

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.

1. FEDERALISMO – REVISÃO TEÓRICA

1.1 O Estado e sua organização política – federalismo político, surgimento e crise

Aristóteles defendia a virtude por meio da microética individual como o objetivo a ser alcançado para a felicidade de todos na cidade. Explicava que a diferença entre oligarquia e democracia eram a riqueza e a pobreza. Se o poder é exercido em favor da riqueza, trata-se de oligarquia; se são os pobres que governam, trata-se de democracia. Porém, a riqueza é de poucos, os pobres são numerosos, mas a liberdade é de todos, sendo essa a razão pela qual uns e outros almejam o poder. Ambos os regimes, oligárquico e democrático, defendem uma concepção de justiça que é apenas relativa. Os homens se reuniram em comunidades em razão das riquezas, das trocas, dos lares e famílias, do lazer, associando-se para uma vida boa, para a felicidade.¹ *A justiça concentra em si toda a excelência*, porque pode e deve ser utilizada por todos e para todos.²

Entendia esse filósofo que justiça é igualdade e que a justiça política é a igualdade e a autossuficiência das comunidades entre homens livres, determinada pela lei escrita. A lei é que governa, inclusive o governante, que, quando é justo, só deseja o que lhe é devido, governando em prol dos outros.³

Aristóteles pensava no outro e tratava a felicidade como projeto essencial do ser humano.

Os Estados modernos acabaram se formando mediante transformações que aconteceram internamente em razão de movimentos revolucionários pela separação e formação de novos Estados, unindo povos de diferentes culturas e afinidades que passaram a constituir uma unidade política. Foi assim nas revoluções inglesa (século XVII), francesa e americana (século XVIII), no término do reino alemão e na formação das unidades alemã e italiana (início do século XIX). Os direitos fundamentais são a base dos novos Estados marcados pela unidade, comunidades organizadas cujas funções são desempenhadas por órgãos dispostos conforme suas Constituições, com limitações jurídicas rigorosas entre a

¹ ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 3. ed. Lisboa: Nova Veja, 2019. p. 215-217 (30) e 221 (40).

² ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Castro Caeiro. 6. ed. Lisboa: Quetzal, 2019. p. 119, I, 30.

³ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, cit., p. 131-132; VI.

comunidade e seus membros. São características fundamentais do novo Estado a unidade, sua organização constitucional e a autolimitação do Estado em face do indivíduo.⁴

Étienne de La Boétie já defendia, no século XVI, que o Estado existe para dividir a sociedade, e com isso termina a liberdade e começa a servidão. O Estado institucionaliza a servidão quando o indivíduo abre mão de sua liberdade para ser protegido pelo Estado. Toda e qualquer sociedade dividida é uma sociedade de servidão.⁵

A ideia de Estado, inaugurada por Maquiavel,⁶ recebe a sua normatização por meio do *contrato social*, que, de acordo com a doutrina de Suárez e Hobbes, é justificado na *monarquia absoluta*; de acordo com Locke e Montesquieu, tem fundamento no *primeiro liberalismo*; com Rousseau, o contrato pode gerar uma *democracia republicana e igualitária*. Para outros autores, o contrato social é o fundamento do *capitalismo* na fase do Estado Liberal.⁷

Kant, em 1765, inaugura uma nova fase como fundador da crítica da razão pura e prática com sua obra *Os fundamentos da metafísica dos costumes*. Para Kant, a melhor forma de governo é aquela que garante a ordem jurídica e não aquela onde é mais agradável viver. O problema central da vida política está na administração da liberdade pela lei, porque esse pensador entendia todos os seres humanos livres, sendo a liberdade o supremo direito humano ao lado dos demais. A ordem legal deve apenas reconhecer os direitos humanos e defendê-los, porque são inatos. A função da lei é limitar a liberdade. Entendia que, no exercício da cidadania baseada na liberdade e no direito, só as obrigações legais seriam passíveis de regulação, e seu cumprimento se dá para ficar em paz com os outros ou por receio da punição. O Estado kantiano abandona a política finalista da ética de Aristóteles, promove uma ruptura com o utilitarismo que surge e coloca a ética das normas como doutrina moral de alto valor.⁸

⁴ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução de Fernando de Los Ríos. 4. reimp. México: FCE, 201. p. 313.

⁵ LA BOÉTIE, Étienne de. *Discurso sobre a servidão voluntária*. Tradução e prefácio de Manuel João Gomes. 3 ed. Lisboa: Antígona, 2016. p. 67. O autor entende que o Estado nada mais é que a extensão da relação de poder, o aprofundamento da desigualdade entre os que mandam e os que obedecem (p. 70). Não desconhece que a essência do Estado não é uniforme em todas as formações estatais, mas em todas os homens obedecem não porque são forçados ou constrangidos, não por medo da morte, mas o fazem voluntariamente (p. 72). O homem sem liberdade é desnaturado, mas ainda livre, porque escolheu a alienação. Esse é um homem novo, porque a liberdade deu lugar à servidão (p. 73).

⁶ BANOND, Isabel. *História das ideias políticas*. Cascais: Principia, 2014. p. 60-64.

⁷ AMARAL, Diogo Freitas do. *História do pensamento político ocidental*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 719.

⁸ PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 54-67.

Ao analisar o papel do Estado no século XVIII, Charles Gide e Charles Rist reconhecem que os fisiocratas negavam a *teoria montesquiana* de separação de poderes, criticavam a democracia grega, o federalismo (descentralização) e os regionalismos, bem como o excesso de poder dos legisladores. No entanto, não se comparavam com os anarquistas, porque queriam o máximo de autoridade e uma monarquia hereditária. Não tinham como ideal de governo a democracia, defendendo uma sociedade conservadora tanto na estrutura como no costume.⁹

Para Hegel, a vontade geral, antes de ser a soma das vontades individuais, obriga-as. Não aceita ele o contrato como origem do Estado, porque este se justifica na obrigação dos indivíduos, que ordena as vontades particulares. O Estado não conhece conceitos como bom ou mau, perfeito ou fraude, porque está acima de tudo isso; nele o mau está reconciliado consigo mesmo. Porém, Hegel avaliou que, na sua época, o Estado deixou de ser bem supremo para ceder seu lugar, na hierarquia espiritual, à moralidade, que cederá lugar à religião. Os múltiplos Estados, no plano da natureza, estão em permanente guerra, e assim o Estado ou é potência ou perde sua existência autônoma.¹⁰

