



FEDERALISMO FISCAL E DISTORÇÕES DO MODELO BRASILEIRO*

FISCAL FEDERALISM AND DISTORTIONS OF THE BRAZILIAN MODEL

Raquel de Andrade Vieira Alves**

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de analisar as peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro, identificando a expansão extraordinária das contribuições, acompanhada pela redução gradativa da arrecadação dos principais impostos federais, como as maiores causas de distorção do modelo federativo pátrio, ressaltando ainda as suas consequências desastrosas para os Estados e os Municípios e destacando, ao final, o papel fundamental que o Judiciário possui na restauração do equilíbrio federativo no Brasil.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal; Pacto Federativo; Repartição de Receitas Tributárias; Centralização Fiscal; Contribuições.

Abstract: This essay analyzes the singularities of Brazilian fiscal federalism, identifying the extraordinary expansion of the contributions, followed by the gradual reduction of the receipts of main federal taxes, as the major causes of distortion of the federative model, also highlighting their disastrous consequences for States and Municipalities and underlining, in the end, the fundamental role of the Judiciary in the restoration of federative balance in Brazil.

Keywords: Fiscal Federalism; Federal Pact; Tax Revenues Sharing; Fiscal Centralization; Contributions.

Sumário: Introdução. 1. Surgimento do Estado Federal. 2. Federalismo Fiscal. 3. Contexto Brasileiro. 4. Discriminação de Rendas na Constituição de 1988. 5. Contexto atual (pós-1994). 5.1. Enfraquecimento do papel do Estado dentro da Federação. 5.2. Recentralização de receitas e poderes pela União. 6. Consequências. 6.1. Dependência financeira dos Estados e, sobretudo, dos Municípios em relação às transferências da União. 6.2 Guerra Fiscal. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

*Artigo submetido em 3 jul. 2017 e aceito para publicação em 17 mar. 2018.

** Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.



Introdução

O estudo do federalismo fiscal é de vital importância para a compreensão das relações intergovernamentais que marcam o grau de desenvolvimento de uma Federação. Não por acaso, o tema tem sido objeto de constantes reflexões na doutrina brasileira ao longo dos últimos anos, os quais apontam invariavelmente para a tendência atual de centralização de recursos nas mãos do Governo Federal, aliada à perda do papel político dos Estados e à dependência crescente dos Municípios de recursos federais.

Essa tendência centralizadora representa, em verdade, uma tentativa da União de reaver parte dos recursos e dos poderes políticos que lhe foram suprimidos com o advento da Constituição de 1988, como fator indispensável para a consolidação do novo regime democrático. Pode-se afirmar que o cenário descrito decorre, em grande medida, da política de austeridade do Governo Federal, lançada a partir de meados da década de 1990, em resposta à crise financeira estatal que se instaurava. Mas, indo além da questão política, é possível perceber também um comportamento predatório da União, a nível financeiro, em relação aos demais entes que compõem o Estado Federal brasileiro, caracterizado pela burla sistemática e gradual do sistema constitucional de partilha de receitas tributárias, que acaba se tornando um verdadeiro instrumento de subjugação dos entes subnacionais ao poder político central.

Com efeito, o uso crescente das contribuições como instrumento preferencial de incremento da arrecadação, conjugado com a gradativa diminuição na arrecadação dos principais impostos federais – imposto de renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) –, bem como a prorrogação sucessiva do mecanismo de desvinculação de receitas – criado para ser provisório mas que acompanha a Constituição de 1988 há vinte e três anos –, dão a tônica da discussão atual.

Nesse sentido, o Governo Federal tem criado novas espécies de contribuições e manipulado as já existentes, sem se preocupar com a sua tipologia tributária, visando unicamente o aumento de suas receitas. Em contrapartida, concede isenções de IR e IPI, sob a justificativa de estimular a economia nacional, sem, contudo, comprovar a eficácia de tais medidas em relação ao objetivo almejado.



Ocorre que, ao contrário do IR e do IPI, impostos cuja destinação não é específica e que tem quase metade da arrecadação partilhada com Estados e Municípios através de Fundos, as contribuições, além de possuírem destinação vinculada às finalidades que justificaram a sua criação, constituem receitas exclusivas da União – à exceção das Cide-combustíveis. Então, essa política federal acaba redundando em uma perda significativa de receitas por parte dos entes subnacionais, comprometendo, assim, a sua autonomia financeira e política e, consequentemente, contribuindo para o desequilíbrio do Pacto Federativo.

As consequências negativas desse desequilíbrio podem ser sentidas com mais intensidade em períodos de crise financeira, como o presente, em que a demanda por recursos financeiros por parte dos entes aumenta consideravelmente, expondo sobremaneira as vicissitudes do modelo atual. Vide, nesse sentido, a situação fiscal de Estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que estudam medidas emergenciais de corte de gastos, a fim de evitar uma situação insustentável nas contas públicas, que conduza à intervenção federal¹.

É justamente essa distorção do modelo federativo proposto originalmente pelo constituinte de 1988 e suas consequências desastrosas para os Estados e Municípios que são retratadas no presente artigo. Para tanto, faz-se uma análise inicial acerca do surgimento do Estado Federal, cujo estudo permite a compreensão de muitas questões ligadas à estrutura atual das Federações, contextualizando o que se pode entender como federalismo fiscal e a importância de sua análise sem dissociá-lo do panorama político em que se insere.

Em seguida, faz-se uma breve exposição sobre a origem histórica do Estado Federal Brasileiro e a discriminação de rendas na Constituição de 1988, até chegar ao arranjo federativo atual, marcado pela centralização de receitas e poderes políticos nas mãos da União e pelo enfraquecimento do papel político dos Estados.

Por fim, apresentam-se as consequências dessas distorções no modelo federativo pátrio, destacando, ao final, a importância da atuação da jurisdição constitucional para o reequilíbrio do Pacto Federativo, tanto em relação à análise de questões federativas submetidas ao crivo do Judiciário, quanto, principalmente, em relação ao controle de constitucionalidade das contribuições.

¹ <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2016-12-06/minas-gerais-calamidade-financeira.html>>



Antes, porém, é importante frisar que o presente artigo não esgota as distorções existentes no federalismo brasileiro atual, centrando-se fundamentalmente nos mecanismos de burla ao sistema constitucional de repartição de receitas tributárias, identificáveis pela prática reiterada do Governo Federal de substituição dos principais impostos de sua competência pelas contribuições².

1. Surgimento do Estado Federal

O Estado Federal tem suas origens no Estado Moderno, com o fim do absolutismo monárquico e o início do constitucionalismo no final do século XVIII, época em que o Estado, que até então não conhecia nenhuma limitação, passa a se submeter ao império do Direito e à Constituição. Isso foi fruto das Revoluções Francesa e Norte-Americana, que representaram, na verdade, uma luta da burguesia contra a monarquia, o que explica inclusive o fato dessas Constituições que surgiram logo após a queda do absolutismo prestigiarem em grande medida os direitos ligados à liberdade.

Embora o germen do federalismo possa ser identificado desde a Antiguidade Clássica, com a Confederação das Tribos de Israel, no séc. XIII antes de Cristo, e com as ligas helênicas, na Grécia Antiga, passando pela Idade Média, com a Confederação Helvética (séc. XIII) e a dos Países Baixos (séc. XVI), até a Idade Moderna, com a Confederação Germânica (1815 a 1871)³, o fenômeno federativo tal como é tido atualmente só surgiu a partir de 1787, com a Constituição dos Estados Unidos. O que os gregos chamavam de Federação, na verdade, é o que os modernos denominam de Confederação.

