

FEDERALISMO FISCAL: O IMPACTO DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FORMA FEDERATIVA DO ESTADO

Caio Márcio Gutterres Taranto¹
Pedro Serpa Filho²

RESUMO

O Federalismo Fiscal analisa o sistema Federativo Nacional, sob o prisma da arrecadação dos entes federados frente suas atribuições (oferta de serviços públicos). O sistema tributário hoje vigorante no país traz uma grande concentração de tributos na pessoa da União, em detrimento dos outros entes federativo, e tal acumulação provoca sobreposição deste ente federado frente aos demais, negando-lhes autonomia, como deveria ser em uma Federação. Essa disfunção provoca uma assimetria na Federação Brasileira, gerando consequências, pois com a parca receita que sobram aos Estados e Municípios, torna-se impraticável que estes entes cumpram suas funções sociais em âmbito regional (Estado) e local (Município). Outra importante consequência, com graves repercussões, é a dependência dos Estados e Municípios dos repasses de verbas do governo central, fazendo com que estes tenham que se alinhar politicamente as metas do governo central. Como podemos perceber, a forma Federal de Estado adotado pela constituição brasileira ainda não atingiu seu objetivo.

Palavras-Chave: Federalismo. Repartição de Receitas. Disfunções do Federalismo Fiscal Brasileiro.

ABSTRACT

Fiscal Federalism analyzes the National Federative system, from the perspective of the collection of federated entities versus their attributions (provision of public services). The country's current tax system brings a large concentration of taxes in the federal federative entity, to the disadvantage of the others, and this accumulation causes the federated entity to overlap with the others, denying them autonomy, as it should be in a Federation. This dysfunction causes an asymmetry in the Brazilian Federation, generating consequences, due to the little revenue left to the States and Municipalities, it becomes impractical for these entities to fulfill their social functions at the regional (State) and local (Municipal) levels. Another important consequence, with serious repercussions, is the dependence of States and Municipalities on transfers of funds from the central government, making them have to align themselves politically with the goals of the central government. As we can see, the Federal form of state adopted by the Brazilian constitution has not yet reached its objective.

Keywords: Federalism. Revenue Sharing. Dysfunctions of Brazilian Fiscal Federalism.

INTRODUÇÃO

Federalismo fiscal trata de uma divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, divisão esta relativa à arrecadação de impostos e a provisão de bens e serviços públicos por parte dos diversos entes da federação.

No Brasil, estes níveis de governo são representados por União, Estados e

Municípios (o Distrito Federal acumula as funções e receitas dos Estados e Municípios). Esclarece Dircêo Torrecillas Ramos (2012, p. 730):

O Estado Federal representa a forma pela qual as unidades têm maior autonomia com Constituição e leis próprias, resultado da competência para auto-organização de seus

¹ Juiz Federal e Professor no Curso de Direito na Universidade Serra dos Órgãos.

² Auditor Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e Bacharel em Direito pela Universidade Serra dos Órgãos.

poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesta divisão de tarefas, de um modo bastante amplo, podemos destacar as duas principais de uma unidade federativa sob o foco proposto: arrecadar os tributos de sua responsabilidade (definidos pela Constituição Federal) e ofertar os serviços públicos, também de sua responsabilidade (saúde, educação, segurança, etc.).

O sistema tributário hoje vigente no país traz uma grande concentração de tributos na pessoa da União em detrimento dos outros entes federativos, e tal acumulação provoca sobreposição deste ente frente aos demais federados, negando-lhes autonomia como deveria ser em uma Federação. Como bem preceituou Dircêo Torrecillas Ramos (2012, p. 730):

Muitas vezes somos comparados a outros Estados Regionais ou chamados de Unitários Constitucionalmente Descentralizados. É o caso da Espanha, que tem mais autonomia regional do que o Brasil com relação aos Estados-Membros.

Indagamos, qual o impacto dessa deficiência em nosso sistema sobre a forma Federativa de Estado por nós adotada? Duas grandes consequências se apresentam: a forma Federal de Estado adotada pela Constituição brasileira não atinge seu

objetivo, pois com a parca receita que sobra aos Estados e Municípios, torna-se impraticável que estes entes cumpram suas funções sociais em âmbito regional (Estado) e local (Município). Outra consequência, com graves repercussões, é a dependência que os entes descentralizados têm, pois, a cada projeto social a ser desenvolvido ficam condicionados a repasses de verbas do governo central, governadores e prefeitos precisam recorrer à capital federal com um pires em mão na busca de verbas para subsidiar suas políticas públicas.

Busca-se neste artigo responder ao questionamento feito acima, com base em outros três questionamentos, que são: qual a desproporção de força entre o poder central e os entes descentralizados? Quais as consequências dessa falta de autonomia? O quanto o Federalismo atinge seu real papel proposto em nossa constituição?

Há uma necessidade de revisão do pacto federativo e dos instrumentos disponíveis para gestão fiscal. As agendas políticas demonstram que, em realidade, nunca houve a intenção de ter um pacto federativo pleno, nem mesmo um simulacro, e não se trata de criar um novo, pois nunca tivemos um velho. Precisamos de um real pacto federativo, algo que devido as características históricas e políticas ainda não se formou no Brasil.

1.A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS

A Federação Brasileira, modo de distribuição geográfica e política formada por entidades autônomas, é constituída por três diferentes entes e mais um atípico, o qual terá a competência de outros dois, sendo uma exceção. Todos os entes têm pessoas jurídicas de direito público interno, sendo que sua autonomia se manifesta por três atributos, sejam eles: a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração. De acordo com José Afonso da Silva (2005, p. 99):

O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de estado, denominada federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

A organização do Estado Nacional está prevista no Título III, Capítulo I da Constituição Federal que prediz a Organização Político-Administrativa, anunciando no artigo 18 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 desta Constituição” (BRASIL, 1988, online).

A organização do Estado rege-se por alguns princípios. Destacamos alguns mais relevantes ao tema Federalismo Fiscal, sendo estes os princípios sensíveis, os princípios constitucionais extensíveis e os princípios estabelecidos.

Os princípios sensíveis que estão previstos no artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal (sejam elas a forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde) que se não respeitados poderão ensejar a intervenção federal, ou seja, momento em que a autonomia do ente é posta de lado e permite que a União nele intervenha. Conforme preleciona o ministro Alexandre de Moraes (2017, p. 413):

Os princípios constitucionais sensíveis são assim denominados, pois a sua

inobservância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias, pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política.