A concepção negativa de Estado tem paralelo moderno em Marx, que, assim como Hobbes, entende que ele surge não para acabar com a guerra, mas para perpetuá-la pela divisão do trabalho, que mantém a desigualdade. Dessa forma, o Estado sempre representa o despotismo de uma classe em relação a outras. A divisão da sociedade em classes viabiliza o Estado como um instrumento de domínio.¹¹

Para Max Weber, o Estado revela uma relação de dominação de homens sobre homens, assim como acontecia nas associações políticas que o precederam. A diferença é que no Estado essa relação de dominação é apoiada na coação legítima, baseada no costume, no carisma ou na lei.¹²

As pessoas não se comportam de determinada forma porque as normas jurídicas exigem tal comportamento. O direito é subjetivo. O comportamento das pessoas depende da aprovação ou desaprovação dos outros e da coação. A coação jurídica é o que ampara o

⁹ GIDE, Charles; RIST, Charles. *História das doutrinas econômicas: desde os fisiocratas aos nossos dias*. Tradução de Eduardo Salgueiro. Rio de Janeiro: Alba, 1941. p. 55-56.

¹⁰ ROZENZWEIG, Franz. *Hegel e o Estado*. Tradução de Ricardo Timm de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 18-19.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. Prefácio de Celso Lafer. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 1985. p. 20-21.

¹² WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. 4 reimpr. Brasília: Ed. UnB, 2015. v. 1, p. 526.

direito objetivo garantido. Mas nem todas as ações estão sujeitas à coação, e nem todo direito é garantido.¹³

O mundo atravessa duas grandes revoluções do século XVIII ao século XX, a da liberdade e a da igualdade. No século XX o mundo vive duas outras revoluções: a da fraternidade, que tem como elemento central o homem concreto, o planeta, a ecologia e a pátria enquanto universo, e o Estado Social, que concretiza constitucionalmente os direitos à liberdade e à igualdade, alcançando os países em desenvolvimento além do mundo desenvolvido.¹⁴

O Estado, para Bobbio, não deve ser visto com base no conjunto de normas que estabelecem competências e permite o exercício do poder, inclusive para criar novas normas, como pensam Kelsen, Santi Romano e Miguel Reale. As normas de organização do Estado tornam possível que indivíduos e grupos atuem em cooperação, para um fim comum.¹⁵ Ao analisar as formas boas e más de governo, Bobbio aponta para um modelo misto, baseado em Aristóteles, Políbio, Maquiavel, Bodin, Montesquieu, Mably e Hegel, que exige o controle do poder do Estado como condição da liberdade.¹⁶

Acentua Bobbio que a história do pensamento político tem duas vertentes, com vários defensores em cada uma. A primeira se apoia no dever da obediência, e a segunda se distingue pelo direito à resistência ou à revolução. E há, ainda, a contestação, que é distinta da oposição legal e da revolução, posto que é uma atitude de crítica que vai além da ruptura e é contrária à aceitação, mas não é violenta como a resistência: é apenas ideológica.¹⁷

O Estado liberal e democrático que se instalou a partir do século XX é caracterizado pela constitucionalização do direito de resistência e revolução, acolhendo e regulamentando exigências da burguesia para delimitação do poder tradicional. O abuso do exercício do poder e o *deficit* de legitimação foram resolvidos com a legalidade e a legitimidade. O abuso do poder foi resolvido pela separação dos poderes e pela subordinação ao direito de todo poder estatal. O *deficit* de legitimação foi resolvido com a constitucionalização da oposição pela qual é permitida a formação de poder alternativo e com a investidura popular dos governantes.¹⁸

¹³ WEBER, Max. *Economia e sociedade*, cit., p. 209-210.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 29.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*, cit., p. 17. BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria generale del diritto*. p. 118-128.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*, cit., p. 20.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. 21. tir. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 132-133.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 135-137.

Em oposição ao pensamento liberal (neoliberal), surge o comunitarismo, no final do século XX, com autores inspirados nas ideias de Aristóteles e Hegel. Seus adeptos não se proclamam antiliberais, centrando seu interesse na sociedade, na comunidade e nas tradições e não mais no indivíduo. A superação da ideia do racionalismo individual pela racionalidade comunitária produz no campo da ética uma ampliação da concepção de justiça intergeracional. Defendem a regulação do mercado e não acreditam que este se autorregula. Defendem a igualdade, como Walzer, no fato de reconhecermos uns aos outros como seres humanos, membros da mesma espécie, com as mesmas necessidades, sentimentos e almas. Walzer não admite a repressão política na interpretação da igualdade, em oposição a Parkin, que representa os igualitaristas. Para esse filósofo, o objetivo do igualitarismo político é uma sociedade livre da dominação, onde nenhum bem social possa ser utilizado para aquele fim, onde haja justiça distributiva e bem-estar.¹⁹

Quanto ao Estado, Walzer defende que o poder político nos protege do despotismo, porém ele próprio pode tornar-se despótico; por essa razão é que o poder é tão desejado. O Estado precisa ser regulado e regular, precisa ser limitado e fiscalizado. É importante o poder do Estado para a justiça distributiva, para a delimitação da fronteira onde os bens sociais serão distribuídos e utilizados.²⁰

Alteram-se as relações de poder desde o final do século XX e o início do século XXI, institui-se a hegemonia de uma única superpotência, amplia-se a globalização e com ela o neocolonialismo, enquanto os países em desenvolvimento sofrem pressões que os mantêm no caos político e econômico. Suas economias, a moeda e o câmbio são arruinados, têm dificuldade de atuar no mercado internacional, sua soberania é ameaçada, tanto quanto suas constituições e os direitos sociais nelas contidos.²¹

O século XXI se inicia com a ampliação da luta entre o Estado liberal e o Estado social,²² o que gera consequências nas decisões políticas no federalismo fiscal. Os defensores do Estado forte o entendem como Estado regulador, social e distributivo, ao passo que os do Estado mínimo limitam sua atuação à proteção do contrato, da propriedade privada, contra a violência, o roubo e a fraude.²³

¹⁹ WALZER, Michael. *As esferas da justiça*: em defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução de Nuno Valadas. Lisboa: Editorial Presença, 1999. p. 14-17.

²⁰ WALZER, Michael. *As esferas da justiça*, cit., p. 269.

²¹ 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. p. 19-20.

²² Defendem o Estado mínimo: Hayek, Freedman e Nozick, enquanto Hegel, Weber, Rawls e Musgrave defendem o Estado Social.