² Não é objeto do presente estudo, por exemplo, a quantidade de Municípios criados dentro do Estado Brasileiro, nem a ausência de critérios objetivos para concessão transferências voluntárias, que levem em consideração o próprio esforço fiscal do ente. Para um aprofundamento dessas questões, ver: FILHO, Sergio Antonio Ferrari. **O Município na Federação Brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica**. Tese de Doutorado apresentada pelo autor como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito, no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Público, 2010; e MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

³ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 217-223 e RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Temas de Direito Constitucional Tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 250.



As classificações tradicionais costumam dividir os Estados em: Unitários, quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político; e Federais, quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Entretanto, alguns estudiosos admitem situações intermediárias, como é o caso dos Estados Regionais, menos centralizados do que o Estado Unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo, como é o caso da Itália e da Espanha⁴.

Na verdade, o fato é que a realidade é bem mais complexa do que as categorias usualmente trazidas pela doutrina. O importante, nesse ponto, é ter em mente que a ideia de se organizar sob a forma federativa visa justamente uma administração mais eficiente do Estado. Em virtude disso é que se repartem as competências e atribuições entre as unidades descentralizadas.

Contudo, não obstante a inexistência de uniformidade doutrinária acerca dos critérios definidores do Estado Federal, é possível identificar algumas características básicas, inerentes à organização sob a forma federativa, quais sejam: (i) existência de ao menos duas esferas de governo (pluralidade de ente constitutivos); (ii) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira; (iii) organização do Estado expressa em uma Constituição; (iv) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; (v) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional, ou seja, o poder político é partilhado entre a União e as unidades federadas; (vi) indissolubilidade, não havendo direito de secessão; e (vii) só o Estado Federal é soberano, os demais entes perdem a sua soberania no momento do ingresso na Federação⁵⁶.

É claro que cada Federação apresenta as suas peculiaridades e nem todas possuem todos esses elementos – o que pode até mesmo indicar uma necessidade de amadurecimento da experiência federativa –, mas o essencial para a configuração de um Estado Federal é a descentralização de poder, com atribuição de autonomia às unidades descentralizadas. Referida autonomia deve ainda ser identificada sob três aspectos: administrativo, político e financeiro –

⁴ CONTI, José Maurício. “Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada.” CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 16.

⁵ Ibid. p. 17.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 254-256.



este último, diga-se, de especial relevância, eis que se revela como pressuposto para a configuração dos demais aspectos.

Voltando à origem do Estado Federal, é possível observar que, após a experiência americana, muitos Estados adotaram esse novo modelo de organização política, ajustando-o, contudo, às suas peculiaridades locais, fato que explica a já apontada multiplicidade de formas federativas e a ausência de critérios rígidos de identificação de Estados Federais. Isso é importante, porque a análise de como se formou determinado Estado Federal explica muito da sua estrutura atual e as relações entre os entes que o compõem.

No caso do federalismo americano, após a Revolução Americana de 1776, que sedimentou a independência do Reino Unido, as treze ex-colônias britânicas passaram a constituir cada uma um novo Estado, firmando entre si um Tratado, conhecido como Artigos de Confederação, em uma ação conjunta a fim de garantir a independência até então conquistada e a autonomia de cada antigo território colonial. Em pouco tempo a experiência demonstrou que os laços firmados com a Confederação eram frágeis demais. Como cada entidade componente da Confederação retinha a sua soberania, os conflitos de interesses prejudicavam a ação conjunta. Além disso, as deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades para a obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns.

Diante desse cenário, como a Confederação não estava atendendo às necessidades do governo comum, em maio de 1787, os Estados, por meio de seus representantes, reuniram-se em Convenção na Cidade de Filadélfia e, após calorosos debates - inicialmente pelo simples aperfeiçoamento do modelo confederativo -, acabaram entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Daí dizer-se que o federalismo americano é um “*federalismo por agregação*”, porque resultou da união de Estados previamente soberanos, que abriram mão de sua soberania em favor de um Poder Central, como é o caso também da Suíça e da Alemanha. Já o Brasil, por exemplo, assim como outros países da América Latina, resultou de um “*federalismo por desagregação*”, porque surgiu através do desmembramento de uma estrutura única em várias unidades dotadas de autonomia.

Os Estados formados por agregação, como são compostos por unidades que já exerciam a sua soberania anteriormente, tendem a apresentar uma resistência maior a medidas



centralizadoras do que os Estados formados por desagregação. Nesses últimos, ao contrário, há uma tendência à concentração de poder pelo Órgão Central, mantendo a tradição unitarista que marca a sua existência. Além disso, como há uma predisposição para maior uniformidade jurídica, é comum os Estados-membros se organizarem à imagem e semelhança da União.

Em relação ao modo pelo qual os Estados Federais se organizam, é possível identificar ainda duas categorias básicas: o “*federalismo dual*”, marcado por uma rígida divisão de competências entre os entes federados, e o “*federalismo cooperativo*”, em que uma mesma matéria é atribuída concorrentemente a diferentes entes, ou seja, não há uma fronteira claramente definida em relação à distribuição de competência entre as diversas unidades federadas. É como se existisse uma espécie de obrigação ao entendimento por parte dos entes federados.

O Brasil, por exemplo, adota um modelo misto, com características de federalismo dual, ao estabelecer campos específicos de atuação para cada um dos três entes, mas, ao mesmo tempo, incorpora características do modelo cooperativo, ao permitir competências comuns à União, aos Estados e Distrito Federal, e aos Municípios, como é o caso da competência prevista pelo art. 23 da Constituição Federal, e também da competência concorrente para legislar sobre determinadas matérias, prevista pelo art. 24 do mesmo Diploma. Além disso, as transferências e participações na arrecadação de outros entes deixam nítido o espírito de cooperação que norteia o federalismo brasileiro.

Contudo, a realidade brasileira tem mostrado sensíveis distorções no modelo atual, que serão abordadas a seguir.

2. Federalismo Fiscal

Um aspecto importante do federalismo é o aspecto financeiro, que, como já adiantado, constitui pressuposto para o exercício da autonomia política e administrativa dos entes que o compõem. Dessa forma, o estudo da maneira pela qual os entes federados se relacionam entre si sob a ótica financeira é denominado de *federalismo fiscal*. Representa, assim, o estudo do



aspecto financeiro de uma Federação⁷. Em uma visão mais completa, confira-se a lição de José Marcos Domingues:

Define-se federalismo fiscal como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

Ocorre que o estudo do federalismo fiscal não se esgota apenas na análise financeira do relacionamento entre os entes federados, tendo em vista que a descentralização de poder, como característica fundamental do Estado Federal, impõe a necessidade de repartição de atribuições entre o governo central e as unidades regionais.

Como todos os entes que integram uma Federação possuem atribuições pré-determinadas na Constituição, como parte do pacto da qual se originam, é indispensável que para essas atribuições haja uma fonte de custeio correspondente. Por isso, para a análise adequada do federalismo fiscal é necessário aferir a relação de compatibilidade entre os encargos administrativos atribuídos a cada ente e as respectivas rendas destinadas ao seu imprescindível custeio.

Pode-se dizer, assim, que a essência do federalismo fiscal está na repartição de atribuições administrativas entre as unidades federadas e na sua respectiva correspondência com a repartição de recursos. Em outras palavras, o ponto central do regime está na discriminação de rendas e na atribuição de competências aos Estados-membros.

Segundo José Maurício Conti, o estudo do federalismo fiscal engloba “a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual são financiadas.”⁸

Nesse ponto, há duas maneiras de se assegurar a autonomia financeira do ente, através da discriminação de rendas: a primeira é a atribuição de competências para instituição de tributos e

⁷ LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação de rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 71.

⁸ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 24-25.



a segunda é representada pelos mecanismos de transferências intergovernamentais e de participações no produto da arrecadação.

