

**TÍTULO: O REGIME FISCAL BRASILEIRO VISTO NA  
PERSPECTIVA TRIBUTÁRIA E FEDERATIVA.**

*Wander Marcondes Moreira Ulhôa*

[wanderulhoa@ufu.br](mailto:wanderulhoa@ufu.br)

*Professor Substituto do Instituto de Economia da Universidade  
Federal de Uberlândia e Doutorando em Economia – PPGE IE/UFU*

**Resumo:** O propósito deste artigo é demonstrar que do ponto de vista das diretrizes do regime fiscal brasileiro não houve mudanças nos seus fundamentos, no período de 2000 a 2015, independente do bloco de poder político que comandou o Estado. Por outro lado, sugerimos que ampliação do caráter discricionário da ação do Estado no período em tela foi razão, em grande parte, do incremento da arrecadação tributária, associada ao robusto dinamismo do ciclo econômico. Também argumentamos que a reversão do econômico restringirá a abrangência das políticas públicas, assim como desencadeará desequilíbrios fiscais sem precedentes nas contas fiscais das esferas subnacionais.

**Palavras-Chaves:** Estado, Regime Fiscal, Federalismo Fiscal e Políticas Públicas.

**Área Temática:** Políticas Públicas

## 1. INTRODUÇÃO

“O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado, simples assim. Trata-se, portanto, de uma história extremamente política e cultural, associada às especificidades de cada história nacional e dos abismos próprios de cada país”.

Thomas Piketty, O Capital no Século XXI

O padrão de desenvolvimento das relações capitalistas e do processo de acumulação, de modo algum pode ser entendido desassociado da formação do Estado capitalista. Isso significa que a reprodução ampliada do sistema econômico não se faz única e exclusivamente pelo ordenamento jurídico ou coercitivo-militar, mas, sobretudo, em razão do arcabouço fiscal, do sistema de crédito público e, não menos importante, da constituição da dívida pública. No caso da dívida pública, em específico, é imprescindível reconhecer sua importância enquanto instrumento privilegiado de ampliação e sustentação no processo de acumulação de capital. Eis, por isso, o porquê de Marx (1997) a ela se referir como “*uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitivas*”.

Do ponto de vista da experiência histórica, especialmente, a partir do século XX, não se pode pensar o desenvolvimento capitalista sem entender a abrangência e a intensidade do Poder do Estado, no sentido de promover, coordenar e/ou estimular a produção capitalista, assim como de constituir instrumentos necessários à manutenção do nível de renda e emprego. Numa palavra, é a expansão do gasto público, notadamente, por meio dos gastos sociais e do investimento público como instrumento privilegiado para mitigar as flutuações do investimento privado que ancorou, dentre outros motivos, o crescimento das economias capitalistas no II pós-guerra.

De modo semelhante, não se pode negligenciar que a ampliação dos gastos sociais (assistência social, educação, saúde, habitação, previdência, transferência de renda, entre outros) constituiu num poderoso instrumento para ampliar e manter as condições de vida e emprego, cujas repercussões na redução dos níveis de pobreza e no processo de distribuição de renda e de riqueza não têm precedentes no modo de produção capitalista. Na Tabela 1 é possível observar o quão importante ainda são os gastos sociais *vis-à-vis* aos gastos totais.

**TABELA 1: GASTOS PÚBLICOS PAÍSES SELECIONADOS (MÉDIA: 2000-2010, % PIB)**

	EUA	Alemanha	França	Reino Unido	Total OCDE
<b>Total dos Gastos Públicos*</b>	<b>35,4%</b>	<b>44,1%</b>	<b>51,0%</b>	<b>42,1%</b>	<b>38,7%</b>
<b>Gastos Sociais</b>	<b>22,4%</b>	<b>30,6%</b>	<b>34,3%</b>	<b>26,2%</b>	<b>25,1%</b>
Educação	4,7%	4,4%	5,2%	4,8%	4,9%
Saúde	7,7%	7,8%	7,1%	6,1%	5,6%
Previdência	6,0%	10,1%	12,2%	4,8%	6,5%
Renda de Transferência**	2,7%	3,9%	4,8%	4,9%	4,4%
Outros Gastos Sociais***	1,3%	4,4%	5,1%	5,7%	3,7%
<b>Outros Gastos Públicos</b>	<b>13,0%</b>	<b>13,5%</b>	<b>16,7%</b>	<b>15,9%</b>	<b>13,6%</b>

Fonte: PIKETTY, 2014.

\* Incluem todos os desembolsos públicos, exceto juros da dívida pública;

\*\* Não inclui aposentadoria;

\*\*\* Incluem gastos sociais com idosos, portadores de deficiência, habitação, etc.

É bem verdade, entretanto, que nada disso seria possível sem a expansão das bases fiscais do Estado<sup>1</sup>, conforme exposto na Tabela 2. Neste aspecto, o importante a apreender não é o fato de que as receitas crescem *pari passu* às necessidades dos gastos públicos, mas também pelo uso racional e eficiente do sistema fiscal como forma de distribuição de renda e de riqueza e, não menos importante, favorecendo o sistema produtivo e a geração de emprego e renda. Em resumo, o expressivo incremento das receitas fiscais dos Estados atuou num duplo sentido, pois, de um lado, gerou as bases para financiar os gastos públicos sem que se tornasse um fardo ao processo de acumulação de capital e, de outro, usou o sistema fiscal para distribuir renda e riqueza.

**TABELA 2: RECEITAS FISCAIS – PAÍSES E PERÍODOS SELECIONADOS  
(MEDIDA POR DÉCADA, % PIB)**

	<b>EUA</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>Suécia</b>	<b>França</b>
<b>1870</b>	7%	8%	8%	8%
<b>1900</b>	6%	10%	9%	9%
<b>1920</b>	11%	21%	13%	14%
<b>1940</b>	24%	30%	21%	21%
<b>1950</b>	27%	36%	28%	31%
<b>1960</b>	28%	35%	37%	35%
<b>1970</b>	30%	38%	47%	39%
<b>1980</b>	31%	41%	54%	46%
<b>2010</b>	31%	40%	54%	49%

Fonte: PIKETTY, 2014.

É nesta perspectiva, portanto, que se consolida a intervenção do Poder do Estado no sentido de mitigar as desigualdades de renda e de riqueza e, por consequência, expande o bem-estar e consumo das massas, o que é realizado desonerando a renda e o consumo das classes de menor poder aquisitivo. Além disso, amplia-se a tributação nas rendas elevadas, com altas alíquotas de imposto de renda e impostos sobre a propriedade, por exemplo. Não é sem propósito que o próprio Keynes (1996, p. 341) havia diagnosticado os ganhos desta política:

Desde o fim do século XIX, a tributação direta — imposto sobre a renda e sobretaxas, e impostos sobre as heranças — vem conseguindo realizar, especialmente na Grã-Bretanha, considerável progresso na diminuição das grandes desigualdades de riqueza e de renda.

