

A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA OS  
MUNICÍPIOS DOS INCENTIVOS FISCAIS EM TRIBUTOS PARTILHADOS: A  
(IM)POSSIBILIDADE DE UMA SOLUÇÃO JUDICIAL

THE BRAZILIAN'S FEDERALISM CRISIS AND THE CONSEQUENCES TO THE  
MUNICIPALITIES OF EXEMPTIONS ON SHARED TAXES: THE (IM)POSSIBILITY OF A  
JUDICIAL SOLUTION

Paulo Rosenblatt<sup>1</sup>

Caio de Souza Leão<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente trabalho busca analisar os impactos no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) acarretados pelos incentivos e benefícios fiscais concedidos pela União Federal. A pesquisa detalha o pacto federativo e demonstra a dependência existente dos municípios das transferências realizadas por outros entes e, em especial, do FPM. A pesquisa cuida das normas tributárias indutoras como política de combate à crise mundial e das consequências oriundas dessa prática. Apoiando-se no método analítico-dedutivo, o estudo doutrinário e jurisprudencial teve por escopo uma análise crítica e comparativa de duas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nºs 572 762-SC e 705 423-SE, cujo objeto foi a constitucionalidade da concessão e dos impactos de incentivos fiscais em tributos partilhados, e as quais chegaram a conclusões aparentemente distintas. A hipótese aventada no presente estudo é que as duas decisões são complementares e incapazes de solucionar esse grave problema, e também que os impactos sofridos pelos municípios em razão da política desonerativa em tributos partilhados demonstra apenas uma nuance da crise enfrentada pelo federalismo brasileiro.

---

<sup>1</sup> Professor das disciplinas de Direito Financeiro e de Direito Tributário. Graduado pela Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE), Mestre em Direito Público pela FDR/UFPE, PhD em Direito Tributário pela Universidade de Londres (Institute of Advanced Legal Studies). E-mail: paulorosenblatt@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Processo, Hermenêutica e Efetividade de Direitos pela Universidade Católica de Pernambuco. E-mail: caiosouzaleao@gmail.com

**Palavras-chaves:** Federalismo; Incentivo Fiscal; Fundo de Participação dos Municípios; Autonomia Financeira; Supremo Tribunal Federal.

### **Abstract**

This research analyzes the impacts of tax benefits afforded by the Brazilian Federal Government on the intergovernmental transfers system of budgetary resources. This paper studies the Brazilian federation on the grounds of tax and income partition. It discusses the dependence of the local governments on the income transferences by other members of the federation, especially through the Municipal Participation Fund (FPM). Fiscal incentives and their use as a tax policy to struggle the world crisis and their consequences is in the core of the study. Through an analytical and deductive research method, particularly on articles by scholars and case law, it makes a critical and comparative analysis on two decisions delivered by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) on the Extraordinary Appeals No. 572762-SC and 705423-SE regarding the use of exemptions on taxes which are shared by distinct federative members. The hypothesis is that those two decisions are complementary and incapable of solving this serious problem. The strong impact suffered by the municipalities caused by the tax benefits given by the Federal Union is only one of the aspects of the Brazilian federative crisis.

**Keywords:** Federalism; Tax Incentive; Municipal Participation Fund; Financial Autonomy; Brazilian Federal Supreme Court.

## INTRODUÇÃO

O estudo em tela possui como objetivo geral discutir os impactos causados aos municípios através da concessão de incentivos e benefícios fiscais pela União Federal nos tributos partilhados. Com esse desiderato, o objetivo específico é verificar a possibilidade ou não de se solucionar tal grave questão por meio de uma resposta judicial. Para isso, realiza uma análise comparativa e crítica de duas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema nos Recursos Extraordinários 572762/SC e 705423/SE.

Após a eclosão da crise mundial de 2008, o governo federal passou a conceder diversos incentivos e benefícios fiscais em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto de Renda (IR). E, pelo fato desses tributos terem parte do produto de suas arrecadações partilhado com os municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios, e por força de dispositivo constitucional, houve a consequente diminuição do montante total repassado aos municípios por meio do FPM.

Essa diminuição no repasse realizado aos municípios causou imensa celeuma, pois, em que pese a forma federativa propugnada na Constituição Federal de 1988, muitos entes não possuem real autonomia financeira e são, na verdade, dependentes das transferências feitas por outros entes membros da federação.

Em que pese a alusão ao impacto financeiro causado nas finanças municipais, foram aqui utilizados dados pré-fabricados os quais não foram testados, por não constituir o objetivo deste trabalho. Destarte, essa pesquisa busca analisar as consequências sob o ponto de vista do direito financeiro, como também de que forma a ideia de federação é impactada por um sistema extremamente falho de repartição de receitas. E se discute se, na realidade, esse problema não apenas deixa flagrante a crise existente no pacto federativo brasileiro.

A primeira decisão analisada, no Recurso Extraordinário 572 762/SC, o STF entendeu ser inconstitucional a concessão de benefício fiscal que retém parcela no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinada aos municípios. A segunda, mais recente, no RE 705 423/SE, a Corte firmou tese no sentido de serem constitucionais os

incentivos e benefícios fiscais relativos ao IR e IPI concedidos pela União Federal, mesmo sobre a parcela destinada ao FPM e aos municípios.

Nesse sentido, as duas decisões emanadas do STF acima referidas trazem a hipótese abordada no presente trabalho: a insuficiência de soluções judiciais para a crise enfrentada pelo federalismo brasileiro, em especial, em face do problema do impacto das isenções relativas aos impostos federais no FPM.

O método utilizado nesta pesquisa é o analítico-dedutivo, ao se debruçar sobre a doutrina e a jurisprudência específicas sobre o tema, com vistas a reunir as premissas da hipótese apresentada. Trata-se de pesquisa unicamente qualitativa e que se concentra na crítica ao grave conflito federativo ainda não devidamente equacionado.

