado, enquanto o governo federal escolhe políticas para maximizar a soma das utilidades individuais dos residentes no país como um inteiro (GORDON; CULLEN, 2012). O governo Federal, no entanto, deve levar em conta não apenas como indivíduos, mas também como os governos estaduais respondem a escolhas políticas federais. (GORDON; CULLEN, 2012).

Para Oates (1977 *apud* CALLADO, 2005) O processo de descentralização de um sistema federal procura estabelecer quais funções devem ser desempenhadas por cada um dos agentes envolvidos na federação, de forma a descobrir um ponto ótimo da oferta e demanda por serviços e bens públicos, principalmente em países onde a geografia pode apresentar tanto vantagens como limites.

As diferenças da descentralização fiscal surgem principalmente do lado da receita. O fato de que em muitas federações, tanto níveis de governo o federal e estadual têm acesso às mesmas grandes bases fiscais. Este é um processo endógeno que depende conjuntamente sobre as taxas de imposto

que ambos os níveis de optar por aplicar a mesma base, bem como ao nível das transferências de estado federal que fecha a brecha fiscal de forma endógena. (BOADWAY; TREMBLAY, 2012).

Para a teoria do federalismo fiscal, a responsabilidade pela alocação de recursos deve ser voltada preferencialmente para as unidades subnacionais, enquanto que os dois outros ramos do orçamento público devem ficar sob responsabilidade do governo central. (CALLADO, 2005, p. 6). As diferentes federações têm diferentes atribuições constitucionais de fontes fiscais. (BOADWAY; TREMBLAY, 2012).

Callado (2005) destaca que os desenvolvimentos da noção de uma estrutura fiscal federal contaram com a contribuição de Walras em 1874. O autor cita que utilizando a lógica de Walras sobre a característica dos mercados de tenderem à eficiência e ao equilíbrio, uma estrutura econômica descentralizada também poderia chegar autonomamente a esse mesmo resultado, emulando os processos de mercado.

Nesta mesma linha em 1956 Tiebout aproveitou a estrutura do processo walrasiano para mostrar que a descentralização da oferta de bens públicos pode alcançar um resultado Pareto eficiente se os indivíduos tivessem liberdade para se locomover livremente entre diferentes unidades subnacionais, buscando um equilíbrio entre suas preferências individuais (demanda por bens públicos) e a oferta de bens públicos de cada localidade, em combinação com a carga tributária para as ofertas diferentes nas unidades subnacionais (CALLADO, 2005).

Vale lembrar que entre 1963 e 1969, a carga tributária elevou-se de 18,0 para 27,9% do PIB, elevação essa parcialmente utilizada para reduzir a participação do déficit no PIB a níveis inferiores áqueles existentes em 1956 (REZENDE, 2007, p. 25).

No Brasil, segundo Callado (2005) a partir do final da década de 1980 e até o presente momento, o movimento pendular da federação brasileira tomou novamente o lado da descentralização. Os mecanismos de repartição de receitas foram reforçados pela constituição de 1988 e as unidades subnacionais aumentaram suas capacidades de cobrar impostos e de realizar

gastos. Segundo Rezende (2007, p. 23) “na segunda metade da década de 80, as despesas públicas atingem a média de 39% do PIB”. “A segunda metade dos anos 80 marca-se pela explosão do déficit público, embora a carga tributária tenha elevado-se” (REZENDE, 2007, p.25). O autor destaca que a receita tributária saltou de 22,9% do PIB em 1985 para 28,3% em 1989.

Segundo Rezende (2007) a carga total de tributos exigidos da sociedade voltou a crescer nos anos 90, após ter declinado na década anterior, retornando ao patamar de 30% do PIB em que se situava no auge do intervencionismo estatal dos anos 70. Percebe-se então que “a constituição de 1988 inaugurou nova etapa do federalismo fiscal brasileiro que ainda não está, todavia, concluída” (REZENDE, 2007, p. 334). O benefício fiscal continua a ser um ideal as finanças públicas locais, e a concorrência entre as localidades é vibrante (BOADWAY; TREMBLAY, 2012). Contudo com grandes diferenças nos tamanhos dos estados, a concorrência fiscal pode aumentar o bem-estar dos pequenos Estados (BOADWAY; TREMBLAY, 2012).

Outro ponto que pode ser abordado de acordo com Broadway e Tremblay (2012) a prestação de serviços públicos e direcionados transferências para os cidadãos enfrenta problemas de agência clássicos. Os autores sugerem que a presunção é que os problemas de agência podem ser aliviados pela descentralização, que reduz os níveis de burocracia. Por outro lado, a descentralização pode levantar problemas de agência entre os governos federal e governos estaduais.

Portanto, conforme o exposto os entes federados possuem a mesma base tributária em que a descentralização proposta por Oates, e o benefício fiscal apontado por Broaday e Tremblay, pode ser o ideal das finanças públicas no que tange atingir o bem estar e a demanda de diferentes comunidades.

