

# **FEDERALISMO E FERALISMO FISCAL: CONTROVÉRSIAS SOBRE O SISTEMA BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Luiz Gustavo Lovato  
Advogado, especialista em  
Direito Privado, mestre em  
Direito Processual Civil pela  
PUCRS.

## **SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO - 1 O FEDERALISMO - 1.1 Aspectos históricos - 1.2 Direito comparado - 1.2.1 O federalismo na Itália - 1.2.2 O federalismo na Espanha - 1.3 A Ordem Jurídica - 1.4 Autonomia e soberania - 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO - 2.1 Autonomia legislativa - 2.1.1 Autonomia legislativa da União - 2.1.2 Autonomia legislativa dos Estados - 2.1.3 Autonomia legislativa dos Municípios - 2.2 O controle de constitucionalidade - 3 FEDERALISMO FISCAL - 3.1 Centralização e descentralização - 3.2 Competências tributárias - 3.3 As transferências e os repasses de recursos pela União - 3.3.1 Os fundos de participação - 4 ALGUNS PROBLEMAS DO FEDERALISMO NO BRASIL - 4.1 A guerra fiscal - 4.2 As receitas não repassáveis - OBRAS CONSULTADAS.**

## **INTRODUÇÃO**

O federalismo, como forma de Estado, está presente em vários países do mundo nos dias atuais. O ordenamento jurídico de cada país federalista é determinado pela distribuição de competências entre os estados, seja política, econômica ou administrativa, através da constituição. Portanto, para se estudar a distribuição de competências entre os entes federados no Brasil, mister se faz um aprofundamento nas raízes históricas do instituto, bem como na comparação com outros países que o adotam como forma de Estado.

O federalismo fiscal trata das competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões. Mas, num país de proporções territoriais imensas, como é o Brasil, e, conseqüentemente, de distorções de ordem

distributiva de recursos, como fazer para o Estado federado se desenvolver com equidade? A atual forma de distribuição da competência tributária, e o sistema de repasses de recursos aos estados pela federação têm eficácia na sua função desenvolvimentista? Quais as reais conseqüências da guerra fiscal?

Tais temas, diretamente relacionados às distorções históricas que permeiam o federalismo brasileiro, serão tratados nas linhas seguintes do presente estudo. A busca da origem dos problemas, bem como a atuação dos entes políticos que formam o cenário atual, talvez tracem uma rota que leve à correção das conseqüências nefastas da guerra fiscal. Para tanto, é necessário ver o Estado federal como unitário, onde o problema de um Estado é o problema de todos, e, principalmente, onde a solução encontrada para um Estado, deverá ser para toda a federação. Porém, não se pode confundir a visão unitária do Estado com o conceito de Estado Unitário, em que o governo central assume, exclusivamente, a direção de todas as atividades. A visão unitária remete aos conceitos de cooperação e solidariedade entre os entes da federação, na composição de um todo harmônico e sem distorções que beneficiem uns em detrimento de outros de maneira globalmente prejudicial.

## **1 O FEDERALISMO**

Não existe uma aceção unânime em relação ao termo federalismo. Um conceito genérico define o pacto federativo como a união de entes federados (estados, colônias, regiões) dotados de autonomia e submetidos a um poder central, geral, dotado de soberania. A hierarquização do poder central para com os entes federados pode ou não ocorrer, e a autonomia destes pode ser de várias amplitudes, conforme a disposição constitucional. A constituição, aliás, é a Carta Magna, reguladora da federação e das competências de seus entes; é o texto legal que determina de que maneira funciona o pacto federativo em função de uma ordem jurídica estabelecida.

## 1.1 Aspectos históricos

O primeiro pacto federativo de que se tem notícia ocorreu com a união das treze colônias norte-americanas que, para se livrarem do jugo inglês, criaram os Estados Unidos da América, formalizado através da Constituição de 1787. Nelson de Freitas PORFÍRIO JÚNIOR diz que, “embora alguns autores apontem a Confederação Helvética, surgida em 1291, como o primeiro exemplo de aliança federativa entre Estados, reconhece-se geralmente que o Estado Federal moderno nasceu apenas em 1787, com o surgimento dos Estados Unidos da América [...]”<sup>1</sup>. Ressalte-se que a proclamação da independência das colônias se deu em 1776, mas o pacto federativo, com a formalização constitucional e distribuição de competências, data de 1787.

Os Estados Unidos não surgiram, inicialmente, como uma federação, mas como uma confederação, passando a um Estado federal posteriormente. Régis Fernandes de OLIVEIRA descreve a confederação como uma união de Estados independentes, soberanos, ou seja, a confederação é pessoa de direito público que representa os Estados confederados internacionalmente, sem que estes percam a sua soberania. Dessa forma, os estados confederados guardam o direito de secessão, de se opor ao pacto federativo.<sup>2</sup> A confederação americana foi formalizada com os Artigos de Confederação, de 1781 e, segundo PORFÍRIO JÚNIOR,

O objetivo maior dos *Artigos* era a preservação da independência das ex-colônias perante a Inglaterra. Nessa primeira etapa, certamente em virtude da lembrança do recente passado de forte opressão e dominação pelo poder inglês, as ex-colônias optaram por manter intactas “soberania, liberdade e independência” recém adquiridas, concedendo à então criada União (denominada de Estados Unidos da América) somente alguns poucos poderes que, na prática, limitavam-se à autorização para realização de negociações internacionais e à manutenção de uma força armada comum.<sup>3</sup>

Tal direito de secessão, ao passo que os Estados confederados possuem interesses econômicos e políticos divergentes, causou um colapso no sistema americano. Myriam Passos SANTIAGO diz que, “quanto à forma de Estado, o texto de 1787 adota o federalismo, como uma

---

<sup>1</sup> PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004, pp. 4-5.

<sup>2</sup> *Cfe.* OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Federalismo fiscal e pacto federativo**. Revista Tributária e de finanças públicas – 61, p. 180.