Este artigo teve seu desenvolvimento dividido em quatro sessões. Na primeira delas, é analisado o modelo federativo brasileiro e, em seguida, na segunda parte, é demonstrada a dependência dos municípios brasileiros em relação ao FPM e às demais transferências intergovernamentais. Na terceira e quarta sessões são analisados os Recursos Extraordinários 572762/SC e 705423/SE.

Não busca o estudo em comento exaurir o debate sobre o federalismo fiscal brasileiro, tampouco trazer uma solução definitiva para o problema questionado e para a crise do sistema federativo brasileiro, a qual envolve diversas nuances. Com efeito, a pesquisa tem por fim uma adequada identificação do problema específico proposto e o seu devido enquadramento na dinâmica da corrente crise federativa.

O presente artigo se baseia na compreensão de que tributação e políticas públicas redistributivas estão intrinsecamente relacionadas à formação e construção de instituições democráticas e ao crescimento econômico (POREFTA, PUGLISI e SCABROSETTI, 2013).

## **O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO**

A forma federativa, na experiência internacional, é a forma quase unânime de organização de diversos Estados, ao lado daqueles que permanecem unitários. Cada um, evidentemente, o adaptou de acordo com as suas particularidades (THURONYI, BROOKS e KOLOSZ, 2016). Por essa razão, pode-se dizer que o federalismo se tornou quase unânime em razão, a uma, de sua flexibilidade ou capacidade de adaptação e, a duas, pela ausência de opções viáveis (MINHOTO, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, a qual reinaugurou o Estado Democrático de Direito, manteve a forma federativa, presente desde o início da República com a Constituição de 1891.

O federalismo se caracteriza pela: autonomia dos Estados-membros, os quais transferem sua soberania ao chamado Estado-federal; Constituição comum a todos os entes federados; inexistência do direito de secessão; participação dos Estados-membros no governo central; repartição de competências entre o Estado-federal e os Estados-membros; e repartição de rendas entre os integrantes da Federação (ALMEIDA, 2014).

Com o advento da Carta Constitucional de 1988, houve inovações importantes como a elevação dos municípios à condição de unidades político-administrativas, ou seja, de entes federados. Esta escolha possuía estreita ligação com as intenções do momento constituinte, em que se buscava democratizar a estrutura federativa, visto que o poder municipal possui uma maior proximidade com os interesses e dificuldades dos habitantes locais (LINO, MACHADO, 2015). Contudo, na prática, alguns problemas se apresentam até hoje e demonstram, em muitos casos, a inefetividade desta diretriz constitucional.

Para a caracterização da forma federativa, de acordo com a Constituição, é necessário que cada ente seja dotado dos seguintes poderes: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (MEIRELLES, 2003). No entanto, para o exercício dos poderes de autogoverno e autoadministração, é imprescindível a autonomia financeira (JANCZESKI, 2008).

Deve-se entender a autonomia a partir de 03 eixos: recursos disponíveis para alocação; instituições políticas com capacidade normativa limitada para tomar decisões acerca desta alocação de recursos; e uma sociedade que se submete a estas instituições, participando da escolha daqueles que serão responsáveis pela tomada de decisões, confiando a eles suas expectativas e cobrando aquilo que for necessário (RIGA, 2007). Ademais, insta ressaltar que a característica mais importante de um ente federado é a sua autonomia. Esta é definida como a capacidade de autogoverno (AGRA, 2011)

A forma federativa pressupõe também a capacidade de autodeterminação, de autogoverno, que deve ocorrer dentro dos limites estipulados pela Constituição através da repartição de competências (BARROSO, 2002). Desse modo, apenas se pode falar na necessária autonomia dos membros federativos caso exista uma distribuição de competências positivas e negativas (GADELHA, 2006). E cada ente desempenha suas funções específicas, inexistindo hierarquia entre eles (BARROSO, 2002).

É a esse “acordo” de repartição de competências e receitas autônomas que se dá o nome de pacto federativo.

Por outro lado, o federalismo adotado pelo Brasil possui como alicerce a cooperação e o equilíbrio entre os entes subnacionais, residindo a gênese do respeito às diferenças e peculiaridades regionais e locais exatamente nessa cessão de parcelas de competência do ente central (GADELHA, 2006).

O Texto Maior, ao estabelecer a forma federativa, preocupou-se com a forma de financiamento dos entes que compõem a federação. Optou-se por uma forma mista quanto à divisão das rendas tributárias composta pela atribuição de competências e pela repartição de receitas.

A atribuição de competências consiste na distribuição realizada pelo constituinte de parcelas do poder de tributar, estabelecendo um campo próprio para a instituição de tributos (SCHOUERI, 2017). Nesse esteio, contudo, o federalismo brasileiro possui uma tendência à centralização na União, a qual se expressa, por exemplo, no fato de a Constituição Federal atribuir a este ente e competência para arrecadar a maior parte dos tributos existentes bem como a alçada para realizar as mais vultosas repartições de receitas para os demais membros federativos. Assim, é possível dizer que o federalismo brasileiro foi assentado sob o orçamento federal (FÉ, 2015).

Já a repartição de receitas, fruto da Carta Magna, denota a adoção de um federalismo cooperativo que objetiva uma distribuição mais equânime entre os entes federativos de modo a evitar desequilíbrios e o aprofundamento das disparidades existentes em um país tão marcado por intensa desigualdade social e regional.

