

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

Curso de Especialização em Gestão Pública

Marcus Emanuel Pereira de Oliveira

FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA
TRIBUTARIA E O MECANISMO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS

SÃO PAULO –SP

2021

Marcus Emanuel Pereira de Oliveira

Federalismo Fiscal Brasileiro. A distribuição de competência tributária e o mecanismo de distribuição de receitas

Monografia apresentada à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública sob a orientação do professor doutor Dr. Luiz Felipe Arruda Ambrósio

São Paulo - SP

2021

Marcus Emanuel Pereira de Oliveira

Federalismo Fiscal Brasileiro. A distribuição de competência tributária e o mecanismo de distribuição de receitas

Monografia apresentada à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública sob a orientação do professor doutor Dr. Luiz Felipe Arruda Ambrózio

Data da Aprovação

____/____/____

Banca Examinadora

Nome completo do professor, titulação, Instituição e assinatura

Nome completo do professor, titulação, Instituição e assinatura

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, pela excelência e competência no desenvolvimento de sua missão institucional, proporcionando cursos que levam luz e conhecimentos nas vastas áreas do saber, desempenhando papel relevante na expansão da personalidade humana.

Agradeço aos professores deste curso, integrantes de círculo restrito e seletivo, verdadeiros mananciais do conhecimento, cujas aulas foram de grande estímulo, despertando interesse vívido pela matéria. Em especial, um agradecimento ao meu orientador, Dr. Luiz Felipe Arruda Ambrósio, pelas aulas inspiradoras, pela disponibilidade e solícito apoio.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise o federalismo fiscal brasileiro, mormente a sistemática de distribuição das competências tributárias e o mecanismo de repartição de receitas, instrumentos idealizados com o fito de alocar de forma adequada as receitas arrecadadas. A metodologia utilizada corresponde a uma revisão da literatura especializada. A análise da estrutura de nosso sistema tributário faz constatar a grande centralização de recursos em poder da União, comprometendo a autonomia dos entes subnacionais, criando sérios obstáculos ao adimplemento de suas responsabilidades constitucionais que, em verdade, traduzem os anseios dos indivíduos, o bem-estar e a realização de justiça social. A introdução de mecanismos de equalização fiscal, instituídos para dar resposta aos frequentes conflitos regionais/locais por demandas por maior autonomia tributária, desempenham papel fundamental na estrutura federativa, buscando promover o bem-estar-social e a redução das reconhecidas disparidades regionais. Não obstante, verifica-se que as transferências intergovernamentais, por carecerem de critérios claros de distribuição de recursos, sendo muitas vezes anacrônicos face às exigências atuais, acaba por não promover os resultados esperados. Diante deste quadro, perscrutam-se soluções, apontando-se para uma revisão do modelo federativo, com definição clara de distribuição de encargos entre os entes da federação, conjugada com um adequado mecanismo de financiamento, o que implica em uma reavaliação dos campos de competência de tributos, os sistemas de transferências e de partilha de recursos.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Distribuição de competências. Método de distribuição de receitas. Transferências intergovernamentais. Equalização Fiscal.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the Brazilian fiscal federalism, especially the systematic distribution of tax powers and the mechanism revenue sharing, instruments idealized for the purpose of allocating in a collected revenues. The methodology used corresponds to a review of the specialized literature. Analysis of the structure of our system the tax system shows the great centralization of resources held by the Union, compromising the autonomy of subnational entities, creating serious obstacles to fulfillment of its constitutional responsibilities which, in truth, translate the wishes of individuals, well-being and the achievement of social justice. The introduction of tax equalization mechanisms, instituted to respond to the frequent regional / local conflicts over demands for greater tax autonomy, play a fundamental role in the federative structure, seeking to promote the social welfare and the reduction of recognized regional disparities. No however, it appears that intergovernmental transfers, as they lack clear criteria for the distribution of resources, which are often anachronistic in view of current requirements, ends up not promoting the expected results. In view of this situation, solutions are being examined, pointing to a revision of the federative model, with a clear definition of burden distribution between the entities of the federation, combined with an adequate financing, which implies a reassessment of the competence fields of taxes, transfer and resource-sharing systems.

Keywords: Fiscal Federalism. Distribution of competence. Method of revenue distribution. Intergovernmental transfers. Fiscal equalization.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	O ESTADO E A ATIVIDADE FINANCEIRA.....	10
3	FEDERALISMO.....	14
3.1	Estado Federal.....	14
3.1.1	Origem e características.....	14
3.1.2	Classificação dos Estados Federais.....	23
3.1.2.1	Quanto ao surgimento.....	24
3.1.2.2	Quanto à repartição de competências	24
3.1.2.3	A Federação Brasileira.....	25
3.1.2.3.1	Evolução histórico-constitucional.....	25
3.1.2.3.2	Situação Atual: a nova etapa do federalismo.....	33
4	FEDERALISMO FISCAL.....	36
4.1	A Repartição de Receitas Tributárias.....	41
4.1.1	Discriminação rígida de rendas.....	41
4.1.2	Mecanismos de distribuição de receitas: As Transferências Intergovernamentais.....	48
4.1.2.1	A Participação direta.....	48
4.1.2.2	A Participação indireta.....	52
5	CONCLUSÃO.....	62
	REFERÊNCIAS.....	64

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o federalismo fiscal brasileiro, nas vertentes distribuição de competência e métodos de distribuição de receitas. Analisar seus instrumentos de alocação de recursos públicos na busca da manutenção do equilíbrio federativo e seus atuais dilemas. Trata-se de assunto de grande atualidade e pertinência, cujo conhecimento nos instrumenta para uma melhor compreensão de temas palpitantes de nossa federação, em especial a notória crise fiscal, decorrente, principalmente, dos desarranjos do nosso sistema tributário. Utilizar-se-á como método de pesquisa a revisão da literatura especializada. De início, far-se-á a constatação de que a nossa Carta Magna, em vários de seus dispositivos, encampou a doutrina do bem-estar social, fazendo com isso que o Estado ampliasse o seu papel na vida econômica e social, desempenhando assim novas funções, à luz de princípios como os de maior igualdade, cooperação, solidariedade, traduzindo, em seu espírito, a tão almejada justiça social. Ver-se-á que esta atuação mais intensa do Estado, nas mais diversas áreas da vida econômica e social, vai impor um incremento na realização de despesas e, em consequência, a necessidade de obtenção de recursos públicos, entrando em cena a atividade financeira do Estado, - a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros -, constatando-se, nesse ponto, que as receitas tributárias são hoje as principais fontes de recursos. Ver-se-á ainda que o Estado no exercício da atividade financeira, para que possa atender às necessidades públicas, pode se organizar de diversas formas, despontando como a principal delas o Estado Federal. Dessa forma, para melhor compreensão da temática e suas implicações, ingressar-se-á no estudo do federalismo em seus diversos aspectos (origens, características e classificação), bem como as influências dos modelos conceituais na configuração do federalismo brasileiro. A manutenção desta forma de organização do Estado exige uma distribuição de competências e de recursos que mais adequadamente atendam os objetivos a serem alcançados, qual seja, a satisfação das necessidades públicas com a melhor relação custo-benefício, de modo a proporcionar um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Passa-se então ao estudo do chamado federalismo fiscal, partindo-se da análise dos critérios ótimos formulados pela teoria normativa, -que buscam maximizar os benefícios da

concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas-, para, em seguida, verificar como positivada a teoria do federalismo fiscal no Brasil, onde se analisará a repartição de receitas tributárias e os métodos de distribuição de recursos, com ênfase para as transferências intergovernamentais, com destaque para os fundos de participação dos Estados e Municípios. Por fim, verificar-se-á a efetividade do sistema assim desenhado, constatando-se, porém, que o modelo estruturado é insuficiente para corrigir as distorções e iniquidades entre os entes federativos.

2. O ESTADO E A ATIVIDADE FINANCEIRA

A Constituição Federal, logo em seu p^ortico, sintetiza sumariamente seus grandes fins, as diretrizes polⁱticas, filos^oficas e o espⁱrito que servir^o como elemento de interpreta^o e integra^o dos diversos artigos que lhe seguem. No pre^ambulo anuncia:

N^os, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembl^eia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democr^atico, destinado a assegurar o exercⁱcio dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a seguran^ça, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justi^ça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solu^ço pacⁱfica das controv^ersias, promulgamos, sob a prote^ço de Deus, a seguinte CONSTITUI^ÇAO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Alexandre de Moraes, afirma que o pre^ambulo de uma Constitui^ço pode ser definido como um "documento de inten^ço^{es} do diploma, e consiste em uma certid^oo de origem e legitimidade do novo texto e uma proclama^ço de princⁱpios, demonstrando a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento jurⁱdico de um novo" (2006, p. 15).

Em seguida, nossa Carta Magna, declara no artigo primeiro que o Estado Brasileiro tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo polⁱtico. Consigna, no artigo terceiro, como objetivos fundamentais da Rep^ublica Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solid^aria; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginaliza^ço e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, ra^ça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discrimina^ço. Como bem observado, este artigo tem o prop^osito de "aparelhar ideologicamente o texto constitucional, revelando que todo o conjunto ordenamental que ir^a se levantar nos dispositivos subsequentes se prende ^a realiza^ço de alguns objetivos b^asicos, que nada mais realizam do que a tradu^ço da no^ço de justi^ça social". (ARAUJO; J^UNIOR, 2004, p. 82)

A partir da leitura destes dispositivos iniciais, f^acil fica a constata^ço da assun^ço, pelo Estado Brasileiro, do perfil constitucional do Estado-previd^encia, de uma posi^ço de protagonista na implementa^ço dos direitos necess^arios a uma exist^encia digna, ^a expans^o da personalidade humana. Nesse sentido, Luiz Alberto

David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior são categóricos em afirmar que a Constituição do Brasil instituiu um Estado Democrático Social de Direito.

Uma análise sistemática do texto constitucional faz ver, no entanto, que um grande número de dispositivos constitucionais palmilhou claramente o caminho do chamado estado do bem-estar social. Segundo esta ótica, a Constituição identificou como objetivos fundamentais da República, dentre outros, a construção de uma sociedade justa, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Tais objetivos foram incorporados, ainda uma vez, pelas regras constitucionais da economia (arts. 170 e s.), que, por disposição textual, ficou jungida à valorização social do trabalho e à realização da justiça social. Além disso, a educação e a saúde deixaram de ser tratadas como programas de caráter indicativo, para integrar o rol de Direitos Fundamentais do cidadão. (2004, p.77)

A assunção de uma posição ativa, necessária à concretização dos objetivos assumidos na Lei Maior, exige do poder público a prestação de serviços, o financiamento de atividades, a realização de investimentos e a contratação de despesas. O Estado deverá buscar o atendimento das necessidades sociais básicas, como segurança, instrução, serviços públicos (transporte, energia, telecomunicações, etc.). Deverá ainda adotar medidas voltadas ao desenvolvimento econômico do país, com o objetivo de assegurar o pleno emprego e o aumento da renda nacional, buscar a redistribuição de renda nacional como forma de realização da justiça e aumento do nível de vida. São, portanto, muitos os fins colimados pelo Estado. A implementação destes novos desafios, alinhados à feição social assumida pelo Estado, envolve custos insuscetíveis de serem cobertos exclusivamente com o patrimônio próprio do Estado. Daí necessitar ele sempre de recursos, a serem obtidos num volume tal que implique a utilização de métodos próprios, que envolvem a prática de atos coercitivos, destoantes, portanto, da atividade financeira de uma entidade privada. Harada anota que “quanto maior a gama de necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado. A concepção do Estado é que, em última análise, irá dimensionar o volume das finanças públicas. (2019, p. 03)

A forma pelo qual o Estado obtém as suas receitas e efetiva as suas despesas é objeto de estudo da atividade financeira do Estado. Nesse sentido, Rosa Júnior, ao afirmar “pode-se dizer que a atividade financeira do Estado visa a satisfazer as necessidades públicas e tem por objetivo estudar as formas pelas quais o Estado obtém as suas receitas e efetiva concretamente as suas despesas” (2002, p. 09).

Dessa forma, o Estado, no exercício da atividade financeira, pode se valer de diversos instrumentos para a obtenção dos recursos destinados a fazer face às suas despesas.

O Estado valia-se de requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas e do apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra. O Estado moderno substituiu, acertadamente, esses processos pelo regime da despesa pública, que consiste no pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários à realização do bem comum. Daí a atividade financeira do Estado que visa à busca do dinheiro e a sua aplicação para consecução das necessidades públicas primárias, que são aquelas de interesse geral, satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público. (HARADA, 2019, p. 02)

As receitas públicas são, portanto, imprescindíveis ao Estado para a consecução de seus objetivos. Não é, porém, todo o ingresso ou entrada de dinheiro para os cofres públicos que configura receita pública. Trata-se de noção conceitual elaborada no âmbito da ciência das finanças, valendo-se os estudiosos da matéria, muitas vezes, de seus elementos caracterizadores para, - a partir de então-, extraírem muitas das definições encontradas na literatura especializada. Assim, Rosa Júnior, ao dizer que não configura receita pública as entradas transitórias, - como as decorrentes de fiança-, assim também os ingressos sujeitos a condições, - como os empréstimos-, e as entradas que não produzem no patrimônio público acréscimo de elemento novo, - como a venda-, reserva a denominação de receita pública “ao ingresso que se faça de modo permanente no patrimônio estatal e que não esteja sujeito à condição devolutiva ou correspondente baixa patrimonial”. (2002, p.49)

O Estado, com o objetivo de obter receitas, pode, inicialmente, explorar seu próprio patrimônio, agindo sem exercer seu poder de soberania. Pode, ao revés, arrecadar recursos realizando, por exemplo, atividades próprias dos particulares, que atendem precipuamente aos seus interesses individuais, obtendo as chamadas receitas originárias, também chamadas receitas voluntárias e contratuais de direito privado. Pode ainda, principalmente, a partir de bens pertencentes a particulares, extrair receitas, valendo-se de seu poder de império. As receitas assim obtidas são chamadas de receitas derivadas, compreendendo os tributos e as multas, fiscais ou não.

O Estado, em virtude de seu poder de autoridade, pode retirar de seus súditos parcelas de suas riquezas para a consecução de seus fins, visando ao bem-estar geral. É o jus imperii do Estado que lhe faculta impor sobre as relações econômicas praticadas pelos particulares, assim como sobre seus

bens, o tributo que, na atualidade, se constitui em principal fonte da receita pública. (HARADA, 2020, p.57)

As chamadas receitas tributárias são, portanto, as mais importantes no Estado Moderno, haja vista o seu volume e o papel que desempenham, tornando-as, como veremos, indispensáveis para assegurar a autonomia e, -quando não -, a própria sobrevivência da federação. Esse poder de imposição tributária do Estado acha-se normatizado em nível constitucional, mediante a outorga de competência tributária.

“A competência tributária é a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos. No Brasil, por injunção do princípio da legalidade, os tributos são criados, *in abstracto*, por meio de lei (art. 150, I da CF)” (CARRAZZA, 1993, p. 248). Dessa forma, o exercício da competência tributária é uma das manifestações do exercício da função legislativa e deflui diretamente da constituição. No direito brasileiro o exercício desse poder foi repartido entre um ente central e governos subnacionais, estabelecendo rígidas faixas tributárias privativas entre eles, atuando, cada qual, com exclusividade, o que lhes confere, nesse ponto, altíssimo grau de autonomia, estando sujeitos apenas às limitações jurídicas fixadas na Constituição, “quem pode tributar, pode, do mesmo modo, aumentar o tributo, minorá-lo, isentá-lo, no todo ou em parte, ou não tributar. Tudo vai depender de uma decisão política, a ser tomada pela própria entidade tributante” (CARRAZZA, p. 250).