²³ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *O sistema da vida ética*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2018; RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Paulo Pinto Correia. Lisboa: Editorial

O Estado liberal (mínimo) é justificado por Hayek na liberdade e responsabilidade do indivíduo. Faz oposição ao nacional-socialismo e ao comunismo, reputando-os totalitários e resultado de ideias reacionárias e revolucionárias da direita e esquerda do século XIX, que no século XX tiveram seu auge com o ódio à liberdade na Europa. Opunha-se ao crescimento do controle governamental sobre a vida social e econômica. Os críticos de Hayek o acusam de defender um capitalismo selvagem (neoliberalismo), porque ele defendia o mercado acima de tudo, embora não o considerasse *neutro*. Hayek justificava sua opção com base na cultura clássica de Atenas e Roma e na tradição judaico-cristã, fundamentos para o governo limitado, o comércio livre e o livre empreendimento.²⁴ Austríaco de nascimento, suas ideias não foram aceitas em seu país natal.

Com influência aristotélica e kantiana, John Rawls, em meados do século XX, desenvolve a *Teoria da Justiça* com dois objetivos principais: a dignidade e o senso de justiça nas pessoas e uma forte estabilidade social. Entende que a justiça como equidade será mais eficaz se houver sociabilidade, pois a sociedade bem ordenada é uma comunidade de comunidades, utilizando a ética das virtudes como pressuposto.²⁵

Rawls defende a justiça como legalidade, compatibiliza a ordem moral com a jurídica e afirma que a mais importante forma de felicidade é a sociedade justa e virtuosa. Sua teoria alinha as teses contratualista e naturalista, apoiando-se na sociabilidade da natureza humana, no sentido aristotélico.²⁶

Na mesma linha de Hayek, Nozick defende o Estado mínimo e critica o Estado social e distributivo, defendido por John Rawls²⁷ na obra *Uma teoria da justiça*. Não concordava com a *justiça social* defendida por Rawls, e formulou sua teoria com base nos direitos individuais de propriedade, que impediriam todas as formas de redistribuição. Opunha-se ao Estado social para exigir um Estado mínimo com postulados semelhantes à teoria de Hayek de proteção da propriedade privada. Nozick entende que qualquer Estado mais abrangente violaria o direito das pessoas de não serem obrigadas a fazer certas coisas e, portanto, não se justificaria.²⁸

Presença, 2017; NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Tradução de Vitor Guerreiro. Introdução de João Rosas. Lisboa: Edições 70, 2019; 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; ROZENZWEIG, Franz. *Hegel e o Estado*, cit.

²⁴ HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*, cit., p. X-XIII.

²⁵ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Vide: PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*, cit., p. 84-86.

²⁶ PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*, cit., p. 84-86.

²⁷ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Carlos Pinto Correia, cit.

²⁸ NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*, cit., p. VIII-XV.

O Estado fiscal social se consolida após as duas guerras mundiais do século XX, fundado nos tributos, em oposição ao Estado patrimonial ou empresarial, com o intuito de reconstruir as nações envolvidas nos conflitos, preservar a paz e prestar serviços públicos para o bem-estar de todos.²⁹

A crise do Estado no século XX começa com um argumento de grupos transnacionais e sindicatos questionando a soberania de alguns países. Posteriormente, a crise teve como significado a criação de organismos internacionais, que passaram a interferir na soberania dos Estados. O terceiro motivo refere-se ao fato de que os serviços públicos não atendiam mais às expectativas dos cidadãos. Mais recentemente, a crise do Estado é associada com as privatizações e concessões voltadas para a redução das atividades estatais, entrega de patrimônio público e direito de exploração de recursos naturais aos privados. Atualmente, a crise do Estado está associada à perda de unidade interna e de soberania.³⁰

Musgrave é muito objetivo quando analisa a questão do Estado mínimo. Entende que reduzir o Estado para deixar as decisões a cargo do setor privado, da *mão invisível* do mercado, não é o aspecto principal do problema. O mais importante é que o mecanismo do mercado não é capaz de desempenhar sozinho todas as funções econômicas. A atuação do Estado é necessária para guiar, corrigir e complementar esse mecanismo em vários aspectos. O tamanho apropriado do setor público é bastante elevado e não pode se reduzir a uma questão ideológica, porque decorre de uma questão técnica. As medidas fiscais do Estado tem três funções principais, que serão neste estudo melhor desenvolvidas: função alocativa (fornecimento de bens públicos), função distributiva (distribuição de renda e riqueza) e função estabilizadora (uso do orçamento público para manter elevado nível de emprego, crescimento econômico e estabilidade).³¹

O federalismo financeiro de cooperação, como no Brasil, coaduna-se mais com o Estado forte, que é o Estado social. O Constituinte 1988 no Brasil optou expressamente pelo Estado Social de Direito, democrático e prestador de serviços públicos, responsável pela redução das desigualdades regionais, seguridade social, educação e pleno emprego. A autonomia dos entes da federação depende da distribuição equitativa de recursos públicos, tributários especialmente, para o cumprimento das obrigações constitucionais sociais.

²⁹ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 191.

³⁰ CASSESSE, Sabino. *A crise do Estado*. Tradução de Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes Editora, 2010. p. 13-14.

³¹ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Campus, 1980. p. 5-6.

Os Estados, por razões de ordem social, política ou econômica, associam-se para a cooperação ou a associação internacional, formando alianças sem a exigência da criação de órgãos comuns para a execução dos seus acordos. No entanto, quando os Estados se associam na forma política de Confederação é instituído um órgão político (diplomático), com representantes de cada Estado, para as decisões de interesse comum. Todos conservam sua soberania. Na Federação ocorre a associação de estados-membros que abrem mão da soberania em favor do centro superior de decisão política, mantendo, no entanto, sua autonomia. Essa autonomia garante a independência dos estados-membros e é o que distingue a federação das outras formas de associação entre Estados, nas quais os fatores da divisão política tendem a prevalecer sobre os da unidade.³²

Na federação as pessoas se unem por laços culturais, territoriais, religiosos e estão todas sujeitas às leis que regulam essa sociedade política e socialmente organizada.

Na forma unitária de Estado o poder central é a cúpula e o núcleo do poder político. Na forma federal há, pelo menos, dois centros de poder político autônomos.³³

Em ambas as formas de Estado, unitário ou federal, pode haver descentralização financeira. No primeiro prevalece a centralização, no segundo a descentralização.