O desequilíbrio regional existente decorre de fatores históricos – oriundos de um desenvolvimento descoordenado e descontínuo – caracterizado, sobretudo, por surtos pontuais de desenvolvimento industrial, os quais estiveram concentrados principalmente na região sudeste do país. Logo, torna-se imprescindível ao Estado, organizado sob uma forma federada, encontrar mecanismos de diminuição dos efeitos das disparidades econômicas entre as regiões (NUNES; GUEDES, 2013). Esta solução é necessária para garantir um mínimo de equilíbrio fiscal à federação. Ocorrem, pois, transferências de parte do que é arrecadado por tributos de competência de um ente para o outro. A isso se dá o nome de participação sobre a arrecadação. Sobre o tema, ensina Ricardo Lobo Torres:

As participações sobre a arrecadação constituem instrumento dos mais modernos, de equilíbrio financeiro. Desde que se assegure aos entes

públicos menores o direito ao recebimento de suas parcelas, sem que fiquem sujeitos a decisões arbitrárias do Poder Central, nenhum prejuízo haverá na adoção da política dos repasses dos produtos da arrecadação. Pelo contrário: a vocação federal de certos tributos, a maior eficiência da máquina administrativa da União, a distância entre o poder federal e os interesses locais egoístas podem melhorar o desempenho do sistema fiscal (TORRES, 2009).

A participação sobre a arrecadação pode ocorrer de forma direta ou indireta. A primeira se caracteriza pela transferência direta a determinado ente; já a indireta ocorre quando parcela da arrecadação passa a integrar um fundo, posteriormente repartido.

Prevista no art. 159 da Constituição Federal, a participação indireta na arrecadação é de suma importância para municípios pobres, pois, em muitos deles, haveria muito mais despesa do que receita organizar toda uma estrutura própria para arrecadação, fiscalização e administração tributária. Ademais, por ser politicamente desagradável cobrar impostos, muitos dos pequenos municípios optam por não recolher determinados tributos de sua competência, preferindo financiar-se apenas com os recursos transferidos pelo governo federal e estadual (BARROSO, 2013).

A CF/88 traz em seu bojo duas formas de se realizarem a participação indireta: através do chamado Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais são compostos por percentuais do produto da arrecadação de determinados tributos de competência da União. Os fundos de participação foram criados com o mencionado objetivo de garantir o equilíbrio entre os entes federativos. Dessa forma, eles buscam garantir a autonomia financeira, esteio das autonomias política e administrativa.

O FPE, disposto no art. 159 da CF, é composto da seguinte forma: 21,5% do total arrecadado do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o mesmo percentual do arrecadado pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já o FPM, segundo o referido artigo, é composto por: 22,5% do valor líquido arrecadado – ou seja, após o abatimento de eventuais restituições e incentivos fiscais – com o IR e com o IPI: 1% deve ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano e 1% no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano.

Como o repasse do FPM e do FPE é composto por um percentual da arrecadação de tributos de competência de entes distintos daqueles que usufruem das quantias repassadas, o montante transferido é dependente – e diretamente proporcional – ao desempenho da arrecadação desses no período anterior à transferência (MORAIS, 2016). Ou seja, este valor

pode variar de ano a ano e, por ser oriundo do valor líquido, é substancialmente afetado por isenções, benefícios e incentivos fiscais.

## DA DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O IMPACTO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM TRIBUTOS PARTILHADOS

A tributação em níveis locais de governo é um problema verificável em todo país, unitário ou federal, e a tributação sobre a propriedade imobiliária é, normalmente, o tipo de tributo mais comum (SANDFORD, 2000; CASALTA NABAIS, 2005; THURONYI, BROOKS e LOLOZS, 2016). Há países que experimentaram instituir impostos per capita ou imposto comunitário, mas os quais, no final, assemelham-se com um imposto incidente sobre a propriedade, além do que se tornam complexos dado o número de isenções e incentivos a famílias com uma única residência ou com muitos membros. Há também aqueles que possuem competência para instituir imposto adicional sobre a renda ou sobre o consumo, mas é algo que traz enormes conflitos de bitributação.

No Brasil, a desigualdade entre os entes federativos é gritante. Dados apontam que 696 municípios, dentre os 1.367 municípios mais dependentes do FPM, o que representa 50,9% do total, estão localizados em apenas quatro Estados, quais sejam, Minas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Os demais municípios desse rol estão distribuídos por outros 17 Estados (LEAL, 2009).

Dada a penúria social e financeira de muitos municípios brasileiros, a arrecadação dos tributos de sua competência é pífia ou praticamente inexistente. Portanto, diversos deles são absolutamente dependentes dos valores repassados pela União, seja através dos fundos de participação, seja através das transferências voluntárias. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 18% das receitas correntes dos municípios nos anos de 2000 a 2012 foram advindas de recursos do FPM (RIBEIRO, 2016).

Isso decorre de maneira direta da pouca capacidade de arrecadação de muitos municípios, em particular porque as suas principais fontes de receita própria seriam o IPTU, o ITBI e o ISS. No entanto, boa parte deles possuem características predominantemente rurais, enquanto os citados impostos possuem como escopo a tributação do meio urbano. O imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) também pode ser totalmente apropriado pelos municípios conveniados com a União Federal, e que fizerem a fiscalização, cobrança e



arrecadação do imposto, na forma do artigo 153, § 4º, inciso III do texto constitucional. Entretanto, verifica-se que países em desenvolvimento possuem grandes dificuldades de tributarem a propriedade rural, pela escassez de recursos administrativos, e pela complexidade de avaliação e qualificação da propriedade (THURONYI, BROOKS e LOLOZS, 2016).

Isto denota a ineficiência do federalismo adotado no Brasil, com tantas desigualdades sócio-regionais, bem como a crucial importância da repartição de receitas para a sobrevivência de muitos municípios (SANTOS; SANTOS, 2014). “As a general rule, the taxing-raising power of a tier of government reflects the range of its functions and degree of its autonomy” (como regra geral, o poder de tributar de um nível de governo reflete suas funções e grau de autonomia. SANDFORD, 2000).

O FPM, então, vis-à-vis essa desigual realidade brasileira, possui um importante papel de redistribuição de riquezas, o que garante, em certa medida, um desafogo financeiro e aumenta a capacidade de investimento de municípios nos quais a autonomia financeira é frágil (SANTOS, 2011).