Os princípios constitucionais extensíveis são um conjunto de regras determinadas em sede constitucional que devem ser seguidas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal por força da simetria federativa. São exemplos, as regras do processo legislativo, regras de exercício do poder de auto-organização do estado, etc. De acordo com o ilustre ministro:

Os princípios federais extensíveis são as normas centrais comuns à União, Estados, Distrito Federal e municípios, portanto, de observância obrigatória no poder de organização do Estado. Poder-se-iam colocar nessa classificação os chamados por Raul Machado Horta de “Princípios desta Constituição” (MORAES, 2017, p. 413).

Os princípios estabelecidos, os quais estão expressos ou implícitos no texto da Constituição Federal, e que balizam a poder constituinte do Estado-membro, limitando a

auto-organização destes e estabelecendo preceitos centrais. Podemos citar como exemplo de limitações expressas as constantes dos artigos 19, 37, 41, 150, e limitações implícitas as previstas nos artigos 21, 22, 30, além de outras próprias do sistema constitucional nacional, sendo uma consequência lógica dos princípios eleitos na Constituição Federal atual, por exemplo, o princípio federativo, o princípio do Estado democrático de direito, os princípios da ordem econômica e social e etc. Não menos relevante, segue os ensinamentos de nosso ilustre doutrinador:

Por fim, os princípios constitucionais estabelecidos consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da Constituição, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em normas de competência e normas de preordenação (MORAES, 2017, p. 413).

A União é o maior ente federativo, tendo abrangência nacional, possui atribuições internas e externas, sendo a pessoa jurídica que representa o país em suas relações internacionais. Possui personalidade jurídica de direito público interno e tem sua competência determinada

na CRFB, em especial nos artigos 20, 21 e 22.

Cabe destacar que a soberania, prevista no artigo 1º da constituição, sendo um dos princípios que a regerá, é uma característica da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, compreende-se que a União, enquanto ente federativo, não é soberana, possuindo apenas autonomia tal como os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os Estados são entes subnacionais com atribuições regionais, se limitam pelas suas fronteiras com outros estados, possuem personalidade jurídica de direito público interno. Adotam, também, cada um, uma constituição própria, contudo é muito limitada, reproduzindo os princípios e regras previstos na constituição federal, com parca liberdade para inovar. Sua competência está determinada na CRFB, nos artigos 25 e 26, porém, possui uma competência denominada de remanescente ou residual, previsto no parágrafo 1º do artigo 25: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (BRASIL, 1988, on-line), pois terá como atribuição aquilo que não estiver no âmbito nem da União ou dos Municípios. Por não ser taxativa, cabe aos Estados fazer aquilo que não lhe é vedados. Insta mencionar que a competência remanescente não pode ser entendida como uma carta branca aos desígnios dos

representantes dos Estados e Distrito Federal.

Cabe mencionar que na esfera tributária há a previsão de uma competência residual para instituir impostos ainda não previstos na Carta Magna, e que obedeçam a alguns critérios: não podem ser cumulativos, não tenham fato gerador ou base de cálculo própria de outros impostos previstos na Constituição Federal, porém tal competência residual tributária pertence à União, estando prevista no artigo 154 da CRFB, *ipsis verbis*: “A União poderá instituir mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição” (BRASIL, 1988, on-line).

Os Municípios são os menores entes, suas atribuições são locais, não possuem Constituição, regem-se por Leis Orgânicas, devendo observar as constituições Federal e Estadual e tem sua competência delimitada nos artigos 29 e 30 da CRFB. Os municípios possuem poderes no âmbito executivo e legislativo, mas não judiciário como os demais entes, tendo personalidade jurídica de direito público interno. Pode-se subdividir a competência legislativa destes entes em exclusiva e suplementar. A exclusiva refere-se àquela com intuito de tratar de interesses locais, por exemplo, o previsto no artigo 30, inciso I da CRFB. A

suplementar, como seu próprio nome diz, visa suplementar a legislação federal ou estadual, tendo previsão no artigo 30, inciso II da CRFB.

O Distrito Federal é uma unidade federativa atípica, nela se situa a capital federal, Brasília, e não pode ser dividida em municípios, portanto, possui competência legislativa híbrida. Além disso, concentra as atribuições e receitas dos Estados e Municípios e possui personalidade jurídica de direito público interno, sendo regida por lei orgânica.

Existem, ainda, algumas competências que são comuns a todos os entes federativos, estão previstas no artigo 23 da CF, cabendo a todos os entes atendê-las de forma solidária, sem nenhuma subordinação entre eles. Trata-se de matérias de competência administrativa que, de forma geral, são interesses difusos, ou seja, assuntos de interesses da coletividade.

Outras são concorrentes apenas entre a União, os Estados e o DF, não contemplando os Municípios. Frise-se que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não o exclui a competência suplementar dos Estados e Distrito Federal em complementar a legislação federal. Ainda, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados e DF exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas

peculiaridades. Em caso de superveniência de edição de regra geral pela União, haverá suspensão do regramento do Estado ou DF.

Para atribuir competência a um determinado ente federativo, o legislador originário lançou mão do critério da predominância do interesse, ou seja, questões afetas a âmbito nacional ficaram a cargo da União, como, por exemplo, as relações internacionais, e couberam aos Estados questões afetas ao âmbito regional e aos Municípios atribuições de âmbito local.

2.FEDERALISMO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

O Federalismo no Brasil, copiado de modelos internacionais, é, ainda, assimétrico, ou seja, apesar de buscar-se uma descentralização equânime do poder através desta forma de estado, a tendência observada em favor da União deixa esse modelo desarmônico. A descentralização pode ser considerada um elemento indispensável para que o federalismo exista, especialmente em um país de dimensões continentais e multicultural como o Brasil. Portanto, trata-se de decisão acertada do constituinte originário a opção por este modelo, prevista no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, in verbis:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] (BRASIL, 1988, on-line).

Durante o período militar, que se iniciou em 1964, o Brasil atravessou um forte processo de centralização fiscal, fato natural do regime de exceção que o país vivenciou, sendo os recursos e as atribuições direcionados em grande parte para a competência do governo federal. Ou seja, no período que precedeu a Constituição atual, aos entes subnacionais restaram pouca autonomia, e, ainda, havia intensa interferência do governo federal sobre eles. Conforme preceitua José Afonso Silva (2005, p. 99):

A repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado federal. Nisso é que ele se distingue da forma de Estado Unitário (França, Chile, Uruguai, Paraguai e outros), que possui senão um centro de poder que se estende por todo o território e sobre toda a população e controla todas as coletividades regionais e locais.

