JOZÉLIA NOGUEIRA

**Federalismo fiscal brasileiro:
crise e consequências**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Doutor José Mauricio Conti

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

JOZÉLIA NOGUEIRA

Federalismo fiscal brasileiro: crise e consequências

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Professor Associado Doutor José Mauricio Conti.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

NOGUEIRA, JOZÉLIA

Federalismo fiscal brasileiro: crise e consequências ;
JOZÉLIA NOGUEIRA ; orientador José Mauricio Conti -- São
Paulo, 2020.

170p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade
de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Federalismo. 2. Crise. 3. Dívida. 4. Descentralização.
5. Guerra fiscal. I. Conti, José Mauricio, Orientador
II. Título.

NOGUEIRA, Jozélia. Federalismo fiscal brasileiro – crise e consequências. 170 f.
Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito.
Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Ao meu filho Miguel, que estará sempre vivo no meu coração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo amor, pelo carinho e pelas primeiras lições de vida e ética, que me foram tão úteis na vida profissional e pessoal.

A todos os familiares, sou grata pelo apoio da vida toda e pela compreensão nas ausências.

Agradeço ao meu querido Antonio Carlos Cosme de Leão, companheiro dedicado que me amparou nas tristezas da vida e me incentivou a estudar sempre mais, que discute comigo todos os livros e artigos que leio ou que lemos, que me faz refletir, que me coloca no mundo real sempre que insisto em voar e sonhar mais que realizar.

Agradeço aos meus queridos amigos, aos presentes e aos ausentes, aos que compartilharam comigo os bancos das aulas de mestrado e doutorado, aos que sempre estiveram disponíveis para me ouvir ou para conversar, aos que partilharam os cafês, almoços e jantares, sempre regados a boa conversa e discussão construtiva, que levarei para a vida toda.

Agradeço ao meu orientador, José Mauricio Conti, professor e amigo, que nos propiciou excelentes aulas e palestras, com especialistas de todas as áreas, e sempre nos incentivou a pesquisar os temas que tanto debatemos nas aulas.

Da mesma forma, agradeço a todos os meus professores da pós-graduação, que deixarei de nominar para não esquecer de ninguém, porque todos foram muito importantes nessa caminhada.

Sou grata pela oportunidade de participar dessa jornada de estudos que se iniciou há tantos anos e que continuará por muitos mais.

RESUMO

O Brasil adotou o federalismo como forma de Estado, mas manteve elevada centralização de receitas na União, com a descentralização de competências aos estados e municípios. Esse fato vem gerando *deficits* nas finanças públicas dos estados, sem a devida equalização pela União. O objetivo é estudar o federalismo em perspectiva histórica e comparada, o federalismo brasileiro em especial, a teoria do federalismo e a crise do Estado. O federalismo fiscal se ocupa da descentralização e das receitas que serão alocadas para o cumprimento das obrigações dos entes subnacionais. A falta de equalização gerou a *guerra fiscal* entre os estados e elevou o endividamento, o que pode ser corrigido com a devida equalização ou por meio de outras medidas que são sugeridas.

Palavras-chave: Federalismo; Crise; Dívida; Descentralização; Guerra fiscal.

ABSTRACT

Brazil adopted federalism as a form of State, but maintained a high centralization of revenues in the Union, with the decentralization of competences to states and municipalities. This fact has been generating deficits in public finances of the states, without due equalization by the Union. The objective is to study federalism in historical and comparative perspective, Brazilian federalism in particular, the theory of federalism and the crisis of the State. Fiscal federalism is concerned with decentralization and the revenues that will be allocated to fulfill the obligations of subnational entities. The lack of equalization has led to fiscal war between states and increased indebtedness, which can be corrected with due equalization or other suggested measures.

Keywords: Federalism; Crisis; Debt; Descentralization; Fiscal war.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1. FEDERALISMO – REVISÃO TEÓRICA	19
1.1 O Estado e sua organização política – federalismo político, surgimento e crise	19
1.2 O federalismo fiscal	28
2. O FEDERALISMO NO CONTEXTO HISTÓRICO	31
2.1 As origens do federalismo na antiguidade.....	31
2.2 O federalismo e o surgimento do Estado	33
2.3 Althusius e sua obra <i>Política</i> sobre o federalismo	34
2.4 O federalismo até os dias atuais	38
2.5 O federalismo norte-americano e a obra <i>O federalista</i>	40
3. O FEDERALISMO NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO	45
3.1 A história do federalismo no Brasil.....	45
3.2 O modelo atual de federalismo no Brasil	50
3.3 Os princípios do federalismo no Brasil.....	56
3.4 O federalismo no direito comparado – Alemanha, Índia e Espanha.....	62
3.4.1 Alemanha.....	62
3.4.2 Índia.....	66
3.4.3 Espanha.....	69
4. A TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL.....	75
4.1 As funções no federalismo fiscal.....	75
4.2 Descentralização e eficiência	81
4.3 A determinação de funções (despesas) no federalismo fiscal	84
4.4 Descentralização e gasto social na América Latina	88
4.5 Descentralização, relação normativa vertical e equalização na federação brasileira .	90
4.5.1 Previdência	90
4.5.2 Educação.....	94
4.5.3 Saúde	103
5. A CRISE DO ESTADO FISCAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS	107
5.1 A crise do Estado e da democracia	107
5.2 A crise do Estado e do federalismo	112