Há Estados em que os entes subnacionais não possuem uma competência tributária significativa, de modo que a maior parte de sua receita é oriunda de transferências intergovernamentais do governo central. Se, em um primeiro momento, se poderia dizer que em Estados como esses, que prestigiam a concentração de receitas no Ente Central para depois reparti-las, a Federação se assemelharia mais a um Estado Unitário do que propriamente a um Estado Federal, quando se olha para o modelo alemão, em que a maior parte dos tributos decorre de leis federais, com repasse posterior de receitas aos Estados, essa teoria cai por terra.

O modelo de federalismo fiscal alemão, apesar de baseado essencialmente em impostos federais, não redundava em uma perda de autonomia dos entes subnacionais em razão da centralização de competências pelo governo central. Isso se deve ao fato de que os Estados possuem direito de participação na elaboração da legislação fiscal em condições de igualdade com a União, podendo ainda fazer uso do direito de veto absoluto à proposta de lei federal que vá de encontro aos seus objetivos⁹.

Daí porque falar-se que o estudo do federalismo fiscal é um estudo complexo que vai muito além da simples relação financeira entre os entes, mas depende fundamentalmente do próprio sistema político em que se insere.

Analisando especificamente o contexto do federalismo fiscal brasileiro, é possível perceber que a Constituição de 1988 se baseou em um amplo e complexo sistema de transferências de receitas, aliado à atribuição de competências para a instituição de tributos próprios para cada um dos três entes, como forma de garantir-lhes a devida autonomia financeira.

Só que isso não foi sempre assim, e tal como em outros países, também no Brasil, o contexto político sempre influenciou muito a relação entre os entes federados. Por isso é que,

⁹ LAUFER, Heinz. “O ordenamento financeiro no estado federativo alemão.” **O federalismo na Alemanha**. Trad. Konrad, Adenauer Stiftung. São Paulo, 1995, n. 7. p. 139-170. Para um aprofundamento no estudo a partir da análise comparada entre o modelo alemão e o brasileiro ver: DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. “O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão.” In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre Direito Constitucional e o Estado federal brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.



para entender melhor o panorama atual do federalismo no Brasil, é preciso dar um passo atrás e olhar um pouco para a história.

3. Contexto Brasileiro

O federalismo brasileiro é marcado por movimentos pendulares, que oscilam entre centralização de poderes e receitas nas mãos do Entidade Central e descentralização, com aumento da participação dos Estados e Municípios na política nacional ao longo da história.

O Estado Federal brasileiro nasceu a partir da Constituição de 1891 e após a proclamação da República em 1889, como fruto da luta dos liberais contra o Poder Moderador, que centralizava na pessoa do Imperador a administração do Império do Brasil. Nesse sentido, cada uma das antigas províncias formou um Estado e o antigo Município Neutro se transformou no Distrito Federal¹⁰.

Esse destaque é importante, pois o modelo federativo pátrio foi construído em um período relativamente tranquilo da história nacional, já que não havia movimentos separatistas como em outras partes do mundo. Contudo, a sua evolução foi marcada por disputas de poder entre o governo central e as oligarquias regionais, responsáveis por esse movimento pendular existente na história brasileira, alternando-se entre centralização e descentralização.

Como bem aponta André Regis, “desde a Independência até o fim do período FHC, o estado brasileiro experimentou 94 anos de governo centralizado e 86 anos de governo descentralizado.”¹¹

O modelo atual, assim, é fruto não só do federalismo por desagregação, consolidado a partir da proclamação da República, como também dos vários períodos ditatoriais pelos quais passou o país, com a consequente centralização e descentralização de competências constitucionais, de acordo com o momento político vivido.

¹⁰ COSTA, Evandro Gomes da. “A Reforma Tributária e a Autonomia Financeira das Entidades Subnacionais”. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004. p. 140.

¹¹ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 03.



Mesmo durante o Império, algumas oligarquias estaduais pressionavam o Poder Central para obter uma maior autonomia, o que juntamente com os clamores pela república e pela abolição da escravatura culminou com o fim do período imperial e a consequente Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. A Carta de 1891, contudo, não contemplava a discriminação do produto da arrecadação, deixando a cargo de cada Estado o provimento de suas necessidades administrativas, de forma que a União só prestaria socorro em caso de calamidade pública e se solicitada, o que só contribuiu para acentuar as desigualdades regionais.

Teve início a partir daí então a denominada “República Velha”, caracterizada pela grande liberdade das oligarquias estaduais, que impunham sua vontade sem a interferência do governo central. A política nacional era conduzida pelos Estados mais ricos da federação, cujos representantes se revezavam no poder, comumente denominada de “política do café com leite”, por serem São Paulo e Minas Gerais os maiores produtores de café e de leite, respectivamente, revezando-se na Presidência da República.

Esse quadro perdurou até a Revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder, dando início à República Nova. A chamada “Era Vargas” (1930-1937 e 1937-1945) promoveu lentamente um retorno à centralização, criando enormes obstáculos às oligarquias estaduais, enfraquecendo-as, embora as elites regionais continuassem a existir.

A Constituição de 1934 estabeleceu um federalismo mais cooperativo que o então vigente, marcando o surgimento de impostos regionais, cujo lançamento e a regulação ficavam a cargo dos Estados, mas o produto da arrecadação era dividido entre Estados e Municípios. Estabeleceu também, de forma obrigatória, o auxílio ao Nordeste, mediante percentual fixo sobre a receita federal e os impostos de competência residual da União ou Estados, cuja arrecadação era dividida entre os três entes.

Já a Constituição de 1937 representou um retrocesso do ponto de vista da discriminação do produto da arrecadação, sobretudo, com a supressão do auxílio à Região Nordeste e a supressão da repartição do produto dos impostos de competência residual, que passou a ser exclusivo da entidade tributante. As transferências dos Estados aos Municípios, contudo, não foram alteradas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a promulgação da Constituição de 1946, o Brasil retorna à democracia, mediante forte pressão pela descentralização. Diante desse quadro, a



Carta de 1946 ampliou os poderes políticos e fiscais dos Estados, tendo esse período democrático durado até o Golpe Militar de 1964, quando então o Brasil passa por um período de vinte e um anos de centralização política e fiscal.

Importante destacar que a Constituição de 1946 restaurou as transferências previstas pela Carta Magna de 1934 e estabeleceu novas espécies, beneficiando os Municípios através de participações na arrecadação da União e dos Estados. Por tal razão, as ideias que permearam a Constituinte de 1946 foram denominadas de “revolução municipalista de 1946”¹².

A Constituição de 1967 que vigorou durante o regime militar, entretanto, reduziu drasticamente a autonomia dos Estados, promovendo uma forte centralização das receitas fiscais na União, através da reforma tributária de 1966-67. Assim, embora houvesse mecanismos de participação na arrecadação, aperfeiçoados pela Carta de 1967 através de um amplo sistema de transferências, a maior parte das receitas tributárias estava concentrada no governo central.

Durante esse período, os governadores eram eleitos indiretamente e o poder central impunha severas restrições orçamentárias aos Estados, como o controle dos seus bancos e da emissão de títulos estaduais. No entanto, após os dez primeiros anos de regime militar, o país sofreu uma lenta e gradual redemocratização, com o restabelecimento das eleições diretas para governador em 1982.

Importante ressaltar que, na medida em que o governo militar passou a negociar com os governadores, buscando apoio, as antigas restrições orçamentárias foram sendo removidas, permitindo-se aos Estados a utilização de seus bancos e emissão de títulos, a fim de incrementar as receitas estaduais. Diante desse cenário, como aponta André Regis, a ideia que prevaleceu na Constituinte de 1988 era a de que somente a descentralização política e fiscal conseguiria consolidar a democracia¹³.