O modelo de repartição de competências, assim desenhado, expõe a opção pela forma federativa de divisão espacial de poder em nosso território. De fato, revela de plano duas características marcantes das federações: a autonomia e a repartição constitucional de competências e rendas. Dessa maneira, para melhor compreensão da matéria, necessário se faz, preliminarmente, conhecer as dimensões do princípio federativo no Brasil, acolhido no art. 1º, da nossa Lei Maior, tão encarecido e cultuado a ponto de ter sido erigido em “cláusula pétrea”, núcleo constitucional insuscetível de modificação, ainda que por via de emendas à Constituição. Isto nos levará ao estudo do federalismo pois as implicações mútuas, os efeitos da centralização e descentralização política nessa forma de Estado, acolhida pelo nosso sistema, reverbera intensamente sobre a autonomia política e econômica dos entes componentes da Federação, portanto, nas competências tributárias e na atividade financeira do Estado. A configuração constitucional que se seguiu sob o pálio do Estado do bem-estar social, como de início foi afirmado,

envolvendo compromissos e desafios maiores na implementação da justiça social, acarretando, portanto, elevação nos problemas de gestão dos gastos e obtenção de recursos públicos, representa uma evolução normativa e refinamento de soluções para equacionar os problemas e dilemas que pululam desde a proclamação da República, com a adoção da forma federativa de Estado, modelo que à época se afigurou o mais adequado para corrigir as distorções e desigualdades reinantes em nosso território. Assim, num giro, voltar-se-á ao ponto de partida, ao estudo do federalismo, sem cujo conhecimento não se terá a real noção da dimensão e complexidade da matéria atinente à alocação de recursos e dos dilemas intergovernamentais.

3. FEDERALISMO

O federalismo, em apertada síntese, nada mais é do que uma aliança ou união de Estados, baseada em uma Constituição. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, "quer se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa". (SILVA, 1993, p. 91). Sahid Maluf afirma que

o que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual. [...] a forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmas estipularam no pacto federativo. A autonomia administrativa das unidades federadas é consequência lógica da autonomia política de direito público interno. (2018, p. 199)

3.1 Estado Federal

3.1.1 Origem e características

O Estado Federal deita raízes na experiência histórica dos Estados Unidos da América e está ligado ao seu processo de independência (ARAUJO; NUNES JÚNIOR, p. 225). As treze colônias inglesas, lutaram pela independência durante a Revolução Americana de 1776, derrotando o Reino Unido que, entretanto, apenas

em 1783, pelo Tratado de Paris, reconheceria oficialmente a sua Independência. Oliveira, lembra que as treze colônias, após a independência, constituíram-se em outros tantos Estados livres. Apesar da conquista da independência, os Estados ainda se sentiam vulneráveis, temendo eventual retaliação da antiga metrópole. Em face disto, visando uma proteção mútua, se uniram formando uma Confederação em 1778. As Confederações revelaram-se arranjos instáveis, pois as unidades componentes preservavam sua soberania plena e os ajustes que disciplinavam interesses comuns se mostraram frágeis, pactuados que foram contratualmente, podendo facilmente se desfazer (p.134-136). O exercício pleno de um governo central, nesse tipo de ajuste, era dificultado pela alta noção de soberania, independência e liberdade, recém conquistadas e fortemente inculcada nos Estados independentes, sendo constantemente verificada a impossibilidade de consensos ou similitude de ideias políticas, dadas as diversidades decorrentes do próprio processo histórico de colonização, tais como, entre outros, clima, solo, extensão territorial, contingente populacional, tempo de colonização (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 186). Constatado que o governo resultante da união confederativa, -instável e precário como era-, não solucionava os problemas internos, gerando desconfianças mútuas, rivalidades regionais, legislações conflitantes, entre outros pontos de tensão, surge ambiente propício às discussões e ajustes que procuravam diminuir/eliminar estas tensões em prol dos ideais nacionalista, culminando com a realização da chamada Convenção de Filadélfia, em 1787, onde se lançaram as bases do Estado Federal norte-americano. Dessa forma, foi estabelecido “um novo patamar de relacionamento entre os Estados, permitindo uma direção unificante, sem que com isso ficassem desfiguradas a independência e a individualidade de cada um deles” (ARAUJO; NUNES JÚNIOR, p. 225). A soberania, que era inata a cada um dos Estado, é transferida para o novo e único Estado que passa a existir, - o Estado Federal -, o ente central que, no entanto, respeita a autonomia dos entes que a integram.

O modelo norte-americano original de Estado Federal sofreu grandes alterações com a evolução histórica do federalismo, pois aplicado à realidade institucional de cada país, acabou por interagir com fatores políticos, econômicos e culturais distintos, ensejando, nas respectivas constituições, a adoção das particularidades inerentes a cada um desses Estados. Não obstante, é possível a enumeração de algumas características fundamentais, comuns, donde se pode

extrair um modelo básico de Estado Federal. Sem a pretensão de inovar na matéria, mas apenas de contextualizá-la no tema do presente trabalho, passemos à análise das características mais relevantes ao estudo do federalismo, segundo apontam diversos autores, principalmente, Temer (p.61), Lenza (p.422), Araujo e Nunes Júnior (p.227-234):

- a) existência de, ao menos, duas esferas de governo;
- b) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- c) repartição constitucional de competências e rendas;
- d) participação da vontade das ordens parciais na elaboração da norma geral;
- e) indissolubilidade;
- f) autonomia das entidades descentralizadas

A existência de duas esferas de governo

A existência de duas esferas de governo é da essência do federalismo e fundamento da própria existência do Estado Federal. É impossível se pensar em federação sem se fazer, imediatamente, a associação mental com esta característica básica: a existência de, ao menos, duas esferas de governo, um governo central, com poderes sobre todo o território do Estado, e os governos das entidades descentralizadas, que se uniram na formação do Estado Federal. Estado Federal consiste, portanto, em uma união de entes dotados de autonomia e capacidade de governar, que sob comando único de um governo central, que assume a personalidade de direito público internacional, exerce a plena soberania, nos termos predefinidos no documento que corporifica o pacto federativo, a Constituição. No entanto, esta característica, considerada isoladamente, é insuficiente para determinar se um Estado é, - ou não-, do tipo federal. A multiplicidade de formas de organização territorial do poder mundo afora nos dá notícia da existência de pluralidade de esferas governamentais até mesmo nos Estados dito Unitários. Como pondera Jorge Miranda, no Estado unitário descentralizado ou regional

O grau de descentralização varia muitíssimo; desde regiões que pouco mais parecem do que coletividades administrativas a regiões que parecem Estados-membros de uma federação. Geralmente, os estatutos são-lhes outorgados pelo poder central, mas há casos (as regiões italianas, as regiões autônomas portuguesas) em que elas chegam a participar na elaboração e na revisão desses estatutos. A maior semelhança possível entre Estado regional e Estado federal dá-se quando aquele é integral e as

regiões, além de faculdades legislativas, possuem faculdades de auto-organização. Mesmo assim, porém, cabe distinguir: a) Porque o ato final, a vontade última na elaboração ou na alteração dos estatutos regionais pertence ao poder central; ou seja, as regiões não têm poder constituinte; b) Porque as regiões tão pouco participam na elaboração e na revisão da Constituição do Estado, como unidades políticas distintas dele; ou seja, o poder constituinte do Estado é delas independente. (2019, p. 171)

A União Real, forma de Estado composto, é conceituada como sendo “uma espécie de federação consistente na celebração, consciente e voluntária, da união de Estados em torno de um objetivo comum (res)” (ACQUAVIVA, 2010, p. 87). Nas Uniões reais, dois ou mais Estados acham-se ligados, não apenas por terem o mesmo chefe (ou monarca), mas em razão das respectivas constituições terem sido adaptadas a Acordos Internacionais firmados por eles, que disciplinam estas Uniões. Os Estados que formam a União real, em suas relações internas conservam plena autonomia, mas diante de outros Estados, sua personalidade quase sempre é absorvida pela da entidade coletiva. A União real tem personalidade internacional, qualidade que falta aos Estados que dela fazem parte. Não se confunde, porém, com o Estado Federal.

Quer na federação, quer na união real, registra-se uma associação ou união de Estados dando origem a um novo Estado que os vai englobar ou integrar. A diferença está em que na federação se criam órgãos completamente distintos dos órgãos dos Estados-membros e todo um sistema jurídico e político-constitucional novo, enquanto que na união real se aproveitam alguns dos órgãos dos Estados membros elevando-os a comuns. A estrutura federativa é de sobreposição; a da união real, de fusão ou de comunhão institucional. (MIRANDA, 2018, p.187)

Costumam ser lembrados, como exemplos de uniões reais, entre outros, Suécia e Noruega (1815-1905); Dinamarca e Islândia (de 1815 até a deflagração da Segunda Grande Guerra); Império Austro-Húngaro (1867-1918), quando a Áustria e a Hungria se agregaram sob a autoridade de Francisco José.

Não se pode confundir ainda o Estado federal com as Confederações. Nessa forma de Estado ocorre a associação de vários Estados Soberanos que, sem abrirem mão de suas soberanias, organizam-se num Estado Único no qual os Estados-membros são politicamente mais fortes que o Governo Central, que é mero mediador das demandas políticas, administrativas e sociais pautadas pelo grupo. Essa união decorre da busca de maior segurança e soluções para problemas, com metas comuns, que cada Estado-Membro, isoladamente, não atingiria ou o faria com muita dificuldade. Em preservando suas respectivas soberanias, cada ente dispõe

de sua própria ordenação jurídica, com atuação em nível internacional como Estado Soberano, abrindo mão apenas de parte de seu poder de legislar que é transferida para o Governo Central da Confederação, criando assim uma legislação comum com os demais Estados Confederados. Para os estudiosos de ciência política, há um consenso de que as Confederações ocorrem num primeiro momento, antecipando a formação de uma Federação, como o que ocorreu na Alemanha (1815 a 1886), na União Soviética (1917 a 1922) e nos Estados Unidos da América, após a independência das 13 Colônias Americanas do jugo inglês, em 1776.

Feitas estas considerações, verificado que a característica comum, - existência de, ao menos, duas esferas de governo-, é insuficiente para se aquilatar se estamos diante de um Estado Federal, pois, como acima apontado, presente se faz também no Estado unitário descentralizado ou regional, assim como nas Uniões reais e Confederações, passemos então à análise da segunda característica necessária para se poder qualificar um Estado como sendo organizado da forma federada, qual seja, a existência de uma Constituição que discipline a organização do Estado.

Organização do Estado expressa em uma Constituição

Ao lado da característica acima apontada, há que se anotar que o ajuste federalista deve ter como base uma Constituição. Ora, do próprio conceito de Estado Federal é possível extrair essa ilação. O Estado Federal consiste em diferentes esferas de governo coexistindo harmoniosamente, sendo imprescindível, para que isso ocorra, um documento de regência, que estabeleça as regras que darão ordem e coesão a tal sistema, -uma Constituição. Na verdade, a exigência de uma Constituição, disciplinadora das relações entre os Estados-membros, característica intrínseca do Estado Federal, têm referência histórica na formação dos Estados Unidos da América. Num primeiro momento, após a Independência em 1776, as Treze Colônias se organizaram politicamente na forma de uma Confederação, preservando, porém, cada uma, suas respectivas soberanias e firmando entre si um tratado de união denominado de “Artigos da Confederação”. Posteriormente, em face de inúmeros problemas surgidos e das dificuldades para a execução daquele tratado, políticos e juristas norte-americanos, pregaram a necessidade do estabelecimento de outro pacto entre os Estados contratantes, de modo que a união entre eles fosse duradoura. Convocou-se uma reunião dos Estados em Filadélfia

para a discussão das questões ligadas à fragilidade da aliança, uma revisão dos “Artigos da Confederação”, culminando com a edição de uma Constituição. Com apenas sete artigos, a Constituição americana, trouxe duas inovações em relação à organização política confederada pós-independência: a prevalência da União sobre os Estados e o princípio dos freios e contrapesos.

A doutrina acrescenta que não basta que exista uma Constituição. Se este requisito é indispensável para a caracterização de uma Federação, outro se coloca como necessário para a sua manutenção, qual seja a rigidez constitucional. Ela deve ser, portanto, escrita e rígida, de forma que evite a mudança de critérios fixados pelo legislador constituinte no pacto inaugural do Estado Federativo pelos meios ordinários de alteração legislativa. A rigidez constitucional implica na demanda de um processo legislativo mais complexo de dificultoso para a alteração do texto maior. Nas Constituições flexíveis, o legislador ordinário pode alterar livremente os comandos constitucionais, inclusive os referentes à Federação, para retirar-lhes a eficácia, transformando o Estado para a forma unitária. Michel Temer chega até mesmo a afirmar que esta rigidez deve atingir seu grau máximo, de modo a erigir o pacto federativo em uma cláusula pétrea, vedando acesso do legislador ordinário nessa matéria, para impedi-lo de abolir o sistema federativo. (1995, p. 61)

Repartição constitucional de competências e rendas

O cerne da federação é a divisão de poderes entre o Estado Central e os Estados-Membros. É a Constituição que distribui competências, traçando o âmbito de autonomia de cada um dos entes federados. Desta forma, são estabelecidas as competências próprias de cada uma das esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como também as atribuições de cada um quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos.

Os autores discutem sobre quais seriam as competências de cada ordem de poder na esfera do Estado Federal. Em sua gênese, o federalismo continha um pacto implícito, todos os poderes não delegados expressamente ao Governo Central, nem proibidos aos Estados, estariam reservados aos governos locais. A preocupação, na época, era evitar qualquer possibilidade de asfixia dos Estados e um agigantamento da União. Como decorrência da adoção deste método horizontal de repartição de competências, houve o desenvolvimento da teoria dos poderes implícitos, segundo a qual se atribui ao ente central, além dos poderes enumerados

expressamente, aqueles que constituiriam decorrência direta deles, enquanto meios de sua efetivação.

Essa repartição de competências, via de regra, vem sendo observada pelos Estados Federais, apesar das divergências existentes, decorrentes do grau e critério de descentralização adotado.

Esse critério de repartição de competências, até hoje o mais conhecido e aceito (poderes implícitos), tem se completado com outras tantas formas de reparti-las [...]. Ao lado desse critério, podemos encontrar as competências concorrentes, em que as normas gerais ficam por conta de uma esfera de poder (a União), e as particulares, para as ordens parciais. Podemos ainda apontar, apenas para mencionar, as competências comuns, onde são deferidas a todos a ordens as mesmas tarefas, devendo funcionar a execução dentro de um regime de cooperação entre elas. (ARAUJO; JÚNIOR, 2004, p. 228)

Uma questão que está intimamente ligada à repartição constitucional de competências é a repartição constitucional de rendas. Ora, se a Constituição defere aos entes federados tarefas consubstanciadas nas mais variadas competências, deverá também atribuir-lhes o poder de angariar os recursos suficientes para o bom desempenho dos encargos recebidos. Não basta, portanto, a repartição constitucional de competências, sem o devido acompanhamento do suporte financeiro para a consecução dos objetivos fixados na Lei Fundamental. Esta questão é bastante relevante, pois a divisão das competências, aliada à repartição dos recursos entre as unidades que compõem a federação, são essências para manter o equilíbrio federativo e a coexistência harmônica entre eles, constituindo-se na própria condição de existência e manutenção da federação. Toda esta problemática será analisada mais profundamente no item dedicado ao estudo do federalismo fiscal.