5.3 A renúncia de receita como fomento e a <i>guerra fiscal</i> dos estados-membros no Brasil	115
5.3.1 O fomento como impulso ao desenvolvimento e as teorias de Amartya Sen, Norberto Bobbio e Eros Grau	115
5.3.2 As desonerações tributárias como instrumento de fomento	119
5.3.3 As desonerações tributárias do ICMS e a <i>guerra fiscal</i> entre os estados	120
5.3.4 O resultado da <i>guerra fiscal</i> dos estados	133
5.4 As dívidas dos estados e as consequências das renegociações com a União	137
5.4.1 O <i>deficit</i> e a dívida pública: origem e evolução	137
5.4.2 O endividamento dos estados e as renegociações de suas dívidas com a União.....	143
CONCLUSÃO	151
REFERÊNCIAS.....	161

INTRODUÇÃO

O Estado surge, de muitas formas, do consentimento das pessoas e da justificação da sua existência ao longo da história. Foi na Idade Moderna que o Estado se tornou o que conhecemos hoje, um ente político dotado de soberania com aparato administrativo e monopólio legítimo da força.

Os Estados se organizam politicamente na forma Unitária ou Federal.

A Federação é a união de vários estados, que, abdicando de sua soberania, compartilham do poder político, mantendo sua autonomia.

O federalismo tem dois pilares fundamentais: o político e o financeiro. No federalismo político se estuda a forma política de Estado, a distribuição de poderes que definirão as competências na Federação. No financeiro o que interessa analisar é a descentralização, as competências dos entes federados, assim entendidas como as medidas de poder de cada órgão em relação a outros órgãos do Estado e o exercício desse poder em todas as matérias em que possa atuar, no âmbito da receita e da despesa pública.

As obrigações (competências) dos entes subnacionais devem ser definidas de acordo com as fontes de financiamento para seu cumprimento. São os tributos que financiam o Estado, e cada ente da federação recebe competências tributárias próprias para os instituir. Quando a descentralização das obrigações é superior às receitas próprias, quando há centralização das receitas tributárias na União, ou quando a arrecadação local não é suficiente, a União tem de promover a equalização, enviando receitas transferidas aos entes subnacionais. O federalismo brasileiro é cooperativo.

Quando essa equalização não ocorre, os entes subnacionais não conseguem cumprir suas obrigações e o serviço público não é prestado aos cidadãos. Por outro lado, quando as cumprem, apresentam *deficits* que se acumulam, gerando endividamento e crise. Por vezes, a criatividade em buscar novas receitas leva os entes subnacionais a tomar decisões, nem sempre por meios legais, de atrair empresas para seus territórios, a fim de aumentar a arrecadação de tributos e gerar emprego e renda. Essa prática gera a *guerra fiscal*, que torna o federalismo competitivo e não cooperativo.

Além das receitas de tributos de suas competências, os entes subnacionais precisam receber complementação de receitas da União, por meio de transferências obrigatórias ou

voluntárias. Pode também ser o caso de revisar as obrigações descentralizadas sem a devida descentralização das receitas.

Foi esse o problema que motivou o estudo.

O objetivo é analisar o federalismo fiscal brasileiro, que tem como principal tema a descentralização.

São objetivos também comparar o federalismo brasileiro com outros Estados Federais e unitários que apresentam elevada descentralização, analisar a crise do Estado e do federalismo fiscal e identificar as consequências para os entes subnacionais (estados).

O estudo será sempre precedido de análise histórica, para que, conhecendo o passado, os erros e acertos das decisões tomadas pelos que nos antecederam, tenhamos uma correta percepção do presente.

A metodologia utilizada é de investigação qualitativa, comparativa e descritiva por meio da pesquisa bibliográfica de autores especialistas no assunto.

É comum no Brasil e em alguns outros países do mundo a utilização da expressão *federalismo fiscal*, tradução de *fiscal federalism*, e não federalismo financeiro, como é utilizado em Portugal, para descrever a descentralização de poderes que obrigam despesas e a repartição das receitas necessárias para o cumprimento das obrigações no Estado Federal. Utilizaremos ambas as expressões como sinônimas.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, sendo que no primeiro é feita a revisão teórica do federalismo político e fiscal.

No segundo capítulo é analisado o federalismo no contexto histórico.

O federalismo no Brasil e no direito comparado é o tema do terceiro capítulo.

A teoria do federalismo fiscal é apresentada no quarto capítulo, e o capítulo final trata da crise do Estado de modo geral, do Estado Fiscal em especial e de suas consequências.

CONCLUSÃO

O Estado é a organização formal dos indivíduos que desde a Antiguidade vivem em sociedade. As associações, segundo Aristóteles, buscam o bem-estar e a felicidade, porque o homem não é feliz vivendo só.

A concepção aristotélica coloca o indivíduo no centro da vida, inclusive pública, na busca da igualdade, da justiça política e da liberdade, para alcançar o bem-estar de todos e a felicidade. Essa ainda é a aspiração das pessoas no século XXI e deveria ser também o objetivo do Estado que as representa.