## 2.2.1 Os Municípios no Federalismo Fiscal Brasileiro

Conforme estabelecido na Lei no 4.320/64, disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional “as receitas informadas nos demonstrativos de

execução orçamentária obedecem ao Regime de Caixa, ou seja, indicam os recursos financeiros que efetivamente ingressaram no caixa da administração pública". Já os dados de despesa, segundo a mesma fonte, refletem o estágio da liquidação, ou seja, a administração reconhece que os bens e serviços contratados foram concluídos e há a obrigatoriedade do pagamento. Sendo assim cada Município registra em seus respectivos sistemas de controle contábil as receitas e despesas, apuradas conforme o regime de apropriação aplicável. Os dados são publicados na forma de demonstrativos consolidados, para fins de atendimento aos dispositivos legais estabelecidos.

"A centralização do fisco e de políticas públicas no governo da União tem sido uma realidade no atual federalismo brasileiro" (MONTEIRO NETO, p. 55, 2014). Com a Constituição de 1988, o Brasil adotou uma nova metodologia no sistema federalista, onde passaram a existir três entes federados: União, Estados e pela primeira vez na história da Federação, os Municípios, sendo estes elevados ao *status* constitucional de membros da Federação Brasileira (SERRA E AFONSO, 1999).

Segundo Monteiro (2014) a discussão sobre a repartição de poderes na federação quando vista por economistas, tende a privilegiar sua dimensão fiscal, porém a literatura sobre o assunto aponta para a existência de um pêndulo entre centralização e descentralização no federalismo brasileiro, partindo da maior ou menor capacidade de extração dos recursos por parte do governo central em relação aos governos subnacionais (MONTEIRO NETO, 2014).

No mesmo sentido Souza (1998, apud Monteiro Neto, 2014, p. 198) explica que "o novo federalismo fiscal, definido pela CF/1988 tornou om sistema tributário brasileiro, para alguns, mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, trazendo, portanto mais autonomia financeira para os estados e municípios". O que para Monteiro Neto (2014) é imprescindível neste processo, pois a própria Federação fica mais fortalecida, visto que uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente a União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas.

Percebe-se então a importância da descentralização fiscal, delegando assim maior autonomia e consequentemente, maiores poderes aos entes subnacionais, no sentido de assim fortalecer a Federação como um todo. Descentralização esta que vem sendo observada na evolução das Finanças Públicas pautada no Federalismo Brasileiro

### **2.3 Finanças Públicas e suas Funções**

A atividade exercida pelas finanças públicas ocorre pela necessidade da existência do Estado, pois o mercado não é auto regulável em ofertar de forma eficiente as funções econômicas. Sendo assim ao se analisar finanças públicas, de acordo com Musgrave (1973, p.6) “os problemas com os quais o governo se depara são: alocação de recursos, distribuição de renda, pleno emprego, estabilidade de preços e crescimento econômico, em que se estabelecem objetivos básicos para o orçamento público”.

Segundo Rezende (2007) o setor público no Brasil apresentou uma expansão considerável nos últimos 50 anos, o que se refletiu em crescimento significativo do volume de despesas do governo e na participação das despesas totais no Produto Interno bruto do país. De acordo com Rezende (2007) a simples observação dos índices globais de relação entre despesas e tributos e o PIB é, todavia, insuficiente para permitir conclusões acerca da dimensão do setor público. O autor expõe que é necessário que a avaliação seja feita com base na identificação das principais atribuições econômicas do Estado e do papel da diversificação dessas atribuições como determinantes do crescimento das despesas do governo (REZENDE, 2007).

Conforme afirma Rezende (2007) no mundo real, mercados perfeitamente competitivos são raros, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo como existência de bens públicos, externalidades, participantes do mercado com grau elevado de influência os preços e a quantidade produzida e de assimetria de informações. Frente a isto,

as funções do governo na economia expandiram-se consideravelmente refletindo uma evolução dos princípios teóricos que recomendavam a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, desta forma o papel do governo na economia modificou-se substancialmente (REZENDE, 2007).

Como resultado dessa evolução, Rezende (2007) explica que o elenco de atribuições econômicas governamentais ampliou-se. O autor descreve a classificação tradicional de Musgrave, demonstrando as categorias em que se enquadram tais atribuições:

- a) Promover ajustamentos na alocação de recursos;
- b) Promover ajustamentos na distribuição da renda; e
- c) Manter a estabilidade econômica.

Percebe-se então que as funções econômicas subdividem-se em três objetivos básicos: alocativa, distributiva e estabilizadora, onde a função alocativa promove a alocação de recursos a fim de oferecer bens públicos, como por exemplo, educação e saúde. Já a função distributiva é a redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. A função estabilizadora reflete a aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingir de tais objetivos.