<sup>3</sup> PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**, p. 5.

coexistência vertical de ordens jurídico-políticas desiguais, cujo verdadeiro significado se confundiu com as teses confederais, até o triunfo unicionista na Guerra da Secessão.”<sup>4</sup>

## 1.2 Direito comparado

Como referido, não existe um conceito único que descreva uma forma unânime de federalismo. Diversos países adotam a forma federada de Estado, mas todas elas possuem pontos, principalmente político-econômicos, divergentes que impedem uma conceituação única. Portanto, antes de aprofundar o estudo sobre o federalismo brasileiro, serão traçadas algumas diretrizes do federalismo *lato sensu* por meio do estudo comparado.

### 1.2.1 O federalismo na Itália

Após a descrição do pacto federativo considerado precursor pela doutrina, ou seja, o norte americano, é cabível uma análise de alguns modelos *sui generis* de federalismo. Um deles é o federalismo vigente na Itália, que, mesmo diferindo em vários aspectos do paradigma originário, ainda pode ser considerado como pacto federativo.

A transição do governo monárquico para a República, na Itália, ocorreu com uma série de rupturas institucionais que tiveram o regime fascista, com Benito Mussolini na figura de primeiro-ministro, como um governo intermediário para a consolidação da democracia republicana através de um referendo popular. Criou-se, com a consolidação da República, a Constituição de 1947, que estabeleceu o pacto federativo italiano e suas diretrizes, das quais, segundo Ana Luíza Duarte WERNECK, podem ser destacadas:

Os eleitores possuem duas funções distintas: a eleitoral e a normativa. A primeira consiste na designação dos componentes dos órgãos colegiados: as duas Câmaras do Parlamento nacional, os membros italianos do Parlamento europeu e os membros dos Conselhos Regional, Provincial, Comum e, às vezes, até Circunscricional. A segunda função consiste na decisão relativa aos assuntos que constituem objeto de *referendum*.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SANTIAGO, Myriam Passos. **O modelo federal dos Estados Unidos da América e suas mutações.** in MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 25.

<sup>5</sup> WERNECK, Ana Luíza Duarte. **O Estado Regional Italiano.** In MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto Federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 159.

Por participar como membro efetivo da Comunidade Européia, a Itália, uma República Parlamentarista, tem o direito de exercício de sua soberania. Internamente, o País está dividido em regiões, em não em estados, e o sistema bicameral do Congresso Nacional tem suas cadeiras determinadas conforme a população de cada uma. WERNECK diz que “a República se divide em Regiões, Províncias e Comunas”<sup>6</sup>, sendo que somente as Regiões possuem autonomia funcional e político-administrativa, conforme os limites estabelecidos na Constituição. Não possuem governadores, mas são administradas diretamente pelo Conselho Regional (legislativo), pela Junta (executivo) e seu presidente.

As Regiões possuem competência para instituir tributos previamente determinados pela Constituição, devidamente coordenados com as finanças da República, das Províncias e das Comunas. WERNECK diz que, para diminuir as desigualdades regionais e, “particularmente, para valorizar a Itália Meridional e as Ilhas, o Estado destina, por lei, contribuições especiais para regiões particulares.”<sup>7</sup> Cabe ressaltar que as Províncias são entidades autônomas que compõem a Região e são compostas pelas Comunas, representando os interesses destas, e cuja administração cabe ao Conselho Provincial, à Junta e ao Presidente e Secretários de cada setor da administração. As Comunas, por sua vez, são entes autárquicos territoriais dotados de personalidade jurídica, administrados pelo Conselho Comunal, a Junta e o Síndico, e podem atuar conjuntamente na forma de associação ou consórcio, a fim de realizar objetivos comuns<sup>8</sup>.

### 1.2.2 O federalismo na Espanha

Outro Estado Federado que merece atenção para fins de comparação é o Estado Autônomo da Espanha, um regime de governo que, segundo Adriana Belli de Souza Alves COSTA, consiste em uma Monarquia parlamentar com Monarquia Hereditária Constitucional, cujo território é

---

<sup>6</sup> *Idem*, p. 167.

<sup>7</sup> WERNECK, Ana Luíza Duarte. **O Estado Regional Italiano**, p. 169.

<sup>8</sup> *Cfe. idem*, pp. 171-4.

dividido em 70 comunidades autônomas, governadas por um estatuto autônomo proveniente de uma Assembléia Legislativa unicameral<sup>9</sup>.

As comunidades autônomas são estabelecidas conforme a região em que se encontram, ou seja, é composta por municípios de uma mesma região, os quais possuem autonomia administrativa mas não legislativa, estando limitados à formulação de regulamentos. Os municípios estão submetidos à Província, “cuja função é a de executar as atividades do governo central”<sup>10</sup>, sendo administrada por um Conselho Provincial que também não possui autonomia legislativa, “mas pode estabelecer regulamentos baseados na legislação das Cortes ou do Parlamento Regional”<sup>11</sup>.

### 1.3 A ordem jurídica

Não existe um modelo rígido de estado federal, mas sempre devem existir ordens jurídicas parciais com autonomia constitucional, com esferas territoriais de validades distintas. Rafael Munhoz de MELLO diz que “o Estado, sob o ponto de vista estritamente jurídico, é a personificação de uma ordem jurídica, válida num determinado espaço territorial e temporal [...], [sendo] o poder, por sua vez, a própria validade e eficácia da ordem jurídica nacional”<sup>12</sup>.

A ordem jurídica nacional pode ser centralizada ou descentralizada, conforme o órgão, a pessoa jurídica de direito público interno, que detém o poder. Quando centralizada, tem o Estado como única esfera de poder, única esfera territorial de validade da ordem jurídica, ao passo que, quando descentralizada, impera a co-existência de normais centrais (válidas em todo o território nacional) com normas locais. José Afonso da SILVA diz que:

O Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus *órgãos* que não exprimem senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos do Estado são *supremos* (constitucionais) ou *dependentes* (administrativos). Aqueles são os que a quem incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina *governo* ou

---

<sup>9</sup> Cfe. COSTA, Adriana Belli de Souza Alves. **O Estado Autônomo da Espanha**. In MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, pp. 139-40.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 144.