Percebe-se que a Carta Magna de 1988 inovou na dinâmica das relações entre os entes estatais, o processo de descentralização ocorre pela atribuição aos

entes federados de determinados serviços públicos que serão custeados por receitas, em sua maior parte derivadas de tributos. Antes do advento da atual constituição havia uma excessiva concentração de poder, seja pela oferta de serviço quanto pela enorme fatia de arrecadação, nas mãos do governo federal, na figura do Chefe do Executivo. Todo o direcionamento da agenda nacional era determinado pelo presidente, tanto na legislação sobre competências tributárias, quanto na atribuição de responsabilidades na execução dos gastos. Ou seja, permitia ao poder central padronizar as políticas públicas perante os demais entes federativos, deixando os Estados ao bel prazer de tais decisões.

Com o advento do regime democrático, devolvido pela atual Constituição, e a necessidade de descentralização do poder, antes concentrado apenas nas mãos do governo federal, atribuiu-se aos demais entes competências tributárias exclusivas e, conseqüentemente, autonomia para legislar sobre seus tributos. A autonomia não se estabelece caso não haja independência financeira em conjunto, portanto a base de receitas foi consideravelmente ampliada, especialmente em relação ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que saiu da competência do governo central

para os estados e incluiu os serviços dentre seus fatos geradores, passando a ser um Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS).

Entretanto, o número de atribuições a eles destinadas aumentou exponencialmente, em especial relacionados à saúde e educação, que foram repassados, em especial aos estados, que também não receberam nem pessoal, nem ativos fixos para estes fins, obrigando estes entes a expandirem demais seus gastos, não sendo suprimido pelo aumento de receita, em especial em regiões menos privilegiadas, como o Norte e Nordeste.

As atribuições foram deslocadas da União para os Estados, contudo não remanejaram as respectivas instalações, tão pouco pessoal, sequer metodologia ou tecnologia de trabalho, desta forma os entes menores tiveram que começar do zero a construção de colégios e hospitais, contratação e treinamento de funcionários. A ausência de um programa adequado para transferir os serviços aos Estados fica mais evidente e agravado ao se perceber que estes não tiveram suas atribuições especificadas na constituição, restando o que se declarou competência remanescente, ou seja, tudo aquilo que não for nem da União, nem do Município, mais o que foi atribuído como competência comum, aquilo a ser atendido por todos os entes.

Todavia, a fim de possibilitar a autonomia dos entes federados, a Constituição previu uma repartição de receitas tributárias, também denominada por alguns doutrinadores de equalização fiscal. Trata-se de repasse, sempre do ente federativo maior para o menor, ou seja, da União para os Estados, DF e Municípios, e dos Estados para os Municípios, de receitas tributárias. A CRFB, em princípio, veda a retenção desta repartição, porém elencou algumas condicionantes, como o pagamento de créditos devidos aos entes maiores e a aplicação de recursos mínimos em saúde, portanto, novamente, os entes menores encontram-se condicionados à União, conforme preleciona o artigo 160 e parágrafo único, in verbis:

É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I– ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II– ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III (BRASIL, 1988, on-line).

Conforme bem comenta Dalmo Dalari (2009, p. 258 apud AWAZA, 2018, p. 26), a base jurídica de um Estado Federal é a Constituição; na federação não existe direito de secessão e somente o Estado Federal tem soberania, sendo, portanto, as atribuições dos entes federados descritas na constituição, por meio de distribuições de competências, e a cada esfera de competência se atribuiu uma renda própria, também sendo compartilhado o poder político. Consequentemente, tal digressão demonstrou como o Estado Federal se utiliza da constituição para poder existir de forma plena, e, a estrutura hoje presente em nossa carta magna não permitiu que a federação cumprisse seu papel, tendo um modelo assimétrico, no qual existe uma dependência grande dos entes menores frente à União.

3.RECEITAS VS. SERVIÇOS

É imperioso, antes de qualquer pré-julgamento, aferir qual a arrecadação de cada ente federativo e quais são suas obrigações, os bens e serviços que cada um deve prestar à população.

3.1.RECEITAS

São tributos, em vigor, da União: Imposto de Importação (II), Imposto de

Exportação (IE), Imposto sobre a Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto Territorial Rural (ITR), Contribuições Sociais, Contribuições Domínio Econômico.

São impostos dos Estados e Distrito Federal (DF): Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Contribuições Sociais.

São imposto Municipais e do Distrito Federal: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Contribuições Sociais. Cabe mencionar, que, em virtude de comando constitucional, o DF acumula os tributos Estaduais e Municipais, acumulando, também, as atribuições.

A primeira vista salta aos olhos o números de tributos pertencentes à União, no total de 8, frente aos demais entes, Estados e Municípios que contam com 4 cada. Porém, é imperioso que se ponha nesta conta as transferências constitucionais que impõe que a União faça em favor dos Estados e Municípios, assim como o Estado também o faz em favor dos Municípios.

Repasse da União para os Estados: i. 100% DO IRRF (imposto de renda retido na fonte) sobre os rendimentos pagos pelos Estados/DF; ii. 10% do IPI proporcionalmente às exportações de produtos industrializados do Estado; iii. 29% do CIDE Combustível; iv. 30% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação.

Repasse da União para os Municípios: i. 100% da arrecadação do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo município; ii. 50% do ITR relativos aos imóveis do município (ressalvada a hipótese do art. 153, §4º, III da CF em que os municípios poderão, por convênio com a UNIÃO, arrecadar 100% do ITR); iii. 7,25% do CIDE Combustível; iv. 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação;

Repasse dos Estados para o Município: i. 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território; ii. 25% do ICMS; iii. 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados proporcional às exportações ocorridas no território estadual (equivale a 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI).

Ainda temos os fundos de participação: i. Fundo de Participação dos Estados/DF (FPE): 21,5% do IPI e IR, já excluindo o IRRF que pertence integralmente aos Estados; ii. Fundo de

Participação dos Municípios (FPM): 22,5% + 1% da arrecadação do IPI e do IR já excluindo a parcela do IRRF que pertence integralmente aos municípios; iii. Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO): 3% do total da arrecadação do IPI e do IR destinados ao desenvolvimento econômico e social através de programas de financiamento aos setores produtivos das regiões; 50% do FNE são destinados às atividades do semiárido; iv. Fundo de Compensação das Exportações (FPEX ou IPI- Ex): Criado tendo em vista a imunidade que afasta a incidência do ICMS sobre as exportações. Os valores transferidos têm viés compensatório.