No contexto desta pesquisa, Serra (1983) explana que o fato das transferências feitas pela união serem vinculadas a certos tipos de despesas suprimiu parte substancial da autonomia dos governos estaduais e das prefeituras das decisões sobre como empregar os recursos tributários. Aliás, este foi o objetivo implícito das reformas de 1964 e 1967, destinado a assegurar uma utilização mais eficiente dos recursos. Porém na prática o mesmo autor ressalta que de forma efetiva, as supostas virtudes alocativas superiores da maior centralização jamais puderam ser comprovadas.

Então, promover a parametrização do sistema tributário fiscal e das funções econômicas dos entes da união, pode refletir na propensão a fomentar

uma redistribuição de recursos de forma eficiente e equitativa, tais alterações visam amenizar as disparidades e desenvolver todas as regiões do país. Rezende (2007) destaca a contribuição de Adolph Wagner, a chamada “Lei de Wagner”, que estabelece a seguinte preposição:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (REZENDE, 2007, p. 21).

A função do governo central de procurar controlar o nível total de gastos públicos para melhor administrar a estabilidade macroeconômica, não terá sucesso se não se concentrar em prover um mecanismo de financiamento e avaliação com sistemas de acompanhamento e controle de despesas apropriado. Um processo de descentralização com indefinições de objetivos, ausência de clareza na estrutura de financiamento e definição de responsabilidades representa muito mais ameaça à estabilidade macroeconômica (CALLADO, 2005, p.19).

Desta forma, conforme contemplado por Musgrave, Rezende e Serra, a importância da intervenção do Governo na alocação de recursos e na responsabilidade das transferências imbuídas em suas atribuições legais é vital na busca da equidade e eficiência.

### 2.3.1 Equidade e Eficiência

No contexto das principais funções das finanças já citadas: de alocação de recursos, distribuição de renda e crescimento econômico tem-se como pilares a equidade e eficiência. Como elucidado por Monteiro Neto (2014) em um país gigantesco, diverso e desigual como o Brasil, é imperativo ter um Estado nacional eficiente para fazer frente aos interesses dispersivos e às forças assimétricas entre as suas dispersivas e fragmentadas frações e esferas subnacionais.

Na mesma linha de acordo com Rezende (2007) um dos princípios básicos da tributação é o da equidade. Segundo ele a preocupação consiste em dar um mesmo tratamento, em termos de contribuição, aos indivíduos considerados iguais – um critério de “equidade horizontal” -, assegurando, ao mesmo tempo, que os desiguais serão diferenciados segundo algum critério estabelecidos, uma preocupação com a “equidade vertical”.

Para Rezende (2007) a equidade poderia ser avaliada sob duas ópticas principais: uma propõe que o ônus seja repartido entre os indivíduos, de acordo com o benefício que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços; a outra sugere que essa repartição seja feita com base na capacidade individual de contribuição. Segundo este autor á medida que as transferências sejam efetuadas sem preocupação com o esforço próprio de arrecadação dos governos locais, a ineficiência nesse nível de governo poderia ser também observada quanto ao nível de esforço realizado internamente para financiar com recursos próprios as despesas programadas, provocando disparidades regionais indesejáveis nesse particular (REZENDE, 2007).

Em um sistema federal, as transferências inter-regionais são justificadas pela busca da equidade entre as unidades federadas. Os desequilíbrios regionais são, portanto compensados por uma política ativa de equidade fiscal que utiliza variáveis que medem a capacidade fiscal das unidades subnacionais e da demanda por bens públicos (CALLADO, 2005).

Rezende (2007) destaca que o argumento de que a equidade na tributação associa-se a uma distribuição progressiva da carga tributária implica, portanto não só admitir que a utilidade marginal da renda é decrescente, mas também que a respectiva taxa de decréscimo se comporta de acordo com os requisitos referentes a diferentes critérios de igualdade de sacrifício. De acordo com Serra (1983, p. 27) “a maior autonomia seria indispensável também para ajustar melhor o sistema tributário ás necessidades de um desenvolvimento assentado em profundas disparidades regionais”.

No mesmo sentido Prado (2001) define que as transferências redistributivas são aquelas que distribuem para os governos de nível inferior receitas que estes não teriam como arrecadar, ou seja, produtividade de uma

região financiando o desenvolvimento de outra sob forma de transferência da união.

Percebe-se então que as transferências intergovernamentais mostram-se, nesta busca pela equidade, amplamente utilizada no Brasil como forma de financiar os governos subnacionais. Deste modo, as transferências são elementos importantes para reduzir os desequilíbrios e externalidades existentes, entretanto se faz necessário que essas apresentem uma série de requisitos esperáveis. Entre essas características, têm-se:

[...] autonomia dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação; *accountability* na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência; redistribuição regional da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades; redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (hiato fiscal); flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos; independência em relação a negociações de ordem política na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências; incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos; incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 7).