<sup>11</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>12</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. **Aspectos essenciais do federalismo**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – 41, p. 126.

*órgãos governamentais*. Os outros estão em plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública, considerados de natureza administrativa.<sup>13</sup>

Dessa forma, pode-se considerar que, no pacto federativo, a autonomia dos Estados não pode ser confundida com hierarquia, eis que supremos, ao passo que a subordinação se dá entre os órgãos administrativos. O poder político, seja territorial, regional ou federal, é exercido consoante as competências estabelecidas na Constituição, as quais servem, também, de limites ao seu exercício. Juarez FREITAS diz que, apesar de não haver hierarquia entre os entes federados, “não há, com efeito, ato administrativo insindicável, porquanto inexistente ato exclusivamente político [...]. A tarefa de efetuar o controle não é a de emperrar ou de usurpar competências,”<sup>14</sup> mas aproximar os atos político-administrativos das necessidades reais da população.

Geraldo Ataliba, *apud* PORFÍRIO JÚNIOR, define as características da federação, sob o aspecto jurídico:

- a) Existência de uma Constituição Federal rígida, para garantir a estabilidade do Estado;
- b) presença de poder constituinte próprio nos Estados-membros;
- c) território próprio;
- d) conjunto de cidadãos (povo) próprio;
- e) repartição constitucional de competências entre os Estados-membros;
- f) dois órgãos legislativos federais (bicameralismo), um integrado por representantes do povo, eleitos proporcionalmente à população, e outro integrado paritariamente por representantes dos Estados-membros;
- g) corte constitucional que assegure a supremacia da Constituição Federal.<sup>15</sup>

Pode-se dizer que a ordem jurídica total é o Estado federal, composto por ordens jurídicas parciais locais (estados-membros e municípios) e pela ordem jurídica parcial central (federação). A União é pessoa jurídica de direito público, corresponde à ordem jurídica central subordinada à ordem jurídica global, ou total, regida pela Constituição e formada pela aliança das ordens jurídicas parciais.

#### 1.4 Autonomia e soberania

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed., 4. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 98, grifo do autor.

<sup>14</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos** e os princípios fundamentais. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 345.

<sup>15</sup> **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**, pp. 7-8.

O estudo do federalismo requer uma distinção importante entre autonomia e soberania, para que não haja confusão a respeito das competências e do poder dos entes federados. Apesar de todos os entes serem autônomos, somente o poder central detém soberania. A autonomia, que o Dicionário Aurélio descreve como “a faculdade de se governar por si mesmo”, é a capacidade do ente federado possuir governo próprio e ter competências político-administrativas exclusivas, podendo legislar e atuar dentro dos limites previamente estabelecidos pela Constituição Federal. SILVA descreve a autonomia como o poder limitado e circunscrito no qual se verifica o equilíbrio da federação<sup>16</sup>.

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; constitui-se em Estado Democrático de Direito<sup>17</sup>, eis que os representantes das esferas políticas são eleitos pelo povo por voto direto. Os entes federados detêm autonomia, que, segundo PORFÍRIO JÚNIOR, compreende a auto-organização, o auto-governo e a auto-administração, participando na organização e na vontade da federação através de competências estabelecidas na Constituição Federal<sup>18</sup>.

Soberania, por sua vez, não é característica comum aos entes da federação, mas somente da República Federativa, sendo seu principal fundamento<sup>19</sup>. Roque Antônio CARRAZZA descreve soberania como “poder supremo, absoluto e incontestável, que não reconhece, acima de si, nenhum outro poder.”<sup>20</sup> É a capacidade de auto-determinação, de estabelecer seu ordenamento jurídico interno e reconhecer e participar dos ordenamentos jurídicos internacionais. A soberania é una, originária, indivisível e inalienável. É a faculdade de reconhecer outros ordenamentos e de disciplinar as relações com eles. SILVA diz que “o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida

---

<sup>16</sup> *Cfe. Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 423.

<sup>17</sup> Art. 1º, *caput*, da CF.

<sup>18</sup> *Cfe. Federalismo, tipos de estado e conceito de estado federal*, pp. 7-8.

<sup>19</sup> Art. 1º, I da CF.

<sup>20</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 113.



pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de auto-determinação*<sup>21</sup>.

A autonomia é o limite de ação do poder estipulado pela Constituição Federal, sendo que esta, por sua vez, somente é criada por quem tem soberania, que é o todo da federação. A autonomia dos entes federados lhes permite criarem constituições próprias, mas estas devem estar em conformidade com a Carta Magna, sob pena de serem invalidadas em função da inconstitucionalidade.

## 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

O pacto federativo, no Brasil, está disposto na distribuição das competências político-administrativas da Constituição Federal, sendo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição<sup>22</sup>. A forma federativa do Estado é cláusula pétrea, rígida, e não pode ser abolida por meio de emenda constitucional, mas, somente, mediante a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, na sua condição de poder constituinte originário<sup>23</sup>.

Compreendem a Federação brasileira, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Os bens que pertencem à União<sup>24</sup> e aos Estados<sup>25</sup> estão especificados na Constituição, sendo bens públicos e, portanto, impenhoráveis. A Constituição não faz referência expressa a quais sejam os bens dos Municípios e do Distrito Federal, sendo-lhes atribuído, de maneira residual, o domínio daqueles bens que estiverem dentro dos seus limites territoriais e não pertencerem à União ou aos Estados.

---

<sup>21</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 92, grifo do autor.

<sup>22</sup> Arts. 1º e 18, *caput* da CF.

<sup>23</sup> Art. 60, § 4º, I da CF.

<sup>24</sup> Art. 20 da CF.