No entanto, muitas vezes, a União, por necessidades de sua política econômica, acaba por conceder benefícios fiscais e isenções que comprometem as transferências realizadas através do FPM, o que agrava a situação dos inúmeros municípios que dependem desses recursos. Essas renúncias fiscais constituem uma perda significativa de arrecadação em face das prementes necessidades de recursos desses entes subnacionais.

Esse fato distorce significativamente o federalismo fiscal preconizado na Constituição Federal, pois a autonomia financeira e, por consequência, as autonomias administrativas e política, restam absolutamente prejudicadas.

A essa possibilidade do uso pelo Estado da tributação para realizar intervenções na ordem econômica é chamada de extrafiscalidade. Neste sentido, fala-se nas chamadas normas tributárias indutoras que são aquelas utilizadas pelo Estado para estimular ou desestimular determinado comportamento, traçando o caminho a ser seguido na economia. Os estímulos são dados pela diminuição ou supressão da carga tributária, enquanto os desestímulos se dão pelo seu aumento (MELO JÚNIOR, 2010).

A utilização dessas normas deve, contudo, observar os objetivos bem definidos e respeitar os princípios constitucionais de modo a evitar a concessão de meros privilégios a determinado grupo econômico (GADELHA, 2006). Por essa razão, deve haver grande preocupação com o controle de medidas dessa natureza. Ademais, eventual existência de privilégios constituiria a quebra de princípios basilares do direito tributário e constitucional,

como a legalidade e isonomia. Do mesmo modo, no presente trabalho, defende-se que a concessão desses incentivos apartada de um efetivo controle acerca de sua eficiência também constitui afronta a esses princípios constitucionais.

Em 2008, após o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos e com o início da atual crise mundial, a economia brasileira, naturalmente, passou por dificuldades. O momento de euforia econômica foi ameaçado por uma forte redução de investimentos, a qual causou retração do PIB e crescimento do índice de desemprego (SILVA, 2015).

Com o objetivo de estimular o consumo de determinados setores da economia e soerguer o crescimento econômico, o governo federal adotou forte política de desoneração tributária. Essa política foi focada, principalmente, na renúncia fiscal em relação ao IPI e ao IR, beneficiando-se, sobretudo, a indústria automobilística, de móveis e de eletrodomésticos da linha branca (BRASIL, 2014).

As citadas desonerações, em que pesem os efeitos positivos no aumento da produção e do consumo, geraram uma queda expressiva na arrecadação e, conseqüentemente, no repasse realizado aos demais entes federativos, principalmente dos pequenos municípios, dependentes em demasia do FPM (ASSUNÇÃO, 2011). Afinal, consoante apontado, o FPM é composto por parcela das arrecadações tanto do IPI quanto do IR.

Estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Receita Federal do Brasil (RFB), apontou dados preocupantes no que tange aos “efeitos colaterais” causados pela referida política de desoneração do IPI e do IR como forma de combate às conseqüências da crise econômica mundial no Brasil. A estimativa realizada, nesse estudo, demonstrou que, a cada R\$ 1,00 renunciado, deixou-se de repassar aos municípios R\$ 0,58 entre 2008 e 2012. Totalizou-se, para estes entes da federação, uma perda de mais de R\$ 190 bilhões (BRASIL, 2014).

Essas desonerações ocorridas chamaram atenção para o desequilíbrio existente no federalismo brasileiro, para a perda da autonomia dos entes municipais – fator essencial na caracterização da forma federativa de Estado – e, evidentemente, para a ausência de um planejamento fiscal e econômico de longo prazo, visando o real desenvolvimento social e regional do país (ASSUNÇÃO, 2011).

Com a redução dos valores repassados ao FPM, muitos municípios passaram a buscar o Poder Judiciário com o escopo de não terem que suportar o encargo dessas desonerações promovidas pelo governo federal, assunto este que será analisado criticamente e em pormenor nos tópicos seguintes.

**A POSIÇÃO APARENTEMENTE CONFLITANTE DO STF: ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 572 762/SC E 705 423/SE**

Em 2008, o STF realizou o julgamento do RE 572762 SC, interposto pelo município de Timbó (SC). No caso, esse município catarinense insurgia-se contra a constitucionalidade de benefício fiscal do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec). Neste, postergava-se o recolhimento do ICMS, através de uma operação de crédito triangular, no qual o contribuinte recolhia o imposto e depois recebia 75% do valor pago na forma de financiamento, com um prazo fixado entre 48 e 60 meses para amortização do empréstimo. Dessa forma, havia a redução dos valores a serem repassados para os municípios, pois o Estado de Santa Catarina apenas computava os 25% que permaneciam com este após os repasses dos valores já arrecadados a título de financiamento para as empresas (JORGE, 2015).

No julgamento, foi reconhecida a repercussão geral da matéria tratada, bem como foi negado provimento ao recurso, mantendo-se o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina no sentido de ser inconstitucional lei estadual que, ao estabelecer benefício fiscal, retém parcela do ICMS constitucionalmente destinada aos municípios.

Houve ainda, à época, a proposta de edição da Súmula Vinculante nº 30, com a seguinte redação: “É inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios”. Contudo, esta acabou por não ser aprovada e restou apelidada de “súmula vinculante fantasma” (CONTI, 2016).

Caso distinto, contudo, e que merece ser mencionado é o do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe). Este, embora se assemelhe ao Prodec em sua concepção, reserva a parcela da arrecadação pertencente aos municípios. Os incentivos fiscais se restringiam apenas aos 75% de titularidade estadual. E o STF, quando do julgamento de recurso de agravo regimental, o diferenciou do caso catarinense, não aplicando a tese definida no RE 572762 SC (BRASIL, 2017).

Anos mais tarde, em novembro de 2016, o STF realizou julgamento no qual também se discutia a constitucionalidade de incentivos fiscais em tributos partilhados. Tratou-se do RE 705423, interposto pelo município de Itabi (SE), por meio do qual se buscava a preservação da parcela pertencente aos municípios quando da concessão de benefícios fiscais pela União em relação ao IPI e ao IR, dos quais parte da arrecadação se destina por força de dispositivo

constitucional ao FPM. Ao tempo da interposição desse recurso, já eram evidentes os reflexos dessa política de desoneração tributária federal para os municípios.

