

Carlos Maurício Figueiredo
Marcos Nóbrega

Responsabilidade Fiscal

Aspectos Polêmicos

Belo Horizonte



2006

© 2006 by Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra,
por qualquer meio eletrônico,
inclusive por processos xerográficos,
sem autorização expressa do Editor.

Editora Fórum Ltda.
Av. Afonso Pena, 2770 – 15º/16º andar
Funcionários – CEP 30130-007
Belo Horizonte – Minas Gerais
Tel.: (31) 2121.4900
www.editoraforum.com.br
editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Revisora: Cida Ribeiro

Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros – CRB 1545/MG – 6ª região
Capa, projeto gráfico e formatação: Walter Santos

F4751 Figueiredo, Carlos Maurício

Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos. / Carlos Maurício Figueiredo,
Marcos Nóbrega. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

249 p.

ISBN: 85-89148-97-1

1. Lei de responsabilidade fiscal, Brasil (2000). 2. Finanças públicas, legislação,
Brasil. 3. Despesa pública, Brasil. 4. Dívida pública, Brasil. 5. Administração pública,
responsabilidade tributária, Brasil. 6. Contas nacionais, Brasil. 7. Orçamento público,
Brasil. 8. Responsabilidade administrativa, Brasil. 9. Proibição administrativa, Brasil.
10. Receita pública, Brasil. I. Brasil. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). II. Título.

CDU: 328(81)(042)

CDD: 341.387

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de
Normas Técnicas (ABNT):

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos
polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 249 p. ISBN: 85-89148-97-1

Federalismo Seletivo e Equalização Fiscal: o Novo Modelo de Gestão Fiscal e o Impacto nos Entes Subnacionais

Marcos Nóbrega

1 Introdução	173
2 O novo modelo de gestão fiscal	176
3 O Município e a federação brasileira	178
4 Características do Estado federal	181
5 O federalismo no Brasil	184
6 O Município e o novo modelo de gestão fiscal	186
7 Federalismo fiscal	190
8 Novo modelo de gestão e descentralização fiscal	194
9 Conclusão	197
Referências	198

1 Introdução

Passados 17 anos da promulgação da Constituição Federal muitos impasses ainda persistem. A Carta Magna, embora tenha conferido uma gama importante de direitos e garantias individuais, conferiu à federação brasileira peculiaridades ensejadoras de conflitos e impasses entre os seus entes constitutivos. Um ponto relevante foi a repartição das receitas tributárias e o diagnóstico do aumento de recursos para Estados e Municípios (entes subnacionais), sobretudo a esses últimos.

Sendo assim, tendo como pano de fundo a Constituição de 1988, podemos observar que não são poucas as mudanças estruturais que a gestão pública vem passando nos últimos anos. Um longo processo de

reformas vem acontecendo, quer seja em sede constitucional, quer seja na legislação infraconstitucional. No entanto, todas essas mudanças representam muito mais do que simples reformas da legislação pertinente a matérias de direito público. São, na verdade, uma verdadeira revolução na forma e na maneira de pensar e de gerir a coisa pública.

Essas transformações possuem uma envergadura tamanha que põem em xeque uma série de conceitos agora em transformação. Dentre deles, os fundamentos básicos e o tamanho da federação brasileira. Esculpido na Carta Magna como "pedra de toque" no edifício constitucional, a federação apresenta características próprias no caso brasileiro, sobretudo pelo fato de os Municípios serem considerados entes federados. Isso, por si só, já caracteriza a federação brasileira como uma das maiores do mundo, com 26 Estados-Membros, a União federal, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios, muitos deles criados depois da Constituição de 1988.

É nesse imenso universo de Municípios, nessa disparidade tamanha de realidades, que o novo modelo de gestão fiscal apresenta um impacto profundo. Até que ponto o redesenho da gestão pública no Brasil consegue transcender a mera reforma legal e o academicismo bem intencionado e repercute no âmago da gestão municipal. Quais os pontos de dificuldade para a implantação do modelo e quais as experiências positivas implementadas na imensidão deste país. Estes são temas que precisam ser mais bem investigados, posto que a literatura sobre a questão municipal tem sido um pouco "marginalizada", na medida em que a área do desperdício e da crise de governabilidade sempre pairaram sobre esses entes subnacionais. Esse é um grande ponto de investigação.

Tais mudanças se potencializam em dois aspectos: o redesenho da autonomia municipal em um ambiente federal e o redimensionamento da federação brasileira.

No que se refere à autonomia dos entes federados, é sabido que a imposição de modelos de gestão fiscal da dimensão do nosso, em federações tão descentralizadas como a brasileira, é tarefa difícil e que inevitavelmente requer o estabelecimento de regras rígidas

por parte do Governo Central. Essas regras são impostas no caso brasileiro, por exemplo, pelo contingenciamento de receitas determinado pelo Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional de Revisão nº 01; prorrogada pela EC nº 10 e novamente pela EC nº 17); Emenda Constitucional nº 16 (FUNDEF), ou mesmo a Emenda Constitucional nº 29 (vinculação de recursos para a saúde). Além disso, a legislação infraconstitucional completa esse quadro, dos quais são exemplos, a Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), que desonera da tributação de ICMS os produtos da pauta de exportações, determinando perda de receita para os Estados (e por tabela, os Municípios) e, principalmente, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em diversos de seus dispositivos, determina que os entes subnacionais cumpram uma série de metas e limites. Tais dispositivos vêm sendo constantemente questionados sob o argumento de afronta ao pacto federal de 1988. Assim, ou o novo modelo impõe uma grave afronta ao modelo federal brasileiro ou estamos caminhando para uma "nova federação", muito mais anômala das demais e sobretudo do modelo determinado em 1988. O tema impõe uma reflexão cuidadosa, posto que tem sido objeto de poucos estudos. Pela sua importância, dentro da ordem jurídica brasileira, merece uma análise mais aprofundada.

Como corolário dessas transformações, o modelo de gestão fiscal vem impondo aos entes subnacionais, sobretudo aos Municípios, a necessidade de modernizar suas gestões e otimizar seus recursos. A federação brasileira, no que se refere à gestão municipal, tem um histórico de desperdício e ineficiência. Os pobres e desassistidos Municípios dos diversos cantos do país têm convivido com enormes dificuldades para implantar modelos de eficiência em suas gestões. Tais dificuldades se caracterizam pelos seguintes aspectos: Em primeiro lugar, a incapacidade das burocracias municipais em gerir um instrumental institucional sofisticado; a "insolvência" das finanças municipais; e pouca ou nenhuma arrecadação de tributos de competência própria, vivendo à mercê dos fundos de participação e de transferências voluntárias, ensejando a chamada "preguiça fiscal".