Participação da vontade das ordens parciais na elaboração da norma geral

As unidades federadas devem participar, com suas manifestações, da vontade federal, responsável pela elaboração da norma geral. Assim, as deliberações do órgão federal constituem, em verdade, a soma das decisões emanadas das vontades locais. Este modelo, seguido por vários Estados, nasceu do constitucionalismo norte-americano, onde a Constituição estabeleceu que os poderes legislativos seriam atribuídos ao Congresso dos EUA, composto por Senado e Câmara dos Representantes. “Estava aí corporificada a ideia segundo a

qual não se poderia legislar para o Estado recém-criado sem a participação de cada Estado federado” (TEMER, p. 67).

Dessa forma, articula-se necessariamente um Poder Legislativo bicameral, em que, ao lado da casa representativa da vontade popular, composta de representantes do povo dos Estados, há uma outra, representativa da vontade das unidades federadas, denominada Senado Federal. (ARAUJO; NUNES JÚNIOR, 2004, p.232)

Indissolubilidade

Uma vez criado o pacto federativo, não se permite, aos entes federados, o direito de separação, de retirada. O direito de secessão é característica que distingue o Estado Federal das Confederações. Nesse sentido, Nina Ranieri, ao afirmar que

A conservação da soberania dos Estados nas confederações implica vários efeitos jurídicos: a) a legislação elaborada pelos órgãos da confederação não é por eles imediatamente recepcionada, devendo ser aprovada, em cada um deles, conforme processos definidos constitucionalmente; b) qualquer dos Estados confederados pode, a qualquer tempo, desligar-se da confederação. (2019, p. 153)

Autonomia das entidades descentralizadas

A característica central do Estado federal reside na autonomia de que se revestem os Estados-membros, que não é encontrada no Estado unitário, no qual é possível a ingerência direta do ente central na organização e estruturação das demais esferas administrativas. Quando diversas coletividades regionais se unem na formação de um único Estado, pressupõe-se a existência de um governo central, que exerça o poder soberano, e entidades descentralizadas, que abdicam de uma parcela de poder, mas que conservam autonomia, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição. Cabe aqui fazer uma breve distinção dos termos “soberania” e “autonomia”. Celso Bastos, alertando que são palavras que se distinguem do ponto de vista jurídico, ensina que

Soberania é atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isto o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer a soberania que é um poder

que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna. A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os Municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. (1997, p. 284)

“A autonomia dos Estados-Membros caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”. (MORAES, 2006, p. 249)

Por auto-organização e normatização própria, entende-se a possibilidade de os Estados-Membros editarem as próprias Constituições e sua legislação própria. Dessa forma, a cada vontade parcial fica assegurada a liberdade de auto-organização, desde que respeitados certos princípios indicados na Constituição Federal. Não basta a descentralização política ou mesmo que seja deferida a possibilidade de legislar sobre certas matérias, mesmo que isto ocorra em nível constitucional. Isto ocorre, por exemplo, na Itália onde a Constituição confere esta prerrogativa às chamadas Regiões. As Regiões, porém, não tem capacidade de autoconstituição e as normas por elas editadas devem ser aprovadas por um comissário, que é um servidor do Estado Italiano. De modo que, estes entes regionais, embora legislem sobre determinados temas de sua competência, ficam subordinados à manifestação de uma vontade externa, o que não ocorre na Federação.

Autogoverno é uma dimensão da autonomia dos entes descentralizados que lhes conferem a possibilidade de escolher diretamente seus representantes nos Poderes Legislativos e Executivos locais, sem que haja qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte do Governo Central.

Por último, autoadministração é o aspecto da autonomia do ente federativo pertinente à capacidade, - conferida pela Constituição-, às entidades descentralizadas, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se desincumbirão das tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

Não podemos ainda nos esquecer de mencionar um aspecto relevante da autonomia política, qual seja, os poderes conferidos aos entes federativos para obter recursos financeiros. Como muito bem pontua Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A existência real da autonomia do Estado federado depende evidentemente da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os

Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição de rendas. A técnica preferível para isto corresponde à divisão horizontal de competências. Consiste em reservar certa matéria tributável a um poder (União ou Estado-membro) que dela auferir recursos exclusivos. Disto decorre que, na sua matéria tributável, um poder não sofre ingerência de outro (o que reforça a sua recíproca independência). E especificamente beneficia à autonomia estadual ameaçada pelo expansionismo do poder central. (2020, p. 48)

A divisão horizontal de competências é criticada, pois apresenta como inconveniente o fato óbvio de que as diferenças regionais, sociais e econômicas, traz como consequência inquestionável a diferença brutal na arrecadação final de cada ente. Por isto, modernamente, tem-se propugnado pela adoção de um sistema complementar, um sistema de redistribuição análogo à divisão vertical. Nesse sentido, Ferreira Filho, quando afirma

Ou seja, prevê-se que, do produto dos tributos, uma parcela seja redistribuída a poder outro que não o que recebeu o poder de dispor sobre aquela matéria tributável. Isto diretamente, ou por meio de um sistema de fundos. Tal solução, na prática, atenua as desigualdades entre os Estados, mas frequentemente os sujeita a condicionamentos ou pressões por parte da União. (2020, p. 48)

Dessa forma, verifica-se que a autonomia dos entes federados constitui elemento ínsito ao federalismo. Mais do que isso, não há que se falar em autonomia sem a existência de recursos próprios para fazer frente às competências e necessidades dos respectivos entes. Diante deste quadro, destaca-se a importância do federalismo fiscal na definição dos critérios de distribuição dos recursos e repartição das receitas tributárias, tema que será abordado oportunamente.

3.1.2 Classificações dos Estados Federais

Traçada a noção conceitual básica do Estado Federal, apontando as mais relevantes e principais características, parte-se agora para a análise das tipologias do Federalismo. A doutrina reconhece a existência de diversos tipos de Estados Federais. É importante ser feita uma breve e prévia noção destas classificações, a fim de que se possa melhor compreender a forma adotada para o Estado Federal brasileiro, e, conseqüentemente, a estruturação de nossa federação, inclusive e principalmente quanto à forma de distribuição dos recursos entre os seus componentes.

Nesse sentido, far-se-á a seguir a classificação dos tipos de federalismo, segundo os critérios tidos por mais relevantes.

3.1.2.1 Quanto ao surgimento

“Essa classificação leva em conta a formação história, a origem do Federalismo em determinado Estado, podendo ser por agregação ou por desagregação” (LENZA, 2012, p.419).

O federalismo por agregação surge quando Estados independentes cedem uma parcela de sua soberania para, por meio de um movimento centrípeto, formar um ente único. São também denominados Estados perfeitos ou por associação. São exemplos, a formação dos Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça.

O federalismo por desagregação é aquele que surge da descentralização política de um Estado Unitário. A federação Brasileira resultou de um movimento centrífugo, de desagregação, no qual as províncias foram transformadas em Estados-Membros. Cite-se ainda, como exemplo, o Estado Belga e o Austríaco. Os Estados surgidos por desagregação são também denominados de imperfeitos ou por dissociação.

3.1.2.2 - Quanto à repartição de competências

Ao analisar o modo de separação de competências entre os entes federados, a doutrina costuma classificar o federalismo em dual e cooperativo.

No federalismo dual, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não havendo cooperação entre eles. É um federalismo de cisão profunda entre as competências da União e dos Estados. A característica fundamental, portanto, é a separação radical de competências, por meio da atribuição a cada um deles de um campo próprio, de atuação privativa, a ele reservado com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente.

o modelo apoiava-se, implicitamente, na questionável hipótese de existir certa homogeneidade econômica entre as unidades subnacionais, de modo que não contemplava, em sua arquitetura, mecanismos que contribuíssem para reduzir disparidades, preservando, com isso, relações diferenciadas e desiguais de poder – e influência – de seus membros dentro da federação.(OLIVEIRA, 2020, p.142)

Em consequência, em choque com a realidade que desmentia a suposta homogeneidade, base desta estruturação de poder, o federalismo dual acaba por

acirrar tensões sistemáticas entre os entes governamentais. Assim, a própria matriz de federalismo norte-americana, em sua configuração original, dualista, teria suas estruturas abaladas, transfigurando, assim, a pureza inicial do pacto federativo. Vale mencionar as importantes transformações ocorridas no sistema capitalista, a partir do final do século XIX, impondo uma nova realidade, demandando ajustamentos para o Estado responder às novas responsabilidades e tarefas que passaram a ser-lhe atribuídas nesse novo contexto.

Dessa forma, na tentativa de superar as dificuldades advindas da distribuição de competências em um Estado Federal, surge o modelo cooperativo, especialmente durante o século XX, com o fortalecimento e consolidação do Estado do Bem-Estar Social. Neste sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, quando escreve que

Nos séculos XVIII e XIX, concebia-se o federalismo como dualista. O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do Estado-membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências e a previsão de tributos exclusivos. Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como cooperativo. O ideal é coordenar as duas esferas, evidentemente sob a batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências. (2018, p.47)

Como diz Novelino, “a ideia de competências verticais é veiculada pelo exercício coordenado das competências, sob a tutela da União, com o objetivo de tornar mais eficiente o desempenho das tarefas públicas” (2009, p. 533).

Na sua essência, o modelo procura unir as distintas esferas de governo (ao contrário do arranjo anterior) para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades. Além de suas competências exclusivas, deixa de haver uma nítida separação entre os diversos poderes – central, estadual, local – nas funções e responsabilidades na oferta de determinadas políticas públicas, de abrangência nacional e que interessam a toda a população. Essas funções e responsabilidades passam a ser compartilhadas, distribuindo-se o esforço e participação nos campos da regulação, financiamento e execução dessas políticas [...].(OLIVEIRA, 2020, p.143)

3.1.2.3 A Federação Brasileira

3.1.2.3.1 Evolução histórico-constitucional

A Federação Brasileira apresenta peculiaridades como sói acontece em todos os Estados que assumiram esta forma de organização territorial do poder, pois aplicada à nossa realidade institucional, é natural que tenha sofrido o influxo de

peculiares fatores políticos, econômicos e culturais, ensejando, dessa forma, a adoção das particularidades inerentes ao nosso país. O Estado Federal que nascia, oficialmente, com a Proclamação da República, resultou de lento processo que começara a se esboçar desde a proclamação da independência do Brasil, passando por várias etapas, ora pendendo para uma centralização de poder, ora para uma descentralização, ao sabor das variações políticas e ideológicas que acompanharam a nossa história.

De fato. Após a proclamação da independência, instaura-se, com a Carta Magna de 1824, uma Monarquia Parlamentar, sendo implantada a forma unitária de Estado, concentrando-se, na administração central, as decisões políticas, o poder econômico e financeiro. A doutrina aponta, porém, que um breve ensaio de federação teria ocorrido durante a vigência do Império (1822-1889), com a abdicação de D. Pedro I e a impossibilidade de seu filho, D. Pedro II, subir ao trono, devido a sua pouca idade. Assim, o poder, provisoriamente, desloca-se para um grupo de políticos, organizados sob a forma de uma instituição chamada Regência (1831-1840). Nesse período, houve uma descentralização de poderes e responsabilidades entre as províncias, foram criadas Assembleias locais, instituído um sistema de repartição de receitas e criados conselhos locais, com atribuição de cuidar de assuntos estritamente locais. (OLIVEIRA, p. 173-174)

A insatisfação das províncias com esse modelo de divisão de poder, somando-se a isso as ambições políticas locais, conduziu à deflagração de várias rebeliões, como as “Balaiadas”, as “Cabanadas”, as “Sabinadas”, entre outras.

Os liberais lutaram quase sessenta anos contra esse mecanismo centralizador e sufocador das autonomias regionais. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. (SILVA, p. 71)

Em 1889, finalmente, vencem as forças descentralizadoras, sendo proclamada, por um decreto, a República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1891 estabeleceu, em seu artigo 1º, nos moldes preconizados pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que “a Nação Brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. No contexto da Constituição de 1891, as antigas províncias foram transformadas em Estados, dotados de autonomia, incumbindo-lhes “prover, a expensas próprias, as

necessidades de seu Governo e administração” (art. 5º). O Diploma Normativo contemplou medidas de descentralização, dotou os estados dos poderes executivo, legislativo e judiciário, com autonomia para elegerem tanto seus próprios governantes quanto os membros das Assembleias Legislativas, para terem suas próprias constituições e legislação, detendo competências suplementares. No campo tributário, foram outorgadas competências para dar suporte financeiro aos Estados-membros, adotando a estrutura de um federalismo clássico, dual, prevendo um elenco de competências demarcadas com campos exclusivos, cabendo à União o principal imposto da época, - de importação-, bem como o Imposto do Selo, do direito sobre a entrada e saída de navios e a taxa sobre correios e telégrafos. Os Estados ficaram com o imposto sobre exportações, o imposto sobre a propriedade rural e urbana, sobre a transmissão de propriedade, um imposto de selo sobre seus negócios, sobre indústrias e profissões e as taxas de correios e telégrafos estaduais. Aos Municípios, porém, a Constituição não outorgou receitas, deixando aos Estados a disciplina. Não previu ainda mecanismos de transferências fiscais entre as esferas governamentais, os quais poderiam contribuir para a redução das desigualdades regionais de renda, predominando, portanto, o espírito de um federalismo dual, contrário à concessão de subsídios e de transferências governamentais para essa finalidade.

Na prática, entretanto, a transição do Estado Unitário para ao Estado Federal, ocorrida com a Proclamação da República, não retratou os ideais do federalismo norte-americano, apontado como sendo a gênese do nosso modelo. Nem poderia tê-lo feito, pois a realidade se impõe a qualquer construção teórica haurida de ambiente totalmente adverso. As heterogeneidades existentes em nosso país, vinculadas à dimensão e diversidade do território, com diferentes níveis de povoamento e desenvolvimento econômico, -estabelecendo-se verdadeiros “locus” de poder, - concentrados, em geral, em três estados-, as diferenças socioculturais e políticas, os gritantes desníveis econômicos, entre outros anacronismos, abalaria as estruturas do sistema assim desenhado. O grau de autonomia e interdependência entre os Estados-membros, em consequência, se mostraria irreal e utópico, frente a estes anacronismos regionais, muitas vezes abissais. Em acréscimo, a desfigurar o modelo adotado, os sentimentos que inspiraram a formação da federação indica que ele foi instrumento de reprodução de poder para garantir os interesses e a dominação das elites e oligarquias regionais mais poderosas.

O mote principal da criação da federação no Brasil sempre foi o repasse do poder de autogoverno aos estados, em um processo descentralizador marcado pela oligarquização local e pelo caráter bastante centrífugo do pacto federativo, enfraquecendo a interdependência entre os níveis de governo.

Do ponto de vista da estrutura intergovernamental, a Primeira República estabeleceu um governo nacional fraco na maior parte dos assuntos públicos, além de municipalidades dependentes e subordinadas aos governos estaduais, de modo que o poder local seguiu basicamente o compromisso coronelista tão bem descrito por Leal (1986). Este modelo federativo acabou por acentuar sobremaneira uma tendência já existente na Federação brasileira: a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional. (ABRUCIO; FRANCEZE; SANIO, 2013, p. 135)

O Poder Central, dominado pelas elites e oligarquias mais poderosas dos estados de São Paulo, Minas Gerais e, em menor grau, do Rio Grande do Sul, acabaria por implementar, em geral, as políticas econômicas, que eram a eles mais favoráveis, não tendo, os estados mais pobres, por falta de representação, espaço político para defenderem seus interesses. Assim, dada a sua composição elitista, não se revestia, o ente central, da necessária autonomia, isenção e comprometimento requeridos para o desempenho do elevado papel de tutor do pacto federativo inaugural, implementando as políticas públicas necessárias ao equilíbrio inter-regional, -o que, aliás, nem constava de sua pauta política-, não é por acaso que muitos autores apontam que neste período houve um arremedo de federação.