<sup>25</sup> Art. 26 da CF.

As competências administrativas de cada ente federado estão dispostas na Constituição, sendo que a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência<sup>26</sup>. Existem outros princípios inerentes à administração pública, implícitos ou explícitos por todo o texto constitucional, os quais FREITAS diz que “revestem-se de eficácia jurídica imediata e direta, no cerne de suas prescrições, donde segue o dever de retirá-los da vacuidade ou do limbo”<sup>27</sup>.

## 2.1 Autonomia legislativa

A autonomia de cada ente da federação confere e limita-lhes o exercício dos poderes legislativos e administrativos, consoante os limites de suas competências. Dentre esses limites, a autonomia legislativa é o poder conferido a todos os entes da federação para constituírem Poder Legislativo próprio, fazer as leis de seu interesse dentro dos limites de sua competência, para vincular a administração e melhor atender aos anseios da população.

Além do Poder Legislativo de cada ente parcial, a federação possui o Congresso Nacional, composto por um sistema bicameral que inclui a Câmara dos Deputados Federais e o Senado. A Câmara dos Deputados Federais é composta por representantes do povo de cada Estado, que os elegerá conforme os interesses regionais, eis que não existe um número de vagas que comporte um representante para cada Município. Por sua vez, o Senado da República é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, sendo três representantes por ente federado<sup>28</sup>.

### 2.1.1 Autonomia legislativa da União

A União, além da competência administrativa exclusiva<sup>29</sup>, possui competências legislativas exclusiva e concorrente. Legislações que tratem de direito civil, comercial, penal, processual,

---

<sup>26</sup> Art. 37 da CF.

<sup>27</sup> **O controle dos atos administrativos** e os princípios fundamentais, p. 24.

<sup>28</sup> Art. 46 da CF.

<sup>29</sup> Art. 21 da CF.

eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, mineração, informática, telecomunicações e radiodifusão, serviço postal, política de crédito, câmbio, comércio exterior e interestadual, transportes, entre outros são de competência exclusiva da União<sup>30</sup>, que poderá autorizar os Estados a legislarem sobre essas matérias por meio de Lei complementar.

Existem matérias em que a União não tem competência exclusiva para legislar, mas compete-lhe comum ou concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, mas não com os Municípios<sup>31</sup>. Dentre as competências concorrentes, estão as matérias de Direito Tributário, Financeiro, Econômico e questões orçamentárias, nas quais a União se limita a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados a competência complementar.

O Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, é responsável pela legislação de competência da União. SILVA, nesse sentido:

No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (arts. 61, § 2º e 64).<sup>32</sup>

O procedimento legislativo deve obrigatoriamente passar pelo Senado e pela Câmara dos Deputados para ser aprovado, mesmo quando a iniciativa do projeto de lei não parte de nenhum deles. Hely Lopes MEIRELLES diz que o processo legislativo tem contorno constitucional de observância obrigatória em todas as Câmaras<sup>33</sup>, como característica própria de controle legislativo do sistema bicameral.

### 2.1.2 Autonomia legislativa dos Estados

Os Estados também possuem competência legislativa autônoma, mas, nas leis em que existe competência concorrente com a União, deve legislar de acordo com as normas gerais pré-

---

<sup>30</sup> Art. 22 da CF.

<sup>31</sup> Arts. 23 e 24 da CF.

<sup>32</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 446.

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 670.

estabelecidas. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades<sup>34</sup>. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios<sup>35</sup>.

Os Estados devem organizar-se e reger-se pelas Constituições que adotarem, mas estas deverão estar em conformidade com a Constituição Federal e seus princípios. O Poder Legislativo estadual é formado pela Assembléia Legislativa, composta por deputados estaduais que aprovarão ou não os projetos de lei que vigorarão dentro das fronteiras do território do ente federativo. É um sistema unicameral, vedada a criação de um senado estadual, e o projeto de lei aprovado pela Câmara está sujeito ao veto do Governador do Estado.

### 2.1.3 Autonomia legislativa dos Municípios

Aos municípios, diferentemente dos outros entes da federação, não é permitida a criação de uma constituição própria. Também regido pelo sistema unicameral, o procedimento legislativo municipal deve ser aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, que terá suas funções estabelecidas pela lei orgânica do Município, que SILVA descreve como “uma espécie de constituição municipal”<sup>36</sup>.

A lei orgânica dos municípios, bem como as constituições estaduais, deverá atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado<sup>37</sup>. A Câmara Municipal de Vereadores terá, além da função legislativa, as funções meramente deliberativa, fiscalizadora e julgadora, nos casos de infrações político-administrativas cometidas por agentes políticos municipais. Além da Lei Orgânica do Município, a Câmara de Vereadores legisla sobre todos os temas referentes à administração pública municipal, inclusive o orçamento anual, alienação ou venda de patrimônio municipal etc.

---

<sup>34</sup> Art. 24, § 3º da CF.

<sup>35</sup> Art. 32, § 1º da CF.

<sup>36</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 547.

<sup>37</sup> Art. 29 da CF.

## 2.2 O controle de constitucionalidade

A Constituição brasileira é rígida, pois vários dos institutos por ela regulados não podem ser modificados ou abolidos mediante emenda constitucional<sup>38</sup>. Para garantir que a legislação dos entes federativos esteja de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal, o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade de duas formas: difuso e concentrado. Todas as normas devem estar de acordo com a Constituição, sejam emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos ou resoluções<sup>39</sup>.

Pelo controle difuso, os juizados de primeiro e segundo graus têm competência para declarar a inconstitucionalidade da lei na aplicação ao caso em julgamento. Mas essa inconstitucionalidade é oponível somente para as partes e os elementos do processo julgado, dentro dos limites da lide. Pelo controle concentrado, o órgão competente para o julgamento da inconstitucionalidade de uma lei é o Supremo Tribunal Federal, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>40</sup>, por iniciativa das instituições competentes<sup>41</sup>. Ao ser julgada inconstitucional pelo STF, a lei perde sua eficácia dentro do âmbito nacional, não estando limitada a nenhum processo, ou seja, a ADIn atinge a lei inconstitucional no seu âmago, fazendo-a perder a validade em todo o território brasileiro.