A característica da redistribuição regional torna-se então um ponto chave para se compreender a crescente utilização das transferências como fator para um possível desenvolvimento mais equitativo. A promulgação da Constituição de 1988 ampliou e consolidou este processo de descentralização fiscal, tributária e financeira, restaurando uma autonomia para os estados e municípios brasileiros. Affonso (1995) destaca que as transferências intergovernamentais constituem um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre os governos subnacionais de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências.

Todavia o processo de descentralização fiscal pode afetar a equidade, pois as unidades da federação procurarão cobrar impostos em seus domínios como forma de aumentar as suas receitas. Aquelas unidades da federação

mais ricas estariam se aproveitando do processo de descentralização e utilizando a sua riqueza para aumentar o seu bem estar. Enquanto isso, as unidades da federação mais pobres não teriam a condição de fazer o mesmo por terem fontes de recursos extremamente limitadas (CALLADO 2005). Desta forma a equidade é afetada se os Estados escolherem diferentes graus de progressividade em seus sistemas fiscais uns dos outros e do governo federal. Outrossim, a descentralização da receita também afeta a necessidade de estado federal realizar transferências para compensar as deficiências na capacidade dos Estados para o financiamento seus programas de gastos e, possivelmente, para tratar horizontais desequilíbrios nas bases fiscais entre os estados (BOADWAY; TREMBLAY, 2012).

De acordo com a Cartilha do Tribunal de Contas da União (2008, p.10) “o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), modalidades de repartição tributária previstas no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, constituem importantes instrumentos de redistribuição da renda nacional, visto que este promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do País”. Destes 85% são destinados aos Estados: das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%) (BRASIL, 2008, p.10).

Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; Nesses termos, as receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e distribuídas pelo Banco do Brasil sob comando da STN.

De acordo com Callado (2005, p. 133) “o FPE e o FPM, que são fundos que se propõem a ter um papel mais ativo nesse processo combate às desigualdades regionais, se mostraram mais ineficientes até que as

transferências genéricas do governo central e subnacional para esferas federadas menores". O mesmo autor elucida que de acordo com a teoria do federalismo fiscal, as regras dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios deveriam claramente propiciar o crescimento econômico. Segundo este autor, estas seguem a lógica da distribuição de renda vertical que procuram distribuir os recursos arrecadados pela união de forma diretamente proporcional às necessidades fiscais, o tamanho da população, e inversamente proporcional à capacidade fiscal, renda per capita, dos estados (CALLADO, 2005).

A reforma no federalismo fiscal no início da década de 1980 procurou aumentar a parcela dos impostos federais a serem destinados a esses Fundo, como pode-se observar no quadro 1. Tendência essa que foi consolidada pela constituição de 1988, com o reforço do mecanismo de transferências constitucionais automáticas, que levaram a um aumento das transferências em proporção PIB.

Portanto, conforme explicado por Callado:

A eficiência alocativa sinaliza na direção de uma enorme variedade de escolhas disponíveis para a oferta de bens públicos. Enquanto isso, a noção de equidade traz a imposição de limitações nas escolhas fiscais locais, dificultando o alcance do ponto ótimo com relação à eficiência econômica (CALLADO, 2005, p.34).

Verifica-se assim a necessidade de se ter as Finanças Públicas bem estruturada e organizada para que se possa atingir o objetivo proposto pelo Federalismo Fiscal Brasileiro atual, no sentido de delegar maior autonomia aos entes subnacionais e assim estes possam atender os anseios locais de maneira eficaz.

Baseada nestes conceitos a seguir será descrita a metodologia aqui utilizada para atingir a finalidade proposta neste estudo.

### **3 METODOLOGIA**

Metodologia é forma estruturada, baseada em técnicas de se atingir um objetivo. Segundo Beuren, método são etapas dispostas ordenadamente para investigação da verdade, no estudo de uma ciência para atingir determinada finalidade, e técnica como o modo de fazer de forma mais hábil, segura e perfeita alguma atividade, arte ou ofício. Neste caso de uma metodologia científica, são maneiras estruturadas, baseadas em técnicas de pesquisa, baseada em literatura de cunho científico.

Sendo assim o presente estudo caracteriza-se como científico devido a metodologia utilizada. De acordo com explanação de Beuren (2006) “Em sentido mais geral, o método é o ordenamento que se deve auferir aos diferentes processos necessários para alcançar determinado fim estabelecido ou um objetivo esperado”. O que seria, ainda conforme Beuren, uma característica da ciência aplicada.

Tal estudo classificar-se-ia como método monográfico que, de acordo com Silva (2006), é também conhecido como estudo de caso, pois permite, mediante caso isolado ou de pequenos grupos, entender determinados fatos, partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes.