Assim, esse quadro determina a extrema dificuldade que os Municípios têm de, com seus poucos recursos, atender às demandas básicas dos cidadãos. São Municípios onde a oferta mínima de serviços públicos não é atendida.

Diante desse diagnóstico, a federação brasileira passa por nova etapa, sobretudo em seus condicionantes fiscais, no que se conveniou chamar de federalismo fiscal, mais propriamente a repartição de receitas entre os entes federados. Ocorre que parte dessas transferências, de caráter discricionário, são importantes fontes de recursos dos entes federados, sobretudo os Municípios, e são essas mesmas que cada vez mais estão condicionadas ao cumprimento de metas fiscais por parte dos entes subnacionais. Trata-se, na verdade, do que poderíamos chamar de "federalismo seletivo", no qual a transferência de recursos via transferências voluntárias por parte da União (sobretudo) para Estados e Municípios estaria condicionada ao atendimento de metas e ao cumprimento de uma agenda de ajuste fiscal e melhoria da qualidade da gestão pública.

Essas são preocupações básicas que vão nortear o estudo que se justifica por dois pontos: a importância do tema e o ineditismo da proposta. Para tanto, esse projeto aprofundará os assuntos anteriormente abordados, começando por uma visão do novo modelo de gestão fiscal, depois discutindo a posição dos Municípios na federação brasileira. Em seguida, a inserção do Município no modelo de gestão fiscal para, em seqüência, discutir o federalismo fiscal além de traçar os matizes básicos do "federalismo seletivo" com mais vagar.

2 O novo modelo de gestão fiscal

O Brasil vem convivendo há tempos com um profundo desajuste fiscal, caracterizado pela presença, entre outras, de uma poupança negativa e de déficits públicos reiterados; colapso do modelo de substituição de importação; e, por fim, uma crise da forma e dos métodos de administrar o Estado. A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, conseqüentemente, inadiável

o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que já não consegue atender com eficiência à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

Diante desse diagnóstico, o país vem passando por diversas transformações no que diz respeito ao aspecto fiscal. A mais recente e uma das mais importantes é a LRF. Muitos pontos ainda estão em discussão, no entanto, é incontestável o sucesso da LRF no sentido de mobilizar a população quanto à importância do equilíbrio entre receitas e despesas.

É bom lembrar, entretanto, que embora a LRF estabeleça uma mudança estrutural no padrão fiscal adotado no país, em longo prazo, a única forma de alcançar um equilíbrio fiscal estável é através do crescimento econômico e da mudança de indicadores sociais no Brasil. O Ministro da Fazenda, Pedro Malan, ao proferir palestra de abertura na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intragovernamentais e Governança Macroeconômica, na ESAF, em Brasília, em 1997, observou¹:

Portanto a modernização do Estado com aumento da eficiência operacional no uso dos recursos públicos escassos e a redução do déficit fiscal do setor público consolidado não é um fim que se esgote em si mesmo. É um instrumento para alcançar outros objetivos, que são tão ou mais importantes, mas que não se podem alcançar com Estados fracos, ineficientes do ponto de vista operacional, com escassa prestação de contas, com escasso mecanismo de fiscalização e controle e, o que é pior, freqüentemente apropriados por interesses corporativistas ou por interesses privados ou particulares.

O equilíbrio fiscal é condição necessária, porém não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Não podemos, de forma alguma, transformar este novo modelo de gestão fiscal em um *fim em si mesmo* e esquecermos o que são, de fato, mudanças profundas, sobretudo na educação e no bem-estar social. É inegável, no entanto, o mérito da LRF no sentido de colaborar, e muito, para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.

¹ MALAN, Pedro. *Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica*. Palestra proferida pelo Ministro da Fazenda, ESAF, 1999. (Conferência Internacional).

3 O Município e a federação brasileira

Não há de se falar em novo modelo de gestão fiscal sem discutir a questão do federalismo, tanto que a implantação de mudanças em um federalismo tão peculiar como o nosso é tarefa difícil e, ao mesmo tempo, desafiadora. Como ponto de partida, entendemos o federalismo como forma de Estado, no qual, além de uma divisão funcional de poderes, temos também uma divisão territorial de poderes. Essa distribuição espacial se dá entre ordens jurídicas parciais como, por exemplo, Estados, Municípios e União.

Portanto, o federalismo é essa forma de Estado que, admitindo as diferenças, procura harmonizá-las em um todo orgânico. O amálgama das divergências e similitudes regionais e o pêndulo político entre as esferas locais e o Governo Central atestam a importância dessa forma de governo, inclusive, segundo muitos, pelo seu aspecto democrático. Nesse sentido, as palavras de Baracho²: “o federalismo é considerado como forma de distribuição de poder, havendo muitos adeptos do federalismo que demonstram a tendência em aproximar federalismo e democracia, sendo que a consideram como a forma mais progressiva de Estado”.

Qual, então, as origens do federalismo, ou seja, como se construiu historicamente essa forma de organização de Estado. Quais as contingências que levaram a essa engenhosa formação.

O federalismo nasceu nos Estados Unidos, fruto de longo processo de adaptação após a independência da Inglaterra. Quando da independência, que se deu em 1776, as ex-colônias organizaram-se sob a forma de confederação. Essa forma de organização contempla a manutenção da soberania na esfera de cada ex-província. Nesse sentido, o artigo 2º dos chamados “artigos da Confederação” assim dispunha: “Cada Estado conserva sua *soberania, liberdade e independência*” (Grifo nosso).

² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 91, jul./set. 1986, p. 53.

É importante perceber que nesse primeiro momento houve o exacerbamento de poder dos legislativos locais que passaram a dominar toda a esfera política. Essa "tirania legislativa" se deveu inclusive ao ímpeto que levou à independência e gerou uma grande desconfiança em relação ao Executivo³, além disso, não havia também qualquer judiciário nacional. Dessa forma, essa embrionária forma de organização do novo país não passava de uma composição política frouxa entre Estados soberanos e independentes, pois estavam em jogo histórias diferentes, tradições culturais, religiosas e institucionais distintas.