Dessa forma, a condução das políticas públicas, especialmente, as de natureza fiscal apresenta repercussões relevantes no sistema econômico e social<sup>2</sup>. Assim, as políticas de Estado exercerão preponderante influência no processo de

<sup>1</sup>A rigor, “(...) o processo de construção de um Estadofiscal e social foi, em todos os países desenvolvidos de hoje, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento. Todas as experiências históricas sugerem que com apenas 10-15% da renda nacional em receitas fiscais é impossível ir muito além das funções soberanas tradicionais: sedesejam que a polícia e a justiça funcionem corretamente, não sobra muita coisa para financiar a educação e a saúde” (PIKETTY, 2014:610).

<sup>2</sup>De acordo com PIKETTY (2014:598), “(...) o desenvolvimento do Estado fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social”. Na verdade, Piketty deseja ressaltar que a expansão das bases fiscais do Estado explica-se, em grande parte, em razão das despesas de caráter social e assistencial.

acumulação e nas decisões dos agentes privados, podendo deprimir ou acentuar as flutuações da demanda efetiva. Trata-se de reconhecer, portanto, a importância da ação do Estado como sendo capaz de induzir (convencer) os homens de negócios (o empresário capitalista) que os níveis de demanda agregada serão mantidos e/ou ampliados, nem tanto em razão da magnitude do gasto público (ou do déficit), mas pela crença de que ele – o Estado – é capaz de intervir (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Não por acaso, as proposições de Keynes pretendiam assegurar por meio da intervenção do Estado, notadamente, via política fiscal, mecanismos que permitissem atenuar a arbitrária e desigual distribuição de renda e de riqueza. Nesse contexto, não podemos negligenciar a importância das políticas de Estado, visto que sua relevância reside no fato de se constituir como um mecanismo privilegiado para enfrentar os padrões iníquos de distribuição de renda e de riqueza. Diante do fato, nos explica Keynes (1996, p. 342, grifo nosso):

Supondo que o Estado aplique o produto destes impostos [sobre herança] em suas despesas comuns, de modo que os impostos sobre a renda e o consumo se reduzam ou anulem correspondentemente, **é naturalmente inegável que uma política fiscal de altos impostos sobre heranças faz aumentar a propensão da comunidade a consumir.** (...) O nosso raciocínio leva-nos, desse modo, à conclusão de que, **nas condições contemporâneas, a abstinência dos ricos mais provavelmente tolhe do que favorece o crescimento da riqueza.** Fica assim invalidada uma das principais justificativas sociais da grande desigualdade da riqueza.

É importante destacar, finalmente, que a construção do Estado do Bem Estar Social foi resultado das particularidades históricas que se relacionam, por um lado, com a I e II Guerra Mundial e, não menos importante, com a Grande Depressão de 1929. Por outro, com o arcabouço jurídico, seja fiscal seja monetário-financeiro, desenvolvido pelas economias capitalistas avançadas no II Pós-Guerra, que se ancorou, em grande medida, no arranjo institucional de Bretton Woods. Isso, sem dúvida, associado a todas as dimensões que desencadearam o profícuo período de desenvolvimento econômico e social.

Estamos enfatizando, pois, que o Estado como instituição de coordenação, associado aos demais aparatos institucionais (inclusive privados), pode guiar o processo de desenvolvimento econômico e social no sentido de reduzir as desigualdades de renda e de riqueza, assim como “moldar” e/ou “condicionar” as estruturas de mercado obstando ganhos de monopólio e/ou comportamentos avessos ao progresso tecnológico. Numa palavra, o aparato (público) de governança (orientador e indutor) é intrínseco aos processos de desenvolvimento econômico e social bem sucedido.

Nesse contexto, há de se considerar que não se trata de embaraçar os mecanismos de mercado, mas de reconhecer que ele é insuficiente para prover as necessidades humanas, assim como é imprescindível estabelecer parâmetros de competição entre os agentes econômicos sob pena de sobrepor a lógica privada aos interesses coletivos. Ademais, é necessário reforçar o argumento que o mercado em toda sua extensão é uma construção social, sendo que os resultados – na forma de salários e/ou lucros, por exemplo – nele gerados, de modo algum, podem ser creditados unicamente a indivíduos e/ou empresas. Em outras palavras, embora a riqueza seja de apropriação privada, ela é, antes de qualquer coisa, o resultado de intensas relações sociais (aprendizado, complementaridade, entre outros).

Ora, os parâmetros de funcionamento devem ser condizentes com a eficiência produtiva – progresso técnico – e, concomitantemente, devem garantir

formas equitativas de apropriação da riqueza, permitindo, assim, acesso aos bens e serviços necessários à manutenção da vida material e ao progresso tecnológico. De modo oposto, os cidadãos que não puderem prover a própria existência material ou, no caso em que seus ganhos forem insuficientes, deverão ser incorporados ao conjunto de políticas públicas. De forma semelhante, o arcabouço de políticas públicas pode (e deve) desempenhar funções guiadas pela macroestrutura institucional acelerando o progresso econômico, particularmente, por meio do processo de industrialização e de inovação tecnológica. Resumidamente, trata-se de reconhecer que o papel do Estado é condição *sinequa non* à aceleração do processo de industrialização e de inovação; do contrário, vale dizer, por vias do “livre mercado” seriam muitos lentas ou mesmo obstadas.

Desse modo, não é possível desconsiderar a importância da construção do aparato institucional público no sucesso de distintas experiências históricas que favoreceram as estratégias de desenvolvimento sistêmico, no sentido de induzir e/ou estimular o aparelho produtivo a mitigar as defasagens em relação aos padrões técnicos internacionais. Cabe destacar, ainda, que a intensidade e a abrangência é função do afastamento das “fronteiras tecnológicas” do sistema produtivo internacional, assim como das estratégias que se deseja perseguir do ponto de vista dos setores favorecidas pelo conjunto das políticas públicas (BAPTISTA, 1997). É neste contexto que, historicamente, as políticas industriais, econômicas e sociais, num amplo universo de políticas públicas, exerceram a primazia no processo de desenvolvimento econômico e social, até porque são por natureza interdependente e seus instrumentos não raro se confundem.

Diante do exposto, pode-se inferir até o momento, que, do ponto de vista da equidade social e do progresso econômico, quando se leva em conta o conjunto de políticas públicas é, a nosso ver, o regime macroeconômico nas suas diversas dimensões – fiscal, monetária e cambial – associadas às políticas sociais, que reúnem de forma abrangente os instrumentos capazes de modificar a realidade e impor parâmetros equitativos na perspectiva da distribuição da renda e da riqueza e, igualmente, na eficiência produtiva do mercado (WOLF, 2015).