O Estado moderno foi fruto de movimentos revolucionários pela separação e formação de novos Estados, unindo povos que tinham afinidades, e se organizou pela lei, forma legítima de dominação dos homens, ao lado do costume e do carisma.

A liberdade e a igualdade foram conquistadas no século XX mediante lutas que iniciaram no século XVIII.

O Estado liberal democrático tem na constitucionalização do direito de resistência e revolução sua característica, ao lado da legalidade e da legitimidade, da separação de poderes e da subordinação do direito ao poder estatal. Quanto à forma de organização política, os Estados se tornaram Unitários ou Federais.

Os Estados Unitários têm um único núcleo de poder político, podendo descentralizar algumas obrigações para execução pelos órgãos regionais ou locais. Os Estados Federados têm como característica principal a descentralização, são organizados politicamente pela união de entes públicos dotados de autonomia, com competências definidas, comuns, partilhadas ou concorrentes.

O Estado Social, que surge depois das duas guerras mundiais do século XX para reconstrução das nações e garantia do bem-estar de todos, é redistributivo, regulador e provedor, financiado pelos tributos. Porém, logo encontra opositores na defesa de um Estado mínimo, influenciado pela economia neoclássica ou neoliberal. Esse novo modelo de Estado é defensor da propriedade privada e não de toda a sociedade, altera o foco do indivíduo (ser humano) para o mercado (econômico), prega a desregulamentação porque entende que o mercado se autorregula, não aceita a redistribuição de riqueza pela tributação (do Estado Social Fiscal), prega a redução dos tributos, incentiva privatizações e concessões de exploração de riquezas minerais, para que as empresas privadas tenham lucro nessas

atividades econômicas. Não se preocupa com a desigualdade social e regional, com os direitos sociais, com o desemprego e com os serviços públicos essenciais, porque defende que tudo deve ser privado. Embora defendam a teoria como direito à liberdade, é individualista e desconsidera que não há liberdade para quem não tem propriedade, moradia, emprego e renda para viver dignamente. É uma teoria que defende apenas quem já tem uma vida digna e não quer redistribuir com quem precisa ter as mesmas condições de uma vida boa, para a felicidade. No Estado mínimo o que se busca é manter o *status quo* da minoria privilegiada da sociedade.

Se, por um lado, é preciso ter o controle do poder do Estado como condição da liberdade, por outro lado é preciso que o Estado atenda aos anseios e necessidades da maioria do povo, para lhes garantir o bem-estar tão almejado desde a Antiguidade.

O Estado Social realiza a redistribuição da riqueza na sociedade pela tributação, prestando os serviços públicos essenciais, como educação, saúde, segurança, previdência, assistência social, habitação, cultura, lazer, infraestrutura para o desenvolvimento e industrialização para gerar o pleno emprego, renda e aumentar a tributação.

O mercado é importante na sociedade, mas não é capaz de desempenhar sozinho todas as funções econômicas, necessitando do Estado para regular, guiar, corrigir e complementar esse mecanismo. A redução do Estado não pode acontecer por questões ideológicas, pois suas obrigações são elevadas e decorrem de questões técnicas.

A crise do Estado surge com a globalização da economia, a remonopolização do poder econômico sobre o poder político, com a concentração do poder de decisão nos bancos e nas empresas transnacionais. O subsistema político torna-se um subsistema econômico.

Ocorre a dominação do Estado pela economia, e vários países do mundo no final do século XX passam a implementar a política neoliberal com privatizações e redução do tamanho do Estado, cortes de despesas sociais e investimentos, desindustrialização nos países em desenvolvimento como o Brasil. A soberania dos países também é reduzida por mecanismos internacionais que se impõem, como os tratados, a globalização, o comércio internacional, as empresas transnacionais.

A democracia também entra em crise pela falta de representatividade e legitimidade da classe política. A participação popular é manipulada pela propaganda de poderosas instituições religiosas, partidárias, sindicais, utilização da rede mundial de computadores e outras, gerando apatia política e despolitização das massas.

Ocorre uma desordem do Estado porque há um rompimento com as virtudes, a falência da ética, a desconsideração do indivíduo e da busca do seu bem-estar para a

felicidade. A sociedade hierarquizada mantém a desigualdade, e o Estado se rende ao poder econômico da minoria.

Para reverter essa situação, só retornando à concepção aristotélica, o que foi promovido por muitos Estados desenvolvidos, mas ainda não aconteceu com os Estados em desenvolvimento da América Latina e África.

O federalismo fiscal, como fruto da forma de Estado (organização política), como meio para distribuir competências aos entes federados e lhes atribuir receitas para as cumprir, está inserido nessa crise de Estado e sofre suas consequências, porque é técnico-jurídico e não ideológico.

O Brasil adotou na Constituição de 1988 o Estado Social na forma Federativa e Republicana, com três esferas de poder: União, estados e Distrito Federal e municípios. Os entes subnacionais têm autonomia política, legislativa e administrativa. Embora a descentralização seja a marca da Federação, a União ainda concentra competências e receitas tributárias, mas descentraliza muitas obrigações.