Os Estados componentes da confederação dificilmente contribuíam com suas responsabilidades financeiras para com o Congresso Continental, o que inviabilizava medidas centralizadoras. Dessa forma, vários líderes começaram a pleitear uma revisão dos artigos da Confederação, na tentativa de equacionar os problemas políticos, administrativos e econômicos dos Estados confederados. Assim, havia um vácuo de poder, conforme nos diz Kramnick:

Em consequência desse vácuo de Poder no centro, os treze Estados viviam em meio a rivalidades e confusão. Agiam, em suma, como as Entidades soberanas e independentes que supunham ser. Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses de seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e freqüentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do Oeste (...).

Nesse sentido, foi instituída a Convenção da Filadélfia, na qual um novo pacto precisava ser estatuído. A maioria das ex-colônias mandou representantes para esse encontro. O objetivo inicial era apenas revisar os artigos da Confederação, no entanto, a reunião foi ganhando importância, o que culminou com a edição da Constituição Americana de 1787. Após a edição da Carta, ela foi ratificada pelos Estados signatários. Nesse sentido, a grande polêmica ocorreu no Estado de Nova Iorque, cujo local, pela sua importância política, foi considerado estratégico para se fazer a ratificação da Constituição.

³ Não havia um Executivo nacional, mas sim o "chamado congresso continental, que se reunia esporadicamente".

Assim, foi empreendido um longo debate na imprensa local sobre o assunto, e três grandes defensores da Constituição, Hamilton, Jay e Jefferson, lançaram seus argumentos. A coletânea desses artigos ficou conhecida como *O Federalista*, que é um documento fundamental para o entendimento dessa gênese da Constituição naquele país. N' *O Federalista*, nº 37, algumas críticas foram postas à Confederação e falou-se na necessidade de um Governo Central⁴.

Entre as dificuldades encontradas pela Convenção, uma muito importante deve ter sido a de combinar estabilidade e firmezas necessárias ao Governo com a sagrada atenção devida à liberdade e à forma republicana. (...) A força do Governo é essencial para aquela segurança contra o perigo externo e interno e aquela execução pronta e salutar das leis que fazem parte da própria definição do bom Governo.

Dessa forma, nasce a federação. Podemos dizer que uma federação é mais do que a soma de antigos Estados soberanos. A federação é, sim, um pacto político cujos Estados outrora soberanos renunciam, em grau muito alto, aos atributos dessa soberania, como por exemplo: independência; moeda própria; monopólio exclusivo da violência, controle do território, controle das populações, relações externas, regulação da atividade econômica; entre outros⁵.

Para muitos, a essência dessa criação foi as liberdades individuais, que gestadas nas hostes do iluminismo e da Revolução Francesa, foram postas em prática na Constituição americana. Tratava-se de uma forma adequada à afirmação dos direitos individuais, ao passo que buscava evitar a usurpação de poder pelos governos centrais.

Claro está, malgrado a grande influência da experiência pioneira dos Estados Unidos, que cada federação teve sua origem própria, fruto de aspectos históricos e políticas particulares, conforme nos historia Souza⁶:

⁴ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 264.

⁵ BARACHO, op. cit., p. 8.

⁶ SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

No Canadá, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria e Suíça a razão de ser do federalismo tem sido a preservação de minorias lingüísticas, étnicas e religiosas, conforme discutido por Gagnon (1993). Na Alemanha, o impulso federativo voltou-se, primeiro, para a construção e depois para a consolidação de instituições capazes de evitar as duas derrotas da democracia naquele país, a primeira em 1933 e a segunda pela ditadura nazista (Sontheimer, 1988). O federalismo da Austrália tem sido creditado às vantagens comerciais advindas de um mercado unificado (Else-Mitchell, 1983) e/ou à necessidade de contrabalançar, via os estados, as tendências centralistas do governo federal (Rydon, 1993). Para os argentinos, como sugerido por Shapira (1992), o federalismo legitima a luta das províncias contra o excessivo poder da capital. Argumenta-se, neste trabalho, que a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais.

4 Características do Estado federal

A adoção desse Estado federal admite a utilização de certos princípios, segundo o magistério de Raul Machado Horta⁷, a saber:

- a) a decisão constituinte criadora do Estado federal e de suas partes indissociáveis, a Federação, ou União, e os Estados-Membros;
- b) a repartição de competências entre a federação e os Estados-Membros;
- c) o poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
- d) intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos;
- e) a Câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal para permitir a participação do Estado-Membro na formação da legislação federal;
- f) a titularidade dos Estados-Membros, através das suas assembleias legislativas, em número quantificado, para propor emenda à Constituição Federal;

⁷ HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 22, n. 87, 6 jul./set. 1985. p. 7.

- g) a criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado;
- h) a existência no Poder Judiciário federal de um Supremo Tribunal Federal ou Corte Suprema para interpretar e proteger a Constituição Federal e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, outras pessoas jurídicas de direito interno, e as questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal.

Claro que essa formação histórica do federalismo não pode ser encarada de forma monolítica. Ao longo do tempo e em processo de adaptação à realidade dos diversos países, o federalismo foi apresentando diversas vertentes. A chave da questão está na repartição de competência que é o corolário do modelo federal histórico adotado. Assim podemos falar em: federalismo dual; federalismo centrífugo; federalismo centrípeto; federalismo de segregação, federalismo clássico e para muitos o chamado *novo federalismo*.

O grande referencial no estudo do federalismo é o modelo americano, ou o chamado federalismo dual, no qual os elementos estruturadores do Estado (executivo, legislativo, judiciário, burocracia, polícia) estão dispostos em dois planos distintos que não podem ser suprimidos pela intervenção de outros níveis⁸. Nos dizeres de Machado Horta:

O ordenamento da Federação ou da União é o ordenamento central e suas decisões ou normas de administração, legislação ou jurisdição vão dispor de incidência nacional, atingindo o território e a população do território do Estado federal no seu conjunto. Os ordenamentos dos Estados Membros, com suas regras e decisões administrativas, legislativas e judiciais, são ordenamentos parciais e intra-estatais. Os ordenamentos jurídico-políticos dos Estados são plurais, correspondendo ao número de Estados que compuserem o Estado Federal. O ordenamento da Federação ou da União, vale dizer, do Governo Federal, é unitário.

⁸ FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Direito Ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999. p. 97.

Esse modelo acima exposto é o padrão clássico de federação, no entanto pode variar de acordo com a opção da comunidade política. Se a opção for por um modelo mais centralizador, com prerrogativas mais concentradas na União, teremos o federalismo centrípeto. Por outro lado, se a opção política estatuída no pacto federativo for a adoção de um modelo de maior leque de poderes aos Estados-Membros, então estaríamos diante de um federalismo centrífugo. Essas são variantes do modelo clássico americano, no entanto, diante da complexidade que é a gestão do Estado atual, um novo tipo de acomodação federal surge, a chamada federação de cooperação ou de equilíbrio.