Dentre as dimensões que nos interessa e que desempenham papel relevante no sentido de mitigar as desigualdades de renda e de riqueza e de ampliar as condições de vida nas economias avançadas, assim como pela relevância, do ponto de vista de mobilizar crescentemente recursos financeiros e assegurar instrumentos eficientes de intervenção estatal é, sem dúvida, a dimensão fiscal que assume a vanguarda das políticas públicas do ponto de vista histórico.

Em face de tal perspectiva e, não menos importante, do intenso debate a respeito do processo de concentração de riqueza no capitalismo contemporâneo, especialmente a partir dos anos de 1980, a assertiva de diversos intelectuais, instituições de natureza públicas e privadas, bem como determinados segmentos sociais, convergem para o fato de que a reversão ou arrefecimento daquele processo só é possível por meio de ações coordenadas pelos Estados Nacionais em âmbito mundial. Assim sendo, privilegiam o uso de instrumentos fiscais capazes de obstar o enriquecimento desmedido de uma pequena parcela da população em detrimento à maioria e, ademais, com repercussões nada desprezíveis sob as condições de vida e ao próprio processo de acumulação de capital (PIKETTY, 2014; BELLUZZO, 1995; IPEA, 2012).

Considera-se, portanto, que a experiência histórica das economias desenvolvidas é referência para nossos propósitos, pois, conforme destacamos nas passagens supracitadas, existem evidências suficientemente robustas, não só do

ponto de vista teórico, mas também empírico, demonstrando que os instrumentos fiscais contribuíram de forma sistêmica para elevar as condições de vida e garantiu padrões de distribuição de renda e de riqueza mais equitativos.

Neste contexto, a experiência brasileira assume especificidades importantes, especialmente se considerarmos as intensas transformações da economia brasileira dos últimos 20 anos, seja nas dimensões institucionais, políticas e produtivas, seja na dimensão social, em especial nos processos de distribuição de renda. Ademais, independente da dimensão que se possa privilegiar é incontestável que no decorrer de tal período, as políticas públicas sempre foram importantes, embora sofressem sérios revesses em determinados períodos.

Diante dessa assertiva é relevante destacar que, a partir de 2003, ocorreram modificações importantes no padrão de intervenção do Estado brasileiro e, por consequência, no próprio arcabouço das políticas públicas no sentido de influenciar/direcionar as decisões dos agentes econômicos e/ou alterar os parâmetros de mercado, *mas sem que se lograsse modificar o regime macroeconômico*<sup>3</sup>.

O pressuposto implícito naquela estratégia era de que o arcabouço político-institucional vinculado ao período imediatamente anterior (1995-2002) era insuficiente e, em grande medida, foram desconstruídos. Na verdade, a crença daquele período convergia para o pressuposto de que as condições do desenvolvimento econômico e social não se relacionavam necessariamente à execução das políticas públicas, ao contrário, presumia-se que as alocações eficientes eram dadas pela égide do mercado. Tanto é assim que:

No período FHC havia o entendimento que a função do Estado na economia é criar a infraestrutura jurídica e institucional que permita aos diversos mercados funcionarem e a economia se desenvolver. **A natureza específica do processo de desenvolvimento não é atribuição do Estado.** Ela será resultado natural do processo. **Não é papel do Estado estabelecer quais setores devem ser priorizados e quais não devem.** Muito menos é papel do Estado interferir no processo de formação dos preços da economia que devem ser determinados pelo mercado. **É papel do Estado defender o interesse do consumidor** em inúmeras esferas principalmente regulando os serviços de utilidade pública que em geral organizam-se na forma de monopólios naturais ou grande oligopólios. Neste caso, o Estado tem que criar condições para que o setor privado invista e simultaneamente não aufera lucros exorbitantes (BARBOSA FILHO & PESSOA, 2014. grifo nosso).

É possível deduzir a partir da passagem supracitada que não se trata, obviamente, de negar a existência de políticas públicas – se assim fosse, não faria sentido o próprio Estado –, mas, reconhecer que a política econômica na sua dimensão fiscal, monetária e cambial exercia a primazia em relação às demais políticas públicas e *per se* assegurava as condições ao desenvolvimento (FRANCO, 1996). Não é coincidência, portanto, que a ação do Estado como agente coordenador e orientador da atividade econômica e social praticamente desapareceu, restando apenas programas e/ou estímulos dispersos no conjunto do aparelho de Estado.

De modo oposto, no período subsequente (2002-2010 e 2011-2015) as demais políticas públicas, especialmente, as de natureza social ganharam relevância

---

<sup>3</sup>Consideramos que o regime macroeconômico baseia-se naquilo que se convencionou chamar de “Tripé Macroeconômico”: Câmbio Flutuante, Metas de Inflação e Superávit Primário, o qual origina-se da ruptura da âncora cambial em Janeiro de 1999 e dos desequilíbrios fiscais causados, em grande medida, pelas elevação das despesas financeiras derivadas do endividamento público. Daí emerge a necessidade de estabelecer um novo regime fiscal cujas diretrizes deveriam estar em consonância com o regime macroeconômico.

com propósitos evidente de minimizar os padrões perversos de distribuição de renda, atuando também na perspectiva de geração de renda e emprego. Há que se destacar, ainda, a implementação de políticas públicas associadas às atividades produtivas. É o caso, por exemplo, do estabelecimento de diversas metas e/ou diretrizes para a política industrial. Finalmente, destacamos a ascensão das empresas e dos bancos estatais no sistema econômico, o que caracteriza uma nova face do padrão de intervenção contemporâneo. No caso das empresas estatais é importante ressaltar a ampliação dos investimentos e, no caso dos bancos públicos, a expressiva contribuição no crédito total da economia.

Do exposto podemos inferir que o *modus operandi* do Estado passa necessariamente pela natureza do Regime Fiscal. Cabe, portanto, sugerir que ao longo do período de 2000 a 2015, não houve mudanças no regime fiscal brasileiro, ao contrário, pode-se dizer que há aperfeiçoamento das normas institucionais. Daí não se pode concluir, entretanto, que as orientações estratégicas tenham sido idênticas aos governos do período: FHC (1999-2002), LULA (2003-2010) e DILMA (2011-2014). Assim, é imperioso reconhecer que a ação do Estado ganha contornos distintos, dado o caráter discricionário do Estado em manejar os instrumentos de gestão fiscal, embora os eixos estruturantes do regime fiscal sejam os mesmos.

## 2. OS FUNDAMENTOS DO REGIME FISCAL BRASILEIRO

O Regime Fiscal abrange um conjunto de instituições, regras e normas que se ancoram num determinado ordenamento jurídico estabelecendo, a partir daí, os procedimentos operacionais. Daí não se pode concluir, entretanto, que a operacionalidade de determinado regime fiscal não contenha algum grau de flexibilidade, podendo inclusive incorporar interpretações distintas a respeito das regras e normas estabelecidas (ROSSI, 2014). É assim que a ação do Estado sempre incorporará algum grau de arbitrariedade que dependerá mais das decisões políticas do que do arcabouço institucional.