Nesse quadro, a dominação no cenário econômico e político, que se estendeu durante a Primeira República, com a alternância dos Estados de São Paulo e Minas Gerais para governar o país, -a denominada “política do café com leite”-, mostrou bem um governo central impotente para corrigir as desigualdades regionais e garantir que a harmonia federativa pudesse ser alcançada, “os conflitos federativos que marcaram esta fase terminaram desaguando na crise política do final da década de 1920 e conduzindo Getúlio Vargas ao poder (1930-1945)”. (OLIVEIRA, p.179)

“Getúlio, na Presidência da República, intervém nos Estados. Liquida com a política dos governadores. Afasta a influência dos coronéis, que manda desarmar” (SILVA, p. 75). Uma nova etapa da federação brasileira é inaugurada, rompendo-se com as bases coronelísticas oligárquicas, transferindo o “locus” do poder então regional para o Governo Federal. As transformações econômicas e sociais por que vinha passando o país naquela época, tais como o acentuado processo de industrialização em São Paulo, especialmente, a expansão urbana e fortalecimento de vários setores, fazendo surgir novas forças políticas, que reivindicariam

participação e representação no Poder Central. Nesse ambiente, foi decretado o Código Eleitoral, instituindo a Justiça eleitoral, com as funções de julgar a validade das eleições e proclamar os eleitos, retirando essas atribuições das assembleias políticas, dando o golpe de morte na política dos governadores que as controlavam. Foi ampliada a participação popular nas eleições, a idade mínima para votar foi reduzida, foi retirada a restrição de renda mínima para votar, o voto feminino foi instituído, assim como o voto secreto, contribuindo para uma maior legitimidade à representação dos novos setores sociais emergentes, fazendo com que seus interesses estivessem melhor representados no governo. Nesse ponto, a conseqüente mudança estrutural produzida na composição do governo central, retratando a maior representatividade das heterogeneidades regionais, vai dar início a uma mudança da concepção de federação, começando a se esboçar uma preocupação maior com a interdependência governamental e questões ligadas à descentralização, em especial a autonomia financeira. O aperfeiçoamento do Estado Democrático, contribuiu, dessa forma, para um aperfeiçoamento da federação, na medida que permitiu que diversos interesses, muitas vezes antagônicos, estivessem devidamente representados e inscritos no seu aparelhamento. A Constituição que se seguiu, embora estruturalmente não tenha grandes inovações, como abaixo se verá, vai operar, na prática, com um colorido especial, pois os legitimados a implantar e fazer valer seus dispositivos equalizadores, atuam no fluxo de interesses representativos de grupos mais heterogêneos.

Nessa esteira, e tendo em consideração a observação supra mencionada, a Constituição de 1934 manteve os princípios formais fundamentais da Constituição anterior: a república, a federação, a divisão de poderes (legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si). Como anota José Afonso da Silva, houve uma ampliação dos poderes da União, enumerados extensamente nos arts. 5º e 6º, aumentou-se, ainda, os poderes do Executivo, havendo a ruptura com o bicameralismo rígido, atribuindo o exercício do Poder Legislativo apenas à Câmara dos Deputados, transformando o Senado Federal em órgão de colaboração desta. (1993, p.75)

No tocante à matéria financeira e tributária mais especificamente, a Constituição de 1934 não modificou, de modo relevante, a distribuição de competências anteriormente formulada.

No caso dos estados, a grande novidade foi a destinação, ao seu campo de competência, do Imposto sobre as Vendas e Consignações (IVC) - um imposto federal, criado em 1922, incidente sobre as vendas mercantis -, mantendo-se os demais: exportação; indústria e profissões; propriedade territorial, exceto urbana; transmissão da propriedade causa mortis e intervivos; e consumo de combustíveis de motor de explosão. Contemplados formalmente pela primeira vez no processo de discriminação de receitas, aos municípios foram atribuídos os impostos de licenças, predial e territorial urbano, sobre diversões públicas e o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. (OLIVEIRA, 2020, p.181-182)

Não obstante a tendência centralizadora, percebe-se que, com esse Diploma, deu-se a introdução do caráter cooperativo no federalismo brasileiro, pois foi o primeiro a prever a distribuição de competências concorrentes entre a União e os Estados, ao lado das competências privativas de cada esfera. Vislumbra-se o caráter colaborativo na leitura de vários dispositivos, a título de exemplo, o art. 10º, com a previsão de competências concorrentes em várias matérias, inclusive a tributária, outorgando à União e aos Estados competência residual para criarem outros impostos, além dos que lhes foram atribuídos privativamente, com a partilha do produto da arrecadação do tributo assim instituído. Foi também prevista uma transferência facultativa de impostos estaduais para os Municípios (art. 13, § 2o), assim como o auxílio compulsório à região Nordeste, por meio da destinação de, no mínimo, 4% da receita de impostos federais a obras e serviços contra a seca (art. 177, caput e § 3o). Não avançou, contudo, este diploma na definição dos mecanismos constitucionais de transferências de receitas intergovernamentais consistentes que poderiam contribuir para a redução das desigualdades de renda inter-regionais, indispensáveis, portanto, ao maior equilíbrio federativo.

Em 1937, instaura-se no país um novo regime autoritário, conhecido como Estado Novo. Em um golpe de Estado, Getúlio Vargas “dissolve a Câmara e o Senado, revoga a Constituição de 1934, e promulga a Carta Constitucional de 10.11.37” (SILVA, p. 76). As liberdades democráticas, no geral, foram suprimidas, decretando-se o fim das eleições, a suspensão dos partidos políticos, esvaziamento das atribuições do Congresso Nacional, Assembleias legislativas e Câmaras Municipais, sendo os governadores e prefeitos nomeados pelo Presidente da República.

A Carta de 1937 apresentou forte caráter centralizador e restringiu o espectro de matérias passíveis de serem tratadas de forma concorrente pela União e pelos Estados, atenuando, dessa forma, o caráter colaborativo destacado pela Carta de 1934. Nessa medida, ao menos formalmente, foram mantidos os princípios do

federalismo, basicamente centrado na autonomia dos entes federados e na distribuição de competências, na prática, todavia, o que se confirmaria seria a centralização do poder. “Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo” (SILVA, p. 77). Celso Bastos observa, argutamente que

A Carta de 1937 nunca chegou a vigor. Ela dependia de um plebiscito que nunca se realizou. Destarte, quando a Segunda Guerra já dava mostras de estar se aproximando de seu fim, com a vitória dos países democráticos, Getúlio Vargas, aqui no Brasil, procurou atualizar e compaginar nosso direito constitucional às novas realidades políticas que o término da Guerra já deixava entrever. (1997, p.125)

O governo de Vargas começara a se enfraquecer, principalmente com o final da Segunda Guerra Mundial e derrota dos regimes totalitários, gerando um aumento das pressões, internacionais inclusive, que levariam à sua queda, com a realização de eleições livres, seguida de uma nova Constituição em 1946. “Com a nova Carta Constitucional e em reação à forte centralização de poderes que marcou o período anterior, o País reingressou numa fase de fortalecimento do federalismo e de descentralização das atividades públicas” (OLIVEIRA, 2020, p.184). No mesmo sentido, Celso Bastos quando afirma que, após o período negro do Estado novo, houve a retomada de forças da Federação, onde “implanta-se um regime federativo com garantia às autonomias dos Estados da mesma forma que se as temperam com a possibilidade de intervenção da União nestes para coibir abusos”. (1997, p. 127)

No campo político, novas normas foram criadas, imprimindo mudanças fundamentais para resgatar a autonomia dos governos subnacionais frente ao governo central. Podem ser alinhadas, entre outras, as normas que traduzem uma ampliação do conceito de cidadania; as que conduzem à uma moralização do processo eleitoral, apregoando a liberdade de organização partidária, criando ambiente propício ao surgimento de partidos políticos de massa; como também nas que reforçaram a democracia participativa, restabelecendo as eleições diretas para governadores e deputados estaduais, atribuindo-se autonomia aos municípios de elegerem, por voto popular, os prefeitos e vereadores (OLIVEIRA, p. 184). Ao Senado e à Câmara dos Deputados foram fixadas atribuições que reforçariam a autonomia, sendo a cada um deferido responsabilidades de supervisão e defesa de interesses próprios, dispensando-se a submissão dos projetos pertinentes à análise e validação da outra casa legislativa.

No tocante à repartição de competências, manteve a técnica da sua antecessora, com a previsão de poderes enumerados à União (art. 5º) e de poderes remanescentes aos Estados (art. 18, § 1º). Além de prever competências legislativas concorrentes, cabendo à União traçar os lineamentos gerais e aos Estados legislar de forma supletiva e complementar (art. 6º). No aspecto financeiro, foram retomadas as previsões de transferências intergovernamentais, constando a previsão de distribuição do produto da arrecadação do imposto único sobre operações relativas ao carvão mineral e aos combustíveis e lubrificantes líquidos, na ordem de 65% aos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo critérios estabelecidos em lei federal (art. 15, § 2º). Foi prevista também a transferência de 15% da receita do imposto sobre a renda aos Municípios (art. 15, § 5º), assim como 10% do imposto sobre o consumo.

Inaugurado com a Constituição de 1934, o período de fortalecimento da federação, - conhecido como sendo o único em que, até então, teria predominado, verdadeiramente, um federalismo cooperativo-, sofreria duro ataque com o golpe militar de 1964. A exemplo do que aconteceu no Estado Novo, várias liberdades foram suprimidas, com edição de Atos Institucionais se sobrepondo à Constituição, as Instituições ficaram enfraquecidas, concentrando-se o poder no governo executivo federal.

A Constituição de 1967, não obstante tenha acolhido em seus preceitos a previsão da federação e da autonomia dos entes federados, foi marcada pela concentração de poderes na União, se mantendo fiel ao modelo de repartição de competências delineado pela Constituição de 1946. Como ensina Celso Ribeiro Bastos

Foi uma Constituição centralizadora. Trouxe para o âmbito federal uma série de competências que antes pertenciam a Estados e Municípios. Reforçou os poderes do Presidente da República. Na verdade poderíamos dizer que a despeito do Texto Constitucional afirmar a existência de três poderes, no fundo, existia um só, que era o Executivo [...]. De outra parte o sistema tributário, que há pouco sofrera modificação, através da emenda Constitucional n.18 à Constituição de 1946, foi em princípio mantido. Contudo, a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, acabou por permitir uma série de participações de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização. (1997, p.134)

Destaca-se a previsão atinente ao repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio da introdução, no texto constitucional, do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, criados pela Emenda Constitucional n. 18, de 1965, posteriormente alterados pelo Ato

Complementar n. 40, de 1968, que reduziu os percentuais vigentes, enfraquecendo, dessa maneira, a força desse instrumento para corrigir os desequilíbrios da federação. Por outro lado, a comprometer uma efetiva distribuição equalizadora, era o Poder Central que decidia quais as áreas prioritárias para distribuição destes recursos, em nada podendo interferir Estados e Municípios, tornando-se questionável se essa escolha correspondia às reais necessidades de cada ente, revelando, mais uma vez, que a utilização destes mecanismos serviam muito mais como instrumento de consolidação de poder do que, propriamente, de correção dos desnivelamentos regionais.

Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, entre outros, o de assegurar o apoio político de Estados mais pobres e de Municípios de menor porte mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e a participação garantida nos fundos compensatórios então criados (vale lembrar que a oposição política ao regime localiza-se nos Estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte). (REZENDE, p. 335)

O governo militar durou 20 anos, depois desse longo período, enfraquecido pela crise econômica, somando-se a isso a abertura política, com vários movimentos sociais e lideranças políticas exigindo eleições diretas, cria-se ambiente favorável à derrocada da ditadura, com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República.

3.1.2.3.2 Situação atual: a nova etapa do federalismo

A redemocratização trouxe um fortalecimento da federação, nela as demandas de Estados e Município por descentralização foram, em parte, atendidas, preservando-se, no entanto, ao ente central os mais importantes poderes. Nesse contexto, relevantes mudanças constitucionais ocorreram no federalismo, entre as quais, a transformação de todos os municípios como membros da federação, em pé de igualdade com os Estados, no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. O novo *status* assumido trouxe, como principais consequências “o largo campo de competências impositivas dos municípios e o aumento do fluxo de recursos, via transferências compensatórias federais, semelhantes às que beneficiam os Estados” (REZENDE, p. 335). De fato, a inovação constitucional concorreu para um impulsionamento da descentralização, com a multiplicação do número de Municípios, que assumiriam novas funções e responsabilidades,

permitindo e exigindo dos governos locais participação mais intensa na gestão pública. Não obstante, não conseguiram desincumbir-se adequadamente das novas tarefas constitucionais, gerando resultados bastante díspares pelo país, em face da realidade estrutural e institucional de cada Município, revelando a falta de condições administrativas, financeiras ou políticas para assumir uma posição de tamanha envergadura (ABRUCIO; FRANCEZE; SANO, p.139).

Por outro lado, o novo *status* constitucional, a posição singular que passam a ocupar no sistema tributário, acabou por acentuar os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional.

”Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação Brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais (ABRUCIO; FRANCEZE; SANO, p. 137-138).

Em relação aos Estados, a Reforma de 1988, conferiu competência legislativa residual e concorrente, competências materiais comuns, - tornando-os corresponsáveis na promoção e efetivação de importantes políticas públicas-, bem como ampliou, ao máximo, as transferências intergovernamentais. O novo desenho constitucional, entretanto, acabaria por frustrar parcialmente as expectativas de fortalecimento do regime federativo.

De fato. O detalhamento da Constituição de 1988, outorgando o maior e mais importante leque de competências exclusivas à União, deixa pouco espaço aos Estados para o exercício de sua competência residual. No exercício da competência concorrente é a União que fixa as normas gerais, podendo os Estados apenas exercer a competência suplementar da legislação federal, somente exercendo, plenamente, sua competência legislativa na ausência de legislação federal disciplinando da matéria. Em acréscimo, a conspurcar sua competência legislativa, a definição de políticas públicas pelo governo federal, aprovadas pelo Congresso Nacional, sem a aquiescência e participação daqueles entes, impõe responsabilidades na implementação dessas políticas, acarretando um incremento de despesas, desacompanhadas dos indispensáveis recursos públicos.

As competências concorrentes (artigo 24) e comuns não legislativas (artigo 23), que expõe a opção do constituinte pela adoção de um federalismo cooperativo,

torna todos os entes da federação corresponsáveis pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais. Gilmar Mendes faz crítica ao modelo de distribuição de competências desenhado na Constituição de 1988 ao afirmar

Em relação a esse arranjo constitucional, deve ser registrado que os modelos de partilha de competências comuns e para legislação concorrente, se pretenderam preservar algum fraternalismo entre entes federados, ou criar alguma redundância em áreas sensíveis, conseguiram mesmo foi instituir um ambiente de atuação aleatória ou evasiva das instâncias, carentes de coordenação, em um cenário no qual se tergiversa com as responsabilidades, corteja-se a popularidade, transige-se com a conveniência, prescinde-se da atuação própria e se dá lugar ao jogo de culpas, que só sacrifica a cidadania. À ordem sucede-se a anarquia do alvedrio e do oportunismo. (2017, p.60)

A competência assim distribuída, difusamente, gera os debates acalorados que se travam entre os entes da federação, procurando identificar, no âmbito da competência concorrente, que nível de governo seria responsável por tal e qual política e serviço público, acabando por desconsiderar a opção do constituinte por um federalismo cooperativo, com uma divisão institucional de trabalho entre todos os entes federativos, claramente compartilhada. Na prática, apesar do grande elenco de competências concorrentes, o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado, contribuindo para isso, principalmente, primeiro, as diferentes capacidades de os governos subnacionais de implementarem políticas públicas, diante das enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes, segundo, a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005 p. 7).