Cumprido frisar que o município não contestava a possibilidade de a União conceder benefícios fiscais nos impostos de sua própria competência por força de disposição constitucional. Ademais, conforme estabelecido no artigo 6º do CTN, essa compreende a competência legislativa plena, ou seja, inclui os poderes de tributar e de isentar. O foco do debate foram os efeitos dos incentivos e benefícios fiscais, e não a competência tributária da União. É que, a partir da concessão de incentivos fiscais para o IPI e para o IR, o montante repassado para os municípios através do FPM foi drasticamente reduzido, o que atingiu diversas cidades brasileiras que dependem fortemente desses recursos. Tal redução, conseqüentemente, afeta a autonomia financeira e administrativa das entidades prejudicadas, fato este que suscita, até mesmo, questionamentos acerca do próprio sistema federativo brasileiro (LIMA, 2015).

Em síntese, o argumento utilizado pelo referido município de é o de que a União, ao deduzir os incentivos fiscais da parte que seria partilhada, cometia atitude “arbitrária e ilegal”, vez que é “mera arrecadadora e fiscalizadora” da parcela destinada ao FPM. Assim, no entender do município autor, a União utiliza recursos pertencentes aos municípios para conceder em seu nome favores a empresas.

Portanto, pleiteava o município que o montante do FPM para o cálculo da parcela pertencente a ele fosse o produto do arrecadado de 23,5% do IR e do IPI, conforme disposto no art. 159, inciso I, alíneas “b” e “d” da Constituição Federal, sem a exclusão dos valores dos benefícios e incentivos, como ocorre hoje.

Ao final, após o reconhecimento da repercussão geral da matéria, foi fixada tese, no sentido de que o ente detentor da competência para instituir, tem também a competência para exonerar e pode fazer o uso desta mesma que venha a impactar o repasse para outros entes:

É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades. (BRASIL, 2016)

A partir dessa tese, surgiram dúvidas acerca da coerência e consistência do posicionamento do STF em relação aos impactos das políticas desonerativa de impostos partilhados, no caso, IPI e IR, bem como da manutenção de um problema do federalismo fiscal não resolvido pela Corte Suprema.

**GUINADA JURISPRUDENCIAL? DECISÕES CONFLITANTES OU COMPLEMENTARES?**

A decisão do RE 705423, em uma análise precipitada, teria representado uma verdadeira guinada jurisprudencial em relação ao julgamento do RE 572762. No entanto, pode-se afirmar que os dois casos não são propriamente idênticos, consoante será demonstrado a seguir.

Os referidos julgamentos realizados pelo STF denotam um grande problema em relação ao sistema federativo fiscal brasileiro, pois, há no país municípios demasiadamente pobres, que muitas vezes nada arrecadam dos impostos de sua própria competência e, por isso, dependem absolutamente dos repasses oriundos de outros entes. Todavia, em nenhum dos dois julgados encontrou-se uma solução satisfatória para o deslinde do problema.

Essa situação foi escancarada nos últimos anos, quando, ao se buscar uma solução para a crise econômica, foram concedidos inúmeros incentivos e benefícios fiscais. Prova disso foi a edição da Medida Provisória n. 462/2009, convertida na Lei n. 12.058, de 13/10/2009, que consistia em apoio financeiro dado pela União para diminuir o impacto negativo nas finanças municipais ocorrido pela diminuição drástica no repasse das transferências do FPM (CONTI, 2016). Veja-se o art. 1º da referida lei:

Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Lei e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade, a ser fixada por meio de decreto do Poder Executivo (BRASIL, 2009)

Assim, a lei em referência buscou mitigar os efeitos da questão sobre a qual o STF debruçou-se no julgamento dos mencionados recursos, sobretudo em relação ao federalismo brasileiro. Isto porque a autonomia financeira, perdida pelos municípios, é corolário da autonomia político-administrativa, essencial para que se possa falar em federação. A lei previu uma compensação financeiras dessas perdas para os municípios, mas dependentes de critérios políticos a serem definidos por decreto do Poder Executivo.

O sistema tributário brasileiro é bastante rígido, em especial no que diz respeito à distribuição de competências. Estas são exclusivas de cada ente, sendo vedada a sobreposição (MACHADO, 2014). Tal rigidez se justifica em razão da importância crucial das normas fixadoras

da competência tributária, vez que elas se refletem em toda a estrutura federativa (GADELHA, 2006). O país que adotou um modelo no qual os municípios também são membros federativos e, portanto, possuidores de autonomia, a qual não existe sem a capacidade de autofinanciamento e autogoverno.

Dessa forma, é possível afirmar que o ente que percebe parcela da arrecadação de determinado tributo é apenas passivo, a exemplo dos municípios que, através do FPM, recebem parcela do produto arrecado pelo IPI e o IR. Eles não possuem qualquer ingerência sobre eles ou qualquer parcela de competência tributária (BALEIRO, 2013).

O art. 6º do CTN é bastante claro e firme no sentido de que aqueles que recebem receitas de tributos de competência de ente diverso são apenas passivos, *in verbis*:

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.  
Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos (BRASIL, 1966)

Dessa forma, a competência tributária é plena. Não pode haver delegação expressa ou tácita, nem invasão por outro membro, sob pena de se violar a Constituição Federal e a própria estrutura federativa pátria, que é pautada, sobretudo, na autonomia política, conforme o seguinte excerto de comentário ao art. 6º do CTN:

Esse artigo é uma decorrência lógica do pacto federativo. Não teria nenhum sentido falar em 'atribuição constitucional de competência tributária' se não houver, pelo menos uma descentralização administrativa. No Brasil há mais do que uma mera descentralização, há uma autonomia política, não só dos Estados-membros, como também dos Municípios – peculiaridade brasileira (LACOMBE, 2008)

Contudo, há argumentos contrários consistentes. Diante do modelo cooperativo adotado, alguns entendem que a concessão de incentivos e benefícios fiscais em tributos partilhados com outros membros finda por romper o necessário equilíbrio federativo. Há o uso de competência tributária para proveito político próprio em prejuízo dos demais membros (CALIENDO; CRISTOVAM, 2017). Conforme demonstrado, há grandes perdas financeiras aos municípios, em especial àqueles que dependem do FPM.