Diante destas características observa-se que o ordenamento jurídico enquanto definidor das regras, normas e procedimentos operacionais sob os quais o Estado pode intervir são importantes, pois estabelece os parâmetros da ação pública. É o caso, por exemplo, da tributação que confere ao Estado o “poder de tributar”, em acordo com os dispositivos constitucionais e observando “sempre que possível” a capacidade econômica do contribuinte<sup>4</sup>. Neste caso específico – “sempre que possível” – observa-se o que já havíamos destacado anteriormente a respeito da flexibilidade operacional, assim pode-se privilegiar o incremento da carga tributária através dos impostos indiretos – regressivos – em oposição aos impostos diretos – progressivos.

Os parâmetros do Regime Fiscal Brasileiro foram estabelecidos com a sanção da Lei Complementar Nº: 101 de 04 de Maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas, regras e parâmetros para as finanças públicas – União, Estados e Municípios – no sentido de “prevenir riscos”, “corrigir desvios” e, notadamente, garantir o “equilíbrio das contas públicas” através das metas estabelecidas. Na verdade, a abrangência dos dispositivos da LRF modifica de forma relevante o *modus operandi* do setor público, visto que restringiu o espectro de manejo da política fiscal, especialmente, nos quesitos

---

<sup>4</sup>Neste caso nos referimos ao ART. 145, § 1º da Constituição Federal que estabelece: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

expansão da despesa, renúncia de receitas, das relações do Poder Executivo com as empresas e bancos estatais, de gastos de pessoal e endividamento público ao estabelecer limites máximos, bem como regras de transição para as Unidades Federadas que se encontravam com os limites além dos estabelecidos. A partir daí, pode-se concluir, então, que

“o uso de normas rígidas de acesso a operações de crédito e a definição de regras de endividamento permitiram à União ditar o comportamento das finanças dos entes subnacionais e centralizar o poder de formulação da política fiscal, impondo o ajuste macroeconômico condizente com o programa de governo. A perda de graus de liberdade forçou governadores e prefeitos a seguirem as diretrizes fiscais traçadas na esfera federal e alterou as relações de poder características do federalismo brasileiro mesmo nos tempos do regime militar” (LOPREATO, 2014:232)

Assim, do ponto de vista do ordenamento jurídico o Regime Fiscal passou a ancorar-se na LRF, além dos já estabelecidos dispositivos constitucionais, especialmente, do Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional: Princípios Gerais, Limitações do Poder de Tributar, Impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Repartição das Receitas Tributárias” – e do Capítulo II – “Das Finanças Públicas: Normas Gerais e Orçamentos”. E, finalmente, na Lei 4.320 de 17 de Março de 1964 que estabeleceu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do setor público brasileiro.

Diante deste espectro podemos afirmar, então, que o conjunto de características que define a ação do Estado brasileiro, a partir dos anos 2000 até o presente, baseia-se nos princípios acima delineados, assim como nas reciprocidades entre o regime macroeconômico e o regime fiscal<sup>5</sup>. Não é sem propósito que LOPREATO (2014:232), afirma que “a revisão do papel do Estado tornou-se o pilar do novo regime fiscal. O projeto de viés liberal promoveu importante reestruturação patrimonial e retirou espaço da ação estatal ao transferir para o setor privado a tarefa de dinamizar a economia”.

Todavia, é necessário deixar claro que o ordenamento jurídico *per se* não elimina o caráter discricionário da ação estatal, de maneira que com o passar do tempo é possível verificar que os instrumentos de natureza fiscal podem ser mobilizados em função de objetivos distintos. Tanto é assim que em determinados momentos, por exemplo, no início dos anos 2000, o regime fiscal concentrou-se essencialmente no processo de estabilização de preços e na sustentabilidade da dívida pública, ainda que os resultados não tenham sido satisfatórios. De maneira contrária, a partir de 2006, enfatizou a ampliação das despesas correntes – assistência social e previdenciária – e do investimento, especialmente, os realizados pelas empresas estatais, financiados, por sua vez, em grande medida, pelos bancos públicos.

Daí não se pode deduzir que a natureza do regime fiscal modificou-se simplesmente porque as estruturas do poder político alteraram-se. A rigor, sugerimos que o Regime Fiscal concebido a partir dos anos 2000 é exatamente o mesmo, independente do bloco de poder político que comandou o Estado no interregno de 2000 a 2015. Tanto é assim que o ordenamento jurídico que se

---

<sup>5</sup> É importante destacar que o regime fiscal também repercute nos fundamentos do regime macroeconômico. Tanto é assim que num episódio recente o Banco Central (2016:05) fez o seguinte apontamento: “Essa trajetória [de expectativas decrescentes da inflação] é claramente interrompida no final de agosto de 2015, coincidindo com eventos negativos, do ponto de vista das expectativas de inflação, relacionados à definição da política fiscal, consistente com o segundo movimento de desvalorização cambial observado em agosto e setembro, seguido de outro episódio de volatilidade ao final do ano”.

materializa no conjunto de instituições, normas, regras e procedimentos operacionais pouco se modificaram, a rigor, pode-se afirmar que houve aperfeiçoamento daquelas estruturas.

### 3. A DIMENSÃO TRIBUTÁRIA DO REGIME FISCAL BRASILEIRO

O aspecto marcante do Sistema Tributário Brasileiro (STB) nos últimos 20, sem dúvida, foi a expansão da base fiscal do Estado, demonstrando assim que o Estado se apropriou de uma parcela maior da riqueza social. Do ponto de vista, teórico pode-se argumentar que o Estado reforçou seus instrumentos de intervenção no sentido de modificar os parâmetros competitivos do setor produtivo, assim como os padrões de renda e de riqueza. Tal procedimento pode ocorrer em dois polos distintos, a saber: arrecadação e gastos. Entretanto, ambos se materializam, em grande medida, no chamado orçamento público<sup>6</sup>.

Não se pode perder de vista, entretanto, que os ganhos reais na arrecadação tributária podem ocorrer em prejuízo do sistema econômico e social, ainda que os efeitos possam ser bastante distintos. Em outros termos, a redução na renda disponível ocorre de forma assimétrica entre os diversos agentes econômicos, podendo, assim, acentuar o caráter progressivo ou regressivo do sistema tributário, cujas repercussões necessariamente afetam a distribuição de renda e de riqueza. É nesta perspectiva que os incrementos fiscais devem ser investigados.

Sendo assim, optamos por analisar a evolução da arrecadação tributária em dois períodos distintos (1995-2002 e 2003-2015). Isto se deve ao fato de que, em tese, estamos diante de dois projetos políticos bastante distintos, desta forma é necessário averiguar se os ganhos de arrecadação ensejaram alguma progressividade no STB.