A primeira tentativa nesse sentido encontra-se na Constituição austríaca de 1920. No entanto, do ponto de vista efetivo, o pioneirismo se deve à Constituição alemã de Weimar de 1919. A Constituição austríaca rompeu com o exclusivismo clássico que conduzia às competências enumeradas pertencentes à União e as demais (competência residual) aos Estados Membros. Nota-se que no modelo clássico não havia a previsão para a comunicação, ou seja, a cooperação entre os entes federados.

Assim, a Constituição da Áustria foi pioneira ao romper com o monismo do critério de repartição de competências e estabeleceu um sistema de comunicação entre a legislação da União e a execução dos Estados, que se baseou na legislação de princípios à União e a legislação de aplicação aos Estados-Membros⁹.

Portanto, do ponto de vista prático, o maior crédito deve ser dado à Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949. Nessa Carta, a repartição de competências compreende dois segmentos fundamentais: o da legislação exclusiva da federação e o da legislação concorrente ou comum. Neste último caso, trata-se de uma competência mista, que ao ser implementada pela União e pelos Estados-Membros potencializa a cooperação entre os entes federados. Nesse sentido, Horta nos dá um importante exemplo¹⁰:

⁹ Malgrado esse aspecto inovador, a Constituição austríaca não fugiu do viés centralizador.

¹⁰ HORTA, *op. cit.*, p. 13.

Na extensa lista de legislação concorrente, a ser exercida pela União e pelos Estados, basta mencionar, para se avaliar sua *importância quantitativa e qualitativa*, as competências relativas a direito civil, direito penal, regime penitenciário, estado civil; direito de associação e de reunião, previdência social, direito econômico, produção e utilização de energia nuclear para fins pacíficos; direito do trabalho, organização social da empresa; seguros sociais; regulamentação da pesquisa científica; recursos naturais; repressão dos abusos do poder econômico (...). (Grifo nosso)

5 O federalismo no Brasil

É curioso perceber as raízes históricas que levaram à federação. Durante todo o império, o Brasil foi um Estado Unitário que conseguia (sobretudo no Segundo Reinado) uma certa estabilidade política. Quais, então, os motivos que levaram ao Estado federal.

Um dos argumentos políticos mais consistentes se reporta ao fato de que os poderes oligárquicos locais já apresentavam suas demandas federalistas. Essas tendências "centrífugas" eram concebidas no império e concorriam com movimentos separatistas, que foram violentamente sufocados pelo Governo imperial. Nesse sentido, Baracho se posiciona¹¹:

Vastidão territorial, nanismo estatal (de que a incapacidade fiscal era sintoma evidente), diversidade econômica, não-integração de mercados, ausência de uma economia nacional, relações privilegiadas com algumas potências e mercados exteriores, diversidade de formação social, permanência do escravismo numas e superação em outras, graus de controle diferenciados sobre a estrutura da terra, faziam da estrutura político-institucional unitária, já no fim do império, uma figura de ficção, dando à famosa formulação do país real que nunca correspondia ao país legal.

Assim, ao contrário dos Estados Unidos, o advento da federação brasileira não se originou de raízes históricas tão sólidas. A Convenção da Filadélfia expôs os temores e idéias da nova forma de Estado, além do que, após o advento da Constituição americana, houve a necessidade de ratificação pelas ex-colônias. No Brasil, um simples ato do Governo Provisório de Deodoro da Fonseca transformou as

¹¹ BARACHO, *op. cit.*, p. 2.

províncias em Estado-Membros, totalmente despreparados para a coexistência dentro de um modelo jurídico federal. Além disso, a elite republicana contava com a simpatia de juristas de espedeque, a exemplo de Rui Barbosa que, tomando por referência a Constituição americana, estabeleceu as bases do federalismo brasileiro em 1891.

Essa nossa primeira Constituição não fugiu do modelo clássico de competências enumeradas à União e remanescentes aos Estados-Membros. Tratava-se de um modelo embrionário que pouco dosou o país de uma feição federal. A Constituição de 1934 foi de perfil muito mais centralizadora, o que adensou as competências da União em detrimento dos poderes de Estados. A grande inovação foi a inclusão das competências supletiva ou complementar adotadas por essa Carta. A Constituição de 1937 dispensa comentários, pois instituiu, na verdade, um Estado unitário descentralizado. A redemocratização do país que originou a Constituição de 1946 retornou à técnica de poderes enumerados, remanescentes. A Carta de 1967 foi novamente centralizadora em detrimento das esferas locais. Problema este que foi consertado com a atual Constituição quando, inclusive, tivemos a inclusão dos Municípios como entes federados.

No entanto, o dilema de estabelecer regras em uma federação do tamanho da brasileira, que é constituída de entes federados com a união dos 27 Estados-Membros e os 5.548 Municípios, não é tarefa fácil. Dessa forma, a adoção de regras claras, de controle de gastos públicos e de paradigmas de gestão, é fundamental para garantir a estabilidade macroeconômica.

Há, no entanto, uma *rationale* que explica a forma como essas regras são impostas numa federação. Diante das diversidades de um Estado federal como o nosso, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa é, sem dúvida, difícil. O Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares, e técnicos do BNDES, a esse respeito, comentam a posição da CEPAL¹²:

¹² TAVARES, Martus Antônio Rodrigues et al. *Princípios e Regras em Finanças Públicas: A Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: < www.federativo.bndes.gov.br > . [22 jun. 2000].

A CEPAL (1998) ressalta que, como o pacto fiscal é o resultado de um processo histórico de consolidação de instituições políticas e sociais, não se deve esperar que seja fácil obter de imediato consensos ou coalizões duradouras sobre questões controversas como a extensão e a intensidade das intervenções do Estado na economia e a distribuição pela sociedade do financiamento da política fiscal. Ao contrário, as mudanças são lentas, difíceis, demandam o equacionamento político de pressões que muitas vezes não são detidas por restrições orçamentárias e acabam originando vazamentos justamente naqueles pontos onde a flexibilização é maior.