A grande diferença entre os julgados consiste, na realidade, no momento em que a norma exoneradora incide na cadeia tributária. No RE 572762/SC, o tributo havia sido efetivamente arrecadado, mas, em decorrência do incentivo fiscal, posteriormente, uma

parcela foi devolvida aos contribuintes, não sendo o montante total destinado aos municípios a eles repassado (JORGE, 2015). Nessa hipótese, verifica-se que:

[...] o ponto crucial é observado quando a norma exoneradora incide em fase posterior à extinção do vínculo tributário, inferindo-se que já ocorreu a arrecadação, já tendo sido instaurada uma nova relação jurídico-tributária e conferindo ao município o direito de receber o percentual do valor angariado (BARBOSA, MACHADO, 2016).

Logo, vê-se que, nesse caso do RE 572 762/SC, houve a efetiva arrecadação e, pois, havia o direito dos municípios ao repasse, conforme os ditames constitucionais.

Contudo, no julgado mais recente, tratou-se de mera expectativa na participação de uma arrecadação que sequer existiu de fato, uma vez que a norma exonerativa discutida a incidia em momento anterior à arrecadação, impedindo o recolhimento (JORGE, 2015). Assim, o RE 705423/SE tratou de situação diversa, pois:

[...] a norma incentivadora decorre do exercício da competência tributária (sob o viés desonerativo) e incide em momento anterior à extinção do liame obrigacional, impedindo que o tributo seja recolhido aos cofres públicos (JORGE, 2015).

Portanto, a decisão referente ao RE 572 762, que tratava dos benefícios relativos ao ICMS, dizia respeito à norma exonerativa incidente em momento posterior à efetiva arrecadação, enquanto que na segunda o momento de incidência desta era anterior, não havendo sequer o pagamento pelo contribuinte.

A hipótese aqui aventada é que estas são decisões complementares entre si, as quais apenas fixaram os limites para o exercício da competência tributária em relação às desonerações fiscais. Não se corrigiu essa grave violação ao pacto federativo, que diminui a autonomia financeira dos municípios. O STF, na verdade, devolveu ao Congresso Nacional a incumbência de deliberar e solucionar essa questão de grave assimetria federativa, e aprofundou o desequilíbrio entre os entes subnacionais. Isto porque a autonomia financeira perdida pelos municípios é um corolário da autonomia político-administrativa, elemento essencial para a devida manutenção da federação delineada no texto constitucional.

Em ambos os julgados, as soluções dadas pelo STF não solucionaram os problemas surgidos com essas políticas federais de incentivos fiscais sem a participação dos municípios por elas afetadas. Ao contrário, elas foram meramente formalistas e “taparam o sol com a peneira” para a questão federativa, conforme o ditado popular, pois apenas deram – cada uma em seu momento – interpretações diversas para normas exonerativas distintas.

Em verdade, sequer caberia ao judiciário pôr fim ao problema, seja porque não é de sua competência legislar positivamente sobre o assunto, seja porque não foi provocado

adequadamente nesse sentido. O impacto dos benefícios fiscais sobre o FPM e sobre o FPE é parte de uma questão maior que consiste no próprio desenho da federação brasileira, o qual se encontra em profunda crise (GADELHA, 2006).

O federalismo cooperativo adotado pelo Brasil deveria ser caracterizado, sobretudo, por uma atuação harmônica entres os entes federais, pautada na solidariedade. É nesse sentido que há, além de uma repartição rígida de competências, uma partilha de receitas (IBRAHIM; SCHWARTZ, 2017). Essas deveriam garantir a autonomia financeira de cada membro, condizendo com as atribuições administrativas atribuídas pela Lei Maior.

Apenas se pode falar em autonomia financeira, alicerce das autonomias política e administrativa, com uma repartição rígida de competências. Na teoria, esta deveria assegurar independência aos entes federados, que não necessitariam sujeitar-se à dependência de outro membro da federação. Constitui, assim, a repartição vertical de receitas apenas um acessório, visto que, na prática, no entanto, observa-se a existência de uma forte dependência interfederativa (IBRAHIM; SCHWARTZ, 2017).

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a federação como forma de organização do Estado. Esse modelo é marcado pela descentralização de poder entre os membros participantes, no qual um ente central possui a ordem jurídica total ou nacional e os demais conservam parte de sua autonomia e competências (BREYNER, 2015).

Característica basilar do federalismo é a autonomia de cada membro. Esta possui, como visto, três vertentes: financeira, política e administrativa. A primeira é o esteio das demais e, por essa razão, a Constituição atribuiu competências tributárias a cada um de forma que estaria garantida uma fonte de receitas dependente apenas do exercício dessa competência (BREYNER, 2015).

Contudo, há no Brasil um grande número de municípios paupérrimos que não são capazes de instituir ou de arrecadar os tributos de sua competência, ou aos quais foram atribuídas competências próprias de áreas urbanas a localidades eminentemente rurais. Dessa forma, eles são absolutamente dependentes da outra forma de financiamento criada pela Constituição: a distribuição ou repartição de rendas. Ocorre que esta forma de financiamento é condicionada por interesses políticos circunstanciais do governo federal.



Uma das formas de distribuição de rendas se dá através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este consiste, de acordo com o art. 159 da CF, em partilha correspondente a percentuais fixos do arrecadado pela União Federal do IPI e do IR.