Outra forma de controle de constitucionalidade é o preventivo, ou político, que não cabe ao Poder Judiciário, mas às Comissões de Constituição e Justiça, que analisam o projeto de lei antes de sua aprovação pela(s) Câmara(s) e apontam possíveis inconstitucionalidades. Os pareceres dessas comissões não vinculam obrigatoriamente o legislativo, mas ajudam a evitar que a lei, após aprovada pelo procedimento formal, seja declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário. Tal rigidez no controle de constitucionalidade tem por função, também, evitar que o Poder Legislativo

---

<sup>38</sup> Art. 60 da CF.

<sup>39</sup> *cfe.* art. 59 da CF.

<sup>40</sup> Art. 102, I, *a* da CF.

<sup>41</sup> Art. 103 da CF.

dos entes federados parciais ultrapassem suas esferas de competência e legislem sobre matérias que não lhes concernem.

### 3 FEDERALISMO FISCAL

As competências político-administrativas, definidas pela Constituição Federal, ensejam metas que, para serem cumpridas pelos entes da federação, requerem a obtenção de recursos. A fim de garantir esses recursos, foram estabelecidas as competências tributárias, que compõem o federalismo fiscal. A repartição de receitas tributárias<sup>42</sup> visa o equilíbrio da distribuição dos ingressos e receitas<sup>43</sup> entre os entes federativos. As competências tributárias não são concorrentes, isto é, onde um ente da federação tributa, o outro não o pode fazer, sob pena de haverem bi-tributações, “que são maléficas do ponto de vista da harmonia entre os entes federados”<sup>44</sup>.

Humberto ÁVILA diz:

Uma particularidade da Constituição Federal Brasileira são os dispositivos relativos à competência, a partir dos quais somente determinadas situações de fato podem ser tributadas pelas entidades políticas de direito interno (art. 153 a 156). De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os conceitos utilizados pela Constituição para definir competências não podem ser alterados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.<sup>45</sup>

A repartição de competências e de metas pela Constituição visa garantir uma maior eficiência na administração pública, pois os entes federados parciais possuem um maior conhecimento das necessidades da sua população local do que o ente central. Assim como a divisão de metas descentraliza a atuação do Estado, a divisão de receitas torna a execução de tais metas possível por meio da obtenção de recursos próprios. Esses recursos são obtidos, em sua maioria, por meio de tributos, que podem ser impostos, taxas e contribuições, conforme a sua natureza.

---

<sup>42</sup> Arts. 157 a 162 da CF.

<sup>43</sup> Não apenas de caráter tributário, mas também, de preços e de exploração do patrimônio público.

<sup>44</sup> GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Repartição das receitas tributárias: a repartição das fontes de receita**. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, p. 49.

<sup>45</sup> ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, pp. 537-8.

Daniel K. GOLDBERG, diz que, para que um tributo seja “bom”, ele deve ser eficiente do ponto de vista econômico e, para tanto, deve possuir as seguintes características, originalmente sumariadas por Richard M. Bird:

(1) A base tributária deve ser pouco manipulável para que se possa garantir aos entes locais alguma autonomia na fixação de alíquotas maiores sem que isto cause um deslocamento de contribuintes;

(2) A arrecadação resultante do tributo ou tributos deve fazer frente às necessidades locais e ser suficientemente elástica (*buoyant*) (i.e., expandir-se na mesma proporção das despesas públicas);

(3) As receitas tributárias devem ser estáveis e previsíveis;

(4) A carga tributária deve ser percebida como razoavelmente “justa” pelos contribuintes;

(5) O tributo deve ser administrável, e sua arrecadação visível aos contribuintes para que estes possam cobrar a administração no que diz respeito à sua adequada destinação (*accountability*);

(6) A natureza do tributo deve tornar sua incidência efetiva de difícil “exportação” a outros entes federativos.<sup>46</sup>

Estas são características que definem o princípio da eficiência, que deve ser inerente aos tributos, independentemente do fato deste possuir destinação específica previamente definida em lei ou não. Dois fatores fazem com que as metas de cada ente e as suas respectivas receitas precisem estar racionalmente estabelecidas e definidas: a vinculação de certas receitas a fins específicos e a responsabilidade fiscal, que impedem a livre aplicação das verbas pelo Poder Público conforme sua conveniência e discricionariedade.

### 3.1 Centralização e descentralização

Ao estabelecer metas e dividi-las entre os entes da federação, a Constituição Federal descentraliza a atuação da administração pública para atingir os objetivos estipulados, da mesma forma que o faz para a captação de recursos financeiros através das competências tributárias. “A descentralização, para que se configure um Estado federal, deve ser tanto administrativa como

---

<sup>46</sup> GOLDBERG, Daniel K.. **Entendendo o federalismo fiscal, uma moldura teórica multidisciplinar.** in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal.** Barueri: Manole, 2004, p. 24.

política. [...] Garante-se assim a prevalência da vontade da maioria dos cidadãos do ente local, que é justamente uma das bases políticas do federalismo [...]”<sup>47</sup>.

A descentralização aumenta os gastos dos entes federados parciais, na medida em que alivia os encargos da União. Mas grande parte da arrecadação dos tributos nacionais se concentra nas mãos da União, o que cria certa desigualdade na distribuição de metas e receitas dentro da federação. Para equilibrar essa desigualdade, existem as previsões constitucionais de repasses de valores, pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, diretamente ou por meio de fundos de financiamento e de participação.