Assim, sob a influência dessas ideias, a Constituição de 1988 não só reconheceu a autonomia das entidades subnacionais, como elevou os Municípios à categoria de entes federados, passando, dessa forma, a integrarem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Como

¹² DI PIETRO, Juliano. “Repartição das Receitas Tributárias: A repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais.” In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 73.

¹³ REGIS, André. Op. Cit. p. 05.



ressalva Alexandre Santos de Aragão, os “ventos de liberdade e descentralização” da Constituição de 1988 chegaram ao tema do federalismo, erigindo os Municípios à condição de entes políticos federados e fortalecendo a posição dos Estados-membros, com o objetivo de deixar para trás o aspecto centralizador do federalismo brasileiro, para assumir um federalismo de equilíbrio¹⁴.

A Constituição de 1988 consolidou então a tendência à descentralização fiscal, surgida no final da década de 1970, em resposta à centralização de receitas do governo militar. Essa descentralização, contudo, embora tenha sido acompanhada de algumas medidas de aumento de bases tributárias dos entes subnacionais, como a inclusão dos serviços de transporte interestadual e intermunicipal na competência dos Estados, foi proporcionada basicamente por um crescimento considerável na participação dos entes na arrecadação federal, sobretudo dos Municípios, que passaram a receber uma expressiva parcela das receitas disponíveis da União, mediante a ampliação dos mecanismos de transferência.

Os Municípios, assim, não só aumentaram a sua participação na arrecadação federal, como passaram a receber diretamente da União os recursos que lhes foram constitucionalmente assegurados e que anteriormente lhes eram repassados pelos Estados.

Isso levou a uma mudança na importância política dos prefeitos em relação aos governadores, tendo em vista que os primeiros passaram a ter mais autonomia frente ao governo central, embora os Estados ainda tivessem um grande poder político e econômico na época da promulgação da Constituição de 1988, que perdurou até meados da década de 1990.

Entretanto, após a redemocratização do país e especificamente durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu uma série de medidas estabilizadoras da economia e ao mesmo tempo de redução da autonomia estatal, as quais faziam parte do pacote do “Plano Real” (1994), consolidou-se uma nova relação entre os entes federados, marcada pela recomposição de receitas pela União, aliada a uma forte dependência municipal das receitas federais. Isso, de certa forma, relegou os Estados a um segundo plano dentro do modelo federativo brasileiro.

¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Federalismo em Crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos**. Revista Brasileira de Direito Público, n. 22, 2008. p. 75.



Esse rearranjo federativo, a que André Regis denomina de “*novo federalismo brasileiro*”¹⁵, perdura até os dias atuais e tem como traço marcante a retomada crescente da centralização de recursos por parte da União, com base em alguns instrumentos. Antes, porém, para que seja possível entender a problemática atual, é necessária uma breve análise da discriminação de rendas na Constituição de 1988.

4. Discriminação de Rendas na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 instituiu um sistema misto de repartição de receitas tributárias, prevendo, além da competência privativa para instituição de tributos próprios para cada uma das esferas de governo – *discriminação horizontal de rendas ou pela fonte* –, a participação na arrecadação de outros entes, através de índices constitucionalmente definidos – *discriminação vertical de rendas ou pelo produto*.

No que concerne à discriminação pela fonte, todos os entes possuem competência para instituição e arrecadação de seus próprios tributos (arts. 145 a 156 da Constituição), além da competência comum atribuída às três esferas de poder para a instituição de taxas e contribuições de melhoria (art. 145, incisos II e III). E, ao mesmo tempo, em relação à discriminação pelo produto, os entes menores participam do produto da arrecadação dos entes maiores, através de duas formas: a) participação direta na arrecadação; e b) participação indireta, através de fundos. A primeira está prevista nos arts. 157 e 158 da Constituição, enquanto a segunda está prevista basicamente no art. 159 da Constituição.

Observa-se, assim, que a própria Constituição ao repartir as bases de tributação reconhece o desequilíbrio das fontes de receita, trazendo mecanismos de equalização, consistentes justamente nas participações de um ente federado no produto da arrecadação de outro. Daí porque é possível afirmar que as participações no produto da arrecadação, juntamente com o exercício da competência tributária própria, são os principais mecanismos de garantia da autonomia dos entes subnacionais no Brasil.

¹⁵ REGIS, André. Op. Cit.



Resumidamente, pode-se dizer que, fora a participação direta fixada pelos arts. 157 e 158 da Constituição, quase metade (49%) da arrecadação com os principais impostos federais é repartida com Estados e Municípios, através dos respectivos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, além do Fundo de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). É o que se extrai do art. 159 da Constituição Federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
- e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; [...]

No entanto, atualmente o que se tem observado é um desvirtuamento desses mecanismos, através de um decréscimo ao longo dos anos na arrecadação dos impostos federais que integram os Fundos de Participação. Desse modo, a percentagem da receita tributária federal destinada aos Estados e Municípios desde a promulgação da Constituição tem diminuído consideravelmente, ao passo em que, paradoxalmente, a arrecadação da União bate recordes anuais.

5. Contexto atual (pós-1994)

5.1. Enfraquecimento do papel do Estado dentro da Federação

Após a redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988 e, principalmente, após meados dos anos 1990, o federalismo nacional começou a ganhar um novo contorno, presente atualmente.



Na verdade, todo o processo teve início antes mesmo do retorno à democracia, particularmente, a partir de 1982, como bem observa André Regis, com a lenta e gradual retomada da autonomia política dos Estados, através das eleições diretas para governador, ainda no governo militar¹⁶.

Nesse contexto, o poder central já demonstrava sinais de cansaço e, ao mesmo tempo, muitos dos governadores eleitos eram figuras políticas carismáticas (como, por exemplo, Leonel Brizola, Orestes Quércia, Miguel Arraes), o que contribuiu para o enfraquecimento do regime militar paralelamente ao retorno da autonomia dos Estados e dos governadores.

Essa onda descentralizadora culminou com a promulgação da Constituição de 1988, que apenas ratificou a autonomia fiscal estadual, de modo que os Estados não apenas tiveram um incremento em suas bases tributárias, como puderam voltar a realizar operações de crédito através de seus bancos e empresas, bem como emitir títulos estaduais.

O resultado dessa autonomia fiscal sem freios, especificamente com relação à emissão de títulos e operações de crédito feitas pelos Estados, foi um descontrole agudo da inflação por aproximadamente uma década. Com a possibilidade de contrair empréstimos com seus próprios bancos e emitir títulos através deles, os Estados foram aumentando extraordinariamente a sua dívida, o que comprometia a estabilidade econômica do país.

Paralelamente, aliada a essa descentralização fiscal, operou-se uma descentralização política também, primeiramente com destaque para a posição dos Estados, que de tão poderosos passaram a ter amplo poder de veto na política nacional e, posteriormente, com destaque para os Municípios, cuja importância política aumentou de fato após a recentralização de receitas pela União.

Não há dúvidas de que esse quadro era prejudicial para a economia da época e que ao mesmo tempo limitava a capacidade do governo federal de aprovar e executar sua agenda, embora tenha sido útil para a consolidação da democracia logo após o regime militar.

Esse cenário, contudo, passou por modificações a partir de meados da década de 1990, através de uma série de reformas conduzidas pelo governo federal, iniciadas a partir do “Plano Real”. A partir de então, um pacote de medidas estabilizadoras da economia foi aprovado, que

¹⁶ REGIS, André. Op. Cit. p. 04-05.



incluía fundamentalmente: (i) a renegociação das dívidas dos Estados com a União; (ii) a privatização dos bancos e empresas estaduais; (iii) a restrição à política de crédito dos Estados; e, finalmente, (iv) a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todo esse conjunto de medidas teve reflexo não só na economia nacional, como nas relações entre os entes federados. Isso porque, os Estados, que logo após a redemocratização tinham um considerável poder político em escala nacional, passaram a desempenhar um papel reduzido dentro da Federação, perdendo grande parte de sua influência política com a perda de receitas extrafiscais e de bancos e empresas estaduais.