O presente estudo utiliza-se da pesquisa descritiva com o objetivo de registrar, verificar os fenômenos sem a intenção de manipular os mesmos. Este classifica-se ainda, quanto a abordagem do problema como qualitativa e quantitativa, já que será levantado e analisado o grau de autonomia fiscal dos municípios estudados.

Por conseguinte, dentre as várias fontes disponíveis, foram utilizadas pesquisas na literatura acerca do tema proposto e publicações também de cunho científico. Já no estudo, coletaram-se dados através de consulta a ferramenta FINBRA (Finanças do Brasil), disponível na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>1</sup>.

Desta forma, este trabalho será conduzido de forma que reflita o comportamento do federalismo fiscal brasileiro, com o foco nas finanças públicas municipais, sendo este delimitado ao comportamento dos municípios gaúchos,

---

<sup>1</sup> [www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br)

primeiramente, através de um levantamento e revisão bibliográfica afim de apurar o arcabouço teórico sobre as teorias do federalismo seguido de coleta de dados na fonte supra citada como base de dados para o cálculo do Índice de autonomia fiscal, como proposto neste estudo.

Como instrumento utilizado para avaliação do comportamento das finanças municipais, respaldada na teoria do federalismo fiscal brasileiro nestes entes, foram necessários levantamentos baseados em dados oficiais, principalmente no que tange as receita executada no período compreendido entre 1995 e 2013, com o intuito de verificar a dependência destes municípios com relação as transferências realizadas a estes, conforme distribuição dos tributos e determinados na Carta Magna e assim, a sua autonomia com relação as receitas de competência desta esfera de governo, a qual segundo a literatura aqui abordada, foi a maior beneficiada neste processo.

É importante salientar que conforme observado por Liparizi (2006) pesquisadores do tema tem seguido a metodologia de considerar apenas as transferências previstas na constituição, tratando dos efeitos da descentralização de recursos. Metodologia esta também empregada pela Secretaria da Receita Federal. Esta mesma pesquisa realizada por Liparizi (2006) não verificou a existência de nenhuma transferência de competência para instituir novo tributo ou a transferência de nova base tributária para estados ou municípios. Porém o mesmo autor conclui que a federação brasileira vem sofrendo um processo, leve e gradual, de recentralização de recursos na União, especialmente a partir da metade dos anos noventa, ou seja, este vem passando por um processo tênue de retrocesso (LIPARIZI, 2006).

A pesquisa elaborada por Liparizi (2006) procurou caracterizar os principais instrumentos institucionais que pudesse ter alguma influência sobre a ordem federativa de arrecadação e distribuição de recursos, que permitiu verificar que o governo federal vem adotando a política de instituir novos instrumentos fiscais com potencialidade para alterar a distribuição de recursos fiscais entre os três níveis de governo.

Como já citado, esta pesquisa procura investigar a autonomia fiscal dos municípios gaúchos para desenvolver ações e programas alicerçados na sua própria base, sem depender de recursos transferidos de outras esferas de governo. Pois segundo Monteiro Neto (2014) a vasta literatura dedicada ao tema mostra que a

capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer Ente da Federação é altamente ligada ao volume arrecadado de seus recursos.

Para analisar a capacidade fiscal dos municípios gaúchos no período compreendido entre 1995 e 2013, optou-se por aplicar metodologia proposta por Vieira (2012, p. 120, tabela 5,1), com foco na estimação e análise do indicador denominado índice de autonomia. O índice de autonomia é definido pela razão entre a receita tributária e a receita líquida disponível (RLD).

O índice de autonomia pode ser assim descrito:

$$\text{IA} = \frac{R_{Trib}}{\text{RLD}}$$

Onde:

IA = Índice de autonomia

$R_{Trib}$  = Receita Tributária

RLD = Receita Líquida Disponível

Assim tem-se então como variáveis de pesquisa a receita líquida disponível, que é obtida através da receita total do ente, excluindo-se a soma dos itens transferências correntes e de capital, das operações de crédito e de alienação de ativos, inclusos nas receitas de capital, e ainda a receita tributária como componente fundamental deste índice.

Este índice varia entre 0 e 1, portanto quanto mais próximo de 1, maior sua autonomia frente aos recursos recebidos das outras esferas de governo, ou seja, maior sua sustentabilidade fiscal e maior a capacidade de alavancar políticas desenhadas pelas particularidades locais dos entes subnacionais, voltadas as necessidades dos seus residentes. Trata-se de um índice que se apoia na capacidade arrecadatória do ente (VIEIRA, 2014).

$$\text{RLD} = \text{RT} - (\text{T}_{Cor} + \text{T}_{Cap} + \text{OC} + \text{AA})$$

Onde:

RLD = Receita Liquida Disponível

RT = Receita Total

T<sub>Cor</sub> = Transferências Correntes

T<sub>Cap</sub> = Transferências de Capital

OC = Operações de crédito

AA = Alienação de Ativos.