### 3.2 Competências tributárias

As competências tributárias de cada ente da federação estão estipuladas na Constituição Federal. Os tributos podem ser criados somente por força de lei<sup>48</sup>, e dentro da matéria que a Carta Magna estabelece, regidos pelo princípio da predominância do interesse de cada ente regional ou local. Competem legislar sobre a criação de tributos, respectivamente:

a) União: impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar<sup>49</sup>; mediante lei complementar, impostos não previstos no rol anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição; na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos

---

<sup>47</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. **Aspectos essenciais do federalismo**, p. 132.

<sup>48</sup> CF: Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

<sup>49</sup> Art. 153 da CF.



ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.<sup>50</sup>

b) Estados e Distrito Federal: transmissão "*causa mortis*" e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; propriedade de veículos automotores<sup>51</sup>. A Constituição faculta ao Senado Federal estipular alíquotas para impostos estaduais<sup>52</sup>, como o ICMS, por exemplo, a fim de regular a guerra fiscal<sup>53</sup>.

c) Municípios: propriedade predial e territorial urbana; transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II<sup>54</sup>, definidos em lei complementar.

A Constituição ainda estabelece que vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir sobre importação de produtos estrangeiros pertence aos Estados e ao Distrito Federal, bem como o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por estes, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem<sup>55</sup>.

Pertencem aos Municípios: o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por estes, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis

---

<sup>50</sup> Art. 154 da CF.

<sup>51</sup> Art. 155 da CF.

<sup>52</sup> Art. 155, § 2º, V.

<sup>53</sup> Como o Senado é composto por representantes dos Estados, e a guerra fiscal é extremamente prejudicial à federação por causar redução de receitas estaduais em face de incentivos fiscais, por vezes, exagerados, compete à casa definir a alíquota mínima permitida.

<sup>54</sup> Impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, que são de competência dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>55</sup> Art. 157 da CF.

neles situados, cabendo a totalidade na hipótese do ITR ser fiscalizado e cobrado pelo Município; 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação<sup>56</sup>.

Apesar dos tributos propiciarem receitas próprias aos entes parciais da federação, a descentralização das metas torna esses recursos, por vezes, insuficientes, gerando um *déficit* orçamentário. Para compensar esse *déficit*, o governo federal, detentor da maior parte das receitas nacionais, distribui recursos a fim de contrabalançar as desigualdades regionais.

### 3.3 As transferências e os repasses de recursos pela União

Como visto, a maior parte dos recursos fiscais fica em poder da União, que tem a obrigação constitucional de repassar aos Estados, Distrito Federal e Municípios parte da verba arrecadada, de maneira desigual, a fim de proporcionar um abrandamento nas desigualdades regionais do País. É tratar desigualmente os desiguais. Evandro Costa GAMA diz que, em relação ao mecanismo de repartição do produto da arrecadação adotado no Brasil, “a Constituição brasileira também fixa as regras condutoras de sua execução, nas quais é possível identificar duas formas de implementação: a) participação na arrecadação de determinado tributo e b) pela participação de fundos.”<sup>57</sup>

Dentre esses repasses referentes à participação na arrecadação, está estipulado que a União entregará<sup>58</sup>:

a) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 47% na seguinte forma: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; 3%, para aplicação

---

<sup>56</sup> Art. 158 da CF.

<sup>57</sup> GAMA, Evandro Costa. **A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 144.

<sup>58</sup> Art. 159 da CF.

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;

b) do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, 10% aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, podendo atingir o teto máximo de 20%. Destes recursos repassados, 25% deverão ser destinados aos Municípios;

c) do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico relativas às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, 29% para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei. Destes recursos repassados, 25% deverão ser destinados aos Municípios.

### 3.3.1 Os Fundos de Participação

Merecem atenção especial os Fundos de Participação, que têm a função de reduzir as desigualdades regionais da Federação. Ezequiel Antonio Ribeiro BALTHAZAR diz que,

dentre as principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.<sup>59</sup>

Esses fundos têm caráter compensatório, visando aliviar as diferenças regionais por meio de repasses maiores aos entes federados que arrecadam menos. Exemplos são os fundos específicos para o financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil<sup>60</sup>, aos quais são destinados 3% do produto anual da arrecadação da União com impostos sobre a renda (IR) e

---

<sup>59</sup> BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. **Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação.** in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal.** Barueri: Manole, 2004, pp. 106-7.

<sup>60</sup> Regulados pela Lei nº 7.827 de 27.09.1989.

produtos industrializados (IPI). Metade desses recursos é destinado à região do semi-árido, e são beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste<sup>61</sup>. Dos 3% dos recursos reservados aos fundos, 1,6% é destinado exclusivamente à Região Nordeste<sup>62</sup>. Complementando esses recursos, BALTHAZAR diz:

Receberão bônus, como incentivo, os beneficiários dos fundos que cumprirem com suas obrigações pontualmente, honrando seus compromissos em dia; isso propiciará, para ele, uma redução de encargos. Esse bônus incide sobre os encargos financeiros pactuados e tem aplicação diferenciada, sendo de 25% para o semi-árido e de 15% para as demais regiões. A diferenciação é explicada pelo maior risco das operações no semi-árido.<sup>63</sup>

A política de desenvolvimento regional está disposta e definida na Carta Magna como um tratamento diferenciado aos complexos geoeconômicos e sociais<sup>64</sup>, que Paulo BONAVIDES defende como sendo o futuro do País, “consolidado na solidariedade dos entes regionais, [espancando] as sombras do separatismo, a mais letal das doenças da cidadania”<sup>65</sup>. As regiões, cujo desenvolvimento é estipulado pela Constituição, não são detentoras de autonomia, como ocorre na Itália e na Espanha, mas, somente, os Estados que as compõem.

#### 4 ALGUNS PROBLEMAS DO FEDERALISMO NO BRASIL

O pacto federativo norte-americano se deu com a união das treze colônias para formar um estado soberano, os Estados Unidos. Essa união, ocorrida de forma centrípeta, ou seja, de fora para o centro, tinha por objetivo unir forças entre as colônias para atingir um objetivo comum a elas.