Para promover a equalização, a União dispõe de instrumentos como as transferências obrigatórias e as voluntárias. As transferências obrigatórias são partilhas de receitas de tributos (Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuições (Salário-Educação) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico). Esse tipo de transferência ocorre por meio de fundos contábeis da União aos estados e municípios. As transferências voluntárias ocorrem por meio de convênios firmados entre os entes da federação para a execução de obras, compras ou serviços públicos de interesse comum. Essa equalização da União não tem sido eficiente nem suficiente para que estados e municípios cumpram todas as obrigações que foram descentralizadas sem a correspondente descentralização das receitas.

Segundo a teoria do federalismo fiscal, desenvolvida por Musgrave, o Estado deve exercer três funções financeiras para ter eficiência microeconômica: alocação (afetação), redistribuição e estabilização macroeconômica.

A função de afetação de recursos é a principal medida do Estado para garantir eficiência. É a própria descentralização.

A eficiência da descentralização está na correta adequação dos bens coletivos locais às circunstâncias particulares do território.

Segundo Musgrave, para ter eficiência alocativa é preciso primeiro delimitar a incidência espacial do benefício associado ao bem coletivo local. Alguns bens e serviços terão fonte de financiamento do governo central, a exemplo dos serviços públicos

previdência, defesa, ensino universitário, saúde, assistência social e outros terão financiamento dos governos subnacionais.

Em segundo lugar, é preciso identificar a dimensão ótima de determinada comunidade para decidir como será prestado o serviço de acordo com a população. A distribuição adequada de renda e riqueza dependerá de questões filosóficas e juízos de valor, para que cada pessoa beneficiada tenha o direito de desfrutar de sua dotação para maximizar a sua felicidade e satisfação, ou para que seja possível alcançar os níveis de equidade para a igualdade total. As políticas de redistribuição de renda são variadas porque os indivíduos são diferentes, têm preferências e rendimentos diferentes, podem deslocar-se para melhor desfrutar dos bens coletivos e dos tributos.

O fornecimento de bens públicos não pode ser comparado ao fornecimento de bens privados, porque aqueles geram benefícios não limitados a uma pessoa, podendo atingir um número indeterminado de pessoas. Os bens privados, ao contrário, geram benefícios a um consumidor em particular. Os bens e serviços públicos não visam ao lucro e podem consistir em investimentos sem nenhum retorno financeiro ou econômico, como as pesquisas científicas, as medidas para despoluição do ar e da água, as ações para proteção do meio ambiente, os parques, que beneficiam a todos. Os bens privados implicam trocas, direito de propriedade exclusiva, e quem os explora almeja lucro, mesmo que se trate de uma pesquisa científica.

Por esse motivo é que o mercado e o Estado convivem e nem tudo é passível de privatização, posto que os privados têm interesses diversos do Estado, que atua para o bem-estar do cidadão. São ações que se complementam, mas não se confundem.

O tamanho do Estado não pode ser medido pelo interesse do mercado, nem o mercado tem condições de assumir todas as obrigações do Estado.

A função distributiva deve caber ao nível central de decisão (União) para garantir eficiência. Somente a União poderá utilizar mecanismos da política fiscal. As transferências de renda devem acontecer por meio dos tributos, sendo importante o Imposto de Renda progressivo para alcançar as rendas mais elevadas, e os subsídios (alíquotas menores ou a não cobrança) de rendas baixas. As receitas do Imposto de Renda devem ser utilizadas para construção de moradias populares e para serviços públicos assistenciais. Outro mecanismo de redistribuição de renda seriam os subsídios, por meio dos quais a tributação teria alíquotas maiores para os bens consumidos por pessoas de elevada renda, e alíquotas menores, ou não tributação, para bens essenciais e consumidos por pessoas de baixa renda.

Além da política fiscal, o governo central deve utilizar como forma redistributiva, os serviços públicos de educação integral, ensino técnico para formação de mão de obra especializada, políticas de não discriminação, dentre outras.

A concentração de renda nas camadas mais elevadas deve ser acompanhada de uma tributação mais elevada pelo imposto progressivo para que a redistribuição da riqueza com os mais pobres possa ser realizada e as diferenças regionais sejam reduzidas.

As medidas redistributivas são autodestrutivas quando realizadas pelos entes subnacionais. No Brasil, a *guerra fiscal dos estados* é uma confirmação da teoria de Musgrave, o que também aconteceu na Índia, que tem um Estado Federal muito parecido com a organização política brasileira.

A função de estabilização econômica pela política monetária, fiscal ou financeira (orçamentária) também é de responsabilidade do governo central. A política fiscal deve visar ao pleno emprego, à estabilidade de preços e ao equilíbrio na balança de pagamentos, assim como o crescimento econômico. Como não são automáticos os resultados da política fiscal referida, a função estabilizadora é necessária. O mercado exige orientação e regulação pela política pública do Estado, porque sofre flutuações com períodos de elevado desemprego que devem ser superados. A atuação não adequada ou a omissão do setor públicos pode gerar desestabilização.

O Brasil tem se omitido nessa orientação e regulação do mercado e mantém há muitos anos elevado desemprego, com empobrecimento da população, retração da economia interna, falência e fechamento de empresas, o que não contribui para aumentar a arrecadação, gerando *deficits* do governo central e aumentando o endividamento da União, que por sua vez não realiza investimentos como determina a Constituição.