A perda dos bancos e empresas estaduais significou uma perda de inúmeros cargos à disposição dos governadores e a perda de acesso a financiamentos vantajosos para eles, bem como de adiantamentos de receitas, a exemplo dos adiantamentos no pagamento de ICMS, feitos por empresas estaduais e baseados na expectativa de receita para o período. Diante disso, os governadores não viram outra saída que não a renegociação das suas dívidas com a União, mediante condições muito menos favoráveis do que aquelas que eles tinham com seus próprios bancos. Como bem observa Luis Roberto Barroso:

A situação de insolvência dos Estados levou-os a um abrangente processo de renegociação de suas dívidas, que vieram em grande parte a ser assumidas pela União federal, mediante um amplo acordo que envolvia, além dos pagamentos ajustados, a adoção de determinadas políticas públicas.

[...] Na prática, o que ocorreu foi que o Governo Federal, diante da lastimável condição financeira dos Estados – todos eles renegociando suas dívidas com a intermediação da União –, dispôs de imenso poder de barganha para impor o seu projeto político e determinar as regras de ajustamento. E os Estados não tinham alternativa senão ceder às condições de repactuação de suas obrigações ditado pela União.¹⁷

Esse quadro conferiu ao Estado o papel de mero coadjuvante dentro do federalismo atual, inaugurando o denominado “*novo federalismo brasileiro*”, uma era na qual o Presidente não precisa mais barganhar com os governadores para implementar a sua agenda, já que estes não possuem mais tanta influência na política econômica do Executivo Federal, como detinham antes¹⁸.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. “A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios”. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, nº 53, 2000. p. 111-113.

¹⁸ REGIS, André. Op. Cit. p. 37.



5.2. Recentralização de receitas e poderes pela União

Importante destacar que não foi apenas o Estado que teve seu papel reduzido, mas, ao mesmo tempo, a União teve seu poder econômico e político aumentado, fato proporcionado basicamente por três fatores que se interligam: 1) diminuição dos valores repassados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, em razão da política isentiva da União em relação aos principais impostos de sua competência – IR e IPI; 2) aumento extraordinário da arrecadação mediante contribuições, como forma preferencial de incremento das receitas federais, justamente por estas não se submeterem à sistemática de partilha – à exceção das Cide-Combustíveis; e 3) prorrogações sucessivas e expansão gradativa da Desvinculação de Receitas da União - DRU, que permite que a União institua contribuições para em seguida desvincular parcela de sua receita e empregar em outros setores, que não o social, como espécie de burla ao Pacto Federativo¹⁹.

Nesse ponto, ressalte-se que a Constituição de 1988, além de promover uma descentralização política e financeira em favor de Estados e Municípios, trouxe importantes modificações no campo social, inserindo direitos que, ao contrário dos existentes até então, exigiam uma postura mais ativa por parte do Estado com o fim de garantir o seu cumprimento; são os chamados “direitos sociais” ou “direitos de segunda geração”. Dentre eles, estão: a saúde, a educação, a assistência social e a previdência.

O Estado, então, chamou para si essas novas atividades e as qualificou como serviço público, assumindo o papel de principal promotor dos direitos e garantias fundamentais da coletividade, em contraposição àquela visão estática de Estado, que marcou o início do Constitucionalismo até a metade do século XX. Essa transformação política e social também se refletiu na política fiscal da época, implementada em diversos países, com reflexo direto no modelo fiscal brasileiro, e vem causando impactos político-financeiros até os dias atuais.

Isso porque, com o agigantamento das atividades estatais, tornou-se necessária a busca por novas formas de financiamento, evitando-se, contudo, a imposição de encargos financeiros sobre toda a sociedade, que visariam somente o benefício de alguns. Ademais, havia a

¹⁹ Nesse sentido, ver: ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A “nova” Desvinculação de Receitas da União e o Pacto Federativo. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-15/raquel-alves-dru-pacto-federativo>> Acesso em 28.10.16.



necessidade de aumentar a arrecadação tributária, sem que isso gerasse descontentamentos, como ocorre no aumento de tributos tradicionais, mostrando à sociedade que os novos recursos teriam uma arrecadação vinculada a um determinado fim, sem possibilidade de desvios²⁰.

Estes fatores justificaram a necessidade de criação de exações próprias para o custeio do novo modelo protetivo, diversificando as bases de financiamento, a fim de evitar a dependência das contribuições incidentes sobre a folha de salários - mais sensíveis aos ciclos econômicos - e, ao mesmo tempo, blindando os recursos destinados ao atendimento dos direitos sociais da interferência do Tesouro Nacional²¹.

A solução encontrada pelo Brasil, nesse sentido, foi a instituição de contribuições para o financiamento dessas novas atividades que demandavam uma intervenção estatal, bem como a criação de um orçamento específico para a seguridade social, separado do orçamento das demais receitas da União.

Assim, o crescimento dos compromissos financeiros estatais, decorrente do novo papel assumido pelo Estado, levou o Governo Federal à instituição das contribuições previstas pelo art. 195 da Constituição Federal, de modo que o orçamento da seguridade social passou a ser constituído pelas antigas contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários e pelas novas contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas.²²

Instaurou-se, desse modo, uma dualidade tributária a que Fernando Rezende denomina de “irmãos siameses”. Em suas precisas palavras: “O sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social, embora concebidos para serem entidades independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen.”²³

Ao mesmo tempo em que a Constituição estabeleceu um novo regime para o financiamento da seguridade social, exclusivo para o custeio de atividades relacionadas à previdência, à assistência social e à saúde, permitiu também à União a instituição de outras espécies de contribuições, destinadas ao custeio das demais atividades de cunho social, bem como ao custeio das atividades de intervenção do Estado na economia e em setores de interesse

²⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no Estado Contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 248.

²¹ REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 84.

²² Ibid. p. 85.

²³ Ibid. p. 84



das categorias profissionais e econômicas, cujas balizas foram trazidas no art. 149 da Carta Magna.

Desde então, com o aumento acentuado da demanda por prestações de serviços sociais, a União tem aumentado vertiginosamente a arrecadação das contribuições sociais, tanto as destinadas ao custeio da seguridade social quanto as demais, através da revisão das suas bases de cálculo, do aumento de suas alíquotas e de sucessivas prorrogações de medidas que seriam supostamente transitórias, como foi o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

Não bastasse a incoerência do modelo pátrio, em que contribuições para a seguridade social não previdenciárias são utilizadas para o custeio de benefícios assistenciais e para a manutenção do próprio sistema previdenciário, restando inviável qualquer tentativa de segregação da clientela beneficiada, é recorrente a instituição e a majoração de contribuições pela União, sob o pretexto de financiar a seguridade social, mas que, na verdade, têm a sua arrecadação utilizada para outros fins.

E mais: a União, não apenas tem destinado ao seu orçamento fiscal as contribuições que deveriam integrar o orçamento autônomo da seguridade social, como tem interpretado o art. 149 da Constituição como uma autorização para o estabelecimento de qualquer contribuição que intervenha na economia ou qualquer contribuição que possua uma finalidade social, abrindo um amplo leque de possibilidades para a instituição de contribuições com base nesse dispositivo, já que as do art. 195 da Constituição devem necessariamente ser destinadas ao custeio da saúde, assistência e previdência.