São países unitários China, Japão, França, Itália, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha e Reino Unido. Nesses países tanto são diversos os governos multiníveis quanto o grau de descentralização.³⁴

Os países que adotam o modelo federal assumem duas formas: 1) federalismo *dual*, em que os governos nacional (central) e estaduais (infraestaduais) têm competências definidas e autoridade independente nessas áreas de atuação. Podem atuar de forma coordenada pelo governo central ou não (nesse caso, atua primeiro o governo central e depois o governo infraestadual); 2) federalismo *cooperativo*, no qual as competências são partilhadas ou sobrepostas, e ambos os níveis de decisão têm responsabilidades iguais na federação, podendo atuar conjuntamente. Estados Unidos e Brasil adotam o federalismo cooperativo, mas aquele o faz no modelo de autoridade sobreposta e este não.³⁵

³² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. v. 1, p. 218.

³³ 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. p. 15 (p. 15-34). No mesmo sentido: DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 254.

³⁴ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*. 3. ed. rev. Coimbra: Almedina, 2018. p. 24.

³⁵ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 25. Vide também FRIEDRICH, Carl J. *Trends of federalism in theory and practice*. London: Pall Mall Press, 1968.

A influência do governo central difere entre os países que adotam o federalismo. É significativa e forte essa influência na Austrália, Índia, México e Paquistão. É moderada, mas ainda forte, na Alemanha, Nigéria e Estados Unidos. É fraca no Brasil, Canadá e Suíça.³⁶ No caso do Brasil, estudaremos como o governo central interfere nos entes subnacionais.

Apesar de a estrutura federal representar um sentimento forte para a descentralização política, um movimento *centrífugo* que corresponde à perda de influência do estado central e ao aumento dos poderes dos estados-membros, na prática nem sempre é isso que se observa. Há Estados federados onde os elementos descentralizadores (políticos, administrativos e financeiros) são ainda menores do que em Estados unitários – caso da Índia e da Espanha.³⁷

O federalismo, embora apresentado como uma invenção norte-americana,³⁸ teve experiências anteriores na Confederação Suíça e das Províncias Unidas da Holanda, onde prevalecia a noção de uma nova comunidade inclusiva, dos cidadãos de todos os estados. Nessa experiência a federação não foi percebida como uma liga de estados.³⁹

No tocante à repartição de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), as federações também não são iguais. Nos países de tradição anglo-saxônica, cada nível de governo concentra na mesma área os poderes executivo e legislativo (EUA, Canadá e Austrália, sendo também o caso do Brasil). Nos países europeus nem sempre os poderes executivo e legislativo estão na mesma área (Suíça, Alemanha e Áustria), o que implica que a legislação comum seja expedida em âmbito federal para ser executada pelos estados, com as devidas adaptações regionais ou locais.⁴⁰

As federações variam quanto às unidades que as compõem. Geralmente são dois centros de poder, o federal (central) e o regional (ou infraestadual), mas se pode também inserir terceiras unidades locais (municípios), como no caso do Brasil, cuja federação é composta da União (central), estados e Distrito Federal (infraestadual) e municípios (locais).

Quanto ao fato de os municípios no Brasil representarem unidades federativas autônomas e integrantes da Federação, discorda parcela minoritária da doutrina, porque, embora tenham competências próprias e autonomia, não têm representação política na União, como os estados-membros.⁴¹

³⁶ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 25.

³⁷ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 26-27.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 131.

³⁹ FRIEDRICH, Carl J. *Trends of federalism in theory and practice*, cit., p. 11.

⁴⁰ WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3. ed. Institute of Intergovernmental Relations: McGill-Queen's University Press, 2008. p. 30.

⁴¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 105.

Quanto à distribuição de poderes entre os níveis de governo, podem ser exclusivos, concorrentes, partilhados e residuais.

No tocante às áreas de atuação, podem ser próprias, exclusivas, partilhadas ou concorrentes.⁴²

Nem sempre se diferenciam poderes partilhados e concorrenciais, como o faz Watts, para quem existe uma diferença sutil entre eles. A concorrência implica que a atuação dos governos infraestaduais pode suprir e dispensar a atuação do governo central. O governo central, nesse caso, até pode atuar, mas somente em casos cujo assunto tenha relevância federal. Essa interpretação está associada ao princípio da subsidiariedade. Os poderes partilhados são aqueles que devem ser executados por todos os entes da federação.⁴³

1.2 O federalismo fiscal

O federalismo fiscal difere do federalismo político, que, como vimos, estuda o modelo de Estado Federado, enquanto forma política de Estado – a Federação – que tem como característica a união de entes públicos, todos dotados de autonomia política e federativa.⁴⁴

No federalismo fiscal interessa analisar a descentralização, as competências dos entes públicos, assim entendidas como as medidas de poder de cada órgão em relação a outros órgãos do Estado, o exercício desse poder em determinadas matérias, inclusive a tributária, responsável pelas receitas, segundo as normas constitucionais e legais vigentes,⁴⁵ e a distribuição das receitas para garantir a autonomia dos entes que compõem a federação e o cumprimento das obrigações legais.⁴⁶

É importante avaliar o âmbito de atuação válido de cada ente público em relação aos demais, ou em relação aos outros entes aos quais o ordenamento jurídico confere poderes de Estado na atividade financeira. O estudo do poder financeiro e a distribuição desse poder entre os entes do Estado é indispensável para o estudo do ordenamento financeiro positivo. Assim, a teoria das fontes materiais do Direito está intimamente relacionada com a teoria do poder financeiro. A atuação do poder financeiro pode ser analisada em dois planos: o abstrato

⁴² CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 24-31.

⁴³ WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*, cit., p. 88.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 99.

⁴⁵ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español: instituciones*. 25. ed. Madrid: Marcial Pons, 2006. p. 65.