No mundo globalizado as instabilidades na economia decorrem de vários fatores, como o fluxo de capitais e o comércio internacional, não havendo um mecanismo automático de correção. A política de estabilização deve conciliar os objetivos internos com os internacionais, não pode abandonar o objetivo principal, que é o bem-estar da população.

Quanto à política financeira (orçamento), o governo central deve levar em conta que o setor privado não é eficiente na satisfação das necessidades públicas básicas, necessitando de regulação. Assim, o Estado deve prestar diretamente os serviços públicos essenciais, regular e fiscalizar os que são prestados pelo mercado, evitando interferências não desejadas como a cooptação do gestor público pelo privado, para a realização de investimentos (obras, compras e serviços públicos) que não são prioritários ou importantes para resolver os problemas sociais identificados e garantir o bem-estar do povo.

A tributação é a melhor fonte de receita para cumprir a função pública que busca o bem-estar de todos. Enquanto a tributação equitativa estava limitada à justa distribuição dos custos dos serviços públicos, a abordagem do bem-estar permitiu uma abrangência maior para alcançar a distribuição de renda.

Quando o orçamento é elaborado pelos entes subnacionais, na economia aberta, a tributação e a despesa pública por eles administradas pode ter efeitos benéficos anulados pelas perdas do comércio, podendo gerar *deficits* ou *superavits*. No orçamento da União isso dificilmente ocorre. No Brasil os entes subnacionais elaboram seus próprios orçamentos e não há coordenação da União, por essa razão todos apresentam *deficits*, também ocasionados pela excessiva centralização das receitas no governo central.

O que se observa nas relações verticais sobre a execução das políticas públicas é que os entes subnacionais que têm autonomia para tomar decisões não recebem, na execução, as transferências de receitas suficientes do governo central, ou este interfere não editando leis como deveria, ou as editando em prejuízo das decisões dos demais entes. Isso ocorre no Brasil porque a União é competente para a edição de normas gerais e o faz por leis complementares, que devem ser observadas por todos os entes. Exemplo dessa situação são as Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e a LC n. 87/96, que desonerou do ICMS (imposto estadual) todas as mercadorias para exportação, além da DRU (Desvinculação das Receitas da União), que por emenda constitucional permite que a União desvincule 30% das receitas de impostos e contribuições sociais, que, sendo vinculados, poderão ser utilizados em outras áreas e não serão transferidos aos entes subnacionais. Outro exemplo é a EC 95/2016, que congelou por 20 anos as despesas nas políticas públicas sociais, proibindo que ocorra aumento de gastos sociais.

A União não promove a equalização mediante as transferências de receitas suficientes aos entes subnacionais, apesar de ter descentralizado as obrigações, e esse fato foi demonstrado através de três serviços públicos essenciais: previdência, educação e saúde, demonstrando que as competências dos entes subnacionais são muito maiores que as da União. Não havendo interesse da União em descentralizar as receitas para equalização, a alternativa que se coloca é o governo central assumir algumas dessas obrigações no todo ou em parte. Essa decisão seria suficiente para acabar com os *deficits* dos estados e municípios.

Analisando a crise do Estado e do Federalismo, demonstramos que o fomento pode ser utilizado como impulso ao desenvolvimento, mas que deve se limitar às áreas essenciais, promover comportamentos positivos, gerar benefícios sociais e promover o pleno emprego para gerar renda para as pessoas, justificando os incentivos fiscais concedidos.

A *guerra fiscal entre os estados* com desonerações de ICMS foi analisada do ponto de vista normativo, histórico e econômico. Foi empreendida pelos estados como forma de atração de empresas para seus territórios a fim de garantir emprego, renda e ampliação das receitas tributárias. Essa decisão decorreu da omissão da União em coordenar tal política de desenvolvimento.

Como advertido por Musgrave, não surtiu os efeitos positivos esperados, porque somente o governo central (União) é eficiente nessa política de desenvolvimento nacional.

De positivo, a *guerra fiscal* promoveu a ampliação do emprego e da renda local, mas não chegou a gerar benefícios no nível regional ou nacional. Os incentivos fiscais concedidos pelos estados eram ilegais e muitas vezes anularam os benefícios planejados, porque certamente a renúncia de receita tributária era muito elevada.

O efeito negativo foi que o federalismo cooperativo se transformou em competitivo e as empresas foram as maiores, senão as únicas, beneficiadas com a maximização de seus lucros e a distribuição dos dividendos aos seus sócios. Os estados continuaram com *deficits* públicos porque o problema (obrigações maiores que as receitas) não foi resolvido.

Os elevados e recorrentes *deficits* públicos geraram dívidas públicas que não puderam ser honradas pelos estados, obrigando a União a renegociá-las para pagamento dos credores em quatro oportunidades.

A dívida pública dos estados foi analisada no decorrer da história brasileira. Foi demonstrado que o federalismo cooperativo nunca foi observado pela União quando identificava que os estados estavam em crise financeira, com possibilidade de incumprimento de obrigações assumidas junto a instituições financeiras internacionais ou internas. A União nunca enfrentou, nesses momentos, o real problema dos *deficits* dos estados, que é a descentralização de obrigações aos entes subnacionais com a centralização de receitas no governo central.