Logo, empreender uma mudança desse porte é tarefa complexa, ademais, o custo político e administrativo de uma federação é bastante elevado. Assim, a estrutura do federalismo fiscal no Brasil tem dificultado um controle efetivo sobre os resultados fiscais de Estados e Municípios, o que se revela mais difícil quanto maior for o grau de descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. A discussão sobre a questão passa pela análise do chamado *federalismo fiscal*. O tema é polêmico, posto que se insere na questão da descentralização fiscal. De fato, boa parte da doutrina vislumbra problemas para implantar modelos de controle macroeconômicos e políticas de estabilização em federações descentralizadas como a nossa. Voltaremos ao tema adiante.

Logo, a inclusão dos Municípios como entes federados representa uma característica ímpar do federalismo brasileiro. Quais os argumentos que levaram a tal inclusão e como isso repercutiu em questões fiscal e de ajuste de contas públicas.

6 O Município e o novo modelo de gestão fiscal

Já podemos perceber que o federalismo brasileiro apresenta uma variante cíclica. Isso faz com que o modelo federal adotado possa ser chamado de "federalismo pendular", ou seja, em períodos democráticos a descentralização de poderes se dá de forma mais enfática. Por outro lado, em períodos de centralização política há uma mitigação da Federação com uma maior concentração de poderes para a União em detrimento das outras esferas federais.

Isso é sentido de forma mais impactante na transferência de recursos para os entes subnacionais. Assim, em períodos mais

democráticos e descentralizadores, os recursos disponíveis para Estados e Municípios foram substancialmente incrementados. Melo¹³ nos mostra esses dados no que se refere à Constituição de 1988:

Com a nova Constituição, os governos locais aumentaram sua participação na receita fiscal significativamente. A participação dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto que para os estados se elevou de 24,3% para 31%, respectivamente. A receita tributária disponível (inclusive transferências) dos municípios passou de 2,5% em 1980 para 4,1% do PIB já em 1990.

Esse fenômeno de descentralização de recursos para os entes subnacionais reflete dois fenômenos que repercutiram fortemente na Constituinte de 1988. Em primeiro lugar, a idéia de que o *locus alocativo* ótimo dos recursos públicos seriam as comunidades locais. Tal idéia é intuitiva, muito embora teorizada por intelectuais respeitados¹⁴. É no Município onde todos vivem e é o gestor local, junto com a comunidade que pode, com mais proficiência, eleger as prioridades locais. Além disso, desde o final dos anos 70 cresceu muito no Brasil a corrente municipalista, capitaneada por uma grande quantidade de instituições que prestavam auxílio técnico a essas localidades. Por fim, do ponto de vista político, as elites locais foram bem incisivas na defesa dos interesses na Constituinte de 1988, ao passo que o frágil e pouco legítimo Governo Sarney pouco ou nada fez em defesa dos interesses fiscais da União.

Tal fenômeno é historiado por Afonso¹⁵:

A partir da década de oitenta, à medida que o sistema político se abria, foi iniciado um movimento de desconcentração de receitas tributárias. O processo culminou com a Assembléia Constituinte de 1988, que se caracterizou por consolidar uma ampla redistribuição de recursos tributários, com grande autonomia sobre sua utilização, em benefício dos Estados e, principalmente, Municípios.

Por outro lado, a Constituição de 1988 não previu meios para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos e

¹³ MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": Efeitos Perversos da Descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20.

¹⁴ MELO, op. cit.

¹⁵ AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro. In: *Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro: Teoria, Prática e Polêmica*. São Paulo: Revista dos Tribunais. (No prelo).

despesas. Dentre outros fatores, as profundas disparidades regionais, seja do ponto de vista econômico e de padrão de financiamento público, tornaram extremamente difícil articular e padronizar a atuação de cada uma das três esferas de governo nas diferentes regiões e localidades do país.

O arranjo institucional estava feito com a ampliação das competências tributárias próprias, além de um engenhoso mecanismo de repartição de receitas tributárias entre os entes da Federação, conhecido como Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹⁶. É bem verdade que ao passo que houve um aumento de recursos, também os encargos foram acrescidos com a responsabilidade da prestação de boa parte dos serviços públicos devidos à sociedade.

O resultado disso tudo é curioso. O aumento dos recursos não foi capaz de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. Ineficiência, incapacidade administrativa ou simplesmente descaso culminaram com uma situação de descontrole financeiro e leniência com a coisa pública. Ademais, o aumento de recursos públicos foi um incentivo poderoso para o grande aumento de Municípios no período, numa ótica perversa, cujas despesas cresciam substancialmente para um mesmo patamar das receitas. Tavares¹⁷ comenta o fenômeno:

Entre 1993 e 1997, foram incorporados 534 novos municípios ao rateio de FPM, provocando uma redistribuição estimada em R\$560 milhões, restritos a cada unidade da Federação. Ou seja, quando se cria um novo município se retira um fatia do FPM das prefeituras preexistentes, pois a legislação assim determina. Obviamente que essa progressiva perda de receita vai incorporando dificuldades financeiras adicionais aos administradores públicos. Ressalte-se que esse processo de multiplicação de municípios não é igual ao "milagre dos pães". Ele leva à situação paradoxal em que cresce o "bolo" nacional do FPM, mas não aumenta tanto e pode até diminuir o repasse para as prefeituras existentes.

Dessa forma, diante, entre outras coisas, do diagnóstico de que a descentralização fiscal inaugurada em 1988 não foi suficiente para maior eficiência do gasto público, o governo Fernando Henrique Cardoso implementou um ousado programa de reestruturação fiscal

¹⁶ Criados originalmente na Reforma Tributária de 1967.

¹⁷ TAVARES, Martus. *Aspectos da Questão Federativa no Ajuste Fiscal*. Disponível em: < www.adenauer.com.br/html/textos >.

que culminou com o “deslocamento” do pêndulo fiscal mais uma vez em favor da União. As ações são várias e já foram enumeradas desde as reformas constitucionais até o programa de ajuste fiscal.

Convém observar que esses fenômenos vêm forçando a União a estabelecer um comportamento defensivo. Nesse sentido observa Queiroz¹⁸ que, nos últimos anos, tem crescido substancialmente a arrecadação das contribuições sociais por parte da União, exatamente pelo fato de que esses montantes não serão repartidos com esferas subnacionais. Um aumento substancial do IPI, por exemplo, repercutiria sobremodo nos Fundos de Participação. Não há interesse da União nesse tipo de proposta.