⁴⁶ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 24.

e o concreto. O abstrato em relação a uma coletividade de sujeitos indeterminados em face de quem se desenvolve. O concreto significa a edição das normas jurídicas para regular as receitas e os gastos públicos ou a aplicação efetiva dessas normas jurídicas. No plano abstrato estão os órgãos do Poder Legislativo, de onde emanam as leis, mas também pode decorrer da própria Administração, que tem poderes para ditar normas jurídicas subordinadas à lei, para o desenvolvimento de suas atividades financeiras no exercício de seu poder regulamentar.⁴⁷

A Administração tem faculdades, poderes e direitos subjetivos em face de outros sujeitos de direito, em face dos administrados e a quem o ordenamento jurídico coloca em suas correspondentes situações jurídicas de poder. Nesse caso, o Estado-Administração ocupa posição igual à dos demais sujeitos de direito porque todos são destinatários do mesmo ordenamento e a ele devem sujeitar-se em sua atuação. Mas a Administração pública deve agir sempre no interesse da comunidade, para satisfação do interesse público, coletivo e superior aos interesses particulares de cada administrado. É essa ideia de superioridade que justifica o fato de o ordenamento jurídico contemplar a Administração com faculdades e poderes extraordinários, exorbitantes, excepcionais, distintos dos que se atribuem aos particulares. Os poderes exorbitantes são para cumprir deveres exorbitantes, ou públicos. Essa ideia de poder-dever tem fundamento no conceito das funções públicas. No entanto, nem sempre a Administração estará nessa posição; casos há em que estará em situação de igualdade com os particulares, geralmente quando as normas que se aplicam são de Direito Privado.⁴⁸

A descentralização financeira vem ganhando destaque na atualidade, na medida em que os governos infraestaduais estão assumindo mais obrigações, executando mais despesas, investimentos e contribuindo mais para a arrecadação das receitas. O mesmo não ocorre com os poderes locais (municípios), que são muito mais dependentes das transferências de receitas do governo central. Os níveis de descentralização variam muito, não havendo um padrão ou uniformidade.⁴⁹

⁴⁷ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*, cit., p. 65-66.

⁴⁸ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*, cit., p. 66-68.

⁴⁹ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 32-33.

2. O FEDERALISMO NO CONTEXTO HISTÓRICO

Estudar a história é essencial para o estudo da ciência jurídica, porque as teorias doutrinárias orientam as leis nas diversas fases e em determinados momentos da sociedade, sendo o resultado da evolução do pensamento e da ação dos indivíduos e dos Estados.⁵⁰

2.1 As origens do federalismo na antiguidade

O federalismo como estrutura social de poder não é instituto recente, e reputamos importante entender como esse instituto se desenvolve ao longo da história até os dias atuais, superando obstáculos e problemas que surgiram nas diversas sociedades em que se manifestou.

O embrião do federalismo pode ser percebido na Grécia antiga, onde as cidades-estado helênicas uniram-se, visando à proteção e conservação dos interesses comuns culturais, religiosos e da unidade existente.⁵¹

Não havia nas cidades-estado helênicas uma unidade político-administrativa, com concentração de poder; cada uma preservava sua soberania. A aliança entre as cidades-estado se dava mais pela moral e pela cultura, sendo o início da confederação.⁵²

As cidades-estado gregas desenvolveram uma nova forma de governo empregando princípios de mercado para comprar alimentos e matéria-prima de aldeias vizinhas e distantes. Fabricavam bens e os vendiam utilizando moedas de prata, realizavam trocas. Estabeleceram postos avançados nas cidades com as quais tinham relações comerciais e nelas armazenavam bens. A certa altura as cidades-estado se uniram no grande porto de Naucratis, no delta do Nilo, para comercializar e manter estoques de mercadorias itinerantes, bem como construíram alojamentos para seus mercadores e templos para adoração dos deuses. Espalharam essa estrutura por todo o Mediterrâneo oriental, pelo Mar Negro e chegaram até a Sicília. A defesa das cidades-estado era feita por soldados camponeses que tinham sua própria equipe e armas, mas não podiam ser escravizados. Mantinham suas terras

⁵⁰ NEVES, Ilídio das. *Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra: Coimbra Ed., 1996. p. 147.

⁵¹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições ao federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 15.

⁵² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, cit., p. 131.

para trabalhar, e nos períodos de lutas para defesa das cidades-estado recebiam uma espécie de pagamento na moeda da cidade que defendiam.⁵³

A Ágora era a praça pública onde os cidadãos se reuniam em assembleia e também servia como mercado onde os comerciantes montavam suas bancas para a venda das mercadorias. No século V a.C., em Atenas, Péricles se elegeu *estratego*, uma espécie de magistrado que tinha dupla função: conduzir as operações militares e administrar politicamente a cidade. Para esse cargo Péricles foi reeleito quinze vezes. Havia dez estrategos eleitos anualmente, chamados de *sofistas*.⁵⁴

Por volta de 481 a.C. as cidades-estado gregas se uniram para defender-se dos bárbaros e dos persas, firmando um tratado perpétuo que tinha dois objetivos: a defesa pela luta contra os bárbaros e o compromisso das cidades-estado na defesa mútua ante a máquina de guerra dos persas. Comandados por Péricles, venceram a guerra contra os persas em 479 a.C., consolidando Atenas como uma potência marítima única que passou a controlar o comércio pelo mar. Essa vitória repercutiu na vida política dos gregos e deu origem a uma consciência coletiva, de união para a liberdade, prosperidade e dignidade.⁵⁵

Péricles governou por trinta anos e durante seu governo estabeleceu os princípios constitucionais da *polis*. Defendia a democracia como seu regime de governo e como exemplo para todos, porque não era um governo de poucos, mas de muitos. Seu governo garantia igualdade de direitos, especialmente para os pobres (*arraia-miúda*), nas questões privadas e participação da opinião pública nos assuntos públicos. Considerava a riqueza um meio e não um fim e incentivava a participação nos assuntos públicos como uma virtude dos honestos. O ideal republicano para Péricles era a lei pública, entendida como proveniente da vontade da maioria e a liberdade como a submissão à lei voluntariamente, porque o povo romano nascera para ser livre, o que considerava a causa da grandeza de Roma.⁵⁶

O imperialismo passou a ser usado na época para expressar a autoridade exercida por Atenas nas guerras contra os persas, porque os aliados lhes deram amplos poderes, uma vez que tinham aversão ao serviço militar.

⁵³ NEAL, Larry; CAMERON, Rondo. *História económica mundial: desde el paleolítico hasta el presente*. Tradução de Miguel Ángel Coll. 5. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016. p. 47.

⁵⁴ MOSSÉ, Claude. *Péricles: o inventor da democracia*. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade. 2008. p. 9, 72, 247-248.

⁵⁵ ROYO, Enrique Gómez. *Las sedes históricas de la cultura jurídica europea*. Valencia: Tirant to Blanch, 1010, p. 145-147.

⁵⁶ BUJÁN, Antonio Fernández. *Derecho público romano*. 21. ed. Pamplona: Aranzadi; Thomson Reuters, 2018. p. 107-108.