Ocorre que, após a crise mundial de 2008, a União, no exercício de sua competência tributária, concedeu diversos incentivos, benefícios e isenções fiscais sobre o IPI e sobre o IR com o desiderato de estimular a economia e reduzir a curva crescente do desemprego. Essas medidas, com caráter desonerativo, acarretaram a diminuição da arrecadação e, como consequência, um decréscimo nos valores repassados aos municípios através do FPM. Logo, muitos municípios provocaram o judiciário buscando não arcarem com os impactos negativos sofridos pelo FPM em decorrência da diminuição da arrecadação do IPI e do IR.

Muitos municípios utilizaram o caso paradigmático do RE 572762/SC, que havia decidido pela inconstitucionalidade de incentivo fiscal incidente sobre parcela do ICMS destinada aos municípios. Contudo, quando do julgamento do RE 705423/SE, o STF decidiu de forma aparentemente contrária, vez que foi fixada tese no sentido da constitucionalidade da concessão pela União Federal de incentivos fiscais relativos ao IPI e ao IR em relação ao FPM e respectivas quotas devidas aos municípios.

As duas decisões possuem, na realidade, apenas uma aparente contradição entre si. A primeira não vai contra a repartição de competências existente na Constituição, nem contra o pacto federativo.

No primeiro caso, tratou-se de incentivo fiscal incidente em fase posterior à arrecadação. O ICMS era arrecadado pelo estado de Santa Catarina, que realizava posteriormente uma devolução de créditos aos contribuintes. Dessa forma, o valor repassado ao município não correspondia ao que havia sido efetivamente arrecadado. Assim, o incentivo fiscal concedido retirava parcela já pertencente ao município, dado que havia sido efetivamente arrecadado (BARBOSA; MACHADO, 2016)

O segundo caso, contudo, tratou de situação um tanto quanto diferente, pois o incentivo fiscal impedia a arrecadação do tributo, ou seja, incidia anteriormente à ocorrência da obrigação tributária (JORGE, 2015).

Logo, vê-se que a tese fixada no RE 572762/SC e a fixada no RE 705423/SE são complementares. Elas buscam, cada uma de sua forma, preservar o pacto federativo brasileiro, o qual se viu ameaçado pelo confronto direto entre as autonomias de seus entes (COSTA, 2013). A primeira visou manter incólume a autonomia financeira, enquanto a segunda a autonomia política do membro no exercício de seu poder constitucional de tributar. Não é

possível imaginar, porém, a existência do federalismo sem que seja preservada a autonomia dos seus componentes em cada uma de suas facetas.

A possibilidade de se instituir tributos através da atribuição constitucional de competências, a qual deve ser plena, é decorrência da autonomia política e é imprescindível. Assim, a competência tributária plena deve compreender também a possibilidade de isentar, de instituir incentivos e benefícios fiscais, se olvidar também que esta deve impedir a invasão de competência de um ente por outro ou mesmo a concessão de isenções heterônomas.

Do mesmo modo, a autonomia financeira deve ser preservada sem que se permita a intromissão sobre receitas pertencentes a outro membro. Ademais, a Constituição estabeleceu, além da repartição de competências, uma repartição de receitas. Logo, da receita arrecadada, caso exista previsão constitucional, deve ser destinada parcela obrigatória ao ente que a detém, sem a possibilidade de retenção ou contingenciamento por aquele que a arrecada. Do contrário, não haveria de se falar em efetiva repartição de receitas.

Conclui-se, portanto, que deve haver um equilíbrio entre as várias autonomias que compõem de forma imprescindível a forma federativa do Estado brasileiro. Não se deve permitir que uma se sobreponha sobre a outra ou que a defesa de uma anule as demais.

Assim, nenhuma das duas decisões aqui discutidas representam uma solução para o problema apresentado. Isso ocorre porque os impactos causados no FPM pela concessão de incentivos fiscais revelam apenas uma nuance da grande crise do modelo federativo.

Os problemas e desafios do sistema federativo brasileiro e para a concretização dos objetivos propugnados pela Constituição são muitos. E, para solucioná-los, é preciso repensar além do impacto dos incentivos fiscais no FPM. É inadiável repensar todo o sistema tributário e financeiro, a repartição de competências constitucionais, e como criar condições para que os municípios tenham adequada receita própria (TORRES, 2014).

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. Rio de Janeiro: Gen, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. FEDERAÇÃO. In: CANOTILHO, J.j. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Org.). COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos Fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. Revista da Pgf, Brasília, v. 1, n. 1, p.99-121, jan. 2001. Semestral. Disponível em: <<http://www.pgf.fazenda.gov.br/revista-pgf/revista-pgf/ano-i-numero-i/carneirocorr.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BALEIRO, Aliomar. Direito Tributário brasileiro. 12 ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARBOSA, Ceres Louise de Mendonça; MACHADO, Maria Leydjane da Silva. INCENTIVOS FISCAIS E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS NO ICMS: A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS AFETA A COMPETÊNCIA EXONERATÓRIA DO ESTADO? I Enpejud: "Poder Judiciário: Estrutura, Desafios e Concretização dos Direitos", Maceió, n. 1, p.249-263, jul. 2016. Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas. Disponível em: <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/151>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Tomo I. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Rafael Mendes Cunha. Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo. Revista Controle: Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 11, n. 1, p.78-104, jan. 2013.

BRASIL. Lei nº 5172, de 1966. Código Tributário Nacional. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Suspensão de Tutela Antecipada nº 938. Agravante: Município de Serrita. Agravado: Estado de Pernambuco. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Supremo Tribunal Federal. Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12850998>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 705423, SE. Recorrente: Município de Itabi. Recorrido: União. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4284492>>.

Acesso em: 08 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 713/2014. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos, 26 de março de 2014. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2091120130.PROC / /DTRELEVANCIA desc, NUMACORDAOINT desc/false/2/false](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2091120130.PROC/DTRELEVANCIA%20desc,NUMACORDAOINT%20desc/false/2/false)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BREYNER, Frederico Menezes. As Regras atuais do FPM: Questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscais concedidos pela União Federal no âmbito do IPI e do IR. In: MOREIRA, André Mendes; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 175-188.