Importante salientar que o autor Vieira (2012) aplicou o referido índice aos Estados, porém julgou-se pertinente a aplicação deste também aos municípios pelas variáveis utilizadas comuns nos balanços orçamentários destes entes.

Para a realização deste estudo, foram realizadas em torno de 10437 observações, nos 497 municípios brasileiros, a partir de 2012, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, onde foram realizados cortes regionais, no intuito de comparar as mesorregiões Sul, Norte e Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, classificação esta proposta por Batista (2006). Ainda foi realizada observação, dando destaque aos municípios com mais de 100 mil habitantes, segundo a Fundação de Economia e Estatística – FEE/RS. Ainda, como informação complementar foram calculadas as médias de cada município, dentro do período analisado, e as médias anuais.

A seguir serão apresentadas as análises citadas e seus resultados.

## **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste capítulo serão analisados os resultados obtidos pela aplicação do cálculo do índice de autonomia e observação do comportamento deste indicador nos 497 municípios gaúchos.

De forma geral pode-se verificar na tabela 1, no apêndice I deste material, os reflexos das alterações nas legislações contábeis, dados estes que servem de base para o presente estudo. Um dos principais reflexos está compreendido no período entre 2002 e 2012, onde é possível verificar muitos resultados negativos. Como já citado no capítulo 3, não houve intenção de manipular os dados aqui pesquisados, portanto manteve-se o cálculo conforme a proposta do autor de referência. Sendo assim, pode-se constatar que, devido a imposição da Portaria 328 de 27 de agosto de 2001, onde a mesma cita:

Parágrafo 2º A contabilidade manterá os registros distintos da receita arrecadada em contas abertas em cada ente da federação que representarão, respectivamente a classificação da receita e a dedução correspondente, na forma definida no caput do artigo.

Ou seja, a partir do exercício seguinte a citada portaria, 2012, tem-se no Balanço Orçamentário o item “Deduções da Receita Corrente”, e tal classificação impacta diretamente nas variáveis utilizadas. Desta forma impacta no cálculo da receita total, que por sua vez gera reflexos no cálculo da receita líquida disponível e consequentemente na obtenção do indicador proposto. Cabe salientar que já em 2013, tal dedução não consta na estrutura do balanço orçamentário dos municípios, que devem seguir normatização padrão imposta pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que fez com que não houvesse registro negativo do indicador estudado.

Importante salientar também que tais eventos foram percebidos em municípios menores, com população inferior a 26 mil habitantes, o que pode-se deduzir que estes municípios possuem um grau de autonomia bastante baixo em relação aos demais, ou seja, um grau de dependência das transferências de outros entes significativa. As finanças públicas passam por um momento de transição em seus métodos de registro. Uma fase de reestruturação e atualização das suas

normas contábeis, justamente no período analisado, o que resulta ainda em outros reflexos nos dados apresentados, após a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e seus entes, de acordo com o sitio eletrônico da secretaria do Tesouro Nacional, sejam elas:

- Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal;
- Portaria nº 184 de 25/08/2008, do Ministério da Fazenda estabelece diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.
- NBCASP editadas em novembro de 2008 - Convergência aos padrões internacionais: (Decreto nº 6.976/2009) - tradução das 30 IPSAS em NBC TSP
- Portaria STN nº 147/2009 que dispõe sobre a coleta de dados contábeis de 2008 dos estados, do DF dos municípios para cumprimento do Art. 51 da LRF.
- Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, estabeleceu alguns objetivos com o intuito de promover as adequações necessárias para a convergência aos padrões internacionais de contabilidade
- Lei Complementar nº 131 de 2009 - Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Lei da Transparência)
- Portaria STN nº 438/2012 que aprova a alteração dos Anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço Patrimonial), nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa) e nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) da Lei

nº 4.320, de 17 de março de 1964, revoga a Portaria STN nº 665, de 30 de novembro de 2010.

- Portaria STN nº 634/2013 que dispõe regras gerais acerca das diretrizes normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual;

Frente ao exposto pode se observar também na tabela 1 que, até o exercício de 2000, percebe-se que alguns municípios não possuem dados publicados de suas finanças, porém após o referido exercício, ou seja, após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, é notável que diminui significativamente a não publicação dos relatórios dos municípios estudados, devido a maior exigência de publicação perante esta lei e ainda de responsabilização sobre os atos.

Outros reflexos podem ser notados devido a mudança de estrutura dos balanços públicos e classificação dos seus itens o que geram discrepâncias em alguns exercícios, algumas vezes até destoando do que é colocado pelo indicador proposto neste estudo. Sendo assim torna-se necessário então uma análise mais detalhada dos resultados obtidos para melhores comparações.