Em todas as quatro renegociações das dívidas públicas estaduais, de 1989 a 2018, a União tratou os estados mais severamente do que são tratados os devedores privados, desconhecendo que são partes do todo que é o Estado Federal.

Prevaleceu a orientação neoliberal de dominação do Estado pela economia. Essa constatação pode também ser extraída das medidas da União, todas utilizando a legalidade, para reduzir a autonomia dos entes subnacionais e interferir nas suas finanças públicas de modo negativo. Isso ocorre por meio da DRU (Desvinculação das Receitas da União), da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), da edição da lei que desonerou

do ICMS toda as exportações (LC n. 87/96) e da EC n. 95, que estabeleceu teto de gastos sociais por vinte anos.

Em todas as renegociações a União, em vez de corrigir o problema da centralização das receitas com descentralização das obrigações, assume as dívidas com os credores, mas exige o pagamento com correção monetária e juros que variam de 6% a 8%, vinculando receitas próprias dos estados, em torno de 11% em média, para o ressarcimento mensal do governo central, com possibilidade de retenção de tais valores nos Fundos de Participação e a exigência de complementação, quando necessário. Sanções foram consignadas nos contratos de renegociação, como a proibição de receber transferências voluntárias. Na segunda e na última renegociação exigiu privatizações de bancos estaduais e de empresas estatais, interferindo de forma indevida na autonomia dos entes subnacionais.

Nada disso resolveu o problema dos *deficits* dos estados, porque estes decorrem do excesso de obrigações e não necessariamente da má gestão ou da corrupção, que também existem.

Sem solução, a dívida pública dos estados e também da União está sendo postergada para as futuras gerações, sem qualquer benefício associado, como uma educação de melhor qualidade, investimentos em infraestrutura ou a redução da desigualdade social e regional.

A crise do federalismo brasileiro é a crise do Estado Social Fiscal, pela dominação de grupos econômicos e pela implantação da política neoliberal que reduz o Estado.

A Alemanha consegue melhor que o Brasil manter seu federalismo com centralização, porque mantém o Estado Social, promove equalização, ou assume obrigações, mantendo as *landes* equilibradas. A Espanha é Estado Unitário Social, tem uma eficiente descentralização e procura colocar o bem-estar acima de interesses econômicos.

Para contornar a crise do Estado e do federalismo é preciso voltar a Aristóteles, que defendia a virtude através da microética individual como o objetivo a ser alcançado para a felicidade de todos na cidade (Estado).

A ética, a justiça, a democracia, a igualdade a liberdade e a busca da felicidade devem ser o objetivo do Estado Social. O ser humano tem de ser o centro da atenção do Estado e não o econômico, que, embora importante na sociedade, não pode prevalecer quando os direitos sociais estão sendo prejudicados.

Althusius, quando escreveu os fundamentos do federalismo, na *Política*, na Idade Moderna, desloca o foco do indivíduo para as comunidades orgânicas, porque entende que é no povo que reside a soberania popular e a política é a arte de unir as pessoas para uma vida social comum. Alerta para a importância das decisões públicas na administração da

comunidade, porque o gestor (magistrado) deve buscar o bem-estar de todos, respeitando a liberdade, visando à defesa e aos benefícios da vida comunitária, agindo com moderação, evitando as desvantagens. Quanto às leis, recomenda apenas a edição de boas leis, que respeitem direitos antigos, que sejam equitativas e úteis, eficazes, respeitadas e cumpridas. As boas leis são a alma da comunidade e responsáveis pela sua manutenção.

É preciso repensar, como os comunitaristas, que se opõem ao neoliberalismo, a noção de racionalismo individual para substituí-la pela racionalidade comunitária, que acolhe a noção de justiça intergeracional. Todos somos iguais, e isso significa que temos de nos reconhecer como seres humanos que têm as mesmas necessidades, sentimentos e almas. No plano político, a igualdade corresponde à sociedade e ao Estado livre de dominação, onde haja justiça distributiva, preocupação com o bem-estar e com a felicidade de todos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Federação. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 109 -110.
- ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Competição fiscal: uma visão panorâmica. *In*: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo Campos; IBRAHIM, Fábio Zabitte; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital (org.). *Estudos de federalismo e guerra fiscal*. Rio de Janeiro: Gramma, 2011. v. 1.
- ALTHUSIUS, Johannes. *La política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003 (Uma tradução reduzida de *Política* metodicamente apresentada e ilustrada com exemplos sagrados e profanos. Prefácio de Daniel J. Elazar).
- AMARAL, Diogo Freitas do. *História do pensamento político ocidental*. Coimbra: Almedina, 2018.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de António de Castro Caeiro. 6. ed. Lisboa: Quetzal, 2019.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 3. ed. Lisboa: Nova Veja, 2019.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BANOND, Isabel. *História das ideias políticas*. Cascais: Principia, 2014.
- BARBOSA, Ruy. *Obras completas*. 1893. v. 20, t. 1.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 102, 2011.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (org.). *Estado federal e guerra fiscal: uma perspectiva jurídico-filosófica*. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 4.
- BENTO, Inês Pisco. Da descentralização administrativa à fragmentação funcional: contributo para a análise da provisão pública da educação. *Scientia Iuridica*, Braga: Universidade do Minho, t. XL, n. 327, set./dez. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. 21. tir. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. Prefácio Celso Lafer. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria generale del diritto*. p. 118-128.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. v. 1.

BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2003.

BORGES, Bráulio de Lima. *Sustentabilidade e limites de endividamento público: o caso brasileiro*. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/PremioTN.2006. p. 5-6. Acesso em: 30 nov. 2019.

BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BORGES, José Souto Maior. *Isenções tributárias*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

BUJÁN, Antonio Fernández. *Derecho público romano*. 21. ed. Pamplona: Aranzadi; São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2018.

CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

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

CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

CARVALHO, Deusvaldo. *LRF: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASSESSE, Sabino. *A crise do Estado*. Tradução de Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes Editora, 2010.

CONDE, Enrique Álvarez; AUSINA, Rosario Tur. *Derecho constitucional*. 8. ed. Madrid: Anaya, 2018.

CONTI, José Mauricio. Comentários aos arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

COOLEY, Tomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2002.

CRUZ, José Neves. *Economia e política: uma abordagem dialética da escolha pública*. Coimbra: Coimbra Ed., 2008.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAVID, Isabel. *Do federalismo à federação ou a inconciliabilidade entre pensamento e ação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

D'OLIVEIRA MARTINS, Guilherme Waldemar. *A despesa fiscal e o orçamento do estado no ordenamento jurídico português*. Coimbra: Almedina, 2004.

EDGEWORTH, F. Y. *Papers relating to political economy*. London: Macmillan, 1925.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. Colaboração de Sergio Fausto. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2015.

FERNÁNDEZ, Javier Martín; MÁRQUEZ, Jesús Rodríguez. *Manual de derecho financiero y tributario local*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: RT, 2011.

FRIEDRICH, Carl J. *Trends of federalism in theory and practice*. London: Pall Mall Press, 1968.

GABARDO, Emerson; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Individualismo fiscal e solidariedade: a difícil harmonia no federalismo competitivo brasileiro. In: DERZI, Mizabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (org.). *Estado Federal e guerra fiscal: uma perspectiva jurídico-filosófica*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2015. v. 4. p. 43-67.

GASTALDI, José Petrelli. *Elementos de economia política*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIDE, Charles; RIST, Charles. *História das doutrinas econômicas: desde os fisiocratas aos nossos dias*. Tradução de Eduardo Salgueiro. Rio de Janeiro: Alba, 1941.

GINER, Luis Alfonso Martínez. La ordenación constitucional del gasto público en España. In: SÁNCHEZ, Ángel Galán; ZAMORA, Juan Manuel Carretero (coord.). *El alimento del Estado u la salud de la Res Publica: orígenes, estructura y desarrollo del gasto público en Europa*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

GÓMEZ, Antonio-Martín Porras. *La gobernanza multinível del gasto público europeo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003.

HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*. Prefácio de João Carlos Spada. Tradução de Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *O sistema da vida ética*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2018.

HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e pacto federativo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução de Fernando de Los Ríos. 4. reimp. México: FCE, 2017.

LA BOÉTIE, Étienne de. *Discurso sobre a servidão voluntária*. Tradução e prefácio de Manuel João Gomes. 3. ed. Lisboa: Antígona, 2016.

LAGEMANN, Eugenio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LAGO, Miguel Ángel Martínez; MORA, Leonardo García de la; CID, José Manuel Almudí. *Lecciones de derecho financiero y tributario*. 13. ed. Madrid: Iustel, 2018.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español: instituciones*. 25. ed. Madrid: Marcial Pons, 2006.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*. 24. ed. Barcelona: Marcial Pons, 2004. v. I.

LEMBO, Carolina Maria. *O federalismo e suas variantes: do modelo norte-americano à União Europeia*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

LUQUE, Elisa I. Garcia. Descentralización de las fuentes de financiación de las CC.AA. régimen común. In: DÉGANO, Isidoro Martín; GARCÍA, Gerardo Menéndez; GARCÍA, Antonio Vaquera (org.). *Estudios de derecho financiero e tributario en homenaje al Profesor Calvo Ortega*. Madrid: Lex Nova, 2005.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições ao federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

MACINTYRE, A. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* Tradução de Marcelo Pimenta Marques [de *Whose justice, wich rationality?* London: Duckworth, 1988]. São Paulo: Loyola, 1991.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais* (on line version), Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, ISSN 2359-5639. Epub. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MARTÍNEZ, Soares. *Economia política*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

MEDEIROS, Mário Winícius Carneiro. *Município brasileiro: das raízes ao século XXI*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

MELO, José Eduardo Soares de. Incentivos fiscais de ICMS: aspectos críticos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Incentivos fiscais: questões pontuais na esfera federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Censo Escolar 2017*. Notas estatísticas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília-DF, janeiro de 2018.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2014. v. II, t. II: Direitos fundamentais.

MORA, Leonardo García de la; LAGO, Miguel Ángel Martínez. *Derecho financiero y tributario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1999.

MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 866, mar. 2002, p. 5. Disponível em: www.portalfederativo.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 1142, dez. 2005, p. 1. Disponível em: www.portalfederativo.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

MORAIS, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Conrad Adenauer, 2001 (Série Pesquisas, n. 22).