Dessa forma, a nova etapa do federalismo brasileiro que procurou fortalecer a autonomia e estimular a cooperação entre os entes federativo, paradoxalmente, propiciou a fragmentação e a compartimentalização, com predomínio de uma lógica invertida de funcionamento intergovernamental, que enfatiza mais a separação e demarcação entre os níveis de governo, com atuações estanques, sem entrelaçamento em problemas comuns (ABRUCIO; FRANCEZE; SANO, 2013). Isto não significa, entretanto, que as relações intergovernamentais são inexistentes. Há experiências positivas de cooperação entre a União e Municípios em políticas sociais, particularmente na área da saúde e educação fundamental, que contam com regras e recursos federais, mas que são implementadas, principalmente, pelos governos locais. No entanto, afóra estas duas áreas, e uma crescente cooperação intermunicipal, nos últimos tempos, por associativismos e consórcios, predominam

relações intergovernamentais conflituosas e competitivas, tanto vertical como horizontalmente.

No campo financeiro e tributário, a vigente Constituição, embora tenha procurado aumentar a autonomia e independência dos entes da federação, fixando competências para legislarem sobre seus próprios tributos e aumentado, consideravelmente, as transferências de receitas de impostos para essas esferas de governo, não eliminou ou diminuiu, em níveis aceitáveis, a dependência e subjugação dos entes subnacionais, aflorando as tensões na qual se demanda uma maior autonomia tributaria e aumento de transferências compensatórias. Nesse ponto, necessário se faz um aprofundamento, partindo-se para o estudo do federalismo fiscal, no título seguinte, com uma análise mais detida dos critérios de distribuição de recursos e repartição das receitas tributárias, estatuídos no nosso Texto Maior.

4. FEDERALISMO FISCAL

O sistema de repartição de recursos deve ser equilibrado, traduzindo a opção de escolha de um método estruturado em critérios equitativos, ajustado às peculiaridades de cada unidade da federação, de forma a materializar a tão sonhada equalização fiscal e, com isso, realizando o bem-estar e justiça sociais. Assim, a dinâmica e o equilíbrio entre duas grandezas principais, -competências materiais e alocação de recursos-, é a difícil operação matemática, cujo resultado exato está longe de ser alcançado pelos atuais arranjos delineados.

Dentre os métodos possíveis de alocação de receitas aos governos subnacionais destaca-se o de atribuição de competências tributárias, – exclusivas ou compartilhadas –, a todos os entes da Federação. Ao lado da repartição das competências tributárias, uma outra questão que se revela fundamental é saber quais competências se mostram idealmente centralizadas e quais outras podem ser alocados com maiores ganhos nas esferas de governos subnacionais.

O Federalismo Fiscal propõe uma repartição de recursos, entre as várias esferas de governo, suas formulações teóricas procuram construir modelos ideias que dariam respostas a duas principais questões, qual seja, a de saber quem (que níveis de governo) deve arrecadar determinado tributo e quem deve ofertar cada um

dos serviços públicos, divisão esta que busca a maximização da eficiência do setor público.

A teoria normativa do federalismo procura encontrar um modelo ótimo de federalismo, que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas. Trata-se, portanto, de definir competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê). (MENDES, 2004, p. 429)

A teoria normativa do federalismo fiscal apresenta alguns critérios para a atribuição ótima de competências tributárias, tendo por objetivo diminuir as iniquidades existentes entre os entes que compõem a Federação. Podem ser destacados, entre outros, os seguintes: a) exportação de tributos; b) mobilidade da base tributária; e c) eficiência na promoção das funções do estado.

Exportação de tributos

"Quanto mais "exportável" for o tributo, quanto mais móvel for a sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central" (MENDES, 2004, p.430). A exortação de tributos pode ocorrer quando os tributos cobrados por governos subnacionais são "exportados", isto é, são suportados por pessoas que residem em outras jurisdições. Ocorre, por exemplo, nos casos em que governos subnacionais tributam bens e serviços que serão consumidos por pessoas não residentes, suportando, dessa forma, parcela dos encargos da tributação. Dessa forma, se for cobrado na origem, -onde o bem é produzido-, a pessoa residente no outro Estado estará financiando o governo do estado produtor, uma vez que o valor do imposto é embutido no preço da mercadoria que estiver sendo consumida. Se, por outro lado, for arrecadado no destino, o consumo apenas poderia ser taxado pelo ente da localidade em que reside o consumidor, o que evitaria a exportação de tributos. A tributação no destino, porém, é complexa e dispendiosa.

É muito mais fácil tributar um grande volume de mercadorias, no momento em que elas saem da fábrica (na origem), do que fiscalizar milhares de estabelecimentos comerciais, para tributar a mercadoria no momento da venda final (no destino). A tributação no destino, para ser administrada de forma descentralizada, requer controles alfandegários entre estados e o rastreamento das transações comerciais entre comunidades. (MENDES, 2004, p.430)

Costuma-se citar, como exemplo, de imposto que se presta a exportação de tributos o imposto sobre valor agregado (IVA), recomendando a teoria normativa que os entes subnacionais não façam uso deste tipo de imposto, que deve ser cobrado pelo governo central. No Brasil, o ICMS e o IPI são dois tributos com características de IVA, aliás, o ICMS é citado como um caso único no mundo de IVA cobrado por Estados-membros.

Mobilidade da base tributária

Os tributos que poderiam causar grande mobilidade das pessoas, físicas e/ou jurídicas, de uma região ou local para outro, devem ser cobrados pelo ente central para evitar o chamado “efeito deslocamento”. As vantagens que os entes regionais ou locais poderiam oferecer na cobrança desses tributos acabariam por provocar disputas regionais. Assim, os impostos cuja base de tributação tenha muita mobilidade não se prestam à cobrança local. É o caso da tributação sobre a renda. Se dois Municípios impõem tributação sobre a renda de seus residentes, e um cobra uma alíquota mais alta que o outro, haverá uma natural indução à migração das pessoas para a cidade que cobra menos imposto. A mesma lógica aplica-se aos tributos incidentes sobre folha de pagamento e sobre o lucro de empresas. A cobrança destes tipos de impostos por entes subnacionais seria estímulo à guerra fiscal, na qual cada governo procuraria cobrar o mínimo possível, com vistas a atrair investimentos em seu território.

Eficiência na promoção das funções do estado

Outro critério que deve ser considerado na atribuição de competências tributárias é a necessidade de uma promoção eficiente das funções do Estado.

Tradicionalmente, a doutrina de finanças públicas aponta três funções principais do Estado: estabilização macroeconômica, distribuição de renda e alocação de recursos.

A função alocativa, refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade da presença do Estado. A intervenção estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não há interesse do setor privado. Por exemplo, podemos citar os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos ou semipúblicos.

A função distributiva está ligada às doutrinas do bem-estar social, cabendo ao Estado promover a melhoria na distribuição da renda usando, para isso, todos os instrumentos legais de que dispõe. Isso significa utilizar os impostos diretos e indiretos, subsídios, incentivos, isenções, além da própria provisão de bens públicos, que, em última análise, também é mecanismo de distribuição de renda, pois os recursos advindos da cobrança de tributos de determinados contribuintes, por exemplo, são vertidos em bens e serviços públicos distribuídos gratuitamente.

A função estabilizadora surgiu para proporcionar um crescimento equilibrado na economia, o que significa dizer, sem crises macroeconômicas.

Em geral, busca a manutenção de um nível adequado de emprego na economia, o controle dos níveis de preços e o fluxo de entrada e saída de recursos no país, pela administração da balança de pagamentos. Resumindo, função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos. (NASCIMENTO, 2014, p. 81)

A função alocativa deve ser realizada pelas três esferas de governos com base no Teorema da Descentralização de Oates que estabelece que quanto mais próximo o Governo estiver do cidadão, mais fácil e rapidamente identificam suas demandas e preferências individuais para promover as funções alocativas, que estão focadas em bens públicos e semipúblicos. É um excelente processo descentralizador, principalmente, em países que apresentam imensas disparidades regionais no que tange à renda, educação básica, saúde e condições de infraestrutura precárias.

Os governos subnacionais, porém, tendem a não ser eficientes nos esforços de implementação das duas primeiras funções, - de estabilização e redistribuição de renda-. De fato, a maior parte dos efeitos de ações de estabilização macroeconômica subnacional é sentida além dos limites da jurisdição regional ou local. As funções distributivas, quando desenvolvidas em âmbito regional ou local, por outro lado, podem provocar o efeito deslocamento, ou seja, um fluxo migratório para locais mais vantajosos. Os governos subnacionais assim atuando, podem provocar uma sobrecarga de demandas, pela pressão demográfica a que se sujeitarão, e conseqüentemente um vazão demográfico, gerando escassez de mão de obra, nos locais menos privilegiados. Essa situação se torna desvantajosa para ambas as partes e tem a ver com o Teorema de Tiebout que explicita o efeito deslocamento com sua célebre frase: “votar com os pés”. Os eleitores podem se

deslocar no sentido do governante que os tributa de forma justa e lhes dá o retorno com investimentos em benefícios que irão proporcionar-lhes uma melhor qualidade de vida.

A partir dessas observações, constata-se que a eficiente promoção das principais funções públicas, relaciona-se de forma inexorável ao problema da alocação de gastos públicos. O governo que presta determinado serviço deve receber os correspondentes recursos. Essa lógica exigiria a instituição de tributos federais para o financiamento de serviços abrangentes (como, por exemplo, a defesa nacional) e de tributos regionais ou locais para o financiamento dos serviços providos pelas jurisdições subnacionais (iluminação, coleta de lixo, etc). A distribuição dos recursos guarda, portanto, estreito vínculo com a distribuição das atribuições entre as unidades que compõem o Estado Federal.

Feitas essas considerações, convém lembrar que a teoria normativa do federalismo fiscal, construção teórica formulada em nível de abstração, por deixar de considerar diversas características do mundo real, é alvo de várias críticas, pois leva a uma superestimação dos ganhos efetivamente proporcionados pelo acolhimento de seus postulados. Assim, parte de certos pressupostos implícitos, tais como a suficiência de recursos públicos para os diferentes níveis de governo, a disponibilidade da mesma tecnologia de produção de bens e serviços públicos, um modelo de estrutura governamental tripartida com perfeitas limitações de competências, um aparelhamento administrativo eficiente e com formação adequada nos diferentes níveis de governo, baseia-se, ainda na hipótese de governo benevolente (traduzida num estereótipo de governante que, em qualquer dos níveis, estaria sempre comprometido em maximizar o bem-estar de seus governados, não utilizando os cargos para obtenção de benefícios pessoais). Dessa forma, na elaboração de um sistema constitucional de repartição de competências tributárias, embora possa se socorrer de muitas das diretrizes traçadas no âmbito da teoria normativa, seus postulados, - para a extração de um modelo que se propõe ótimo-, devem ser confrontados com a realidade de cada Estado e se ajustar às peculiaridades inerentes a cada federação.

Constatado que são questões fulcrais do federalismo fiscal, - que estão intrinsecamente ligadas-, saber quais competências se mostram idealmente centralizadas e quais outras podem ser alocados com maiores ganhos nas esferas de governos subnacionais, bem como quais os critérios que apontam para uma

distribuição ótima de competências, veremos a seguir como é estruturado o sistema na nossa Constituição e as peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro, na vertente da alocação de recursos, foco principal do presente trabalho.

4.1 A Repartição de Receitas Tributárias

4.1.1 Discriminação rígida de rendas

Nos itens anteriores foram analisadas as razões que levaram ao federalismo, criando-se Estados que se organizam estabelecendo divisões territoriais do poder. Esta divisão territorial do poder importa em repartição de atribuições e, conseqüentemente, de receitas. As repartições de receitas, como mencionado, consubstanciam um ponto de extrema importância na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades. Esses recursos provem, principalmente, das receitas coercitivas que só o Estado tem competência constitucional para auferir.

É um dos suportes fundamentais da Federação o poder de instituir e arrecadar tributos próprios. Não poderia haver uma efetiva autonomia dos diversos entes que compõem a Federação se estes dependessem tão-somente das receitas que lhes fossem doadas. Não. Sem a independência econômica e financeira não pode haver qualquer forma de autonomia na gestão da coisa pública, Daí porque a nossa Constituição Federativa esmerar-se em conferir tributos próprios às diversas entidades que a compõem (à União, aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios). (BASTOS, 1991, p. 125)

No Brasil, a opção por uma rígida repartição de competências tributárias é matéria que acompanhou todos os textos constitucionais desde 1891, desde o surgimento da Federação. A Constituição Federal de 1988 manteve, na temática da distribuição de competências tributárias, a tradição daquelas que a precederam, prevendo elencos rígidos para cada ente federado. A doutrina, levando em consideração o rol de competências previstos na Carta Magna, costuma classificar a competência tributária em: (I) privativa; (II) comum; (III) cumulativa; (IV) especial; (V) exclusiva; (VI) residual, e (VII) extraordinária.

Eduardo Sabbag, detalhando a classificação da competência tributária, afirma que a competência privativa:

É o poder que tem os entes federativos para instituir os impostos que são enumerados exaustivamente na Constituição Federal. Nesse passo, “designa-se privativa a competência para criar impostos atribuídos com exclusividade, à este ou àquele ente político”. [...]

Trata-se, pois, de competência privativa, terminologicamente, no sentido de que a própria Constituição já determina o rol dos impostos relativos a cada ente tributante. Observe: o art. 153 da CF enumera os impostos federais, de competência da União; o art. 155 da CF, enumera os impostos estaduais, de competência privativa dos Estados e Distrito Federal; e os arts. 156 e 147, parte final, ambos da CF, enumeram os impostos municipais, de competência privativa dos Municípios e Distrito Federal. (2020, p. 459)

Assim, são de competência privativas da União, conforme dispõe o art. 153 da Constituição Federal, a competência para instituir impostos sobre: (I) importação de produtos estrangeiros; (II) exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; (III) renda e proventos de qualquer natureza; (IV) produtos industrializados; (V) operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; (VI) propriedade territorial rural; (VII) grandes fortunas.

Aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, o art. 155 da CF/88 confere competência privativa para a instituição (I) do imposto de transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos – ITCMD; (II) do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS; e (III) do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA.

Como se depreende da leitura do art. 156 e 147, parte final, os Municípios e também o Distrito Federal, têm competências privativas para a instituição do Imposto Sobre Serviços – ISS e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, acrescentando-se a competência sobre o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter-vivos – ITBI.

A competência comum, para alguns autores, está associada aos tributos vinculados, sujeitos à uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte. Nesse aspecto, a competência comum significa dizer que todos os entes componentes da federação, ou seja, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, poderão ser sujeitos ativos dos mesmos tributos, qual sejam, as taxas e contribuições de melhoria.

A competência cumulativa está prevista no art. 147 da Constituição. Assim, compete à União, nos Territórios, os impostos federais, estaduais e os municipais, desde que, em relação a estes últimos, os Territórios não estejam divididos em Municípios.

A competência especial, segundo Sabbag, “traduz-se no poder de instituir os empréstimos compulsórios (art.148, CF) e as contribuições especiais (art. 149, CF),

justificando-se tal classificação pelo fato de terem subsistido, durante longo período, inúmeras polemicas acerca da natureza tributária desses tributos”. (2020, p.464)

A competência exclusiva, de acordo com o art. 148, incisos I e II, da CF/88, foi entregue à União, quando lhe assegura a possibilidade de instituir os empréstimos compulsórios, em duas situações: para atender às despesas extraordinárias em situação de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência (I) , nos casos de investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional (II).

O art. 149 da CF/88, traz a disciplina das contribuições sociais, estabelecendo que a competência para instituí-las é, de regra, reservada para a União, assegurando, porém, a possibilidade de a instituírem outros entes federativos. São denominadas pela doutrina: contribuições profissionais ou corporativas; contribuições interventivas ou CIDEs; e contribuições social-previdenciárias (art. 195 da CF).