Por outro lado, cresceram as transferências voluntárias (sobremodo convênios) repassadas pela União a Estados e Municípios. Tais transferências, em essência, teriam a função de fechar o *gap fiscal* e dirimir distorções intrínsecas do sistema tributário¹⁹. No entanto, se transformaram em “moeda política” ensejando a “preguiça fiscal”, sobretudo nos Municípios que foram grandes beneficiados por esse mecanismo, muitas vezes perverso, de redistribuição de recursos. Nesse sentido, Mendes²⁰: “Em 1997, 27% das receitas da União foram transferidas para Estados e Municípios. Em 1996 10% dos Municípios simplesmente não arrecadaram qualquer imposto. Em 89% dos Municípios as transferências federais e estaduais representam 95% ou mais das receitas totais”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veda as transferências voluntárias para os entes que não cumprirem os ditames da lei. Essa é a principal sanção institucional contida na LRF. Ocorrerá, por exemplo, se o ente federado não instituir e arrecadar todos os impostos de sua competência (LRF, art 11, §1º), também estarão impedidos de receber esses tipos de transferências os entes que, estando acima dos limites de despesa de pessoal, não promovam o devido ajuste nos prazos

¹⁸ QUEIROZ, Francisco. Servidores Públicos e o Fim do Regime Jurídico Único. In: *Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro: Teoria, Prática e Polêmica*. São Paulo: Revista dos Tribunais. (No prelo).

¹⁹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 170.

²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade na Alemanha. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 163, jun./set. 1993.

definidos (LRF, art. 23, §3º). Da mesma maneira, esta sanção incidirá sobre os entes que não conseguirem cumprir os limites de dívida pública (LRF, art. 31, §2º). Vê-se, pois, pela importância das transferências voluntárias para os entes subnacionais, uma tentativa de "tutela" do Governo Federal sobre a gestão fiscal dos Estados e Municípios. Tanto é assim que o jornal *Folha de S.Paulo* (02.11.2001) noticiou:

Por não cumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal, 1.747 municípios estão proibidos de receber verbas de convênios, acordos e contratos da União (transferências voluntárias) e de realizar empréstimos ou financiamentos com bancos federais. A proibição vale para as prefeituras e seus órgãos vinculados, inclusive empresas estatais e sociedades de economia mista. Além das transferências e das operações de crédito, estão suspensos os repasses da compensação previdenciária do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) para as prefeituras.

Segundo o secretário de Previdência Social, Vinícius Pinheiro, desde ontem essas punições estão em vigor para as cidades que não têm o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Estão excluídas apenas as suspensões de transferências voluntárias nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Dentro desse contexto, entendemos que a Federação brasileira, diante do novo modelo de gestão fiscal, caminha para uma nova e inédita fase. Todas essas medidas, antes de serem pura e simplesmente inconstitucionais, por afronta ao princípio da Federação, sinalizam um novo momento em que padrões de responsabilidade e governança serão imperativos para transferência de recursos federais e cruciais para a sobrevivência dos entes subnacionais.

Assim, dois questionamentos devem ser feitos: O modelo de gestão fiscal colocará em xeque o fenômeno da descentralização fiscal no Brasil? E determinará o colapso do modelo federal pulverizado mediante a falência fiscal, sobretudo, dos pequenos Municípios? Para responder a essas questões cabe adentrar o estudo do federalismo fiscal.

7 Federalismo fiscal

A discussão só pode prosperar mediante uma definição dos parâmetros e características básicas do federalismo fiscal. Entende-se como tal, uma subdivisão do estudo das finanças públicas, que

busca, sob o aspecto normativo e econômico, estudar o mecanismo de transferências de recursos entre os entes federados, quais os objetivos de tais transferências e os resultados para o aumento da eficiência econômica. Além disso, o federalismo fiscal preocupa-se com o bem-estar e a equalização fiscal, aqui entendida como ajuste macroeconômico²¹. Para Conti²², o federalismo fiscal seria "o estudo da maneira pela qual as esferas de Governo se relacionam do ponto de vista financeiro, que podemos denominar de federalismo fiscal. Engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia de seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas".

Assim, em federações, os problemas clássicos de eficiência e equidade na tributação, além da adequação da distribuição de recursos às demandas comuns, são associados a questões cruciais derivadas da existência de vários níveis de Governo, a saber: a) estrutura eficiente do sistema de competências tributárias; b) atribuição equilibrada de encargos entre níveis de Governo; e c) formatação eficiente de um sistema de transferências governamentais.

Quanto ao primeiro ponto, é pedra de toque da construção da federação a atribuição de competências. No que se refere à Constituição brasileira, o quadro traçado em 1988 parece imutável, posto que a atribuição de competências é preservada pelo manto das cláusulas pétreas pelo simples fato de que sua desvirtuação pode ferir de morde o desenho da federação.

A segunda questão — atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo — é ponto-chave para a discussão do federalismo fiscal. Trata-se da questão da descentralização fiscal. Tal fenômeno se justifica pelo argumento de que o lócus municipal é onde as decisões de alocação de recursos é mais eficiente, posto que os

²¹ DATES, Wallace. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol XXXVII, Set. 1999, p. 1120-1149.

²² CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 25.

municípios, através dos dirigentes locais podem escolher se é mais adequado para o Município uma escola ou um posto de saúde. O Governo Central, dado o natural distanciamento da realidade local, encontra-se impossibilitado de definir a alocação de recursos sobre critérios maximizadores de eficiência ou bem-estar.

Do ponto de vista analítico, o fenômeno da descentralização fiscal no Brasil é curioso. Via de regra se determinam os encargos que devem ser suportados por cada ente federado e, em seguida, se discute as fontes adequadas de financiamento. No caso brasileiro, o movimento foi oposto: primeiro houve a descentralização financeiro-orçamentária para, em seguida, ser conduzida a descentralização de encargos. Prado²³ chama esse fenômeno de "lei de Say fiscal", pela qual a receita tende a gerar seu próprio gasto. Inclusive, é bom lembrar que o fenômeno parece não ser um privilégio do caso brasileiro, conforme nos historia Vasquez²⁴.

O movimento de descentralização em muitos países da América Latina na última década cometeu esse erro fundamental. As receitas foram atribuídas aos governos subnacionais e as transferências determinadas antes de haver-se decidido que competências funcionais seriam transferidas do governo central para os governos subnacionais. Essas experiências resultaram em sistemas descentralizados fracos e governos centrais sobrecarregados na área fiscal, que, em muitos casos continuaram a assumir as responsabilidades de gastos com menos recursos.