É possível observar, considerando a Tabela 3, que do ponto de vista da arrecadação, entre 1995-1998, não há alterações substantivas, permanecendo a Carga Tributária Bruta (CTB) em, aproximadamente, 27% do PIB. No período subsequente (1999-2002), percebe-se incrementos sucessivos, sendo que ao final do período a CTB alcançou 32,4% do PIB. Se tomarmos, por exemplo, o período de 1995 a 2002, o incremento da CTB foi de 5,4% do PIB, ou ainda, um aumento real das receitas públicas de, aproximadamente, 20%.

**TABELA 3: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA: 1995 A 2002 (EM % PIB)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
27,0	26,4	26,5	27,4	28,4	30,4	31,9	32,4

Fonte: Coordenação de Finanças Públicas – DIMAC (IPEA, 2012, p.461)

No período de 2003 a 2013, conforme visualizado na Tabela 4, o incremento da CTB segue em ascensão, exceto para o ano de 2006 (33,9%) e no interregno 2009 (33,3%) e 2010 (33,53%), os quais estão associados a forte reversão do ciclo econômico em razão da crise externa (subprime).

**TABELA 4: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA\*: 2003 A 2013 (EM % PIB)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
31,41	32,68	34,02	33,99	34,50	34,53	33,30	33,53	35,30	35,86	35,95

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB), Elaboração Própria.

\* Inclui parcelamentos.

<sup>6</sup>A rigor, há outros instrumentos de intervenção estatal que não passam pelo orçamento público. É o caso, por exemplo, dos investimentos que são realizados pelas empresas públicas e a atuação dos bancos públicos.

É importante destacar que o aumento das receitas fiscais e as elevadas taxas de crescimento do PIB, especialmente, entre 2003 e 2010, explicam, em grande medida, os bons resultados das contas públicas, pelo menos do ponto de vista do resultado primário. Considerando esse mesmo período – 2003 a 2013 – o ganho é de 4,54% do PIB. Nesse sentido, contribuíram, entre outras medidas, com o incremento das alíquotas da COFINS. Igualmente, há fatores decorrentes da ampliação e formalização do mercado de trabalho.

A rigor, o aumento das receitas fiscais do Estado pode ser – ou deveria sê-lo – um componente importante para mitigar os efeitos da desigualdade de riqueza e de renda, pois, se privilegiasse os impostos de maior conteúdo progressivo, ou seja, os impostos sobre a renda e o patrimônio, os ganhos sociais haveriam de ser superiores aos custos. Desse modo, é preciso reconhecer que o incremento das receitas não é, de maneira alguma, um malefício socioeconômico, ao contrário, é um mecanismo poderoso e eficiente para estabelecer parâmetros distributivos mais equitativos, cujos efeitos na formação e expansão do mercado consumidor e no investimento são bastante virtuosos.

No caso do Brasil, entretanto, os incrementos das receitas fiscais, nas últimas duas décadas, independente do projeto político, em quase nada lograram modificar o padrão iníquo do sistema tributário, qual seja: de uma estrutura tributária bastante regressiva. Tanto é assim que quase metade da arrecadação persiste na incidência sobre bens e serviços, enquanto os tributos sobre a renda e a propriedade representam pouco mais que 1/5 da arrecadação total, conforme visto na Tabela 5.

**TABELA 5: PARTICIPAÇÃO POR BASE DE INCIDÊNCIA – CTB: 2003 – 2012 (EM %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Renda e Propriedade	21,86	20,51	21,90	21,82	22,71	23,83	23,36	21,94	22,72	21,69
Bens e Serviços	49,04	50,42	48,89	48,52	47,72	49,50	48,31	49,73	49,22	49,73
Folha de Salários	23,86	23,90	24,21	24,63	24,40	24,59	26,42	26,14	25,76	26,53
Outros Impostos*	5,24	5,17	5,00	5,02	5,17	2,07	1,91	2,20	2,30	2,01

Fonte: AVILA DE CASTRO *apud* RFB, 2014, p.

\* Inclui Transações Financeiras

Resumidamente, pode-se afirmar que, do ponto de vista da equidade, o incremento da carga tributária pouco ou nada alterou o seu comportamento histórico, reafirmando assim as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, até porque, os ganhos obtidos com os incrementos da arrecadação foram subordinados às premissas dos fundamentos macroeconômicos o que, via de regra, sanciona um padrão de distribuição de renda às avessas, seja na perspectiva da arrecadação ou do gasto.

Nesse sentido, perde-se a oportunidade de mitigar as desigualdades de renda e de riqueza e, por consequência, expandir o mercado de massas e os investimentos, o que poderia ser realizado desonerando a renda e o consumo das classes de menor poder aquisitivo e ampliando a tributação nas rendas elevadas, por exemplo, com alíquotas mais elevadas de imposto de renda e impostos sobre a propriedade. De modo análogo, os contínuos aumentos das receitas tributárias poderiam ser utilizados para estruturar o orçamento de capital, na medida em que, sob a análise de Keynes, exercem influência sobre a demanda efetiva. Pois bem,

O orçamento discricionário, ou de capital, seria a alavanca fiscal que o governo poderia ter a sua disposição para empurrar a economia em direção ao pleno emprego ou para mantê-lo. Este orçamento cobriria atividades de investimento que pudessem ser aceleradas ou desaceleradas de acordo com o estado geral dos negócios da economia. Por causa dos possíveis

longos hiatos entre a decisão de intervir e a implementação de um investimento, o governo teria como reserva planos prontos para executar, ao primeiro sinal de desaquecimento da economia (CARDIM DE CARVALHO, 1999, p. 273)

Dito isso, supõe-se que a arrecadação tributária, nos últimos 20 anos, induziu efeitos bastante adversos no sistema produtivo e social, pois, de um lado, pouco estimulou o investimento e o processo de inovação e, de outro, enfraqueceu a geração de renda e emprego. Sugere-se, assim, que os efeitos da arrecadação tributária sobre a demanda efetiva sejam contraproducentes, notadamente, se considerarmos como *proxy* a distribuição da CTB por faixa de renda. Vejamos, então, a Tabela 6.

**TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB) SEGUNDO FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO (SM)**

Renda Mensal Familiar	CTB - 2004	CTB - 2008	Dias Destinados ao Pagamento de Tributos
Até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
Mais de 30 SM	26,3	29,0	106
<b>CTB</b>	<b>32,8</b>	<b>36,2</b>	<b>132</b>

Fonte: IPEA, 2009, p. 4.

Consideramos, em síntese, que a expansão das receitas tributárias ocorre de forma desordenada, guiando-se assim por uma lógica diametralmente oposta aos princípios de equidade e, por consequência, ampliando os conflitos distributivos. Isso diminui a eficiência do sistema econômico, desencadeando um fato mais perverso: favorece a concentração de renda e de riqueza.