No art. 149, par. 1º, estão previstas as contribuições sociais, federais, estaduais e municipais, para os servidores públicos da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O art. 149-A da CF/88 (introduzido pela Emenda Constitucional n. 39, de 2002), versa sobre um tributo de competência municipal ou distrital, cuja receita fica vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública (“CIP” ou “COSIP”).

A competência residual ou remanescente é atribuída à União, e é encontrada em dois dispositivos do texto constitucional: o art. 154, I, e o art. 195, par. 4º. O artigo 153 da Constituição enumera os impostos que a União pode instituir. No artigo 154, porém, admite-se ainda que a União venha a instituir outros impostos, não previstos naquele dispositivo. Essa competência residual da União, contudo, depende da edição de uma lei complementar e não pode invadir competência reservada a outro ente federal.

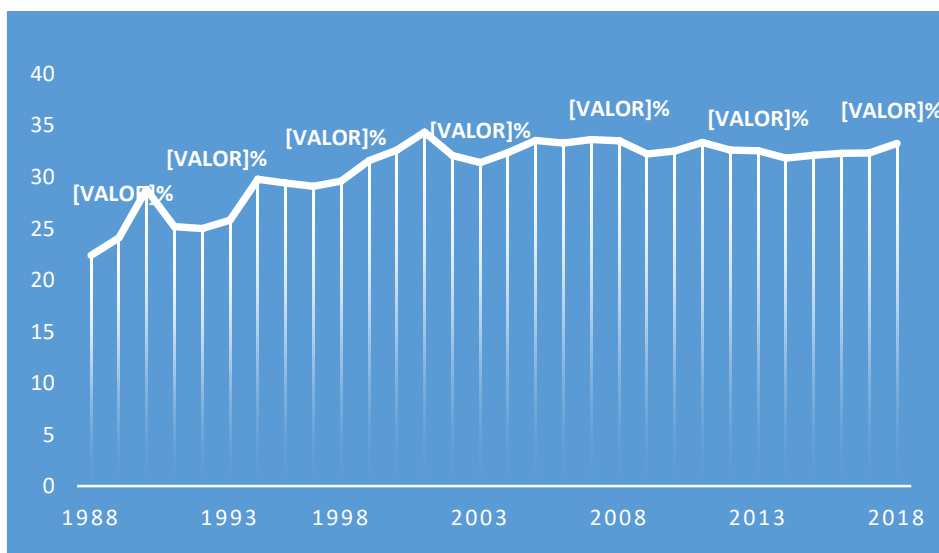
Quanto às contribuições residuais para a seguridade social, o art. 195, par. 4º, estabelece que outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social poderão ser instituídas por lei, obedecido o disposto no art. 154, I. Assim, a edição de uma contribuição residual para a seguridade social deverá respeitar os mesmos parâmetros fixados para aos impostos residuais, ou seja, dependerá da edição de lei complementar, deverá ser não-cumulativa e nem poderá ter mesma base de cálculo o fato gerador próprio de outra contribuição existente.

Por último, é extraordinária a competência da União para instituir, por lei ordinária federal, o imposto extraordinário de guerra, conforme se depreende do art. 154, II, da Constituição Federal. Dessa forma, a União, no caso de guerra externa ou sua iminência, poderá instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, devendo ser suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Dessa forma, cada nível de governo, no exercício de sua competência tributária, seja qual for a classificação que esta receba, se abastece dos indispensáveis recursos para fazer face às despesas necessárias à consecução de seus objetivos, constatando-se, como acima apontado, que estes recursos são a principal fonte de receitas públicas.

A notória importância das receitas tributárias no Brasil é revelada pelo seu papel de destaque na composição do PIB brasileiro. O gráfico abaixo é bastante ilustrativo, retrata a importância e grau evolutivo na configuração do PIB.

Gráfico 1 – Evolução da carga tributária (em % do PIB): 1988 a 2018



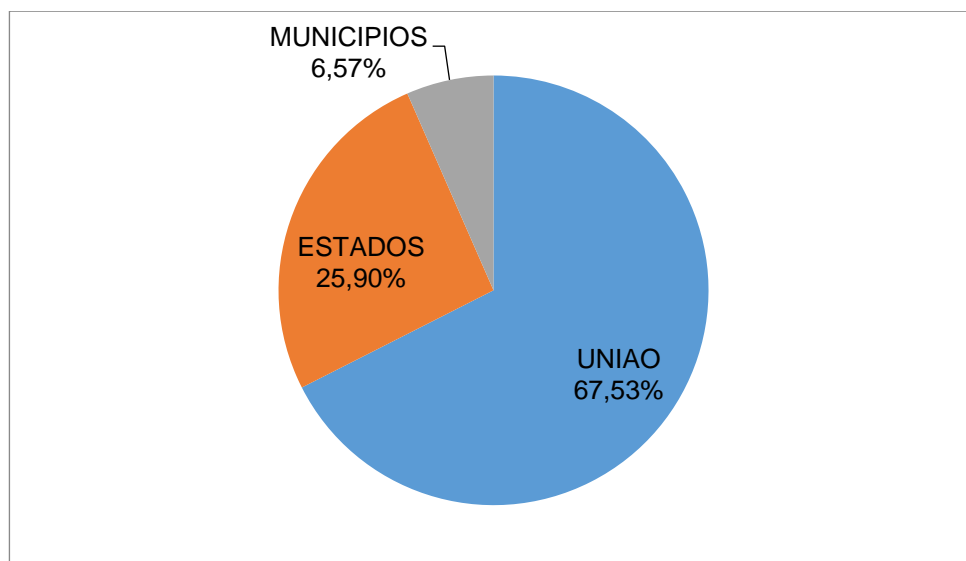
Fontes: Receita Federal. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>.
Elaboração própria.

Conforme demonstra a tabela acima, a arrecadação de receitas tributárias no Brasil, de maneira geral, tem oscilado em forma progressiva, em linha ascendente,

chegando em 1999 a atingir 31,6% do PIB, superando e mantendo, nos anos posteriores, a casa dos 30% do PIB. Em 2018, alcançou a marca de 33,26% do PIB brasileiro (RECEITA FEDERAL- CETAD). Matias Pereira, anota que na história recente brasileira ocorreu aumento significativo da carga tributária, com elevações sucessivas, atingindo, a partir da promulgação da Constituição de 1988, o patamar de 1/3 do PIB do país. Não obstante, o país ocupa o 85º lugar no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), num ranking de 187 países, evidenciando a necessidade de melhora no desempenho da gestão pública no Brasil (2015, p. 133)

Do total da arrecadação tributária, as receitas auferidas por cada esfera de governo, ou seja, União, Estados-membros e Municípios, no exercício de suas competências privativas, foram, respectivamente, de 67,53%, 25,90% e 6,57%. (RECEITA FEDERAL - CETAD)

Gráfico 2 – Receitas Tributárias auferidas em cada esfera de governo



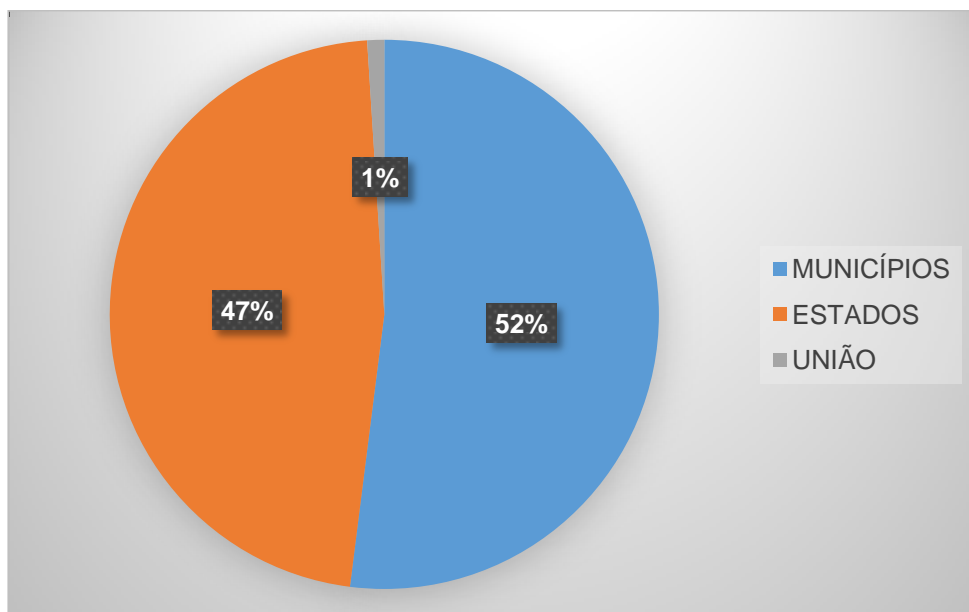
Fonte: Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2018. Disponível em : <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Elaboração própria.

Como se percebe a União arrecada a maior parte dos impostos, especialmente se incluirmos as contribuições previdenciárias. Em seguida, temos os estados, que administram o maior imposto do país, o ICMS e o IPVA. Já os municípios administram impostos que geram um volume relativamente baixo de arrecadação, destacando-se o IPTU e o ISS.

No sistema tributário brasileiro, como apontado, há diversos impostos, incidentes sobre diferentes bases (renda, propriedade, circulação e produção de mercadorias), que estão sob a responsabilidade de diferentes entes – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Verifica-se que o sistema lança mão da tributação direta (que incide diretamente sobre quem recolhe o tributo, como por exemplo, o imposto incidente sobre a renda e sobre a propriedade), vale-se ainda dos denominados tributos indiretos (incidentes sobre o preço dos bens e serviços, por exemplo, ICMS e IPI). Os impostos sobre o patrimônio, - exemplo de tributo direto-, são arrecadados, quase na totalidade, pelos Municípios e pelos Estados, no exercício de suas competências relativamente aos mais expressivos tributos patrimoniais, o IPTU e IPVA, respectivamente (vide gráfico abaixo). Nesse ponto, pode-se afirmar que a distribuição de competências entre os entes da federação seguiu as orientações da teoria normativa do federalismo fiscal. Atribuir-se, por exemplo, o imposto sobre a propriedade de veículos ao ente local poderia gerar distorções alocativas, com possível guerra fiscal entre os entes municipais. De fato. Os proprietários poderiam procurar registrar e emplacar seus veículos em Municípios vizinhos, na busca de impostos mais baixos, pagando o tributo a um Município do qual ele não faz parte e nem utiliza de seus serviços.

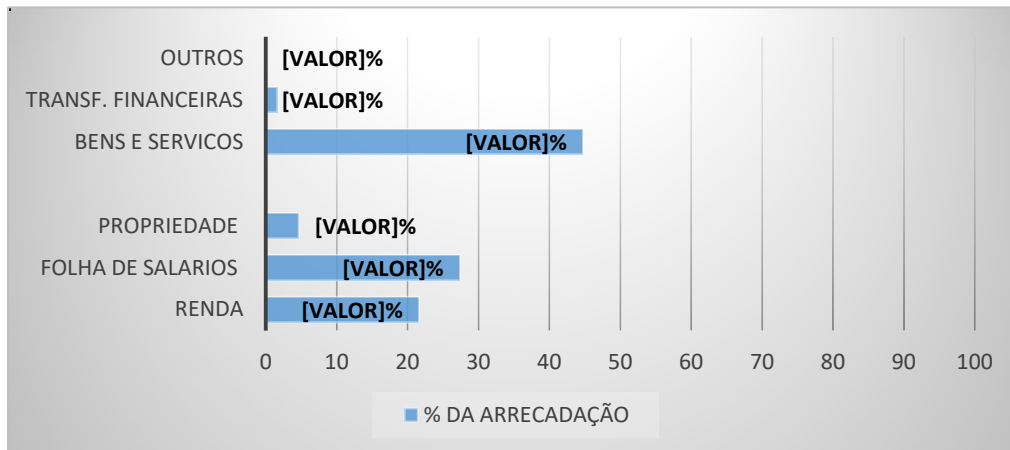
Gráfico 3 – Impostos sobre o patrimônio: distribuição da receita por nível de governo (2002)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

As bases de maior incidência tributária no Brasil, entretanto, estão na prestação de serviços, produção e circulação de mercadorias, configurando hipóteses de incidência dos denominados tributos indiretos, como, por exemplo, o ICMS e o IPI.

Gráfico 4 - Carga Tributária e Variações por Base de Incidência (ano:2018)



Fonte: Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020. Disponível em : <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Elaboração própria.

Um dos problemas apontados na carga tributária no Brasil é o elevado peso dos impostos indiretos, marcadamente regressivos, “respondem por algo em torno de 75% (incluídos os incidentes sobre a folha de salários) da arrecadação total”. (OLIVEIRA, 2020, p. 257). No sistema tributário progressivo a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta, isto é, paga mais (em termos relativos) quem ganha mais. No sistema regressivo a participação dos impostos na renda dos agentes diminui conforme a renda aumenta (paga mais quem ganha menos). Assim, os Impostos indiretos, regressivos que são, uma vez que a sua incidência não tem como referência a renda do consumidor, mas apenas o seu consumo, -não diferenciando, portanto, os diferentes níveis de poder aquisitivo-, acaba por prejudicar as classes de menor poder aquisitivo, enfraquecendo o mercado interno de consumo de bens. Os impostos diretos, -sobre patrimônio e renda-, teoricamente mais progressivos, tem menor expressão, representam pouco mais de 20% da carga tributária.

O ICMS, exemplo de imposto indireto, de competência estadual, é o principal imposto sobre consumo no Brasil. Além dos problemas relacionados à

regressividade deste tributo, como acima mencionado, aponta-se ainda como principal problema a possibilidade de gerar guerra fiscal entre os estados, tema central das discussões atuais que procuram soluções para acabar com essa prática danosa para o equilíbrio federativo. Marcos Mendes, anota, a propósito, que no caso da tributação sobre o consumo, a federação brasileira não seguiu o receituário da teoria normativa do federalismo fiscal, que recomenda que a cobrança, no caso em tela, seja feita pelo governo central, pois é típico caso de alocação que pode gerar inúmeros conflitos federativos, pela possibilidade a que se prestam, - o ICMS e ISS, em especial -, de manipulações governamentais, podendo dar lugar a uma verdadeira guerra fiscal (p.440-441).

4.1.2 Mecanismos de distribuição de receitas: As Transferências Intergovernamentais

A atribuição de fontes próprias de arrecadação, como no sistema anteriormente mencionado, é insuficiente para garantir a autonomia financeira de uma unidade da federação. Assim, em complementação, são previstos mecanismos de distribuição de receitas, de modo que parte do produto arrecadado por uma determinada unidade seja repartido com outra unidade. Em um sistema de discriminação rígida, a Constituição já estabelece previamente estas regras e os mecanismos que asseguram sua fiel execução, com o ocorre na Constituição brasileira vigente. Trata-se de instrumento financeiro que cria para os entes subnacionais o direito a uma parcela da arrecadação do ente central. Essas participações sobre a arrecadação de impostos alheios podem ser diretas, quando entregues diretamente aos entes menores ou por eles apropriadas mediante mera transferência orçamentária, ou indiretas, quando realizadas através de fundos de participação.

4.1.2.1 A Participação direta

A participação direta vem regulada basicamente nos art. 157 e 158 da Constituição. O art. 157 trata da participação direta dos Estados e Distrito Federal na arrecadação da União e o art. 158 trata da participação direta dos Municípios nas arrecadações da União e dos Estados.

O primeiro caso de participação direta verifica-se no art. 157, I, e II, em relação ao produto da arrecadação do imposto de renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios, assim como por suas autarquias e fundações.