#### **4.1 Autonomia Fiscal dos Municípios que Compõem as mesorregiões Sul, Norte e Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul**

Pode se observar na tabela 2, apêndice II, com relação à autonomia fiscal dos municípios que compõem a Mesorregião Sul do Estado do Rio Grande do Sul que a média do conjunto em sua maioria de mantém bem baixa, caracterizando um alto grau de dependência desta região, ou seja, baixa autonomia. Esta região de 91 municípios, tem como municípios de maior população Pelotas, Rio Grande, Bagé, Santa Maria, Uruguaiana e Alegrete sendo estes os que possuem maior grau de autonomia.

Já quanto a Mesorregião Norte na tabela 3, apêndice III, a maior das regiões aqui em destaque, formada por 297 municípios, observa-se que os resultados são muito diversos, mantendo no geral uma média baixa quanto a autonomia do

conjunto, porém com algumas discrepâncias geradas pelas modificações nas legislações, que geraram reflexos nos resultados encontrados. Como reflexo disso, em comparação com mesorregião sul, a média acaba ficando mais baixa que a primeira.

Porém quanto a Mesorregião Nordeste do Estado, formada por 105 municípios, a média geral do grupo, na série, embora também diverso, se mantém menos dependente do que Sul e Norte. Todavia, como as anteriores, também há reflexos das legislações citadas neste capítulo, causando algumas distorções bem significativas nos resultados encontrados. Entretanto pode-se salientar um melhor comportamento do indicador nesta região.

#### **4.2 Autonomia Fiscal dos Municípios Gaúchos Com Mais de 100 mil habitantes**

Outro destaque que pode ser feito neste estudo é quanto aos municípios com mais de 100 mil habitantes que, por sua vez, acabam por se destacarem dos demais municípios gaúchos pelo seu porte, mostrando-se assim, conforme tabela 5, acima de 0,5, ou seja, mais autônomos quantos aos seus recursos disponíveis. Este seletivo grupo, formado por 18 municípios, possui uma média geral acima de 0,5, portanto apenas menos da metade de seus recursos são oriundos de transferências dos demais entes.

Portanto, conforme observa-se na tabela 5, os municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes se mostram mais autônomos. A maioria possui média acima de 0,5 ao longo dos anos, ou seja, supõe que sua capacidade de arrecadação está ligada a seu porte, refletido no número de habitantes. E ainda a média do conjunto na série temporal também se mantém acima de 0,5.

Cabe salientar que também nota-se algumas discrepâncias nos dados encontrados, em alguns ultrapassando o estabelecido por este indicador, ou seja, maior que 1, porém seus municípios se mostram com um elevado grau de autonomia na média individual.



## **5 CONCLUSÃO**

Com o objetivo de verificar o grau de autonomia dos municípios gaúchos quanto as transferências de recursos, abalizado na teoria do federalismo fiscal brasileiro, o presente estudo abordou, de forma breve, aspectos históricos da conjuntura do sistema tributário brasileiro e do federalismo fiscal, além da teoria dos princípios da equidade eficiência utilizando o cálculo do índice de autonomia no período compreendido entre 1995 à 2013. Justificado pela importância de se verificar e acompanhar o processo evolutivo das finanças públicas, desenvolvendo uma consciência e crítica sobre tributação e finanças, esta pesquisa buscou compreender a evolução desta conjuntura, correlacionadas às transferências de recursos além de destacar a importância da autonomia dos entes subnacionais no contexto da Federação.

Observando-se as correlações e delineando com o arcabouço teórico, pode-se verificar que as mudanças ocorridas nas legislações que norteiam os levantamentos, registros e publicação nas bases de dados impactaram bastante nos resultados encontrados, percebendo-se que houve distorções no resultado do indicador proposto para esta pesquisa, havendo então algumas divergências nos resultados. Com isso, percebe-se que há necessidade de adequação deste indicador não só a reformulação das bases de dados, ou seja, da contabilidade governamental, mas também uma adequação as particularidades dos municípios, visto que o indicador utilizado, foi aplicado primeiramente em cálculos para os Estados.

É importante salientar ainda que as expectativas de reforma do sistema de federalismo fiscal brasileiro são baseadas, na noção de que os entes continuarão sendo responsáveis pela maior parte das decisões de oferta de bens públicos, o que gera impactos diretos na sua autonomia quanto arrecadação e decisão de políticas públicas.

Percebe-se que as divergências mais significativas do federalismo fiscal brasileiro se dão na relação entre diferentes níveis de governo, conforme a literatura aqui abordada. Para que haja reformulação adequada, pode ser necessário

modificar suas formas de distribuição de recursos com o intuito de aumentar a eficiência na distribuição dos recursos.

Contudo, pode-se observar ainda relevância de aspectos históricos do sistema tributário brasileiro e as funções das finanças públicas para compreender a evolução e os desdobramentos realizados pelo governo e da importância da intervenção do Governo na alocação de recursos e na responsabilidade das transferências imbuídas em suas atribuições legais.