#### 4. A DIMENSÃO FEDERATIVA DO REGIME FISCAL BRASILEIRO.

Pode-se considerar que o processo de descentralização fiscal no período pós Constituinte de 1988 permitiu a descentralização de recursos em favor das esferas subnacionais, o que converge com as reivindicações daquelas esferas em oposição ao caráter centralizador da reforma tributária de 1966. De acordo com Prado (2006, p. 185), “[...] o subperíodo 1988-1992 assiste à mudança do patamar de arrecadação dos governos subnacionais, de cerca de 7% do PIB até 1988 para cerca de 9,5% a partir de 1990”. De modo semelhante, Oliveira (2010, p. 41) constata que “a participação da receita tributária disponível da União neste ‘bolo’ caiu de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto a dos estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos municípios, de 13,3% para 15,9% no mesmo período”.

Todavia, a partir do Plano Real ocorrerá novamente um processo de re-centralização fiscal ancorado primeiramente no Fundo Social de Emergência (FSE) e na expansão de tributos não partilhados com as esferas subnacionais. Assim, a autonomia política e orçamentário-financeira das esferas subnacionais perdeu-se novamente, assim como não conseguiu estabelecer arranjos federativos que pudessem contribuir para dirimir as heterogeneidades regionais. Nesta perspectiva, VERGOLINO (2013, p.16) afirma que:

“(…) o desenho federalista que perseguia a descentralização fiscal foi atropelado por problemas de natureza econômica e de competências, de tal sorte que o mecanismo de descentralização sofreu, com o passar do tempo, um processo de reversão, com tendência à centralização fiscal em favor da União”.

Num sentido oposto a União ampliou-se as transferências condicionadas às esferas subnacionais, precisamente, para os Municípios. Na verdade, este processo de ampliação e centralização da arrecadação em âmbito Federal permitiu que a União estabelecesse vínculos diretos com os municípios prescindido dos Estados. Para se ter ideia, em 2002 as transferências aos municípios equivaliam a 2,9% do PIB, sendo que em 2012 representavam 4,1%. Em relação aos Estados não houve alterações significativas, permanecendo inalterado (aproximadamente 2,3% do PIB).

Podemos observar, de acordo com a TABELA 7, a arrecadação própria e a receita disponível em todas as esferas nacionais. É nítido que os Municípios foram os grandes beneficiados neste processo, pois, de um lado, ampliaram sua arrecadação própria e, do outro, as transferências da União também aumentaram bastante.

TABELA 7: RECEITA DISPONÍVEL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 2002-2012

PARTICIPAÇÃO (%) NO TOTAL DA RECEITA DISPONÍVEL											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GOVERNO FEDERAL											
Arrecadação Própria	67,8	67,5	67,6	68,5	68,2	68,9	68,4	67,5	67,7	68,8	67,6
Receita Disponível	51,1	50,9	51,1	51,2	50,0	50,9	49,0	48,2	49,4	50,0	48,8
GOVERNO ESTADUAL											
Arrecadação Própria	27,1	27,3	27,2	26,5	26,5	25,8	26,3	26,8	26,5	25,5	26,2
Receita Disponível	28,9	28,9	28,7	28,5	29,0	28,2	28,9	29,0	28,4	27,6	28,0
GOVERNO MUNICIPAL											
Arrecadação Própria	5,1	5,2	5,3	5,1	5,3	5,3	5,3	5,7	5,7	5,8	6,2
Receita Disponível	20,0	20,3	20,3	20,3	21,0	21,0	22,1	22,8	22,2	22,4	23,2

Fonte: IPEA (2013, p. 245)

Do exposto, não se pode concluir que os municípios brasileiros tenham alcançado maior nível de autonomia financeira ou de gestão, ao contrário. De acordo PRADO (2007, p.67),

“Fica claro, portanto, que *um dos principais movimentos que afetou a adequação vertical, no período recente, decorreu da expansão, em última instância, do gasto controlado pelo governo federal, e executado pelos governos subnacionais*. Tendo sido esta a principal causa da descentralização do gasto na federação brasileira, e dado que ela se dá, como indicado acima, com diminuição da autonomia, *trata-se claramente de um processo de “descentralização centralizada”: a execução do gasto é descentralizada, mas a gestão e a definição das políticas se tornou mais centralizada*. O governo federal tem ampliado sua articulação financeira e administrativa com os municípios, aumentando a fragilização dos governos intermediários”.

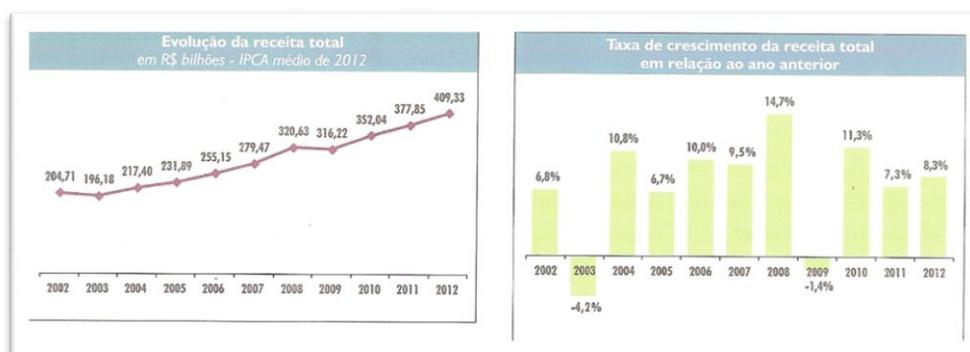
Percebe-se, então, que as esferas subnacionais, especialmente, os Municípios passaram a receber volume maior de transferências da União, permitindo

ampliar suas bases de influência política, assim como as transferências serviram de instrumento para compensar as perdas derivadas da arrecadação dos tributos não partilhados. O problema que emerge daí é que os recursos são direcionados aos programas estabelecidos pelo Governo Federal, o que, a rigor, reduz os recursos de livre movimentação orçamentária vis-à-vis aos recursos vinculados. Sendo assim, pode-se constatar que houve aumento da dependência das esferas subnacionais, especialmente, aquelas com frágeis bases econômicas, às transferências voluntárias e/ou específicas da União.

Nota-se, portanto, que a execução orçamentária dos governos municipais esta condicionada, em grande medida, aos programas estabelecidos pelo Governo Federal, o que reduz os recursos ordinários, vale dizer, de livre movimentação, até porque parte expressiva dos municípios brasileiros carece de base econômica própria para gerar receitas próprias. De acordo com estudo recente a respeito da Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros (FIRJAN, 2015), observou-se que 83% dos Municípios não geraram 20% da receita corrente líquida<sup>7</sup>. Verifica-se, então, uma dissociação entre o conjunto de receitas e a efetiva capacidade de arrecadação do tesouro municipal. É dentro desta perspectiva que desejamos pensar e contribuir com as discussões do Pacto Federativo.