MORENO, Alejandro Menéndez. *Derecho financiero y tributario: parte general*. 18. ed. Navarra: Civitas; Thomson Reuters, 2017.

MOSSÉ, Claude. *Péricles: o inventor da democracia*. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976. v. 1.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. 2. ed. São Paulo: Campus, 1980.

NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). *Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2014.

NABAIS, José Casalta. *Contratos fiscais: reflexões acerca da sua admissibilidade*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2009.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, out./dez. 2008.

NEAL, Larry; CAMERON, Rondo. *História económica mundial: desde el paleolítico hasta el presente*. Tradução de Miguel Ángel Coll. 5. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016.

NEVES, Ilídio das. *Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra: Coimbra Ed., 1996.

NOGUEIRA, Jozélia. Dívida pública e federalismo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito, 2010.

NOGUEIRA, Jozélia; CONTI, José Mauricio. Planejamento de longo prazo e a justiça intergeracional. *Revista Internacional Consinter de Direito. Estudos Contemporâneos*, Porto: Juruá, ano IV, n. VII, 2º sem. 2018.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Tradução de Vitor Guerreiro. Introdução de João Rosas. Lisboa: Edições 70, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

PENHA CYSNE, Rubens; SOBREIRA, Rogério (coord.). *Ajustes fiscais: experiências recentes de países selecionados*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA, César Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

PEREIRA, Paulo Trigo. *Regionalização, finanças locais e desenvolvimento*. Comissão de apoio à reestruturação do equipamento e da administração do território. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Lisboa, 2008.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes. *Economia e finanças públicas*. 4. ed. Lisboa: Escolar, 2012.

PÉREZ, Miguel Ángel Aparicio. *La función del derecho constitucional*. Selección de obras. Barcelona: Atelier, 2013.

PIGNATELLI, José Miguel Martínez-Carrasco. *Derecho financiero e tributario I*. 3. ed. Madrid: Reus, 2016.

PIGOU, A. C. *A Study in public finance*. 3. ed. London: Macmillan, 1951.

PIOLA, Sergio Francisco; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017. *Texto para Discussão*, n. 2.439, Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2018.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio. *Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil, economia e sociedade*. Campinas: Unicamp, 1999.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, 2000.

QUERALT, Juan Martín; SERRANO, Carmelo Lozano; LÓPEZ, José M. Tejerizo; OLLERO, Gabriel Casado. *Curso de derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, 2017.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Paulo Pinto Correia. Lisboa: Editorial Presença, 2017.

REYES, Manuel Aragón; RENEDO, César Aguado. *Organización general y territorial del Estado*. 2. ed. Pamplona: Civitas. 2011. t. II: Temas básicos de derecho constitucional.

ROCHA, José Alexandre. *Modelos de provisão e financiamento na educação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

ROSA SILVA, Isabela Fonte Boa. Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 3, jun. 2002. Disponível em: www.esaf.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

ROYO, Enrique Gómez. *Las sedes históricas de la cultura jurídica europea*. Valencia: Tirant to Blanch, 2010.

ROYO, Javier Pérez. *Curso de derecho constitucional*. 14. ed. revisada por Manuel Carrasco Durán. Madrid: Marcial Pons, 2014.

ROZENZWEIG, Franz. *Hegel e o Estado*. Tradução de Ricardo Timm de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008.

RUBINSTEIN, Flávio. Promoção da equalização fiscal no federalismo brasileiro: o papel dos fundos de participação. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, nov. 1954. p. 387-389.

SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Princípios, elementos e conceito do estado federal. In: RAMOS, Dirceo Torrecillas (coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

SCHITTINI, Pedro R. N. Competição fiscal e análise econômica do Brasil. In: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zabitte; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital (org.). *Estudos de federalismo e guerra fiscal*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017. v. 2. p. 219-232.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Teoria e prática das isenções tributárias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. revista e atualizada até a EC 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

SOUSA, Caio César Soares de. *O município no federalismo de cooperação: a possibilidade de realização dos direitos sociais e a execução das transferências intergovernamentais*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

STIGLITZ, Joseph; KRUGMAN, Paul; PIKETTY, Thomas. *Debate sobre a desigualdade e o futuro da economia*. Tradução de Luís Manuel Boavida. Lisboa: Relógio D'Água, 2015.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. As proporções do individualismo fiscal dos indivíduos nas guerras fiscais entre os entes da Federação: o afastamento da solidariedade e da justiça distributiva. In: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zabitte; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital (org.). *Estudos de federalismo e guerra fiscal*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. Disponível em: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Livro 1: Leis e costumes.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE*, Belo Horizonte, n. 5, 2014.

VOGEL, Klaus. Die Abschichtung von Rechtsfolgen im Steurrecht. *Steuer und Wirtschaft*, m. 2. p. 97-121.

WALZER, Michael. *As esferas da justiça*: em defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução de Nuno Valadas. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*. Institute of Intergovernmental Relations. McGill-Queen's University Press, 2008.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 2015. v. 1.

XIMENES, Salomão Barros. Vinculação de recursos e desequilíbrios no financiamento da educação: potencialidades e limites da ação supletiva e redistributiva da União com o fim gradativo da DRU. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal*: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 385-405.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.