Por fim conclui-se que os municípios que se comportam de forma mais autônoma são os municípios de maior população. Frente ao exposto sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas acerca do tema, principalmente no que diz respeito ao índice de autonomia fiscal, no sentido de adequá-lo as particularidades dos municípios e ainda a evolução na normatização da contabilidade governamental.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. SOARES, Julia Moraes. CASTRO, Kleber Pacheco de. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro.** Livro branco da tributação brasileira. Documento para discussão IDB-DP-265. Banco Internacional de Desenvolvimento – BID – 2013.

BATISTA, Inajara Martins. **As Desigualdades Econômicas Regionais e o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul.** 2006. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil (FINBRA).** Brasília: STN, Disponível em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br). Acesso em outubro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais.** Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

BOADWAY, Robin, TREMBLAY, Jean-François. **Reassessment of the Tiebout model.**

Journal of Public Economics 96. 1063 – 1078. Queen's University, Canada, University of Ottawa, Canada. SciVerse ScienceDirect, Elsevier, 2012.

BOSIO, Magda Rosane Brazil. **Do Desequilíbrio das Finanças Públicas á Crise Fiscal no Rio Grande do Sul: uma análise do período 1970-98.** 1999. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

BRASIL. Senado Federal. Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos. 5<sup>a</sup>. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais.** Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

CALLADO, M.C. “**Zur Geschichte und aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Brasilien unter besonderer Berücksichtigung der Teilhabefonds der Einzelstaaten (FPE) und der Kommunen (FPM)**” [Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)], Logos Verlag, Berlin, ISBN 3-8325-1121-0, 2005.

CARVALHO, Maria Lúcia Leitão; PEREIRA, Paulo Roberto Dias. Rio Grande do Sul e São Paulo no Federalismo Fiscal Brasileiro da Primeira República. **Ensaios FEE,** Porto Alegre, v.21, n.1, p.233-262, 2000.

Censo IBGE 2013. *Censo IBGE 2013* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013). Acesso em 28 de outubro de 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FEE-RS; **Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Séries Históricas do PIB**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/serie-historica/>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

GIAMBIAGI F.; ALEM A.C.D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro. Campus, 2001.476p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GORDON, Roger H., CULLEN, Julie Berry. **Income redistribution in a Federal system of governments**. Journal of Public Economics 96. 1100 – 1109 – University of California, San Diego, United States, SciVerse ScienceDirect, Elsevier, 2012.

IBGE; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Unidades da Federação**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs/>> Acesso em: 22 Junho 2014.

IPEADATA: IPEADData Macroeconômico. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 01 Julho 2014.

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização fiscal no Brasil: evolução e tendências recentes**. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações** – 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, abril / 2008.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos Estaduais no Federalismo Fiscal Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

MUSGRAVE R.A.; MUSGRAVE P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São paulo. Campus, 1980.

NAZARETH, Paula Alexandra; PORTO, Luiz Fernando Lopes. **As Finanças dos Municípios Brasileiros:** o caso do Rio de Janeiro. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, jan./2002.

Pinto Bandeira 497º município gaúcho *497º município gaúcho Zero Hora* (15 de abril de 2012). Acesso em 28 de outubro de 2014.

PORTAL da Transparência. **Transferência de Recursos por Estado/Município UF:** Rio Grande do Sul: 2008 a 2013. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 19 Jun. 2014

PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil.** Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas** – 2 ed.– São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. **Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF – 1998 a 2002.** 2006. x, 143 f. Dissertações (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SENNA, M. C. M.; et al. **Programa Bolsa Família:** nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Florianópolis: Rev. Katál. v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.

SERRA, J. “O sistema tributário: diagnóstico e reforma”. **Revista de Economia Política**, vol. III, n.º 1, pp.5-29, janeiro-março - 1983.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal a Brasileira: algumas reflexões. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.2-30, dez.1999.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 36-43, mar./abr. 1993.

STEVENSON, William. **Estatística Aplicada a Administração.** São Paulo: Harbra, 2001.

TCU; Tribunal de Contas da União. **Publicações Institucionais.** Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 05 jul. 2014.

VIEIRA, Danilo Jorge. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.









































**ANEXO V - MODELO DA CARTA DE ENCaminhamento à  
APRESENTAÇÃO FINAL**

Rio Grande, 01 de dezembro de 2014.

À Comissão Coordenadora de Monografia  
Instituto de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis  
Universidade do Rio Grande

Venho informar-lhe que o aluno(a) Daniele Mendes Caldas Antunes encontra-se em fase de conclusão de seu trabalho de Monografia, que está em condições de ser submetido à respectiva banca examinadora, para a qual sugiro designar entre os seguintes professores:

1. Tiaraju Alves de Freitas
2. Cassius Rocha de Oliveira
3. Cintia Amaral Pinto

Atenciosamente,

Nome e assinatura do Professor-Orientador