Essa união das cidades-estado ficou conhecida como *liga de Delos*. Para custear as guerras que seguiram foi criado o primeiro tributo, denominado *foro*, que era administrado pelos magistrados e por tesoureiros dos helenos. Como as cidades-estado gregas eram autônomas, tudo era decidido em deliberações comuns. Com as receitas dos tributos pagos pelos aliados cresceu muito a frota ateniense.⁵⁷

Podemos considerar esse período o embrião do federalismo financeiro.

No Império Romano também se podem perceber traços federalistas, além daqueles que já existiam nas cidades-estado gregas incorporadas, na figura do *foedus*, que consistia em um tratado com os povos do Lácio e da Itália para manutenção da paz e ajuda mútua.⁵⁸

Há quem identifique a federação nas tribos israelitas no século XIII a.C., onde havia uma única instituição política para unir o povo. Embora essa união fosse mais de cunho religioso, havia um laço federativo, segundo informações contidas na Bíblia. Essa federação ou confederação teve longa existência, alterando no tempo sua configuração sociocontratual entre as tribos até que se implementou o sistema monárquico.⁵⁹

Há quem identifique o federalismo na família que une indivíduos ligados por laços de sangue ou de afeto; no povoado como uma federação ligada por vínculos de parentesco, vizinhança ou identidade de indústria; no município ou comuna como federação de lugares, onde as pessoas são unidas pela proximidade, interesses, costumes comuns, raça ou língua, constituindo o povo. A nação seria a federação dos povos, amigos ou inimigos, que vivem no mesmo território, ligados por questões culturais, convivência, comércio recíproco, línguas semelhantes.⁶⁰

2.2 O federalismo e o surgimento do Estado

O surgimento do Estado é fruto do consentimento das pessoas e da justificação da sua existência. No final da Idade Média a ideia de Estado é aperfeiçoada pelas novas teorias, distanciando-se da religião.

Com Maquiavel, na obra *O príncipe* (1513), surge um novo pensamento político, com nova classificação das formas de governo e o uso do termo “Estado” na acepção que

⁵⁷ MOSSÉ, Claude. *Péricles*, cit., p. 93-95.

⁵⁸ 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. p. 40.

⁵⁹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 64-65.

⁶⁰ DAVID, Isabel. *Do federalismo à federação ou a inconciliabilidade entre pensamento e ação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007. p. 15-16.

adotamos atualmente. Jean Bodin, com sua *De la republique* (1576), introduziu a mais ampla e sistemática obra de teoria política desde Aristóteles, tratando dos problemas gerais do Estado. Thomas Hobbes foi o maior filósofo político da Idade Moderna até Hegel. Entre as várias obras relevantes de Hobbes para a compreensão do Estado moderno estão *The elements of law natural and politic* (1640), *De cive* (1642 e 1647) e *Leviathan* (1651). Montesquieu, em *O espírito das leis* (1748), estuda as formas das sociedades humanas e as leis que as governam, formulando a teoria da separação dos poderes como as leis que formam a liberdade política, continuando a teoria das formas de governo de Vico, que o antecedeu. Na obra de Montesquieu o despotismo é estudado em todos os seus aspectos e causas. Depois de um longo período de despotismo, surge Hegel com sua importante obra, que sistematiza dois milênios de reflexão filosófica. Em *Lições de filosofia da história*, Hegel expõe a última fase da evolução do seu pensamento, passando pelas três fases da história do mundo, analisando-a do ponto de vista social, a sociedade pastoril, agrícola e comercial, para demonstrar que a evolução das sociedades não ocorre somente em momentos sucessivos do tempo, mas em deslocamentos em diferentes áreas. Hegel deu continuidade aos estudos de Montesquieu, mas analisa as diferentes épocas da história em quatro fases: mundo oriental, helênico, romano e germânico. Defende o princípio da unidade do Estado, porém ataca a autonomia absoluta, ou a separação de poderes, por entender (como Hobbes) que poderia levar à destruição do Estado ou à submissão de um poder a outro.⁶¹

2.3 Althusius e sua obra *Política* sobre o federalismo

Na Idade Moderna, ALTHUSIUS, filósofo calvinista, alemão e professor de direito, foi considerado o mentor intelectual do federalismo moderno por ter sistematizado de forma orgânica a federação. Seu tratado *Política* foi publicado em 1603 e 1614, tornando-se conhecido por conter fundamentos de federalismo social, analisando a soberania por graus distintos do poder.⁶²

Althusius defende um Estado de tipo confederal, que agrega reinos e principados germânicos, e corporativo, conforme os estratos sociais e as corporações medievais revistas.⁶³

⁶¹ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*, cit.

⁶² ALTHUSIUS, Johannes. *La política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. p. 5.

⁶³ AMARAL, Diogo Freitas do. *História do pensamento político ocidental*, cit., p. 179.

Esse filósofo altera o foco do indivíduo para as comunidades orgânicas, nas quais as pessoas se associam livremente. Respeita o direito e a vontade individual, considerando que é no povo que reside a soberania popular, sendo esta superior aos príncipes e às cidades. Os conflitos que podem ocorrer são resolvidos pelo Estado no federalismo, no qual o rei deve promover a conciliação por meio de autoridades justapostas.⁶⁴

Analisa a política como a arte de unir as pessoas para uma vida social comum, de cultivá-la e conservá-la. A política é simbiótica, porque é a arte de viver conjuntamente. A vida social é simbiose, ou a arte de viver em conjunto. Nesses conceitos incluía todas as associações humanas, como as cidades, províncias e comunidades, tanto no aspecto civil como no eclesiástico, porque corpo e alma são considerados essenciais para a vida social pública. Embora na *Política* trate das comunidades, Althusius acredita que todas as associações acabam por compor a comunidade, partilhando problemas comuns de organização política. A soberania estaria presente apenas na comunidade.⁶⁵

A política pode ter três significados: pode ser entendida como a comunicação de direitos (*jus*), o que seria a cidadania; a forma de administrar e regular a comunidade; ou a ordem e constituição da comunidade pelas quais são orientadas as ações dos cidadãos, como defende Aristóteles.⁶⁶

A administração da comunidade (ou reino), outorgada pelo povo e conduzida pelo magistrado, deve ser justa, prudente e soberana, o que implicaria a gerência, supervisão e defesa, com sabedoria, dos bens do reino e dos seus súditos. Por prudência política entende aquela que ordena o presente, prevê o futuro e recorda o passado, tal como ensinaram Cícero e Sêneca. O rei e o magistrado, além de muitas leituras, deve buscar orientação dos homens cultos e experientes, como ilustres teólogos, juristas, filósofos, historiadores, generais e soldados.⁶⁷

A administração da comunidade é universal (pública) ou particular. Na administração pública o magistrado supremo exerce funções públicas e gerencia, de forma diligente, os bens da comunidade com a finalidade do bem-estar e proveito de todos. Na administração privada o magistrado se preocupa com os membros e partes da comunidade.⁶⁸

⁶⁴ BANOND, Isabel. *História das ideias políticas*, cit., p. 99.