Paralelamente a isso, há argumentos contundentes em favor da centralização fiscal²⁵. Receitas centralizadas facilitam o controle macroeconômico por parte do Governo Central, sendo importante fator para políticas de estabilização. Pode também facilitar programas sociais mais vultosos pelos ganhos de escala e pela centralização diretiva e, por fim, pode ensejar mais eficiência diante de burocracias, em regra, mais capacitadas no âmbito federal.

²³ PRADO, Sérgio. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo, 2001. Disponível em: < www.federativo.bndes.gov.br >. (28.08.2003).

²⁴ VASQUEZ, Jorge Martínez. *A Atribuição de Responsabilidade pelas Despesas*. Cursos de Relações Fiscais Intergovernamentais, ESAF, FMI, Brasília, 1999, mimeo.

²⁵ BAHL, Roy. *Descentralização Fiscal: uma Perspectiva Mundial*. In: CURSO DE RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS, 3. Brasília: ESAF, 2000.

No entanto, sem dúvida alguma, o elemento mais contundente do federalismo fiscal é o mecanismo de transferências fiscais. Não existe um sistema universal e ideal para formatação do mecanismo de transferências, mas sim determinados modelos que se adaptam às circunstâncias de determinado país. Um bom critério para classificação de transferências fiscais nos é dado por Prado²⁶, que as divide de acordo com os objetivos a serem perseguidos, saber:

- a) transferências como instrumento de política fiscal federativa;
- b) as transferências no orçamento cedente: legais *versus* discricionárias;
- c) as transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas.

No primeiro caso, essas transferências servem para atender a dois grandes objetivos de política fiscal: a devolução tributária e critérios redistributivos. No caso da devolução tributária, ocorre transferências dos níveis superiores de governo com o objetivo de ajustar verticalmente a capacidade de gasto do ente subnacional. São transferências neutras do ponto de vista fiscal, pois cada ente federado recebe de volta parcela correspondente à sua capacidade fiscal. São exemplos a cota parte do ICMS e a do IPVA.

O outro aspecto importante das transferências fiscais como instrumento de política fiscal é as transferências redistributivas. Nesse caso as diferenças intrínsecas entre os entes federados, tais como a irregularidade das suas bases tributárias e a eficiência da arrecadação, são transferências que têm o condão de funcionar como instrumentos de fechamento do "gap fiscal". A esse respeito, no nosso *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*²⁷ observamos:

A principal função de um sistema de transferências seria, então, tentar minimizar as desigualdades regionais diminuindo a distância entre o estado ótimo, ideal, de eficiência e eficácia do sistema de arrecadação concebido e o quanto, de fato, consegue ser arrecadado (lacuna ou gap fiscal). Tal mecanismo apresenta extrema importância nas federações assimétricas como a nossa e tem claramente um feição redistributiva.

²⁶ *Op. cit.*, p. 3.

²⁷ FIGUEIREDDO, *op. cit.*, p. 170.

As duas outras classificações das transferências fiscais (B e C) são as duas faces da mesma moeda. Traduzem a tipologia de transferências legais e discricionárias *vis a vis* transferências livres ou vinculadas. As transferências legais ou vinculadas se referem àquelas ditas estruturais, pois são incorporadas aos processos orçamentários subnacionais e contribuem pesadamente para que Estados e Municípios possam atingir os seus objetivos de despesa.

As transferências livres, discricionárias (as chamadas transferências voluntárias) assumem uma função emergencial de suplementação e ajustamento de curto prazo. Dado o seu caráter errático, não são captadas pelos orçamentos dos entes subnacionais, pois não ampliam os recursos disponíveis para orçamentação. Na verdade são transferidos mediante critérios erráticos, servindo, no mais das vezes, de moeda de troca em ações políticas. É fato, no entanto, que essas transferências podem dotar de maior flexibilidade de curto prazo, dando cobertura a gastos emergenciais ou mesmo investimentos de maior relevância e de maior monta.

Cumprе lembrar que o mecanismo de transferências voluntárias pode possibilitar ações conjuntas dos entes federados, considerando as externalidades intrinsecamente envolvidas em ações desse tipo.

Resta lembrar, sob a égide do federalismo fiscal, que também devem ser levados em consideração aspectos políticos, sociais e até culturais. Em última instância, os sistemas de transferências governamentais devem atender a aspectos de eficiência, redistribuição de renda e gerenciamento macroeconômico²⁸.

8 Novo modelo de gestão e descentralização fiscal

A questão fundamental é saber até que ponto a implantação do novo modelo de gestão fiscal vai cancelar a tendência atual da federação brasileira de refluxo do processo de descentralização fiscal. O desafio teórico é apontar tendências diante das profundas transformações.

²⁸ TER-MINASSIAN. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview. In: *Fiscal Federalism: in Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund (FMI), 1997, p. 21.

O novo modelo induz os entes subnacionais a aumentarem sua eficiência, não só na alocação de recursos, como também na otimização da arrecadação própria. Os efeitos positivos já se fazem sentir. Algumas experiências são marcantes: a descentralização e melhoria da qualidade do ensino fundamental via FUNDEF, as experiências locais de ações de saúde, sobretudo, a saúde preventiva, mediante programas de aplicação local como, por exemplo, o Programa Saúde da Família (PSF), que leva o profissional de saúde até as comunidades mais carentes e longínquas do país. Além disso, do ponto de vista democrático, os avanços são substanciais, abrindo canais para a participação popular e o controle social. Um bom exemplo disso é o orçamento participativo que amplia as instâncias de participação popular e discussão de alocação de recursos via proposta orçamentária.

Além desses fatores, outros exemplos são substanciais, a receita própria dos Municípios vem crescendo substancialmente nos últimos anos, conforme dados do Informe BNDES²⁹:

É importante destacar que os municípios vêm crescendo suas receitas próprias de forma impressionante. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, baseados nos balanços de fim do exercício fiscal de 1989 (1º ano após a nova Constituição) e 1996 (último existente), houve um crescimento, nesses sete anos, das receitas tributárias próprias de IPTU, ISS, ITBI, IVVC, TAXAS e CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA de 195%, enquanto que as transferências cresceram 88% (menos da metade), sendo de 114% o crescimento do ICMS e de 82% o crescimento do FPM. É de se destacar que esse crescimento ocorreu para todos os tipos de município sendo de 171% para municípios pequenos (até 50.000 habitantes), de 226% para os médios (de 50.000 até 200.000 habitantes) e de 186% para os municípios grandes (mais de 200.000 habitantes).