Finalmente, não se pode negar que a descentralização ou “municipalização” em favor dos Municípios permitiu a expansão das receitas totais, assim como no período recente pode-se constatar o crescimento destas receitas em níveis bastante superiores às taxas de crescimento do PIB (FIGURA 1). Assim, a despeito do “engessamento” dos orçamentos municipais em função das receitas vinculadas não se pode negligenciar o fato que gestão orçamentário-financeira e administrativa dos municípios brasileiros são conduzidas, por vezes, de forma bastante temerária, que não raro impõe desequilíbrios às contas públicas que nada tem a ver com o arcabouço institucional do federalismo fiscal brasileiro, mas estão associados à má gestão da coisa pública.

FIGURA 1: EVOLUÇÃO E TAXA DE CRESCIMENTO DA RECEITA TOTAL: PERÍODO SELECIONADO



Fonte: Frente Nacional de Prefeitos (FNP): Multi Cidades: Finanças dos Municípios do Brasil (2013, p.7)

É bem verdade, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impôs limites ao ímpeto do gasto, notadamente, os gastos correntes (pessoal e endividamento) sem reciprocidade financeira, mas os resultados das contas públicas dos municípios brasileiros ainda estão distantes dos patamares que permitam, por exemplo, ampliar

<sup>7</sup>A metodologia adotada na pesquisa estabelece que as receitas próprias são equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Assim, os municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que geram 50% da RCL ou mais recebem 1,00 no IFGF Receita Própria; os demais resultados foram escalonados entre esses dois pontos.

os gastos com investimentos com recursos próprios. Tanto é assim que boa parte das despesas de capital dos Municípios de pequeno porte ocorre em razão das transferências de capital da União, especialmente, nos períodos eleitorais.

A rigor, quando se analisa as repercussões do regime fiscal brasileiro nas relações federativas, no período de 2000 a 2015, há nitidamente concentração de poder e recursos financeiros no âmbito da União, o que não se explica apenas em função da maior arrecadação federal, mas também em razão de um novo ordenamento jurídico estabelecido pela LRF. Vejamos o exemplo das operações de crédito.

As operações de crédito realizadas pelos entes federados deverão ser autorizadas pelo Tesouro Nacional e, no caso de antecipação de receita, a autorização caberá ao Banco Central. Também passou a exigir dos entes federados o cumprimento de alguns parâmetros fiscais estabelecidos na LRF, por exemplo, gastos de pessoal e resultado primário, entre outros, para a realização das operações de crédito. Não menos importante, é o dispositivo (ART. 40, § 1º) da LRF que permitiu que a União bloqueasse as receitas tributárias provenientes de transferências constitucionais, no caso de Estados ou Municípios inadimplentes.

Não é difícil perceber que este novo arranjo institucional restringiu bastante os instrumentos fiscais a disposição das esferas subnacionais, assim como impôs limites severos aos gastos públicos, notadamente, os referentes às despesas de pessoal e ao endividamento. Neste sentido, pode-se afirmar que: “O redesenho do arranjo institucional, com a adoção de rígidas regras fiscais, procurou regular as relações intergovernamentais, coibir o endividamento e frear o *déficit* das esferas subnacionais, construindo contextos de severo controle fiscal e ajuste permanente das contas públicas” (LOPREATO, 2014:231). Daí que se deve indagar este arranjo federativo é sustentável no longo-prazo? Considerando que as Unidades Federadas ficaram mais dependentes das transferências da União, quando da reversão do ciclo econômico, haverá possibilidade de manter o equilíbrio das contas públicas?

## ***5. BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA***

O caso do Município de Uberlândia é emblemático, pois a despeito do orçamento (2014) de R\$ 1,837 bilhões (TABELA 8), as transferências correntes representam R\$ 997,69 milhões. É bem verdade, que parte destas transferências não se subordina às vinculações como o é caso, por exemplo, das transferências relacionadas aos fundos de participação (transferências distributivas), exceto as vinculações estabelecidas em razão dos dispositivos constitucionais como educação (25%) e saúde (15%). De todo modo, se considerarmos apenas as receitas correntes (R\$ 1,67 bilhões) observa-se que as transferências correntes (R\$ 997, 69 milhões) representam 59,6%.

TABELA 8: RECEITA POR FONTE - 2014

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
<b>RECEITAS CORRNTES</b>	<b>1.673.147.517,00</b>
Receita Tributária	332.802.989,00
Receita de Contribuições	60.352.660,00
Receita Patrimonial	47.087.254,00
Receita de Serviços	145.738.540,00
Transferências Correntes	997.698.139,00
Outras Transferências Correntes	89.467.935,00
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>208.131.380,00</b>
Operações de Crédito	163.832.008,00
Alienações de Bens	17.007.912,00
Transferência de Capital	26.791.460,00
Outras Receitas de Capital	500.000,00
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>73.675.110,00</b>
Receitas de Contribuições	72.168.750,00
Outras Receitas Correntes	1.506.360,00
<b>DEDUÇÕES DA RECEITA</b>	<b>- 117.814.494,00</b>
FUNDEB	- 117.814.494,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.837.139.513,00</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual (Lei nº: 11.675, 27/12/2013, p. 13)

O problema é que as transferências estão condicionadas ao ciclo econômico, assim como podem ser utilizadas para fins de política econômica, por exemplo, com a redução das alíquotas de IPI que faz parte do FPM. A título de ilustração, o desempenho do FPM em 2012 vis-à-vis 2011 registrou queda de real de 2,2%, passou de R\$ 69,84 bilhões (2011) para R\$ 68,32 bilhões (2012). Conforme, destacamos anteriormente são os menores municípios os mais prejudicados, pois suas receitas estão bastante concentradas nas transferências do FPM.

Ademais, as dificuldades da execução orçamentária nos municípios podem ser apreendidas quando se analisa as “fontes e destinações de recursos das despesas”. No caso do Município de Uberlândia observa-se (TABELA 9) que os recursos de “livre movimentação” representam 34,79% (R\$ 639,1 milhões), dos R\$ 1, 837 bilhões, o que, a rigor, não é bem assim, pois há naquele volume as contrapartidas dos diversos convênios que são classificados na fonte “100”, assim como há recursos dos inúmeros fundos que também são classificados como recursos ordinários (fonte 100).

TABELA 9: FONTES E DESTINAÇÕES DE RECURSOS DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA CONSOLIDADO: 2014

Fonte	Descrição	Valor (R\$)	%
100	Recursos Ordinários	R\$ 639.103.358,00	34,79%
101	Vinculados à Educação	R\$ 146.084.000,00	7,95%
102	Vinculados à Saúde	R\$ 255.190.000,00	13,89%
103	RPPS - Previdência	R\$ 151.446.360,00	8,24%
118/119	FUNDEB	R\$ 160.000.000,00	8,71%
149	SUS	R\$ 141.683.154,00	7,71%
190	Operação de Crédito	R\$ 163.832.008,00	8,92%
	Demais Fontes	R\$ 179.800.633,00	9,79%
TOTAL		R\$ 1.837.139.513,00	100%

Fonte: Lei Orçamentária Anual (Lei nº: 11.675, 27/12/2013, p. 276)

O fato que desejamos demonstrar é que mesmo o Município de Uberlândia não sendo uma *proxy* para a realidade brasileira, pois possui ampla base econômica e elevado desenvolvimento econômico e social, ainda assim a capacidade do gestor público uberlandense de conceber políticas públicas municipais autônomas e realizar investimentos públicos com recursos próprios é bastante limitada, evidenciando, portanto, a forte dependência em relação aos recursos transferidos da União.