Explicado esta variável, posto em números os valores arrecadados por cada ente: União: R\$ 1.342.407.672.349,62 (ano base 2017); Estados: R\$ 1.342.407.672.350,00 (ano base 2017). Com base nestes dados mostra-se que a União sozinha arrecadou, no ano de 2017, o equivalente ao somatório dos 26 Estados mais o Distrito Federal.

3.2.SERVIÇOS

Demonstrado a discrepância da arrecadação da União frente aos demais entes, fica o questionamento: a União tem atribuições em todo o território nacional, enquanto os Estados têm limites regionais, será que essa questão territorial não

justificaria tamanha diferença? A resposta é negativa, pois boa parte dos serviços públicos são ofertados aos cidadãos pelos Estados e Municípios, portanto, a União, apesar de ter abrangência nacional, não presta todos os serviços no território brasileiro.

As competências são atribuídas pela CRFB/88 nos artigos 21 a 23, tendo sido discriminados especificamente os dos municípios e da União, sendo aquilo que remanescer de atribuição dos Estados. O princípio que regeu a repartição de competências foi o da predominância do interesse que nas palavras do ilustre ministro do STF, Alexandre de Moraes, significa (2017, p. 436):

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominate interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

Com base nesse princípio, predominância do interesse, o constituinte originário dividiu em quatro pontos basilares as diretrizes para a repartição de competências administrativas e legislativas. Sendo estes, reservas específicas de competência administrativa e legislativa, competências delegáveis, competências comuns de atuação administrativa paralela e competências de atuação legislativa concorrentes.

Para reservas específicas de competência administrativa e legislativa, a União teve seus poderes enumerados nos artigos 21 e 22 da CRFB/88, para os Estados, os poderes remanescentes estão previstos no artigo 25, §1º da CRFB, para os Municípios, os poderes foram enumerados no artigo 30 da CRFB, para o Distrito Federal, congregando as funções dos Estados e Municípios, está previsto no artigo 32, §1º da CRFB.

As competências delegáveis foram positivadas no artigo 22, parágrafo único da CRFB, o qual prevê que a lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União. As competências comuns de atuação administrativa paralela está prevista no artigo 23 da CRFB e as competências de atuação legislativa concorrentes no artigo 24 do mesmo diploma normativo.

As competências da União, em relação à competência administrativa, as seguintes matérias estão previstas no artigo 21 da CRFB/88. Aos Estados-membros cabe a chamada competência remanescente, ou seja aquela que não fora atribuída nem a União, nem aos Municípios e que também não lhe seja vedada de alguma forma. Conforme preceituou Alexandre de Moraes (2017, p. 439):

É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumia o benefício e a preservação de autonomia destes em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção o Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas.

Em relação aos Municípios as competências estão previstas no artigo 30 de nossa constituição.

4. CLÁUSULAS PÉTREAS E O CONTROLE DO STF

Importante observar que a forma federativa de estado é clausula pétrea,

prevista no artigo 60, §4º, inciso I da CRFB, in verbis: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado;” (BRASIL, 1988, on-line). Portanto, na análise do federalismo fiscal é imperioso ter como base que sempre haverá limites nas alterações no sistema tributário nacional, seja por emenda constitucional, ou mesmo por mudanças no ordenamento infraconstitucional. E, ainda, por inúmeras vezes teremos um órgão não político, o Supremo Tribunal Federal (STF), como o fiel da balança para decidir se tal alteração afronta ou não a nossa carta magna.

Como bem aponta o ministro Luís Roberto Barroso (2015, p.194) as cláusulas pétreas desempenham papel mais amplo do que o de simples contenção do poder de reforma constitucional. Justamente por materializarem as decisões políticas essenciais e os valores mais elevados de determinada ordem jurídica, funcionam como princípios fundamentais que orientam a interpretação constitucional, “dando unidade e harmonia ao sistema”. Assim, à medida que temos um afastamento das decisões que, em princípio, caberiam ao Poder Legislativo para mais próximas do âmbito do Poder Judiciário, mais técnico deveria ser o debate e menos político, ademais, tais as mutações propostas no ordenamento tributário já deveriam partir, desde sua formulação no processo

legislativo, das premissas constitucionais, e não já nascerem eivadas de vícios.

Além disso, ao que nos indica as decisões ao longo destes 30 anos da promulgação da CRFB, em deslindes entre as esferas de governo, central e subnacionais, o nosso pretório excelso parece apontar para um viés de centralização. Cabe destacar o fato da federalização do STF, posto que seus membros são indicados pelo Presidente da República e seu orçamento é federal, enfim, o regramento da Corte Constitucional brasileira também é federal.

Embora, o que se esperasse do STF fossem somente decisões técnicas, percebe-se que a corte constitucional vem, ao longo dos anos, fazendo escolhas políticas, como, por exemplo, na ementa do RE 586.224 (BRASIL, 2015, on-line): “2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público”. Nitidamente podemos intuir que as deliberações deste órgão não são meramente técnicas, mas, também, políticas por buscarem saciar aos desejos sociais, muito embora entenda que tal postura do Supremo é derivada da lacuna deixada pelo Poder Legislativo.

A nosso ver, a jurisprudência do STF caminha na direção centralizadora, confirmando uma assimetria no federalismo

nacional. Pode-se identificar tal posicionamento em dois julgados - números RE 234662 e RE 543943 - nos quais o Supremo entendeu ser possível a União celebrar tratado internacional que estabeleça isenções de tributos estaduais e municipais. Tratam-se de isenções heterônomas, sendo esta a situação em que um ente federativo isenta sujeito passivo do pagamento de determinado tributo de ente federativo diverso. Nesse sentido, se expõe os seguintes julgados:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS. ICMS. NÃO INCIDÊNCIA. IMPORTAÇÃO DE BACALHAU. ISENÇÃO DE TRIBUTO ESTADUAL PREVISTA EM TRATADO INTERNACIONAL FIRMADO PELA UNIÃO. INCISO III DO ART. 151 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ISENÇÃO HETERÔNOMA. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 229.096, firmou entendimento de ser legítimo à União, no campo internacional, dispor

sobre a isenção de impostos da competência estadual. 2. Agravo regimental desprovido (BRASIL, 2009, on-line).