Trata-se de uma revolução silenciosa, ademais, do ponto de vista de melhoria de qualidade de gestão, os exemplos também são alvissareiros. Pululam pelo país esforços de capacitação e aparelhamento de servidores. São exemplos a atuação da Escola de Administração Fazendária (ESAF), em âmbito nacional, e o Tribunal de

²⁹ Ver *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. [3 jun. 2000].

Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), por meio da sua Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, que somente no ano de 2000 treinou e capacitou mais de 3.000 servidores de vários Municípios pernambucanos.

Diante desse diagnóstico, um aspecto merece destaque: vimos que a grande sanção institucional estabelecida pela LRF foi o não recebimento de transferências voluntárias pelos entes que não cumprirem uma série de dispositivos da LRF. Isso mostra, de forma incontestável, que estamos entrando numa nova fase do processo de descentralização fiscal no país, o que chamaria de "descentralização fiscal seletiva", fortemente calcada nas transferências voluntárias e submetidas a critérios muito mais rígidos.

Isso demonstra, em primeiro lugar, a forte influência do Governo Central no novo modelo e, o que é mais grave, a constatação de que padrões de eficiência e equilíbrio fiscal serão necessários e imperiosos para sobrevivência dos entes subnacionais. Logo, não nos parece simples especulação acreditar que a imposição do novo modelo imporá o redesenho do federalismo brasileiro e um "enxugamento" da federação, com a fusão de Municípios absolutamente incapazes de "andar com as próprias pernas" do ponto de vista fiscal.

Os rigores da LRF demonstram um novo enfoque do federalismo brasileiro. Os entes federados que não cumprirem os ditames de equalização fiscal serão duramente penalizados, sobretudo pela interrupção do fluxo de transferências voluntárias (sobretudo convênios) do Governo Federal para esses Estados e Municípios. Sendo assim, as referidas transferências passam a ser uma espécie de "prêmio" para aqueles que venham a promover uma trajetória de ajuste fiscal. Trata-se de fenômeno que chamaríamos "federalismo seletivo".

Esse fenômeno do "federalismo seletivo" traz ínsito dois aspectos básicos. Em primeiro lugar, a perseguição contumaz da estabilidade macroeconômica mediante o diagnóstico do desajuste estrutural dos entes subnacionais. Além disso, cabe registrar a postura do Governo Federal nos anos FHC (reforçada no governo Lula) do "fiscalismo", ou seja, a eleição ajuste macroeconômico como fim e não meio do atingimento de outras metas importantes.

Esse redesenho da federação, embora pareça estar distante, pode ter como embrião o fenômeno dos *consórcios municipais* que crescem em todo o país. Os consórcios municipais são entidades (geralmente assumindo a figura de sociedades civis sem fins lucrativos) destinadas à realização de ações conjuntas, para as quais os Municípios isoladamente não teriam condições de realizar, sobretudo, pelo fato de os investimentos para algumas ações serem vultosos e transcenderem a capacidade de investimentos desses entes. Os recursos para a manutenção dos consórcios podem advir de receitas próprias ou de contribuições dos consorciados (o que é mais comum), essas contribuições podem ser igualitárias ou não, dependendo do que dispuser os estatutos de criação.

Por fim, a lenta, porém constante, transformação da federação brasileira é fruto da artificialidade do modelo e da pouca seletividade (para não dizer permissividade) na criação de Municípios pós 1988, que mais atenderam a interesses políticos locais do que a reais interesses de melhoria da qualidade da gestão pública e atendimento das demandas da sociedade.

9 Conclusão

Vimos que a história do Brasil, nos últimos anos, demonstra um descontrole fiscal, déficits imoderados e descaso com a boa gestão da coisa pública, que levaram o país a uma situação insustentável. Dessa forma, vem sendo empreendida uma série de reformas com o intuito de estabelecer um novo modelo de gestão fiscal no Brasil. Tais reformas culminaram com a edição da Lei Complementar nº 101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa Lei apresenta profundos impactos no federalismo brasileiro, sobretudo no que se refere aos Municípios. A imperiosa necessidade da boa gestão fiscal e a "tutela" do Governo Federal sobre as finanças desses entes, via critérios rígidos de transferências voluntárias, fazem com que estejamos construindo uma transição para uma federação caracterizada por uma "descentralização fiscal seletiva", o que chamaríamos de "federalismo seletivo". Isso, antes de pôr em xeque a

autonomia dos Municípios, determina a obrigatoriedade destes cada vez mais envidarem esforços para se tornar "viáveis" do ponto de vista fiscal.

Caso parâmetros de viabilidade macrofiscais não sejam alcançados, inevitavelmente caminharemos para o "enxugamento" da federação brasileira, mediante mecanismos de fusão dos entes locais. Enquanto esse momento não é chegado, a experiência dos consórcios municipais, onde ocorre a soma de esforços de vários Municípios para o atingimento de fins comuns, pode ser considerada como o embrião desse processo.

Por fim, como dissemos no início, o tema é desafiador, importante e revestido de ineditismo, e para tanto se justifica o interesse de estudá-lo, aprofundando as pesquisas sobre federalismo, estabilidade macroeconômica e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referências

- AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro. In: *Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro: Teoria, Prática e Polêmica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- BAHL, Roy. *Descentralização Fiscal: uma Perspectiva Mundial*. In: CURSO DE RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS, 3. Brasília, ESAF, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 91, jul./set. 1986.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Direito Ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 22, n. 87, jul./set. 1985.

MALAN, Pedro. Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. Palestra proferida pelo Ministro da Fazenda. ESAF, 1999. (Conferência Internacional).

MANUAL de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. [3 jun. 2000].

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": Efeitos Perversos da Descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade na Alemanha. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 163, jun./set. 1993.

OATES, Wallace. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, set. 1999, p. 1120-1149.

PRADO, Sérgio. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo, 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. (28.03.2003).

QUEIROZ, Francisco. Servidores Públicos e o Fim do Regime Jurídico Único. In: *Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro: Teoria, Prática e Polêmica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

TAVARES, Martus Antônio Rodrigues et al. *Princípios e Regras em Finanças Públicas: A Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br> [22 jun. 2000].

TAVARES, Martus Antônio Rodrigues. *Aspectos da Questão Federativa no Ajuste Fiscal*. Disponível em: <www.adenauer.com.br/html/textos>.

TER-MINASSIAN. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview. In: *Fiscal Federalism: in Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund (FMI), 1997.

VASQUEZ, Jorge Martinez. *A Atribuição de Responsabilidade pelas Despesas*. Cursos de Relações Fiscais Intergovernamentais, ESAF, FMI. Brasília, 1999, mimeo.