Neste sentido, pode-se afirmar, novamente, que a maior parte dos municípios brasileiros são absolutamente incapazes de financiar suas próprias políticas públicas, assim como suas necessidades de investimento. Não menos importante, é o fato que os micromunicípios passam ao largo da “escala mínima” exigida para a boa gestão da coisa pública, pois os fundos públicos (próprios e/ou transferidos) são insuficientes para instalar e/ou promover os serviços públicos ao cidadão, sobrecarregando os serviços das cidades limítrofes de porte maior.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista das diretrizes do regime fiscal brasileiro não há, a rigor, mudanças nos seus fundamentos, no período de 2000 a 2015, independente do bloco de poder político que comandou o Estado. Mas, consideramos que em distintas oportunidades ampliou-se o caráter discricionário da ação do Estado, no sentido de mobilizar os instrumentos de natureza fiscal em razão de objetivos distintos, associadas às especificidades dos projetos de poder, sem que os fundamentos fossem abandonados. Adicionalmente, sugerimos que ampliação do caráter discricionário da ação do Estado é razão, em grande parte, do robusto dinamismo do ciclo econômico e do crescimento da arrecadação tributária. Também argumentamos que a reversão do econômico restringirá o escopo da ação do Estado.

Consideramos, ainda, a expansão das receitas tributárias ocorreu de forma desordenada, guiando-se assim por uma lógica diametralmente oposta aos princípios de equidade e, por consequência, ampliando os conflitos distributivos, diminuindo a eficiência do sistema econômico e fragilizando o Pacto Federativo. Neste contexto, acreditamos que uma reforma tributária é condição necessária,

porém insuficiente, pois é vista fundamentalmente como estímulo à competitividade do que à equidade tributária e, por outro lado, como instrumento de expansão de receitas pelas esferas subnacionais do que pressuposto ao equilíbrio do Pacto Federativo. Argumentamos, por fim, que a discussão fundamental da carga tributária não é de volume, mas da distribuição desigual do ônus tributário que é suportado pelo “andar de baixo”.

Ademais, a concentração de recursos na órbita federal deteriora os resultados das contas públicas das esferas subnacionais, especialmente, dos Municípios em razão da elevada dependência das receitas transferidas, pois nos momentos de reversão do ciclo econômico a tendência dos recursos transferidos vinculados ou não é reduzir. Ademais, as exigências da expansão do produto, não raro, impõem a necessidade de estabelecer desonerações fiscais que também são suportadas pelos Municípios e os Estados em função da partilha de tributos.

Em face do exposto, pode-se esperar a seguinte tendência das contas públicas das esferas subnacionais: quando da expansão das receitas os gestores públicos aumentam as despesas, especialmente, de caráter continuado, o que acentua novamente os desequilíbrios das contas públicas, visto que não poderão eliminá-las ou diminuí-las quando houver queda da arrecadação.

## *7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

AVILA DE CASTRO, F. Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição. Departamento de Economia da UNB, 2014. 115p. (Dissertação, Mestrado em Economia do Setor Público).

BACEN. Banco Central do Brasil. [CARTA ABERTA]. 08 de Janeiro de 2016, Brasília. BARBOSA FILHO, N. H. Brasília. 13f. Carta Aberta de que trata o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

BARBOSA FILHO, F. H. & PESSOA, S. Desaceleração Recente da Economia. In: Sob a Luz do Sol: Uma Agenda para o Brasil. Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP). São Paulo, Setembro de 2014. Disponível em: [http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol\\_v2509.pdf](http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf). Acesso em: 01º/11/2015.

BAPTISTA, M. A. C. A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial. 1997. 245f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas – SP. 1997.

BELLUZZO, L. G. M. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados “Globalizados”. Revista Economia e Sociedade da Unicamp, Campinas. Volume 4. Junho, 1995.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**: Promulgada em 5 de Outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso: 28 de Setembro de 2015.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº: 101: Promulgada em 04 de Maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso: 28 de Setembro de 2015.

CARDIM DE CARVALHO, F.J. Políticas Econômicas para Economias Monetárias. In: LIMA, G. T. & SICSÚ, J. & PAULA, L. F. (ORG). Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, p. 258-281, 1999.

FNP. FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Multi Cidades: Finanças dos Municípios do Brasil, 2013. 183 p.

FIRJAN. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal: Ano Base 2013. Publicado em 2015. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>. Acesso: 08 de Março de 2016.

FRANCO, G. A Inserção Externa e o Desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996. 47p. (Mimeo).

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Volume I: Parte II: Relações Federativas e Território: A Dimensão Institucional e a Questão Tributária. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_desenvolvimento2013\\_vol01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2013_vol01.pdf)

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Receita Pública: Quem Paga e Como se Gasta. Brasília: Ipea, 2009. (Comunicado da Presidência nº 22).

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Perfil do Financiamento Estatal no Brasil: A Injustiça Tributária. In: IPEA. Brasil em Desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2012. Volume: 2, p. 457-493.

KEYNES, J.M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 352 p.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da Atuação Estatal de FHC a Dilma. In: IPEA. Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605\\_livro\\_presente\\_futuro.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_futuro.pdf) Acesso: 08 de Janeiro de 2015

MARX, K. O Capital: Crítica da Economia Política. Volume I. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. Coleção os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

OLIVEIRA, F. A. A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão nº 1469).

RFB. RECEITA FEDERAL DO BRASIL: Demonstrativo Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários): Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Brasília. Vários Números. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

PIKETTY, THOMAS. O Capital no Século XXI. 1º Edição. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PRADO, S. Transferências Fiscais no Brasil: O Lado “esquecido” da Reforma Tributária. In: PINTO, M. P. A & BIASOTO JÚNIOR, G. Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas-SP: Editora UNICAMP, 2006. 526 p.

PRADO, S. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: Diagnóstico e Alternativas. CEPAL, Brasília, 2007. Mimeo. Disponível em: <http://www.eclac.cl/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>

ROSSI, P. Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista. In: IPEA. Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605\\_livro\\_present\\_e\\_futuro.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_present_e_futuro.pdf) Acesso: 08 de Janeiro de 2016.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: Notas sobre o Período Recente (1990-2010). IPEA, 2013. (Textos para Discussão nº 1908).

WOLF, P. J. W. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: Tipologias, Evidências e Vulnerabilidades. VIII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Uberlândia, Agosto de 2015.