O inciso II do art. 158 da CF/88 assegura aos Municípios o direito de receber 50% das receitas do ITR. Especificamente, as transferências beneficiam os Municípios nos quais se localizam as propriedades rurais alcançadas pela incidência daquele imposto. O mesmo dispositivo prevê que caberá a totalidade do imposto caso o Município se encarregue da fiscalização e arrecadação desse imposto, na forma da lei.

Já o art. 159, II, da CF/88, determina que cabem aos Estados e ao DF 10% do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Deste montante, conforme dispõe o § 3º do dispositivo, os Estados deverão entregar 25% aos seus Municípios, visando beneficiar o Estado produtor e exportador. Essa matéria é disciplinada na Lei Complementar n. 61, de 26-12-1989.

Também pertencem aos Estados e ao Distrito Federal 20% do produto da arrecadação de imposto que a União vier a instituir no exercício de sua competência residual, nos termos do art. 157, II, da CF/88.

Ademais, conforme os incisos I e II, do § 5º, do art. 153 da CF/88, as receitas do IOF incidente sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, devem ser repartidas com os entes subnacionais, na proporção de 30% para o Estado (ou o Distrito Federal), conforme a origem, e 70% para o Município de origem.

Finalmente, o inciso III do art. 159 da CF/88 determina que 29% das receitas da CIDE- Combustíveis deverão ser distribuídas aos Estados e ao Distrito Federal, na forma da legislação ordinária específica. Observa Harada

Como resultado da política fiscal da União de aumentar a arrecadação tributária por meio de contribuição social para fugir da repartição de suas receitas, os Estados pressionaram e conseguiram do Congresso Nacional a alteração constitucional, passando a perceber participação no produto de arrecadação da CIDE, observada a destinação original da receita. (2013, p. 56)

Estabelece o § 4º do art. 159 da CF que do montante dos recursos provenientes da CIDE cabente a cada Estado, 25% deverão ser distribuídos aos seus Municípios.

Os Estados também devem repartir com seus Municípios 50% da receita arrecadada com o IPVA, conforme dispõe o inciso III, do art. 158, da CF/88. Esta atribuição obedece ao critério de local em que forem licenciados os veículos cuja propriedade é tributada.

De acordo com o inciso IV do art. 158 da CF/88, cada Estado deverá repartir com os seus Municípios 25% das receitas arrecadadas com o ICMS.

Do montante de 25% das receitas de ICMS que devem ser repartidos com os Municípios, como dispõe o parágrafo único do art. 158, no mínimo 3/4 precisam ser distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas nos territórios dos respectivos Municípios, e até 1/4 de acordo com o que dispuser a lei estadual. Para que essa repartição seja efetuada, alguns critérios devem ser observados e seguidos, conforme exposto na própria CF 88, a qual explana que 75% dessa cota-parte devem ser distribuídas de acordo com o VAF – Valor Adicionado Fiscal de cada município. Já os outros 25%, deve ser repartido de acordo com legislação de cada Estado, que deve adotar critérios específicos para essa distribuição.

Dessa forma, os Estados têm autonomia para, por legislação própria, definir os critérios de distribuição desse 1/4 (25%) de recursos arrecadado com o ICMS e o fazem, especialmente, pela previsão de rateio de acordo com o denominado índice de participação do Município. No Estado de São Paulo, por exemplo, o índice de participação dos Municípios na arrecadação do ICMS é disciplinado pela Lei nº 3.210, de 23 de dezembro de 1981, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993. O critério principal na composição do índice, é o critério do valor adicionado, representa 76% do montante para a formação do valor final do índice, nos termos do artigo 1º, inciso I, da norma de regência mencionada. O valor é apurado anualmente, pela Secretaria da Fazenda a partir de dados informados pelos contribuintes em declarações e documentos fiscais. A Lei complementar Federal nº 63, de 11 de Janeiro de 1990, dispõe que o valor adicionado, em cada Município, corresponderá ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzidos os valores das mercadorias entradas em cada ano civil. Determina ainda que nas hipóteses de tributação simplificada e naquelas situações em que são dispensadas o controle de entradas, o valor adicionado será considerado o percentual de 32% da receita bruta (artigo 3º, parágrafos 1º e 2º).

Prosseguindo, de acordo com a lei paulista, o critério da população eleva o índice de participação dos Municípios mais populosos, é o item que ocupa o segundo lugar na formação do índice final, fixado, no artigo 1º, inciso II, do diploma legal em referência, em 13 % (treze por cento), com base na relação percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O critério da receita tributária própria representa 5% sobre a relação percentual entre a receita tributária própria e a soma das receitas tributárias próprias de todos os Municípios paulistas, conforme definido no art. 1º, inciso III, Lei Estadual nº 8.510/93.

A receita tributária própria dos Municípios engloba as receitas oriundas dos seguintes impostos municipais: ISS, ITBI e IPTU.

O critério da área cultivada, previsto no art. 1º, inciso IV, da Lei nº 8.510/93, é o resultado da aplicação do percentual de 3% sobre a relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada total do Estado, no ano anterior da apuração, segundo dados fornecido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

O critério de área inundada por hidrelétricas, beneficia os Municípios onde estão instaladas usinas hidrelétricas, que implica perda de sua área útil em razão do alagamento e formação dos reservatórios de água. Este índice é representado por 0,5 % (meio por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela secretaria de Energia.

O critério de área protegida refere-se 0,5 (meio por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, conforme Anexo da lei estadual supra citada.

Por fim, há ainda um critério de componente fixo, estabelecido no artigo 1º, inciso VII, representado pelo percentual de 2 % (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

4.1.2.2 A Participação indireta

A participação indireta prevista na constituição, basicamente, está delineada no art.159, que prevê os dois principais fundos: O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios. São os principais instrumentos de repartição de receitas tributárias da União.

O FPE e o FPM contam com parcelas fixas obrigatórias da arrecadação líquida do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda (IR), na proporção de 21,5% para o FPE e 24,5% para o FPM (art.159, incisos I e II, da Constituição Federal). Tais receitas são arrecadadas pela Receita Federal do Brasil, contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e repassadas aos governos subnacionais pelo Banco do Brasil, mediante determinação e supervisão da aludida Secretaria.

De acordo com o que dispõe o art. 161, II, da Constituição Federal de 1988, caberia à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios. A Lei Complementar n. 62/89, cumprindo o mandamento constitucional, estabeleceu as normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Estabeleceu, no seu art. 2º, inciso I, como critério para o cálculo do valor das respectivas cotas, que coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE seriam os constantes do Anexo Único daquela lei complementar. No Anexo Único da Lei Complementar nº 62/98, são determinados os coeficientes individuais de participação para cada Estado e do Distrito Federal, que se baseiam em critérios redistributivos (produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda per capita, de cada ente participante, na forma definida nos artigos 88, 89 e 90 do Código Tribunal Nacional), atribuindo, dessa forma, peso mais elevado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, os mais altos coeficientes são dos Estados da Bahia (9,3962), Ceará (7,3369), Maranhão (7,2182), Pernambuco (6,9002), Pará (6,1120), enquanto que Estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais têm, respectivamente, coeficientes de 1,0000, 1,5277, 2,3548 e

4,4545527. De ressaltar que estes coeficientes, inicialmente estabelecidos para aplicação até o exercício de 1991, acabaram por serem utilizados até 31 de dezembro de 2015, por força da Lei complementar 143/2013. A partir de 1º de janeiro de 2016, de acordo com a nova redação do inciso II do art. 2º da Lei Complementar n. 62/89, dada pela lei complementar referenciada, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB nacional do ano anterior ao ano considerado para a base de cálculo. Os coeficientes do Anexo Único da LC n. 62/89, tornaram-se, assim, pisos para os repasses a serem realizados a partir de 2016. Nos termos do art. 2º, III, também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II, acima mencionado, será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, fatores estes calculados na forma do que dispõe as alíneas “a” e “b” do inciso em apreço. Como observa Oliveira com a LC 143/13 “não houve mudança significativa em relação aos critérios anteriores, a não ser marginalmente” (2020, p.229).

A manutenção dos mesmos coeficientes por um longo período, desatualizados e descontextualizados da realidade nacional, motivou diversos questionamentos judiciais, sob o argumento de que tais coeficientes, estariam ferindo a exigência constitucional de promoção do equilíbrio socioeconômico das unidades federativas.

Quanto ao FPM, a legislação federal determina que 10% dessas receitas sejam atribuídas às capitais estaduais. Os Municípios do interior têm direito a receber os outros 90% das receitas do fundo, que são transferidas para Estados e, em seguida, distribuídas aos seus respectivos Municípios. Essa distribuição é feita da seguinte forma: 86,4% para todos os Municípios deste grupo e 3,6% para um fundo especial de reserva, que beneficia somente Municípios com mais de 142.633 habitantes. Conforme determina o § 1º do art. 91 do Código Tributário Nacional, a parcela de 10% das receitas do FPM atribuída às capitais estaduais é repartida proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto (i) do fator representativo da população e (ii) do fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado. O primeiro fator é calculado como uma

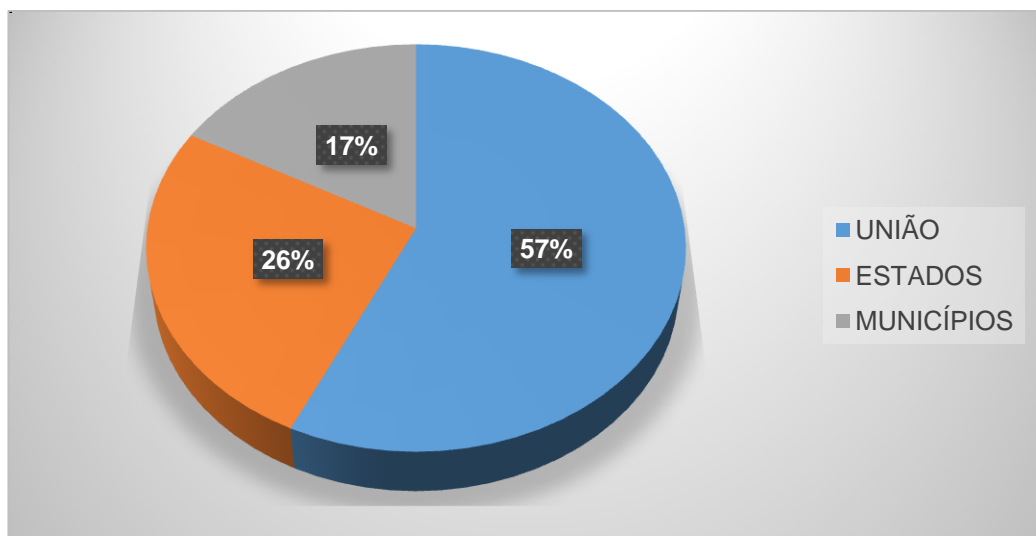
proporção entre a população da capital examinada e a população agrupada de todas as capitais dos Estados brasileiros, e varia de 2,00 a 5,00. O inverso da renda per capita de cada Estado resulta do cálculo da relação entre a renda per capita de cada ente e a renda per capita do País; a partir do inverso deste valor calculado, expresso em percentual, chega-se ao fator correspondente, que varia de 0,4 a 2,5. A distribuição da parcela referente aos 90% das receitas do FPE destinados aos Municípios do interior, de acordo com o § 2º do mencionado art. 91, deve ser feita a partir da atribuição de coeficientes individuais de participação, os quais dependerão das respectivas populações municipais. Esses coeficientes, que variam de 0,6 (para Municípios com menos de 10.188 habitantes) a 4,0 (para Municípios com mais de 152.216 habitantes), são disciplinados pelo Decreto-lei n. 1.881/81 e fixados anualmente pelo Tribunal de Contas da União. Ainda, de acordo com a Resolução 242/90 do TCU, cada Estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição das receitas do FPM. Por este motivo, dois ou mais Municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional podem, eventualmente, possuir o mesmo coeficiente populacional e, não obstante, receber transferências em montantes diversos. Esta resolução, que regulamenta o art. 5º da Lei Complementar n. 62/89, traz uma tabela com as porcentagens de cada Estado em relação ao total a distribuir, variando de 0,0851% (Roraima) a 14,1846% (Minas Gerais). Finalmente, deve-se ressaltar que os Municípios beneficiados pelo fundo de reserva, quais sejam, aqueles com população superior a 142.633 habitantes, participam tanto da distribuição genérica de recursos para o grupo do interior, conforme explicado acima, quanto da distribuição dos valores atrelados a este fundo específico. O cômputo dos percentuais individuais de participação dos Municípios desta classe é análogo ao das Capitais, seguindo basicamente a mesma metodologia aplicadas (uma vez que os critérios de cálculo são iguais).

Amaury, Marco e Rudinei anotam que às transferências, via fundos de participação, são fundamentais para reduzir a centralização em prol dos Estados e municípios, verificando-se que tamanha é a importância dessas transferências que nos Estados mais pobres seu montante chega a superar a arrecadação do Estado com o seu principal tributo, - o ICMS-, Isto ocorre, por exemplo, nas regiões Nordeste e Norte, ao passo que nas regiões Centro-Oeste e Sul são em montante superior a 30% da arrecadação com seu mais expressivo imposto. Dessa forma, as transferências acabam por compensar em parte as diferenças de capacidade

tributária decorrentes da menor base tributária (circulação e produção de mercadorias) nos Estados de menor renda (GREMAUD et al., 2017, p. 192).

O quadro abaixo demonstra o significativo papel das transferências intergovernamentais, promovendo acentuada redistribuição de recursos em favor, principalmente, dos Municípios, que passaram a ter 16,6% do total da arrecadação tributária nacional.

Gráfico 5 – Receita disponível



Fonte: Informe-se, nº 54, BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br>

Há ainda outros fundos que podem ser apontados em complementação, destacando-se os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) que foram criados para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea “c”, do inciso I, do art. 159, da Constituição Federal. Neste dispositivo está previsto que 49% do produto de arrecadação de dois impostos federais de competência da União, - o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados-, serão distribuídos a fundos de participação e três por cento serão destinados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse diapasão, foi editada a Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentando o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, instituindo o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, tendo por objetivo

contribuir para o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento (Lei n. 7.827/89, art. 2º). No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semiárido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da CF (Lei n. 7.827/89, art. 2º, par. 2º).

Nos termos dos art. 6º, da Lei n. 7827/89, constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, distribuídos da seguinte forma:

a) 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

b) 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;

c) 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Dessa forma, as transações entre pessoas físicas e jurídicas formam a base para os dois tipos de impostos: Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cujo montante de 3% da arrecadação desses dois impostos representam as transferências do Tesouro Nacional para os três fundos constitucionais de financiamento. Desse total, o FNE fica com a parcela de 1,8% e os outros dois fundos (FCO e FNO) ficam cada um com uma parcela de 0,6%. Esses

recursos são transferidos pelo Tesouro Nacional, por meio do Ministério da Integração, aos bancos (Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB) que efetuam operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda. São ainda fontes, segundo o dispositivo, o retorno e resultado de suas aplicações, significando que os valores investidos proporcionam crescimento da arrecadação de IR e IPI e, assim, geram uma nova receita para esses fundos. Além da receita (de IR e IPI), o retorno das operações de empréstimos (amortização = principal + juros) e os juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) dos valores não emprestados são as outras fontes de receita dos fundos constitucionais de financiamento.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), desempenham relevante papel, entre 1999 e 2011 foram concedidos, por meios destes fundos, empréstimos para o setor produtivo destas regiões que representaram 20% do PIB da região Norte (no início do período analisado 1999), 21% do PIB da região Nordeste e 14% do PIB da região Centro-Oeste (RESENDE, 2017, p. 27-28).