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – GASODUTO BRASIL-BOLÍVIA – ISENÇÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAL (ISS) CONCEDIDA PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MEDIANTE ACORDO BILATERAL CELEBRADO COM A REPÚBLICA DA BOLÍVIA – A QUESTÃO DA ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS OUTORGADA PELO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO EM SEDE DE CONVENÇÃO OU TRATADO INTERNACIONAL – POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL – DISTINÇÃO NECESSÁRIA QUE SE IMPÕE, PARA ESSE EFEITO, ENTRE O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO (EXPRESSÃO INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE JURÍDICA TOTAL), QUE DETÉM “O MONOPÓLIO DA PERSONALIDADE INTERNACIONAL”, E A UNIÃO, PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

INTERNO (QUE SE QUALIFICA, NESSA CONDIÇÃO, COMO SIMPLES COMUNIDADE PARCIAL DE CARÁTER CENTRAL) – NÃO INCIDÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DA VEDAÇÃO ESTABELECIDA NO ART. 151, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CUJA APLICABILIDADE RESTRINGE-SE, TÃO SOMENTE, À UNIÃO, NA CONDIÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO –

RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A cláusula de vedação inscrita no art. 151, inciso III, da Constituição - que proíbe a concessão de isenções tributárias heterônomas - é inoponível ao Estado Federal brasileiro (vale dizer, à República Federativa do Brasil), incidindo, unicamente, no plano das relações institucionais domésticas que se estabelecem entre as pessoas políticas de direito público interno. Doutrina. Precedentes. – Nada impede, portanto, que o Estado Federal brasileiro celebre tratados internacionais que veiculem cláusulas de exoneração tributária em matéria de tributos locais (como o ISS, p. ex.), pois a

República Federativa do Brasil, ao exercer o seu treaty-makingpower, estará praticando ato legítimo que se inclui na esfera de suas prerrogativas como pessoa jurídica de direito internacional público, que detém - em face das unidades meramente federadas - o monopólio da soberania e da personalidade internacional. - Considerações em torno da natureza político-jurídica do Estado Federal. Complexidade estrutural do modelo federativo. Coexistência, nele, de comunidades jurídicas parciais rigorosamente parificadas e coordenadas entre si, porém subordinadas, constitucionalmente, a uma ordem jurídica total. Doutrina (BRASIL, 2011, on-line).

Esta espécie de isenção é vedada no ordenamento jurídico nacional³, porém, neste caso, o STF entende que não ocorreu nesses casos, justificando que a União estaria representando a República Federativa do Brasil, portanto, não se sujeitando as mesmas restrições que

ocorrem nas relações internas. Entretanto, há que se pesar que estamos diante de uma renúncia de receita, na qual não é dado ao ente federativo lesado, seja este um Estado ou um Município, o direito de opinar, nem, muito menos, uma forma de compensação desta perda. Apesar de ser de interesse da república, verifica-se uma forte afronta a autonomia deste ente prejudicado.

5.A COMPLEXA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO

A instituição de repartição de competência é atribuição dada à Carta Magna, haja vista seu caráter federal. Previu em título próprio o Capítulo I que cuidou do Sistema Tributário Nacional trazendo na Seção VI as regras atinentes à repartição.

Princípio ordinário deste sistema prediz que sempre ocorrerá a repasse do ente maior para o ente menor, e nunca o inverso, portanto, a União repassa parte de sua arrecadação aos Estados e Municípios, de mesma forma os Estados repassam parte de sua arrecadação aos Municípios, conforme disposto no item 3.1 deste artigo.

³ Conforme ditames do art. 151, III da Constituição Federal, é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I- ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II- ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III (BRASIL, 1988, on-line).

Conforme preleciona Sabbag (2009, p. 504):

A repartição de parcela da arrecadação tributária, entre as entidades impositoras é meio garantidor da autonomia política dos entes federados, uma vez que esta inexistente se estiver dissociada da autonomia financeira.

Tal previsão buscou compensar o que já nasceu desequilibrado, pois enquanto a União recebeu competência de seis impostos, os Estados e Municípios receberam somente três cada um, ou seja, a União possui o mesmo que a soma dos demais entes federativos.

5.1. DISFUNÇÕES DO FEREALISMO FISCAL

Tem-se como regra de ouro, para que funcione o sistema de partilha das receitas adotado pela Constituição, que a pessoa instituidora e arrecadadora do tributo repasse fielmente as percentagens devidas aos entes beneficiados. É por isso que o artigo 160 tem cautela a instituir:

É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Como se percebe, a princípio, é vedado retenção da parcela devida pela União aos demais entes, entretanto, como é de praxe no direito, seguindo a máxima “a toda regra tem há uma exceção”, existem situações excepcionais que resultam em restrições a entrega dos recursos. A primeira restrição é muito coerente, pois se algum ente deve a União, cabe a ela o poder de reter aquilo que deve repassar, contudo, o segundo inciso traz uma regra em que a União atuará como verdadeiro ente superior aos demais, pois, caso Estado e Municípios não cumpram os limites estabelecidos na constituição em ações e serviços públicos de saúde, a União poderá reter.

É muito claro que a saúde é um serviço essencial e de enorme relevância aos cidadãos, contudo, eleger a União para ser o regulador deste sistema está nitidamente em dissonância com um Estado Federal, pois coloca um ente em superioridade em relação aos demais.

Importa registrar, ainda, que por expressa determinação constitucional, a repartição de receitas não alcança todas as modalidades de tributo, mas somente os impostos e a CIDE - contribuição exclusiva, sobre os combustíveis. Logo, são excluídas as taxas e as contribuições de melhorias, assim como os empréstimos compulsórios. Posto que os tributos elencados, excluídos os impostos, demandam uma

contraprestação estatal, não seria razoável haver repartição deles.

Não obstante o constituinte originário ter fundado o sistema de repartição de receitas, com o fulcro de mitigar as distorções derivadas do desequilíbrio fiscal, como analisa Ribeiro (2009, p. 257):

[...] a simples transferência constitucional do produto da arrecadação dos impostos federais para os Estados não garante a autoadministração, haja vista que o exercício das competências materiais conferidas aos Estados não pode depender exclusivamente do exercício da competência tributária da União.

Ou seja, não podem os demais entes dependerem de receitas a serem arrecadadas pela União e, posteriormente, serem repassadas aos Estados-membros e Distrito Federal e Municípios, como forma de sanar as distorções.