⁶⁵ ALTHUSIUS, Johannes. *Política: uma tradução reduzida de Política* metodicamente apresentada e ilustrada com exemplos sagrados e profanos. Tradução Joubert de Oliveira Brízida. Prefácio de Daniel J. Elazar. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 18.

⁶⁶ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 104-105.

⁶⁷ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 271-272 e 275.

⁶⁸ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 305.

O Estado, assim como para Cícero, é uma associação de pessoas pelo consenso sobre o direito e o compartilhamento do que é útil. Nesse consentimento, bens são entregues para serem utilizados por todos (bens públicos), porque são considerados bens necessários à vida social. As pessoas na comunidade têm diferentes ocupações (trabalho) para o bem da vida social. Todos concordam que devem ser governados por leis justas em favor do bem e da vida comum. Aristóteles já ensinava que o homem é naturalmente conduzido à vida social e ao compartilhamento, porque o homem só não encontrará a felicidade. A necessidade induz o homem à associação.⁶⁹

É muito importante a prudência política, assim como a escolha é um componente fundamental para um julgamento correto quanto ao que é certo, lícito, útil, honesto. Ter conselheiros fiéis e experientes, habilidosos e qualificados é uma necessidade. Tais conselheiros não devem ter poder, mando ou jurisdição, mas podem receber recompensas quando desempenharem bem suas funções de aconselhamento, e punições quando agirem mal. Todas as questões públicas devem ser comunicadas ao Senado e aos conselheiros pessoais. Os problemas mais difíceis que envolvem todo o reino ou outros líderes devem ser partilhados também com os conselheiros do reino, tidos como *grandes homens* ou *éforos*. Esses problemas envolvem o bem-estar de todos, as questões religiosas, as leis e sua promulgação, a decretação ou não das guerras e da paz, a cobrança de tributos.⁷⁰

Existem dois tipos de administração da comunidade: a universal e a particular.

A administração universal é a administração pública, pela qual o magistrado exerce funções públicas em todo o território do reino para bem-estar e proveito de todos. Essa administração se relaciona com as funções públicas e com os bens públicos. As funções públicas podem ser eclesiástica ou secular. Na eclesiástica as funções públicas são exercidas de acordo com a palavra de Deus. Na secular, tais funções civis visam estabelecer e conservar a ordem, a disciplina e autossuficiência da comunidade, visando à defesa e aos benefícios da vida comunitária, evitando as desvantagens.

O direito secular do reino é o direito de soberania que orienta a justiça de acordo com os dez mandamentos (lei moral) e com as leis de organização da comunidade. Aristóteles já ensinava que não pode existir comunidade onde as leis não sejam fortes. As leis traduzem o conhecimento das coisas, e nisso reside a sabedoria, porque todos têm de obedecer às leis, sob pena de punição.⁷¹

⁶⁹ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 106-107 e 113.

⁷⁰ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 302-303.

⁷¹ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 191-198.

Para administrar a república de forma coesa, são eleitos ministros públicos com o objetivo de governar com honestidade, cuidando e conservando os direitos de associação universal. Recebem autoridade e poder para defender a comunidade e executar o direito e a lei, sempre visando ao bem-estar de todos.⁷²

Os administradores da associação universal são os *éforos* e os *magistrados supremos*. Os *éforos* são chamados de anciãos porque são os representantes da comunidade que vão escolher o magistrado supremo. Têm também a incumbência de aconselhamento do magistrado e poder para impedir decisões arbitrárias que possam prejudicar a comunidade.⁷³

O magistrado supremo é assim chamado porque exerce o poder sobre os indivíduos não em seu nome, mas em nome do reino do qual é ministro. Não tem poder sobre a coletividade e se submete às leis. Pode nomear magistrados inferiores ou intermediários.⁷⁴

Através de um pacto ou convenção, o magistrado supremo assume a administração do reino como um governador, mas o faz com obediência e submissão ao povo.⁷⁵

O magistrado deve obedecer ao pacto ou convenção para administrar, e toda a coletividade está sujeita a essa gerência, que deve ser pautada pela prudência política.⁷⁶

A administração particular é aquela em que o magistrado supremo se preocupa não com toda a comunidade, mas com os membros e partes dessa comunidade.⁷⁷

O poder do rei não deve ser tão abrangente que suprima a liberdade do povo; por outro lado, nem as ordens e os estados devem ser tão ampliados a ponto de depreciar o poder do rei. É preciso manter o respeito a este, sem permissividade exagerada ao povo, para não perturbar as questões de estado. Assim, o magistrado tem, de um lado, o direito geral, pelo qual deve manter a justiça, a paz, a tranquilidade e a disciplina do reino. Nele se insere a aplicação de sanções. De outro lado, o direito especial, pelo qual se promoverão vantagens para a vida social, como o comércio, a língua oficial, o sistema monetário, deveres e privilégios, segurança pública, conselhos do reino e questões militares.⁷⁸

O magistrado também deve cuidar dos costumes, da natureza e dos direitos antigos da nação, para que as novas leis não os violem. Para alcançar esse objetivo, deve ser moderado na formulação de novas leis e éditos, ouvindo os conselheiros do reino, responsáveis pela manutenção das leis. Deve sancionar apenas leis equitativas e úteis, a fim

⁷² ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 209-212.

⁷³ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 219-220.

⁷⁴ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 249-250.

⁷⁵ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 253.

⁷⁶ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 272-303.

⁷⁷ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 305.