Em que pese a importância e dimensão da distribuição de receitas por meio dos fundos acima apontada, a doutrina indica as suas falhas e estudos revelam as discrepâncias destes instrumentos redistributivos.

Em relação aos FPE e FPM, pondera Flavio Rubinstein que essas transferências são praticamente ineficazes na redução das disparidades horizontais, em níveis inter-regionais e intrarregionais. Observa o autor que evidências empíricas mostram que ditas transferências não apresentam uma correlação clara com os respectivos níveis de desenvolvimento de cada governo subnacional e que as discrepâncias na alocação de receitas desses fundos são significativas, não sendo as jurisdições mais pobres as que mais se beneficiam, havendo Estados com desenvolvimento econômico e social equivalentes que recebem parcelas com variações de até 400%. (2016, p. 297-298)

Da mesma maneira, em relação aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), -apesar da relevância e importância, enquanto meios de equalização regional-, as liberações de verbas por meio destes fundos não se direcionam, prioritariamente, para Municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou de menor renda per capita. Isso significa, em outras palavras, que as liberações do fundo devem ser fortemente

influenciadas pela demanda daqueles municípios que já possuem algum dinamismo econômico e não apenas pelo objetivo principal do fundo, que é a redução das desigualdades regionais (ALMEIDA, SILVA E REZENDE; p.37/38)

Diante deste quadro é consenso entre os autores a constatação do caótico quadro de disparidades inter-regionais e intrarregionais, sendo o modelo positivado na nossa Constituição insuficiente para corrigir as enormes distorções econômicas e sociais existentes na federação. Na alocação de recursos, nosso sistema permite a sua concentração em mãos do governo central, ficando os entes subnacionais despidos da anunciada autonomia Constitucional, tendo reflexos nefastos para o desempenho de suas atribuições constitucionais e para a adoção de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e realização do bem-estar social.

Nesta esteira, é unânime a conscientização sobre a urgência de retomada da discussão da estrutura federativa brasileira, principalmente no que tange à distribuição de recursos e à organização administrativa.

Oliveira, criticando a estrutura do sistema tributário brasileiro, onde predomina os impostos indiretos, sendo, portanto, regressivo, sugere a maior exploração dos tributos diretos (sobre a renda e propriedade) como meio de aumentar a arrecadação sem penalizar as classes mais baixas e realizar a justiça fiscal. O autor afirma que o nosso sistema está na contramão do que recomenda o princípio da equidade, ou seja, cobrar proporcionalmente mais de quem mais recebe. A corroborar a regressividade acima apontada, colaciona dados colhidos em estudo do IPEA, de 2009, reveladores de que a carga tributária bruta declina à medida que se avança para níveis mais elevados de renda, assim, foi estimada uma carga tributária bruta de 53,9% para as famílias que ganhavam até 2 salários mínimos, de 41,9% para as que se situavam na faixa de 2 a 3 e 29% para as famílias que recebiam mais de 30 salários mínimos. Observa, no entanto, que a reforma da tributação indireta apenas se viabilizará com a simultânea revisão do modelo federativo, significa dizer reavaliar campos de competência de tributos, sistema de transferências e de partilha de tributos (p. 261-265).

Em relação ao ICMS, principal tributo indireto, - “ nos anos de 2015 e 2016, o ICMS foi responsável por aproximadamente 20% da arrecadação nacional (o que corresponde a 6,6% de PIB de uma carga de aproximadamente 32% do produto interno bruto)” (MONGUILOD; LUKIC, 2018, p. 103)- , outra questão que se põe em destaque, como anteriormente mencionado, é a guerra fiscal entre os estados.

Oliveira sugere que a criação de um imposto sobre valor agregado (IVA) , seria um caminho para frear a guerra fiscal.

A criação de um imposto sobre o valor agregado, incidente pelo princípio do destino, com alguma alíquota mínima sendo cobrada na origem, visando fechar brechas para a sonegação, teria o condão de coibir as guerras fiscais entre os estados e remover uma das grandes distorções do sistema tributário, prejudicial para o crescimento econômico e para a arrecadação. Com ele, mais facilmente poderão ser estabelecidas alíquotas diferenciadas e seletivas, de acordo com a essencialidade do produto, mitigando a grande regressividade da tributação indireta (p.260).

Em acréscimo, ainda em relação ao ICMS, cuja quota da parcela do repasse, estadual, junto com o Fundo de Participação Municipal (FPM), federal, constituem as principais transferências que os municípios recebem (GOUVÊA et al; 2010, p.2), é pertinente mais uma importante observação. Como visto acima, no tópico “A participação direta”, a distribuição dos recursos arrecadados é feita segundo o Índice de Participação dos Municípios, em cuja composição são considerados diversos critérios. Todavia, critica-se a forma pela qual, segundo estes índices, são distribuídos estes recursos, pois sua aplicação permite sua concentração, principalmente, nas capitais e em Municípios de grande movimentação econômica. De modo geral, embora cada Estado tenha autonomia para fixar os critérios que servirão de base na composição do índice, utilizam-se, entre outros, os critérios de valor adicionado, de população, de receita tributária própria, de área cultivada, de área inundada por hidrelétricas, de área de preservação ambiental, cota mínima. O que se verifica, no entanto, é que em grande parte dos Estados o valor adicionado é o critério mais valorizado. Teles, observa que

No Estado de São Paulo, o Índice de Participação dos Municípios, no que tange aos 25% da legislação estadual, está normatizado através da Lei nº 8.510/93, que alterou a Lei nº 3.201/81, onde se estabelece uma forte tendência a valorizar ainda mais o valor adicionado, pois além dos 75% de peso na composição do IPM, previstos no artigo 158 da Constituição Federal, o Estado acrescenta 1%; ou seja, 76% da composição é atribuído ao valor adicionado, Em São Paulo, os Municípios de grande movimentação econômica, nas grandes regiões industrializadas, ficam com um valor agregado maior, tendo em vista a concentração de empresas de grande porte instaladas. (2015, p.72)

O critério da receita tributária própria dos Municípios, que engloba as receitas oriundas dos seguintes impostos municipais: ISS, ITBI e IPTU, acaba por ser influenciado, de certa forma, pelo critério de valor adicionado, “pois onde há forte circulação de mercadorias, estão os maiores complexos industriais e comerciais,

puxando para cima os impostos municipais como o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e imposto sobre serviços (ISS)". (TELES, 2015, p.74).

Dessa forma, considerando que os critérios de valor adicionado, populacional e receita tributária própria, são os componentes com maior peso na composição do índice final, propostas são apresentadas, sugerindo alterações nos critérios de distribuição das quotas Municipais, com objetivo de eliminar as distorções, promovendo uma divisão mais justa. Assim, propõe-se, entre outras medidas, uma revisão e correção do superdimensionamento hoje dado ao critério do valor adicionado, um incremento e valorização do critério populacional, reestruturação do critério de receita própria, uma elevação do critério de área cultivada e um componente fixo para todos os Municípios com percentuais maiores. (TELES, p.104-109).

Perscrutam-se assim soluções para minimizar as disfunções e disparidades do federalismo fiscal, apontando-se ainda as mais diversas medidas para sanar suas incongruências e corrigir os desequilíbrios, principalmente, além das sugestões acima mencionadas, relativas aos impostos indiretos e ao ICMS, em especial, a criação de instrumentos e mecanismos efetivos de coordenação e cooperação intergovernamental; a revisão da base de incidência tributária e sua simplificação; a definição clara das responsabilidades de cada ente federado, em substituição ao vigente regime de competências concorrentes em quase todos os campos das políticas públicas; revisão das regras de criação de Municípios, cogitando-se até de fusão de prefeituras onde há baixa atividade econômica e renda e uma reforma administrativa visando melhorar a eficiência na gestão de recursos públicos. No entanto, o ponto de partida é a mudança de mentalidade e de comportamento político, a necessidade de fazer desabrochar uma ideologia nacional, aguçando as sensibilidades e a compreensão de que os problemas locais ou regionais, na maioria das vezes, transbordam dos limites geográficos das fronteiras, criando externalidades e demandando ações coletivas para solução de problemas que somente serão resolvidos com coordenação e cooperação mútuas. A experiência histórica e evolutiva das etapas do federalismo brasileiro, como exposto anteriormente, mostrou, predominantemente, descompromissos e segregação entre as unidades que compõem a federação, que, frequentemente, postulavam maior autonomia e aumento de transferência de recursos, não assumindo, entretanto, um papel de protagonismo no federalismo cooperativo. Não aproveitar o conhecimento

das distorções funcionais, que permeiam nosso sistema, legado pela evolução histórica do federalismo no Brasil, ignorá-las e não promover as adequadas reformas, faz lembrar da frase do filósofo Edmund Burke “um povo que não conhece a sua história está condenado a repeti-la”.

São, portanto, grandes os desafios a serem enfrentados para que se possa promover as reclamadas mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro. As postergações das discussões e decisões para o adequado enfrentamento dos desafios à construção de um novo federalismo fiscal, como vem ocorrendo sistematicamente, institucionaliza o desequilíbrio, compromete o adequado adimplemento das responsabilidades constitucionais, ferindo de morte princípios e objetivos fundamentais da federação, que traduzem, em síntese, a tão sonhada justiça social.

5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 distribuiu competências e estabeleceu métodos de distribuição de recursos, entretanto, não conseguiu ajustar o pacto federativo de forma a resguardar autonomia a todos os entes integrantes da federação. A federação, adotada como forma de governo desde a Proclamação da República, vem sofrendo os efeitos decorrentes das inúmeras heterogeneidades existentes em nosso imenso território, marcado por profundas desigualdades econômicas, culturais e sociais, derivadas do processo histórico de colonização e expansão do Brasil. A evolução histórico-constitucional do federalismo no Brasil demonstrou períodos de oscilação, ora pendendo para uma centralização do poder, ora para a descentralização, marcados pela predominância de interesses, inicialmente, de elites e oligarquias regionais, com crescente surgimento de novos grupos e forças que postulavam maior autonomia e aumento de receitas, sem, no entanto, protagonizarem debates e discursos sobre a divisão e demarcação ótima das responsabilidades e implementação de políticas públicas com melhores custo-benefício para os serviços públicos e atendimento do bem-estar social. A opção do constituinte por um federalismo cooperativo não foi bem compreendida e a falta de mecanismos e instrumentos eficazes de coordenação e cooperação contribuiu para a permanência de um sistema impotente para corrigir as desigualdades inter-regionais e intrarregionais. De outra parte, a distribuição de competências tributárias entre os entes da Federação brasileira não é capaz de, por si só, corrigir com eficiência estas distorções. Verifica-se que à União foi entregue competência para instituir e cobrar os mais expressivos impostos, ficando, em consequência, com quase 70% do bolo tributário. A previsão de mecanismos de transferência de recursos, como fórmula imaginada para correção destas disparidades, é falha e insuficiente. De fato, embora de grande importância e vulto na vida econômica de cada ente, os métodos de alocação de receitas, baseados em critérios anacrônico e falhos, não trouxeram a desejada equalização entre os entes federados. Como anteriormente exposto, a distribuição dos recursos oriundos destas transferências em geral, e dos fundos de participação em especial, não é baseada em critérios claramente especificados e transparentes, ligados às capacidades tributárias, aos esforços fiscais e às despesas

necessárias, e, como consequência, não se presta a garantir que governos subnacionais possam fornecer um nível adequado de serviços e fornecimento de bens, se reduzindo quase a zero suas disponibilidades financeiras para investimentos que poderiam alavancar as economias regionais/locais.

Dessa forma, urge uma revisão e reforma estrutural do modelo federativo, do sistema de repartição de competências tributárias e de transferências intergovernamentais adotados pela Federação brasileira, buscando um novo arranjo que corrija as ineficiências e disparidades apontadas e permita um melhor financiamento dos entes subnacionais, para que possam, em coordenação e colaboração, desincumbir-se de seus deveres constitucionais, podendo, de fato, eliminar/reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem-estar da coletividade, realizando, enfim, a justiça social.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; FRANCEZE, C.; SANO, H. Trajetória recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In CARDOSO JR, J.C. (org.); BERCOVICI, G. (org.). República, democracia e desenvolvimento : contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília : Ipea, 2013. V.10 p. 129-163. Ebook
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Teoria Geral do Estado. 3. ed. Barueri - SP: Manole, 2010. 372 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- ALMEIDA, Mansueto Facundo; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; RESENDE, Guilherme Mendes. Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). Ag. 2006. 41 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4371
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 576 p.
- CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 471 p.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de direito constitucional. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 334 p.
- FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice Firjan de Gestão Fiscal. 2019. 20 p. Disponível em: <http://www.firjan.com.br>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- GOUVÊA, Maria Aparecida; VARELA, Patrícia Siqueira; FARINA, Milton Carlos. Avaliação das relações entre receita tributária e o desenvolvimento econômico e social dos grupos 3, 4 e 5 dos Municípios Paulistas, segundo o IPRS: Uso da análise multivariada de variância. REAd. Revista Eletrônica de Administração. 2010. v.16. n. 2. Disponível em : <http://www.spell.org.br/periodicos/ver/26/read--revista-eletronica-de-administracao>.
- GREMAUD, Amaury Patrick et al. Economia Brasileira Contemporânea. 8. ed. 2017. 727 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 3 fev. 2021.
- HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. Grupo Gen, 2019. 944 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1588 p.
- MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 35. ed. São Paulo: Saraiva , 2018. 410 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br> . Acesso em: 18 dez. 2020.

MATIAS PEREIRA, José. Curso de Economia Política – Foco na Política Macroeconômica e nas Estruturas de Governança. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MENDES, Gilmar. Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 372p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. *In* BIDERMAN, C. ; ARVATE P. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 687 p.

MONGUILOD, Ana Carolina; LUKIC, Melina Rocha. A guerra fiscal e futuro do ICMS. Cadernos FGV Projetos. Reforma Tributária: Debates e reflexões. Out.2018. Ano 13, n. 34. p. 92-104. Disponível em : www.fgv.br/fgvprojetos

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 948 p.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 3. ed. São Paulo: Saraiva , 2014. 372 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 12 jan. 2021.

NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Método, 2009. 783 p.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto De. Uma Pequena História Da Tributação E Do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: Contracorrente, 2020. 304 p. Disponível em: Edição do Kindle. Acesso em: 29 dez. 2020.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. Federalismo Norte-Americno: Marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento. Revista Jurídica de Toledo de Presidente Prudente-SP. Versão eletrônica da Versão Intertemas impressa.2009. v.14 p. 185-198. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/INTERTEMAS>.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Teoria do Estado - Do Estado do Direito ao Estado Democrático de Direito. 2. ed. Barueri-SP: Manole, 2019. 416 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 3 fev. 2021.

RECEITA FEDERAL- CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Carga Tributária no Brasil 2018 – Análise por Tributos e Bases de Incidências. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

RESENDE, Guilherme Mendes. Avaliação das Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Disponível em :

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29421&catid=400&Itemid=424. 2017. Acesso em: 29 jan. 2021.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. 382p.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da Rosa. Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 831 p.

RUBINSTEIN, F. Repartição de Competências Tributárias no Brasil sob a ótica da Teoria Normativa do Federalismo Fiscal. *In*: VASCONCELLOS, Roberto França de (Coord.). Política Fiscal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. cap. 6, p. 231-318. (GVlaw).

SABBAG, Eduardo. Manual De Direito Tributário - 12a Ed. 2020. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1592 p.

SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 768 p.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, jun. 2005. Disponível em: [//www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_arttext)

TELES, R. Repartição do ICMS para os Municípios paulistas: uma questão de justiça. 2015. 148 f. Tese (Doutorado em Direito Tributário). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6729>

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1995. 239 p.

TESOURO TRANSPARENTE. Transferências a Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 20 jan. 2021.