É possível compreender que tal disfunção em nosso federalismo possa ser derivada, também, de sua origem, da forma como foi instituído no Brasil. Ao contrário do federalismo norte-americano, que não foi instituído, mas gerado de uma necessidade, haja vista o sistema de Confederação não ter prosperado neste país, o nosso foi estabelecido. Como bem pronunciou Sacha Calmon (1999, p. 177):

O federalismo brasileiro é artificial e, portanto, lógico e estrutural, ao contrário do norte-americano que é empírico e histórico. Ao norte, colônias que se tornaram Estados autônomos reuniram-se primeiramente numa Confederação frustrada e depois numa federação, a princípio débil, com o Poder Central incorporando prerrogativas lentamente. Aqui, a Federação surgiu com a República já na Constituição de 1892, dos escombros do Império Unitário dos Orleans e Bragança, por consideração de ordem política, privilegiando a descentralização. Ao longo do devir histórico foi paulatinamente tomando as feições da nação brasileira.

Entretanto, é importante mencionar que alguns autores entendam que esta assimetria na forma de Estado nem sempre será maléfica ou despropositada, tendo alguns objetivos, como o desenvolvimento regional de locais mais pobres e correção de desigualdades. Nesta seara, Dircêo Torrecillas Ramos aponta (2012, p. 721):

Apesar das dificuldades fala-se em um Estado Federal em uma confederação ou em um Estado com arranjos federais. Esta solução certamente, acredito, será através da experiência de um federalismo assimétrico. Este consiste em uma assimetria “de fato” entre os componentes da federação, que exige uma assimetria “de

direito” para corrigi-la. Poderá ocorrer uma desigualdade pela dimensão; pela riqueza; pela população: quantidade, carências, etnias, raças; autonomia; representação de direitos; poder quanto a Emendas Constitucionais etc. A assimetria não se confunde com a cooperação; a assimetria envolve sempre uma cooperação e a cooperação nem sempre envolve a assimetria. Por exemplo, quando um Estado membro permite a circulação de mercadorias e envia a outro Estado-membro em que é proibida, qualquer unidade intermediária poderá interceptar a circulação como cooperação. A assimetria requer um tratamento desigual para corrigir desigualdades.

A respeito do federalismo fiscal brasileiro, e da discussão acerca da necessidade de uma reforma no sistema, mormente quanto à transferência de recursos para os Estados-membros e Municípios, e a conseqüente diminuição nas mãos da União, Fernando Ferreira (2019, p. 9) preleciona:

[...] a solução estaria na realização de uma nova reforma tributária, visando “conceder maior autonomia fiscal aos estados e aos municípios”, tornando- os

“financeiramente independentes do governo federal” [...]. Essa questão - “crise” do federalismo fiscal brasileiro - deve ser analisada com o devido cuidado, visto que é preciso uma anterior e minuciosa verificação se o hodierno desequilíbrio fiscal da União decorre da estruturação fiscal decorrente da Constituição Federal de 1988 ou de conseqüências posteriores do modelo econômico federal, vinculado a uma crescente necessidade quanto ao pagamento de juros, gerando demandas cada vez maiores de recursos financeiros. Essa dúvida ainda não foi suficientemente debatida e explicitada. Todas as modificações examinadas no âmbito do Congresso Nacional tendem a uma evidente redução das autonomias estaduais e municipais, passando o governo central a dispor sobre questões anteriormente afeitas tão somente ao âmbito interno de cada ente federado.

6. PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Atualmente tramitam duas propostas de reforma tributária, uma na Câmara dos Deputados, a Propostas de Emenda a Constituição, PEC 45/2019 (BRASIL, 2019, on-line), e outra no Senado, PEC

110/2019 (BRASIL, 2019, on-line), todas buscam prioritariamente realocação dos tributos de forma a desonerar o setor produtivo em detrimento dos serviços e ou ganhos pessoais. A carga tributária total deverá ser mantida, mudando a forma de cobrança, e a redistribuição dos recursos arrecadados. Em linhas gerais, os textos das propostas de emenda à constituição que propõe reformas tributárias buscam simplificar a cobrança de tributos com a unificação de vários impostos em um só.

Na proposta que tramita na Câmara dos Deputados, PEC 45/2019, capitaneada pelo Deputado Baleia Rossi, tem as seguintes diretrizes: A União continuará com os tributos sobre o comércio exterior, Imposto de Renda, contribuições previdenciárias e com tributos regulatórios (como a CIDE), o IPI será incorporado ao Imposto sobre Valor Agregado - IVA, e o ITR passará para a competência dos Municípios. O IOF será possivelmente extinto. Quanto às contribuições sociais, a CSLL será incorporada ao Imposto de Renda, e o Pis, ao IVA. Para reduzir a contribuição previdenciária sobre a folha de salários, será criada uma contribuição sobre movimentação financeira (BRASIL, 2019, on-line).

Nas palavras do Deputado Haully (2019, p. 02):

Como se pretende deslocar parte da carga tributária da

tributação do consumo para a da renda, não será possível simplesmente o aumento de alíquotas, mas sim uma reformulação total do sistema, buscando-se alcançar bases antes pouco exploradas. Além disso, deve-se garantir sua efetiva progressividade, de modo a taxar, de fato, mais gravosamente os ricos.

As competências dos Estados e do DF serão profundamente alteradas. O ICMS será incorporado ao IVA; o IPVA passará para a competência dos Municípios; e o ITCMD passará para a competência dos Municípios ou da União. Os Estados passarão a contar com o Imposto sobre Valor Agregado, que agregará os antigos ICMS, IPI, PIS, Cofins e ISS, e será regulado por lei federal, com arrecadação centralizada e fiscalização pelos Estados e pelo Distrito Federal. Esse imposto não será cumulativo, com concessão de crédito financeiro (tudo o que a empresa adquire e usa na atividade gera crédito), cobrado “por fora” (sem incidência de imposto sobre imposto), com arrecadação integral para o Estado de destino, e não onerará bens do ativo fixo nem produtos exportados. Além disso, terá alíquotas mais baixas para medicamentos e produtos alimentares. Para trazer a alíquota do IVA para valores compatíveis com a média dos países desenvolvidos, sugerem, também, um

Imposto Seletivo monofásico sobre alguns produtos, como petróleo, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, energia elétrica, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, aparelhos eletroeletrônicos e eletrodomésticos, veículos automotores, supérfluos, telecomunicações, e qualquer outro produto ou serviço indicado em lei complementar.