Todo esse contexto tem causado um sensível desequilíbrio no sistema de participação na arrecadação tributária, não só porque a União passou a ter uma forte arrecadação com a instituição de tributos não partilháveis, como porque isso possibilita a ela uma significativa redução nos impostos federais partilhados com os Estados e Municípios, através das políticas desonerativas. Então, quando o Governo Federal prefere a instituição de uma contribuição ao incremento na arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, com o único intuito de aumentar a receita tributária, ela está retirando uma boa parte dos recursos que seriam distribuídos aos Estados e Municípios.



Contudo, não é demais lembrar que, ao contrário dos impostos, as contribuições possuem, por imposição constitucional, a sua destinação vinculada a determinadas atividades estatais, não podendo ser aplicadas livremente pelo Executivo, ainda que os termos “finalidade social” ou “intervenção estatal” sejam abrangentes. Com efeito, a contribuição não é um fim em si mesmo, devendo estar indissociavelmente ligada ao custeio de determinada atividade, seja ela de cunho social ou interventivo²⁴.

É válido ressaltar, igualmente, que não se ignora aqui a necessidade de diminuição do poder político e fiscal dos Estados para a estabilização da economia nacional à época, tanto quanto foi necessário o seu fortalecimento para a redemocratização do país nos anos 1980, além da importância da receita das contribuições para o desenvolvimento social do país e intervenção econômica em áreas estratégicas. O que se questiona, contudo, é em que medida esse modelo centralizado continua sendo benéfico para o federalismo brasileiro, levando-se em consideração a concentração cada vez maior de receitas pela União, cujo efetivo emprego tem fugido ao controle estatal, atrelada à baixa influência política dos entes subnacionais no Congresso, fatores que, em conjunto, redundam em uma autonomia meramente formal dos Municípios e no acirramento da guerra fiscal entre os entes da Federação.

6. Consequências

6. 1. Dependência financeira dos Estados e, sobretudo, dos Municípios em relação às transferências da União

Grande parte dos Municípios, especialmente os menores, possui uma arrecadação irrisória de impostos próprios, ainda mais considerando que as principais bases de tributação municipal se resumem ao ISS e ao IPTU, tributos nitidamente de matriz urbana, de modo que em Municípios eminentemente rurais a arrecadação baseada no exercício da competência tributária própria é quase inexistente. Isso aumenta a importância das transferências intergovernamentais

²⁴ Nesse sentido: Ricardo Mariz de Oliveira in “Contribuições de intervenção no domínio econômico – Concessionárias, permissionárias e autorizadas de energia elétrica – ‘Aplicação’ obrigatória de recursos (Lei n. 9.991)” In: GRECO, Marco Aurélio (coord.). **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 379-381.



voluntárias e das participações no produto da arrecadação de outros entes, como meios de obtenção de recursos por parte dos Municípios.

Com o Estado enfraquecido e a concentração cada vez maior de receitas nas mãos da União, em contrapartida à redução do montante arrecadado com os principais impostos federais, que compõem os Fundos de Participação, o que ocorre é que essa dependência financeira dos Municípios só aumenta²⁵.

Além disso, o esvaziamento das receitas extrafiscais estaduais submeteu os Estados ao poder econômico da União e inviabilizou boa parte dos repasses estaduais voluntários aos Municípios. Os prefeitos que antes contavam com os governadores para a realização de obras em seus Municípios hoje não mais precisam da interferência desses para o recebimento de transferências da União, repassadas diretamente aos Municípios mediante Convênios.

Só para se ter uma ideia, de acordo com o estudo organizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, elaborado por Álvaro Sólton de França, de um total de 5.561 Municípios existentes em 2003, 4.644 Municípios (83,5%) tiveram o valor correspondente aos benefícios previdenciários pagos maior do que a sua arrecadação total. Em 2010, o percentual foi um pouco menor, de um total de 5.566 Municípios, 4.589 (82,4%) tiveram o valor correspondente aos benefícios previdenciários pagos superando a sua arrecadação. A Região com maior número de Municípios cujo valor dos benefícios supera a arrecadação foi a Região Nordeste, com 1.607 Municípios (35%) do total²⁶.

Dessa forma, os Municípios acabam comprometendo a quase totalidade das receitas dos Fundos com despesas correntes, cobertura de folha de pagamentos e outras despesas de custeio, de maneira que a cada despesa nova ou realização de investimentos eles têm que fazer uso das transferências voluntárias da União, liberadas por meio de Convênios. Transferências essas, como muito bem expõe José Maurício Conti, “que nem sempre são concedidas por critérios

²⁵ Acerca da importância das participações de um ente na arrecadação de outro, como mecanismo de garantia da autonomia financeira dos entes federados, sobretudo com o enfraquecimento do poder estatal e a concentração de receitas nas mãos do Ente Central, ver também: ALVES, Raquel de Andrade Vieira. “A Interpretação do art. 160 da Constituição à Luz do Novo Contexto Federativo”. **Revista de Finanças, Tributação e Desenvolvimento da UERJ**, Vol. 3, nº 3, março/2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/14001>> Acesso em 28.10.16.

²⁶ **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Estudo disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf> Acesso em 28.10.16.



exclusivamente técnicos, e cuja liberação de recursos é muito utilizada como instrumento de barganha política.”²⁷

Isso acaba ampliando a influência política da União sobre os Municípios, visto que alianças políticas significam repasses de verbas sem entraves. Ademais, alguns programas específicos envolvem contrapartidas por parte dos Municípios, de modo que o Governo Federal acaba realizando parte de seus projetos através da vinculação de receitas municipais a objetivos específicos. O resultado disso é obviamente uma perda significativa da autonomia dos Municípios frente à União Federal. O mesmo se diga em relação aos Estados, embora estes últimos ainda contem com o ICMS, que possui uma arrecadação significativa e importância a nível nacional.

Some-se a isso o fato de que os Municípios são os principais financiadores dos serviços sócio-assistenciais, sofrendo com mais intensidade os impactos da política centralizadora do Governo Federal. A título ilustrativo, vale mencionar a recente pesquisa, divulgada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), intitulada “Renúncias tributárias - os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil”, em que o economista Evilásio Salvador, com base nos dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários, publicados pela Receita Federal para o período de 2011 a 2014²⁸, estima que a perda potencial de receitas do FPM e do FPE tenha crescido 17,04% acima da inflação no período analisado. Nesse contexto, caso os gastos tributários do IR e do IPI fossem zero em 2014, o FPE teria um acréscimo de R\$ 24,05 bilhões de reais, e o FPM, de R\$ 26,29 bilhões de reais.

O autor confirma ainda o financiamento maior por parte dos Municípios em relação aos gastos com políticas sociais, exemplificando que, em 2009, antes da adoção de medidas por parte do Governo Federal para combater os efeitos da crise econômica mundial no Brasil – que envolveram a redução do IPI incidente sobre eletrodomésticos da linha branca, bens de capital e automóveis, e a redução do IR pago pelas pessoas físicas, como forma de aumentar indiretamente o poder de consumo das famílias – excluindo-se os benefícios pagos pela União, o

²⁷ CONTI, José Maurício. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>> Acesso em 28.10.16.

²⁸ INESC. **Renúncias tributárias - os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Estudo disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/renuncias-tributarias-os-impactos-no-financiamento-das-politicas-sociais-no-brasil/view>> Acesso em 28.10.16.



gasto com assistência social alcançou R\$12,03 bilhões de reais, sendo R\$ 5,87 bilhões dos orçamentos dos Municípios, R\$ 3,31 bilhões da União (sem benefícios) e R\$ 2,75 bilhões dos Estados.