CONTI, José Maurício. Benefícios fiscais, partilha de receitas e a "súmula-fantasma" do STF. 2016. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2016-dez-13/beneficios-fiscais-partilha-receitas-sumula-fantasma-stf#\\_ftn4](http://www.conjur.com.br/2016-dez-13/beneficios-fiscais-partilha-receitas-sumula-fantasma-stf#_ftn4)>. Acesso em: 04 ago. 2017

COSTA, Luis Alberto. Da autonomia à participação: breves reflexões sobre o federalismo brasileiro na perspectiva do constitucionalismo social-dirigente. Revista da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, v. 16, n. 31, p.3-29, jul. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.23187999.2013v16n31p3/5468>>. Acesso em: 10 set. 2017.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, [s.l.], v. 5, n. 1, p.94-114, 14 jun. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i1.2869>. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2869/2560>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

GADELHA, Gustavo Paiva. Isenção Tributária: crise de paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo. 2006. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de

Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em:  
<[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4608/arquivo6008\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4608/arquivo6008_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. As Contribuições Sociais como Instrumento de fraude ao Pacto Federativo. Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas, Brasília, v. 3, n. 1, p.183-206, jan. 2017 Disponível em:  
<[http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/exemplo1/article/view/Zambitte\\_Ibrahim;Schwartz/Ibrahim;Schwartz](http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/exemplo1/article/view/Zambitte_Ibrahim;Schwartz/Ibrahim;Schwartz)>. Acesso em: 11 ago. 2017.

JANCZESKI, Célio Armando. Repartição de Competências, o município e o pacto federativo. Revista Tributária e Finanças Públicas, São Paulo, v. 16, n. 78, p. 73-82, jan. 2008.

JORGE, Alexandre Teixeira. A Concessão de Benefícios Relativos ao ICMS e a sua Repercussão no Montante Partilhado com os Municípios. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, v. 239, n. 0, p.19-38, ago. 2015.

LEAL, Luciana Nunes. QUATRO ESTADOS DETÊM 51% DOS QUE DEPENDEM DO FPM: Critério aventado pela equipe econômica governo para socorrer municípios cria problema político para Lula. Estadão. Brasília, 10 abr. 2009. Disponível em:  
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quatro-estados-detem-51-dos-que-dependem-do-fpm,352840>>. Acesso em: 03 maio 2017.

NUNES, Cleucio Santos; GUEDES, Jefferson Carús. Razões históricas do desequilíbrio regional e federativo (Parte I). Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 35-49, set. 2012/fev. 2013.

LINO, Graziela de Castro. MACHADO, Rodrigo Silveira Diniz. Reflexos das disfunções do federalismo brasileiro na autonomia municipal. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM. Belo Horizonte: Fórum, ano 16, n 57, jul/set. 2015.

LIMA, Juacilo Pereira de. A isenção do Imposto sobre Produto Industrializado e a redução do repasse ao Fundo de Participação dos Estados e ao Fundo de Participação dos Municípios. 2015.

52 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1956/Monografia\\_Juacilio\\_Pereira\\_Lima.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1956/Monografia_Juacilio_Pereira_Lima.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 13 ed. atual. Por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO JUNIOR, Roberto Gomes de Albuquerque. Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica: conteúdo, aplicação, limites e exame de implementação à luz da teoria dos jogos. 2010. 109 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/3929/arquivo370\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/3929/arquivo370_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI ?. Revista Brasileira de Políticas Públicas, [s.l.], v. 3, n. 2, p.52-64, 17 jan. 2014. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v3i2.2214>. Disponível em: <[https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf\\_1](https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf_1)>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MORAIS, Marina Almeida. O impacto orçamentário das isenções concedidas pelo governo federal nas finanças municipais. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás – RPGEGO, Belo Horizonte: Fórum, ano 29, n. 31, jan/dez 2016.

NABAIS, José Casalta. Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal. Coimbra: Almedina, 2005.

PROFETA, Paola, PUGLISI, Riccardo, e SCABROSETTI, Simona. Taxation and Democracy in Developing Countries. In FUEST, Clemens *et al* (ed.), Critical Issues in Taxation and Development. MIT Press, Londres, 2013.

SANDFORD, Cedric. Why Tax Systems Differ: A Comparative Study fo the Political Economy of Taxation. EP Fiscal, Bath (Inglaterra), 2000.

THURONYI, Victor, BROOKS, Kim, e KOLOZS, Borbala. Comparative Taxation. Alphen aan den Rijn, Holanda: Wolters Kluwer, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol I. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Heleno Taveira. Federalismo cooperativo exige reformas política e tributária no país. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-27/consultor-tributario-receita-promover-politicas-coerentes-economia?pagina=3>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

RIBEIRO, Márcio Bruno. UMA RESENHA SOBRE AS AVALIAÇÕES MAIS RECENTES DOS EFEITOS LOCAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM). Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, v. 15, n. 1, p.55-60, jul-dez. 2016. Semestral. Ipea. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/160906\\_bru15.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/160906_bru15.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017.

RIGA, Magno Pimenta. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao federalismo. 2007. 23 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2007.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.95-123, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9927/7766>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: IV SEMANA DO ECONOMISTA E IV ENCONTRO DE EGRESSOS, 4.,

2014, Ilhéus. Artigo. Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014. Disponível em: <<http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

SCHOUERI, Luis Eduardo. Direito Tributário. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Kattiane Medeiros Santos. A CRISE ECONÔMICA DE 2008 E AS EXPLICAÇÕES DA TEORIA KEYNESIANA. 2015. 110 f. Tese (TCC) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/158465/Monografia da Kattiane.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/158465/Monografia%20da%20Kattiane.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 19 jun. 2017.

*Trabalho enviado em 15 de abril de 2018*

*Aceito em 02 de junho de 2018*