Os Municípios perderão o ISS, que será incorporado ao IVA. Por outro lado, receberão a competência do IPVA e do ITR, mas regulados por legislação federal. Quanto ao ITCMD, a ideia original é também entregá-lo aos Municípios, igualmente regulado por lei federal, concentrando a tributação do patrimônio na esfera local. Contudo, ainda se considera a possibilidade de elevá-lo à esfera federal, como um significativo imposto sobre o patrimônio, em substituição ao Imposto sobre Grandes Fortunas, como é feito nos Estados Unidos.

Para arrecadar os novos IVA e Imposto Seletivo, entendo ser importante a criação de um novo órgão, que agregará todos os Fiscos Estaduais, e será de competência conjunta dos Estados e do Distrito Federal. Esse órgão será dirigido por um Secretário Nacional, contará com Superintendentes em cada unidade federada, e terá estruturas de carreira e remuneratória unificadas.

A partilha, ponto que muito interesse ao escopo do presente artigo, haja vista impactar diretamente na autonomia dos entes federados, o Deputado Haully argumenta (2019, p. 5):

Como já esclarecido, pretendemos garantir que os Entes Federados sejam sócios do sucesso do país, exigindo que todos compartilhem do resultado de suas arrecadações. Assim, evita-se que se concentre a arrecadação em tributos não partilháveis, como foi feito pela União com as contribuições sociais. Nesse sentido, garantiremos que Estados, DF e Municípios recebam uma parte do Imposto de Renda, bem como que a União e os Municípios tenham direito a um quinhão do IVA e do Imposto Seletivo.

É unânime que há uma necessidade de desoneração da indústria e cadeia de consumo a fim de que os impostos indiretos, como o ICMS, sejam reduzidos, pois atingem num percentual maior a renda dos mais pobres e ainda afetam diretamente as indústrias, o que ocasiona a redução do emprego.

De outro do Poder Legislativo, em trâmite paralelo no Senado Federal, a PEC 110/2019, derivada do texto da PEC 293/04, a qual fora aprovada em comissão especial da Câmara no ano de 2018, sob a relatoria

do ex-deputado Luiz Carlos Hauly. De mesmo modo, também buscou a redução do número de tributos, notadamente os incidentes sobre a produção e o consumo, propondo a condensação do IPI, IOF, PIS, COFINS, ISS, ICMS, Salário-Educação e CIDE- Combustíveis, em dois tributos, o Impostos de Bens e Serviços (IBS) e pelo Imposto Seletivo (IS).

O IBS teria competência estadual, porém seguiria a uma legislação federal na tentativa de evitar guerras fiscais. O IS incidiria sobre produtos específicos, como petróleo e derivados, combustíveis e lubrificantes, cigarros, energia elétrica e serviços de telecomunicações, competindo a Lei Complementar defini-los, conforme consta em suas justificativas “lei complementar definirá quais os produtos e serviços estarão incluídos no Imposto Seletivo. Sobre os demais produtos, incidirá o IBS estadual” (BRASIL, 2019, on-line).

A proposta ainda prevê a incorporação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda, que, por conseguinte, teria suas alíquotas elevadas. Outra mudança prevista é a alteração da competência do ITCMD, atualmente na esfera estadual, passando à União, porém com a possibilidade da receita ser transferida aos municípios, isto teria como finalidade compensar a perda da União dos tributos IPI, IOF, IPI, COFINS,

CIDE-Combustíveis e do Salário-Educação.

A PEC 110/19 trouxe um prazo de 15 anos para a transição para o novo sistema, dividido em três etapas. A proposta prevê um período de convivência entre o sistema antigo e o novo, e, gradativamente, desaparecerá vigorando somente o novo sistema constante na PEC 110/2019.

Assim como a PEC/45, a proposta que tramita no Senado busca a simplificação do sistema tributário nacional sem abrir mão da atual carga tributária, e, ambas, de forma semelhante, buscam reduzir a tributação sobre o consumo em detrimento do serviço.

Recentemente, alinhado ao entendimento que a forma federativa brasileira está dissonância com aquilo que se propõe e entendendo a necessidade de corrigir este problema aumentando a autonomia dos Estados, o atual governo lançou um pacote de PECs chamado de Mais Brasil que, dentre outros temas, visa sanar esta assimetria, o qual teve como apelido de PEC do Pacto Federativo.

A PEC visa reorganizar o Pacto Federativo tendo por alvo assegurar fundamentos mais sólidos para o funcionamento dos estados e municípios. Com as mudanças no pacto federativo, poderão ser transferidos a estados e municípios de R\$ 400 bilhões a R\$ 500 bilhões nos próximos 15 anos.

São três propostas de emenda à Constituição (PECs): a emergencial, que pretende reduzir gastos obrigatórios, a do pacto federativo, que muda a distribuição de recursos entre União, estados e municípios, e a que revisa fundos públicos.

Tem como uma de suas metas aplicar a promessa de campanha do atual presidente, Jair Bolsonaro, de “mais Brasil, menos Brasília”, ou seja, promover a descentralização dos recursos hoje concentrado nas mãos da União, a fim de aumentar a autonomia de estados e municípios.

Nas palavras do Ministro da Fazenda, o economista Paulo Guedes, busca-se com estas medidas um aperfeiçoamento da responsabilidade fiscal. Atualmente temos a Lei de Responsabilidade Fiscal, (LC 101/00), porém nas não temos a cultura desta responsabilidade fiscal, em especial com a res pública. Para isto, serão implementadas ferramentas de auto ajuste que permitirão correção com mecanismos automáticos ou complementares de desequilíbrios fiscais. Também será promovido a descentralização dos recursos, a fim de buscar uma democracia participativa, pois entendem que o “dinheiro deve ir para a ponta, onde o povo está”. É um fortalecimento da Federação, uma das medidas é a transferência, num período de 8 anos, dos recursos do pré-sal que atualmente 70% vai para União e 30%

para Estados e Municípios, invertendo estes valores, ou seja, 30% para União e 70% para os outros entes. Declarou ser o principal objetivo, deste ponto do pacote, a descentralização dos recursos para o fortalecimento da Federação, contando com a coordenação dos poderes para exercer o controle.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É incontestável a existência de uma desproporção de força entre o poder central e os entes descentralizados, o que afeta diametralmente o pacto federativo, sendo extremamente negativo para que a Federação cumpra seu papel, apesar de alguns entenderem ser necessário, pois entendem que a União deva se sobrepor aos demais entes a fim de reduzir igualdades. Todavia, essa falta de autonomia dos estados e municípios derivada da parca receita que lhes é atribuída pelo atual sistema tributário, provocando a necessidade de se manterem seguindo as mesmas políticas de atuação e, em muitas vezes, partidária da União a fim de que possam receber receitas do ente federal.