Não foi esse, contudo, o desenho federativo proposto pelo constituinte de 1988. O que se vê aqui é um desvirtuamento claro do modelo original proposto pela Carta Magna, que não é saudável para o país. E não é saudável justamente porque, diferentemente de outros modelos, no modelo pátrio o que ocorre é que o Senado não exerce de fato o papel de representante dos Estados, apesar da sua função institucional. Como bem observa Misabel Abreu Machado Derzi:

[...] aqui o Senado Federal, antes premido pela política partidária do que por suas funções institucionais de representação dos Estados, recusam-se até mesmo a ouvir queixas ou dificuldades financeiras graves de governantes, como ocorreu com o Estado de Minas Gerais, recentemente, na questão da dívida renegociada com a União.²⁹

Em estudo detalhado sobre o tema, Marta Arretche conclui que os parlamentares, na verdade, tenderiam a seguir mais a orientação partidária do que a dos governadores e que a própria Constituição de 1988 combinou ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais, de modo que em momento algum produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais, mas justamente o contrário³⁰.

O sistema político brasileiro, portanto, não se coaduna com essa concentração de receitas pelo Ente Central, visto que a ausência de participação efetiva dos Estados e Municípios na política nacional permite que essa concentração de receitas redunde também em uma concentração de poderes políticos.

Na prática, o cenário descrito permite ao Executivo Federal exercer um controle substancial das políticas dos entes subnacionais, bem como aprovar a sua agenda sem a necessidade de apoio dos governadores, transformando a centralização de recursos financeiros em um poderoso instrumento de governabilidade e os Estados em meros coadjuvantes no cenário

²⁹ DERZI, Misabel Abreu Machado. “Reforma Tributária, Federalismo e Estado Democrático de Direito”. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Ano II, nº 3, Maio/Agosto. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1999. p. 27.

³⁰ ARRETCHÉ, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. **Dados – Revista de Ciências Sociais Rio de Janeiro**, vol.52, nº 2, 2009. p. 398-403 e 411-413.



político nacional, enquanto os Municípios, por sua vez, permanecem cada vez mais dependentes da União.

6. 2. Guerra Fiscal

Paralelamente, essa distorção no federalismo fiscal brasileiro, devido à escassez de recursos por parte dos Estados e também dos Municípios, promove um acirramento das disputas federativas por novas formas de financiamento. E, ao fim e ao cabo, quem acaba sofrendo as consequências diretas disso é o contribuinte.

Com cada vez menos receitas à sua disposição para fazer frente aos gastos públicos, Estados e Municípios têm lançado mão de incentivos, em grande parte concedidos em desconformidade com as regras constitucionais, em uma tentativa desesperada de aumentar o caixa do governo.

A perda das receitas extrafiscais dos Estados e a política de austeridade imposta pela União a partir de meados dos anos 1990, aliada à concentração gradual de receitas pelo Governo Federal, expôs o cenário de crise fiscal com o qual os Estados não conseguem conviver, fenômeno que produz reflexos até hoje, sobretudo no contexto atual de crise econômica.

É evidente que a expansão de receitas a Estados e Municípios promovida pela Constituição de 1988 não foi suficiente para equilibrar os interesses divergentes em uma Federação com mais de oito milhões de quilômetros quadrados de extensão como a brasileira. Com efeito, a relevância nacional da arrecadação de ICMS, que extrapola os limites territoriais dos Estados, embora o referido imposto seja de sua competência, em conjunto com a complexidade da legislação de regência e a diferença no desenvolvimento regional do país, aliada à materialidade da hipótese de incidência do imposto – circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – dão o toque final em matéria de acirramento das disputas federativas entre os Estados-membros.³¹

³¹ Nesse sentido: “[...] é possível afirmar com segurança que um dos temas mais controversos em matéria de federalismo fiscal no Brasil é a guerra fiscal entre os entes federados. E ainda, dentro do contexto da guerra fiscal, a figura de maior destaque é, sem dúvida alguma, o ICMS, imposto de competência estadual, mas cuja relevância extrapola os limites territoriais dos Estados.

Não bastasse a extensão do território brasileiro e a existência de vinte e sete unidades federadas com competência para instituição e regulamentação do ICMS, o que explica a complexidade da sua legislação de regência, a



Entre os Municípios, a questão não é menos problemática, visto que a quantidade de entes existentes – mais de cinco mil –, que inviabiliza qualquer tentativa de acordo a exemplo do que ocorre com os Estados no CONFAZ, aliada à materialidade da hipótese de incidência do principal tributo municipal – prestação de serviços –, que permite o surgimento de inúmeras controvérsias acerca do núcleo da prestação, sobretudo em virtude dos recentes avanços tecnológicos, tornam inviável qualquer solução de curto prazo que não envolva a vedação da concessão de incentivos, como fez o art. 88 do ADCT, ratificado recentemente pela Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016³².

Nesse cenário, a postura centralizadora da União em nada auxilia em termos de harmonização dos interesses divergentes, mas, ao contrário, apenas diminui a parcela das escassas receitas que deveriam ser partilhadas com os Estados e Municípios, agravando a tensão por novos investimentos.³³

Considerações Finais

Pelo que se expôs até aqui, é possível concluir que, apesar de não ter havido uma mudança substancial na Constituição de 1988, exceto em relação ao mecanismo da DRU - que foi instituído e prorrogado por uma série de emendas constitucionais -, a realidade tem mostrado um distanciamento gradual do federalismo fiscal brasileiro daquele modelo que foi proposto pelo constituinte de 1988, o que redundará em uma grande perda de autonomia dos Estados e Municípios e na criação de um cenário favorável ao acirramento da guerra fiscal.

representatividade da sua arrecadação faz com que as questões relativas a esse imposto estadual adquiram alcance nacional.

Some-se a isso o fato de que a diferença no desenvolvimento regional do país, aliada à materialidade da hipótese de incidência do ICMS – circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – faz com que a diferença na arrecadação do imposto entre as cinco regiões do Brasil seja enorme.” (GOMES, Marcus Lívio e ALVES, Raquel de Andrade Vieira. “ICMS e Guerra Fiscal: análise da constitucionalidade do Protocolo ICMS nº 21/11 e da atuação do STF”. In: **Jurisdição Constitucional II – cidadania e direitos fundamentais**. Coordenador Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2017.)

³² Para uma abordagem específica acerca do tema, com uma proposta de interpretação do art. 88 do ADCT, ver: OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. “A alíquota mínima do ISS e a guerra fiscal entre municípios no federalismo fiscal brasileiro”. **Temas de federalismo fiscal brasileiro**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 73-91.

³³ Para uma análise mais aprofundada do tema, ver: LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP. IE - Unicamp, 2002.



O fato, contudo, é que para problemas como esse não existe uma solução rápida e eficaz. Considerando que o Executivo Federal tem insistido nesse modelo de recentralização de recursos, porque lhe é extremamente favorável do ponto de vista da influência política e governabilidade, é difícil vislumbrar hipótese em que ele voluntariamente abra mão de recursos em prol dos Estados e Municípios.

O Legislativo, por sua vez, não tem feito valer os interesses dos entes subnacionais em matéria de arrecadação, cedendo a pressões políticas da União, que desde a promulgação da Constituição de 1988 vem retomando as receitas e os poderes políticos que havia perdido. Praticamente todas as medidas que favorecem a concentração de receitas e poderes pela União têm sido aprovadas pelo Congresso com certa tranquilidade.

Esse panorama só demonstra a pouca viabilidade de resolução da questão em outro âmbito que não seja o judicial. Não há como imaginar outro cenário em que o “pontapé inicial” para contenção do problema não passe pela atuação do Judiciário, no sentido de garantir o equilíbrio do Pacto Federativo, mediante a adoção de uma postura firme.