---

<sup>61</sup> Art. 4º da Lei.

<sup>62</sup> Art. 6º, pgfo. único da Lei.

<sup>63</sup> **Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação**, p. 121.

<sup>64</sup> Art. 43 da CF.

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das Regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 345.

Tanto o é que, no início, cada colônia tinha o direito de secessão, de se desvincular da união caso não concordasse com alguma decisão do todo. Era, na verdade, um estado confederado.

No Brasil, a história do pacto federativo foi completamente diferente, pois a colônia encontrava-se dividida, inicialmente, em capitanias hereditárias. Posteriormente, no período do Império, esta divisão foi modificada e o poder centralizado nas mãos do Imperador. Somente com o advento da República, em 15 de novembro de 1889, a definição das fronteiras e a autonomia dos entes da federação passaram a ser estipuladas. O pacto federativo ocorreu, portanto, de forma centrífuga, do centro para fora, e a união não é fruto de um interesse comum pré-estabelecido. Nesse sentido, PORFÍRIO JÚNIOR aponta os dois processos de formação do Estado Federal:

- a) Federalismo por *agregação*, que ocorre quando a Federação resulta da *união* de Estados já existentes – que abrem mão de suas soberanias – e se sobrepõe a estes. [...]
- b) Federalismo por *segregação*, quando a Federação resulta da *descentralização* de um Estado unitário já existente, por diversas razões (políticas, econômicas etc.) e então surgem novos entes dotados de autonomia política.<sup>66</sup>

Mesmo participando de forma representativa na elaboração da Constituição Federal, os Estados não possuem poder para impor seus interesses próprios na definição da organização político-administrativa da federação, mas devem aceitar o pacto federativo. Também, os interesses dos Estados ficam diluídos nos interesses dos partidos políticos em âmbito nacional, o que modifica o caráter original da República, pois os políticos deixam de representar seus eleitores, o povo, para representar os interesses de suas siglas partidárias.

Outro problema se refere aos fundos de participação e sua real consequência. O FPEX, por exemplo, tem por finalidade compensar os Estados e os Municípios da isenção do ICMS na exportação de produtos industrializados que a Lei Kandir<sup>67</sup> determina. Essa Lei, que visa diminuir o encargo tributário das exportações e, conseqüentemente, fomentar e incentivar a sua prática pelas indústrias nacionais, retirou uma importante fonte de receita dos Estados e Municípios, já que

---

<sup>66</sup> **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**, p. 6.

<sup>67</sup> Lei Complementar nº 87 de 13.09.1996.

manteve somente a incidência dos tributos federais nas exportações, o que centralizou as receitas com a União.

#### 4.1 A guerra fiscal

Uma conseqüência nefasta da falta de solidariedade e cooperação dos entes da federação é a guerra fiscal, em que um Estado propicia incentivos fiscais e até mesmo renuncia a receitas em face da preferência de empresas em instalarem suas fábricas no seu território. A curto prazo, os resultados são geração de empregos diretos e indiretos e o fomento da economia local. A longo prazo, porém, toda a federação perde, seja pela necessidade de conceder os mesmos incentivos a outras empresas já previamente instaladas, para que permaneçam, seja na falta de arrecadação de recursos que seriam destinados a cumprir metas sociais. Sérgio Prado e Carlos Eduardo Cavalcanti, *apud* Guilherme Bueno de CAMARGO, assim conceituam a guerra fiscal:

Um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais para evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos. [...] essas iniciativas são o uso de benefícios fiscais com a finalidade de induzir a alocação de investimentos nos territórios locais.<sup>68</sup>

BALTHAZAR diz que “os fundos de participação, atualmente, representam um percentual considerável das finanças dos entes da Federação. Por tratar-se de repartição de riquezas, consiste em instrumento fundamental do federalismo fiscal, como garantia da autonomia dos entes federados.”<sup>69</sup> Ocorre que, muitas vezes, esses fundos ultrapassam sua função original e, além de garantir a autonomia, criam condições para uma maior concessão de benefícios e renúncias fiscais por parte dos entes federados, ou seja, possibilita e financia a guerra fiscal.

Um exemplo é o episódio da fábrica da Ford que, originalmente, se estabeleceria no Estado do Rio Grande do Sul. Por questões de incentivos fiscais, foi transferida para o Estado da Bahia. O

---

<sup>68</sup> CAMARGO, Guilherme Bueno de. **A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização.** in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal.** Barueri: Manole, 2004, p. 203.

<sup>69</sup> **Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação,** p. 114.

resultado ocorrido é que a Bahia, notoriamente um dos maiores potenciais turísticos do Brasil, conseguiu “vencer” a guerra fiscal travada com o governo gaúcho, concedendo incentivos e renunciado a receitas tributárias em função de uma posição privilegiada na sua condição de beneficiária de fundos especiais, como o Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE). Os recursos para esses fundos provêm de todos os Estados, inclusive do Rio Grande do Sul, que pagou para ver suas possibilidades de geração de empregos e receitas escoarem para o estado nordestino.

CAMARGO diz que, se os fundos, por um lado, atenuam as disparidades regionais, por outro criam “uma certa independência desses entes em relação às receitas tributárias próprias, pois ainda que se arrecade mal os tributos de sua competência, de qualquer forma o ente federado receberá as transferências constitucionais.”<sup>70</sup> Assim, o impacto causado pelas renúncias e incentivos fiscais não é tão profundo no funcionamento da máquina administrativa do Estado como nos casos em que não há o benefício desse fundo de financiamento.

#### **4.2 As receitas não repassáveis**

Como as receitas da União que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, encontram-se discriminadas na Constituição Federal, as remanescentes devem permanecer concentradas nas mãos da União. Um exemplo atual de recursos captados e não repassáveis são as contribuições de domínio econômico, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira<sup>71</sup>, atualmente uma das maiores fontes de captação de riquezas do Governo Federal. Isso cria uma centralização de recursos que, em face da descentralização de metas, torna inviável a administração pelos entes parciais da federação.