Deste modo, embora haja necessidade de provocar um maior equilíbrio em âmbito nacional, como nossa opção constitucional foi por um Estado Federal, deveríamos deixar o Federalismo atingir seu real papel, buscando novas formas de trazer um maior equilíbrio aos entes nacionais.

Para atribuição de competências a um determinado ente federativo, o legislador originário lançou mão do critério da predominância do interesse, ou seja, questões afetas a âmbito nacional ficaram a cargo da União, como, por exemplo, as relações internacionais; para os Estados couberam às questões em âmbito regional, e aos Municípios atribuições de âmbito local. Pode-se perceber que já há um equilíbrio no sistema atual, portanto, há espaço para que a União promova maior igualdade material, sem necessariamente termos, como hoje temos, uma desigualdade entre os entes federativos.

A Constituição Federal de um país é a base jurídica de qualquer Estado Federal, não comportando, por conseguinte, o direito de secessão. Apenas o Estado Federal tem soberania, assim as atribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal é prevista na constituição, através da repartição de competências, e, como consequência, para cada ente federativo se atribuiu uma renda própria, sendo, de igual forma, compartilhado o poder político. Logo, percebe-se como o Estado Federal se vale da constituição a fim de atingir sua forma plena, e, o modo como hoje se estrutura não permiti que a federação cumpra sua função, assumindo um modelo assimétrico, no qual a União está em posição de prevalência frente aos demais.

A União, apesar de ter abrangência nacional, não presta todos os serviços no território brasileiro, pois boa parte dos serviços públicos são ofertados aos cidadãos pelos Estados e Municípios, conforme preleciona os artigos 21 a 23 da CRFB/88, nos não tendo sido discriminados especificamente os dos municípios e da União, sendo aquilo que remanescer de atribuição dos Estados.

Ressaltando que a forma federativa de estado é clausula pétrea, portanto, qualquer proposta de alteração no sistema tributário nacional estará sempre limitada pelo federalismo fiscal, por mudanças no ordenamento infraconstitucional ou, até mesmo, que seja por emenda constitucional ou mesmo. Cabe a nossa corte suprema, Supremo Tribunal Federal, controlar se as alterações propostas afrontam ou não a nossa constituição. Porém, por muitas vezes o STF indica uma direção centralizadora, confirmando uma assimetria no federalismo nacional, pois já se manifestou ser possível a União estabelecer isenções de tributos estaduais e municipais. Justificando que, neste caso, a União representa a República Federativa do Brasil, contudo, há uma renúncia de receita sem uma contrapartida de compensação desta perda, e sem ser dado ao ente lesado a possibilidade de manifestação com a alegação de ser de interesse da república.

As atuais propostas de reforma tributária, tanto a que tramita na Câmara dos Deputados, PEC 45/2019, quanto a que tramita no Senado Federal, PEC 110/2019, propõem a realocação dos tributos, tem como escopo principal desonerar o setor produtivo em detrimento dos serviços e ou ganhos pessoais, entretanto atingirão, de forma inequívoca, a repartição de receitas, já que ambas preveem a criação de um único imposto, nos moldes de valor adicionado, em detrimento de diversos tributos, os quais pertencem a diversos entes diferentes.

Com o Pacto Federativo, a carta promulgada em 05 de dezembro de 1988, foram estabelecidas diversas regras concernentes às obrigações, legislações e de recursos, e, de mesmo modo, definiu o repasse de parcela de tributos arrecadados pela União entre os estados e municípios.

Ao longo dos anos, percebeu-se que há a necessidade de um novo Pacto Federativo, posto que modelo atual de federalismo brasileiro não assegura aos entes a devida capacidade de financiar suas responsabilidades e não dispõe de mecanismos necessários para a eficiência da gestão. A assimetria na Federação atual se mostra vulnerável às crises que historicamente acometem o País, inviabilizando a proteção social das populações e regiões menos desenvolvidas. As propostas, em especial dos gestores

estaduais, é de uma reforma que torne mais justa e equânime a divisão dos recursos entre os entes federados, e que pondere aspectos como a descentralização, as distorções tributárias causadas pela concentração de receitas na União e a interferência das alternâncias políticas no governo central.

REFERÊNCIAS

AWAZU, Luís Alberto de Fischer. O Federalismo Brasileiro e o Desenvolvimento Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autoria: Senador Davi Alcolumbre e outros. Atividade Legislativa. Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição n° 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autoria: Deputado Federal Baleia Rossi e outros. Câmara dos Deputados, 2019 Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Poder Judiciário. Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 543943 AgR/PR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14/02/2011. STF, 2011. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28543943%2ENUME%2E+OU+543943%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5f9mtf6>>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Poder Judiciário. Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 234662 AgR/BA. Relator: Ministro Carlos Britto. DJ: 13/10/2009. STF, 2009. Disponível em:

<[http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28234662%2ENUME%2E+OU+234662%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3E%3D+20091013%](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28234662%2ENUME%2E+OU+234662%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3E%3D+20091013%2)

2

9&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y4o8t5kb>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Poder Judiciário. Tribunal Pleno. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 586.224/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 08/05/2015. STF, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>>.

Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Arrecadação por Estado. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Relatórios do Resultado da Arrecadação. 2019. Disponível em:

<<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

COELHO, Sacha Calmon Navarro. O controle de constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

- DOMINGUES, José Marcos. Federalismo Fiscal Brasileiro, p. 137-143. NOMOS-Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Edição Comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito/ UFC, Fortaleza, 2007, v. 26, n.1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- FERREIRA, Fernando Guimarães. O Federalismo Fiscal Brasileiro na Perspectiva da Imunidade Intergovernamental Recíproca. Disponível em: <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/download/85/6>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- HAULY, Luiz Carlos. Principais Linhas da Proposta de Reforma Tributária. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/resumo-hauly>>. Acesso em: 06 out. 2019.
- LIMA, Edilberto Pontes. O STF e o Equilíbrio Federativo: Entre a Descentralização a Inércia Centralizadora, p. 35-50. NOMOS- Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 37, n.1, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/3383>>. Acesso em: 13 jan. 2019.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Tratado de Direito Constitucional. Vol. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Temas de Federalismo Fiscal Brasileiro. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Temas de Direito Constitucional Tributário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- VOLKWEISS, Roque Joaquim. Direito Tributário nacional. 3. ed. rev., atual. e ampl. Incluindo até a EC 33/01. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.