Aliás, não faltam casos sob a apreciação do Poder Judiciário, mais especificamente sob a apreciação do Supremo Tribunal Federal, no exercício da sua jurisdição constitucional, cujo desfecho é crucial para restauração do equilíbrio federativo.³⁴ Resta saber é se o Judiciário está disposto a abandonar a postura reducionista que tem imperado na interpretação do Direito Financeiro e Tributário, a fim de enfrentar o tema com a complexidade que ele exige.

Ao assim proceder, o Judiciário possibilitará que a questão federativa seja mantida na agenda política das instâncias democráticas e que soluções sejam construídas a partir de parâmetros que respeitem as decisões fundamentais da ordem constitucional inaugurada em 1988. Sob essa ótica, o exercício da jurisdição constitucional tem como efeito forçar o Congresso a levar em consideração, quando da elaboração das leis, aspectos de interpretação constitucional ligados ao federalismo fiscal.

³⁴ Como exemplo, vide: ADPF nº 415, em que o STF está sendo chamado a apreciar a constitucionalidade da Desvinculação de Recursos da União, inserida no texto constitucional por uma série de emendas; além de inúmeros outros casos, em que o Tribunal tem a oportunidade de definir o correto papel das contribuições dentro do sistema jurídico-tributário brasileiro, que tem como efeito justamente coibir a sua utilização indiscriminada pela União, como meio arrecadatório (RE nº 878.313 e ADI's nº 5050 e 5051; RE nº 898.238).



Merece destaque, nesse ponto, o julgamento do RE nº 705.423³⁵, em que a Corte deixou escapar a oportunidade de frear os abusos praticados pelo Governo Federal em matéria de desoneração dos principais impostos de sua competência, cujas consequências para as finanças municipais são desastrosas, através da interpretação estrita da expressão “*produto da arrecadação*”, utilizada pelo art. 159, I, “b” e “d” da Constituição Federal. Desconsiderou a Corte que essas desonerações só são possíveis porque a arrecadação da União com as contribuições supre o déficit arrecadatário provocado pelas isenções de IR e IPI, instrumento que não pode ser utilizado pelos Estados e Municípios e de cuja arrecadação eles não participam. Como bem colocou o Ministro Luiz Fux, que inaugurou a divergência no caso, propondo uma nova perspectiva para a interpretação do art. 159 da Constituição à luz do Princípio Federativo, as desonerações deveriam ser suportadas por quem desonera, não podendo a União “*fazer favor com o chapéu alheio*”, embora tenha ficado vencido, juntamente com o Ministro Dias Toffoli.

Felizmente, com o aumento da incidência de matérias tributárias e financeiras levadas à apreciação da Corte ao longo do ano de 2016, fato propiciado em grande medida pelo agravamento da crise política e econômica pela qual passa o país, o STF vem sendo instado a se posicionar sobre temas de alta relevância em matéria de federalismo fiscal, o que tem levado os Ministros a uma reflexão mais profunda acerca dos rumos da Federação e da necessidade de se restaurar o equilíbrio financeiro dos entes subnacionais, a partir da tributação. Dentro desse contexto, se insere o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 25, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgada pela Corte, em 30 de novembro de 2016³⁶.

Discutiu-se na referida ação se a falta de edição da lei complementar a que alude o art. 91 do ADCT, para definição dos critérios de compensação financeira aos Estados em razão da perda de recursos decorrente da política de desoneração do ICMS sobre a exportação, constituiria ou não omissão inconstitucional a ser sanada pelo Legislativo. Ao proferir seu voto, pelo reconhecimento da referida omissão, o Ministro Relator fez uma digressão acerca do federalismo fiscal brasileiro e da importância da partilha da arrecadação tributária para a garantia da autonomia dos entes subnacionais, ressaltando, na ocasião, a recentralização de receitas operada

³⁵ STF. Tribunal Pleno. RE nº 705.423/SE. Ministro Relator Edson Fachin. Julgado em 23.11.16. Acórdão ainda não publicado.

³⁶ BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ADO nº 25. Ministro Relator Gilmar Mendes. Julgada em 30/11/16. DJ de 18/08/17.



pela União através da utilização de contribuições, que acabou revertendo o quadro constitucional de partilha de recursos desenhado pelo constituinte de 1988.

Utilizando dados do próprio Tesouro Nacional, o Relator constatou o incremento na participação da arrecadação das contribuições em relação à arrecadação total de receitas correntes da União, concluindo que a tendência do Governo Federal de prestigiar a instituição e o aumento dessas espécies tributárias, em detrimento dos impostos de sua competência, trouxe efeitos perversos ao pacto federativo brasileiro.

Esse destaque no julgamento da ADO nº 25 foi extremamente importante, não só porque foi a primeira vez que o STF se pronunciou de fato acerca do fenômeno da expansão desmedida das contribuições no sistema tributário brasileiro, como porque esse contexto foi apresentado com o intuito de embasar a análise da questão federativa que estava sendo colocada à apreciação da Corte. É dizer, permitiu aos demais Ministros a apreciação da discussão jurídica à luz do contexto federativo atual, marcado pela presença crescente de tributos não partilháveis à disposição exclusiva do ente central, como elemento de distorção do federalismo pátrio.

Espera-se com isso, que, daqui para frente, o STF passe a considerar também na análise da constitucionalidade das contribuições e da própria DRU os efeitos danosos que a política centralizadora da União têm causado no federalismo brasileiro, reconhecendo que dispêndio e arrecadação de recursos nada mais são do que duas faces da mesma moeda.

Referências Bibliográficas.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A “nova” Desvinculação de Receitas da União e o Pacto Federativo. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-15/raquel-alves-dru-pacto-federativo>> Acesso em 28.10.16.

_____. “A Interpretação do art. 160 da Constituição à Luz do Novo Contexto Federativo”. **Revista de Finanças, Tributação e Desenvolvimento da UERJ**, Vol. 3, nº 3, março/2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/14001>> Acesso em 28.10.16.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. “Federalismo em Crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos.” **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 22, 2008.



ARRETCHE, Marta. “Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995”. **Dados – Revista de Ciências Sociais Rio de Janeiro**, vol.52, nº 2, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. “A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios”. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, nº 53, 2000.

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

_____. “Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada.” CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

_____. “Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo”. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>> Acesso em 28.10.16.

COSTA, Evandro Gomes da. “A Reforma Tributária e a Autonomia Financeira das Entidades Subnacionais”. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DERZI, Misabel Abreu Machado. “Reforma Tributária, Federalismo e Estado Democrático de Direito”. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Ano II, nº 3, Maio/Agosto. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1999.

_____; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. “O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão.” In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre Direito Constitucional e o Estado federal brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

DI PIETRO, Juliano. “Repartição das Receitas Tributárias: A repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais.” In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Estudo disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf> Acesso em 28.10.16.

GOMES, Marcus Lívio e ALVES, Raquel de Andrade Vieira. “ICMS e Guerra Fiscal: análise da constitucionalidade do Protocolo ICMS nº 21/11 e da atuação do STF”. In: **Jurisdição**



Constitucional II – cidadania e direitos fundamentais. Coordenador Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GRECO, Marco Aurélio (coord.). **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins.** São Paulo: Dialética, 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no Estado Contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação.** Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

LAUFER, Heinz. “O ordenamento financeiro no estado federativo alemão.” **O federalismo na Alemanha.** Trad. Konrad, Adenauer Stiftung. São Paulo, 1995, n. 7.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação de rendas tributárias e centralidade normativa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Editora UNESP. IE - Unicamp, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. **Temas de federalismo fiscal brasileiro.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Temas de Direito Constitucional Tributário.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SALVADOR, Evilásio. **INESC. Renúncias tributárias - os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil.** Estudo disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/renuncias-tributarias-os-impactos-no-financiamento-das-politicas-sociais-no-brasil/view>> Acesso em 28.10.16.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.