José Roberto Rodrigues AFONSO, em pesquisa publicada sobre a divisão da receita tributária no Brasil, apresenta o seguinte gráfico<sup>72</sup>:

---

<sup>70</sup> **A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização**, p. 198.

<sup>71</sup> CPMF, *cf.* arts. 74 e 75 da ADCT.

<sup>72</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo e reforma tributária: na visão do economista**. Revista Direito Público nº 8 – abr-maio-jun/2005 – Estudos conferências e notas, pp. 168-9.

	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
	Federal	Estadual	Local	TOTAL	Federal	Estadual	Local	TOTAL
<b>ARRECADAÇÃO DIRETA</b>								
1960	11,10	5,50	0,80	<b>17,40</b>	64,0	31,3	4,8	<b>100,0</b>
1980	18,50	5,40	0,70	<b>24,60</b>	75,1	22,0	2,9	<b>100,0</b>
1988	15,79	5,94	0,65	<b>22,40</b>	70,5	26,5	2,9	<b>100,0</b>
2002e (estimativa preliminar)	24,39	9,47	1,68	<b>35,54</b>	68,6	26,7	4,7	<b>100,0</b>
2003e	24,68	9,54	1,63	<b>35,85</b>	68,8	26,6	4,5	<b>100,0</b>
2004o (orçamentos)	26,13	9,78	1,75	<b>37,65</b>	69,4	26,0	4,6	<b>100,0</b>
<b>RECEITA DISPONÍVEL</b>								
1960	10,40	5,90	1,10	<b>17,40</b>	59,4	34,0	6,6	<b>100,0</b>
1980	17,00	5,50	2,10	<b>24,60</b>	69,2	22,2	8,6	<b>100,0</b>
1988	14,00	6,00	2,40	<b>22,40</b>	62,3	26,9	10,8	<b>100,0</b>
2002e	20,56	9,06	5,92	<b>35,54</b>	57,9	25,5	16,7	<b>100,0</b>
2003e	21,17	8,91	5,77	<b>35,85</b>	59,0	24,8	16,1	<b>100,0</b>
2004°	22,55	9,15	5,95	<b>37,65</b>	59,9	24,3	15,8	<b>100,0</b>

São resultados em um estudo que confronta, de um lado, a arrecadação agregada das cinco principais contribuições federais (COFINS, PIS, CSLL, CIDE e CPMF), e, de outro, a de impostos, seja do IR e IPI (que constituem a base do FPE e do FPM), seja do ICMS estadual. A seguir, o desempenho comparado da arrecadação tributária, que demonstra que o ICMS, outrora o imposto de maior captação de receitas no País, encontra-se atualmente cerca de 9,2% menos eficiente que a arrecadação dos dois impostos federais (IR e IPI):

Janeiro/ Agosto Do ano	Contribuições (%)	
	IR + IPI	ICMS
<b>1988</b>	<b>10,4%</b>	<b>14,8%</b>
1989	24,7%	24,6%
1990	44,8%	44,8%
1991	50,9%	43,1%
1992	44,4%	39,9%
1993	52,4%	52,7%
<b>1994</b>	<b>84,5%</b>	<b>74,9%</b>
1995	64,6%	59,1%
1996	65,6%	56,3%
1997	77,9%	68,0%
1998	67,1%	69,6%
1999	78,6%	80,3%
2000	<u>97,0%</u>	91,0%
2001	100,5%	89,4%
2002	98,6%	<u>99,9%</u>
2003	109,2%	103,4%
<b>2004</b>	<b>119,5%</b>	<b>110,3%</b>



A comparação entre as receitas federais, estaduais e municipais mostra a defasagem da receita dos Estados no período posterior à Constituição de 1988. A tendência centralizadora de recursos por parte da União é crescente, aumentando a cada ano, e a descentralização das metas pode ser verificada com as várias leis que definem as atuações da administração pública na garantia dos direitos sociais como, por exemplo, a Lei do SUS<sup>73</sup>, que transferiu grande parte da responsabilidade da prestação de serviços na área da saúde para os Estados e Municípios, sem a garantia da obtenção dos recursos correspondentes.

GOLDBERG, sobre o tema, diz que, “se a União Federal incorre em déficits e quer alocar os déficits para outras pessoas jurídicas de direito público interno, usa a ‘descentralização’ de atribuições como uma técnica para implementar tal objetivo”<sup>74</sup>. Porém, ao centralizar as receitas, compromete o orçamento dos Estados, que aumentam sua dívida interna e inviabilizam a sua eficiência administrativa. Ao retirar as receitas dos Estados, como ocorre com as exportações e aumentar as contribuições não repassáveis, a União castra o poder administrativo dos entes parciais e cria uma situação de dependência financeira para com a federação, o que atenta à autonomia e ao próprio pacto federativo constitucional.

### OBRAS CONSULTADAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo e reforma tributária: na visão do economista**. Revista Direito Público nº 8 – abr-maio-jun/2005 – Estudos conferências e notas.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das Regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. **A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

---

<sup>73</sup> Lei nº 8.080/90, conhecida como Lei Orgânica da Saúde.

<sup>74</sup> **Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar**, p. 17.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

COSTA, Adriana Belli de Souza Alves. **O Estado Autônomo da Espanha**. In MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GAMA, Evandro Costa. **A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

GOLDBERG, Daniel K.. **Entendendo o federalismo fiscal, uma moldura teórica multidisciplinar**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Repartição das receitas tributárias: a repartição das fontes de receita**. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Aspectos essenciais do federalismo**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – 41.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Federalismo fiscal e pacto federativo**. Revista Tributária e de finanças públicas – 61.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**. in CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

SANTIAGO, Myriam Passos. **O modelo federal dos Estados Unidos da América e suas mutações**. in MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed., 4. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

WERNECK, Ana Luíza Duarte. **O Estado Regional Italiano**. In MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.