⁷⁸ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 327-330.

de que se tornem eficazes, respeitadas e cumpridas. Na interpretação das leis o magistrado deve utilizar o consenso dos éforos. Em sua execução, ele deve agir com exatidão e rigor. A comunidade só se mantém com boas leis que são a alma dessa comunidade, sendo o magistrado a própria lei viva.⁷⁹

A administração da justiça é dupla: ocorre entre o magistrado e os súditos e entre um súdito e outro. O magistrado deve proteger os súditos com suas decisões, afastando o dolo, o abuso, o engano e punindo os transgressores, resolvendo os litígios ele próprio, por meio de processos legais apropriados. Porém, o magistrado pode nomear outros juízes, escolhendo-os dentre homens honestos e piedosos, para o julgamento de casos de menor importância. Das decisões dos juízes caberá recurso ao magistrado.⁸⁰

O magistrado deve ter cuidado para não pleitear poder sobre a fé e a religião, que só existem nas almas e consciências dos homens, porque só Deus tem poder nessa área. A fé é considerada uma graça de Deus e não de César. A religião não pode ser imposta a ninguém. A fé não deve resultar de um comando; trata-se de um aprendizado, não deriva de uma ordem. A administração política não deve impor penas aos pensamentos dos homens. Sempre que ocorreram injustiças e perseguições pela religião, ocorreram tumultos, desordens, sublevações e sedições. Um reino pacífico exige respeito às religiões e não deve admitir perseguições.⁸¹

Os ensinamentos de Althusius continuam sendo muito importantes para o federalismo, especialmente porque, além da política, têm uma conotação humana e social, de respeito, de bem viver, bem administrar e de justiça, própria das comunidades que se ligam por laços culturais, religiosos, territoriais e se estruturam politicamente para manter essa união.

2.4 O federalismo até os dias atuais

Bonavides defende que a federação é uma nova ideia da ciência política no Estado Moderno, que surgiu nos seus três últimos séculos de desenvolvimento e que foi revelada ao mundo na América pelo trabalho dos componentes da Assembleia da Filadélfia quando da elaboração da Constituição de 1787 dos Estados Unidos.⁸²

⁷⁹ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 330-331.

⁸⁰ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 331.

⁸¹ ALTHUSIUS, Johannes. *Política*, cit., p. 323-325.

⁸² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, cit., p. 180.

Em 1776, treze colônias britânicas se uniram para formar a Confederação Americana, firmando um tratado internacional para preservar sua soberania e impedir interferências da Coroa. A Declaração da Independência dos Estados Unidos foi redigida por Thomas Jefferson, mas o pacto firmado entre as 13 colônias não durou muito. As falhas da legislação apareceram logo após a guerra. Não foi a união do povo que motivou a independência, e sim a distância que o separava da Inglaterra. Embora a Confederação tivesse recebido competência para legislar e firmar tratados, suas leis não eram obedecidas por todos, até porque o povo não precisava respeitá-las, já que não havia sanção. Além disso, a Confederação não tinha poderes para instituir e cobrar tributos, regular profissões e o comércio ou mesmo uniformizar as leis estaduais. Não havia Tribunais Superiores, apenas os locais; não havia um poder executivo federal para as questões gerais, embora existisse um Congresso Geral.⁸³

Os Estados não queriam perder sua autonomia administrativa e política.⁸⁴ Cogitou-se, na ocasião, da dissolução da Confederação para a criação de um Estado Unitário, o que não se concretizou.

A redação da segunda constituição se deu por Assembleia presidida por George Washington, optando o povo por um Estado Federal, que foi implantado em 1789. Foi criado o Tribunal Superior para zelar pelos princípios constitucionais, os Estados abdicaram de sua soberania, foram repartidas competências entre a União e os Estados. A União representa o Estado Federal no plano internacional, recebendo competências para as questões monetárias, serviço postal, comunicação, intervenção nos estados em caso de risco federativo e direito para instituição dos tributos para fazer jus a suas obrigações.

O Estado americano adotou maior centralização do que a França e a Espanha, países nos quais foi mantida a autonomia especialmente na interpretação das leis, pagamento de impostos e questões alfandegárias.⁸⁵

O bicameralismo foi implantado nos Estados Unidos da América para atender aos anseios do novo Estado e à autonomia dos estados-membros, criando-se o Senado e a Câmara de representantes. Os legisladores estaduais elegeм os integrantes do Senado e o povo elege os representantes da Câmara.

⁸³ COOLEY, Tomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2002. p. 25.

⁸⁴ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições ao federalismo*, cit., p. 18-19.

⁸⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Livro 1: Leis e costumes, p. 131.

No âmbito do Poder Executivo, a opção foi pela República Presidencialista, com mandato de quatro anos para o presidente, fiscalizado pelo Senado para garantir que o poder do chefe do Executivo não seja ilimitado.

O Poder Judiciário foi constituído pela Suprema Corte, Tribunais Federais e Tribunais Estaduais, com poderes ampliados em comparação aos demais Tribunais então existentes na Europa.⁸⁶

2.5 O federalismo norte-americano e a obra *O federalista*

A história dos Estados Unidos da América não difere da dos demais países, consoante já referimos anteriormente, porém a Constituição de 1787, que uniu Estados soberanos confederados para formar uma Federação, resistiu a uma guerra civil (1861-1865) e se mantém até os dias atuais. A união das antigas colônias britânicas com economia rural mudou o destino do povo norte-americano.

A explicação para o sucesso dessa Federação pode ser extraída, também, da obra *O federalista*, escrita por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que, juntamente com a Declaração de Independência dos EUA, constitui o espírito do novo Estado e a luta pela liberdade e emancipação política. A Constituição americana (1781) foi ratificada para se adaptar ao novo Estado Federado de acordo com o projeto elaborado pela Convenção de Filadélfia entre maio e setembro de 1787.

Na Convenção de Filadélfia, comandada por Thomas Jefferson, o debate político atingiu elevado nível, com importante participação de Hamilton e Madison, resultando na refundação da Constituição norte-americana. Ocorreu importante alteração de competências e poderes da União e dos governos estaduais. Coube aos governos estaduais aprovar o novo texto, desde que nove dos treze Estados concordassem. A metodologia de ratificação constitucional foi democrática, permitindo ampla participação popular e da imprensa. O debate público opõe antifederalistas e federalistas, especialmente no Estado de Nova Iorque, que, sendo fortemente comercial, perderia para a União as competências de comércio internacional e interestadual. A obra *O federalista* foi muito importante para dirimir tais

⁸⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, cit., p. 159.

conflitos. Sob o comando de Hamilton, seus autores permaneceram em Nova Iorque de outubro de 1787 a março de 1788.⁸⁷

De início, os três autores, juristas e políticos experientes, que exerceram importantes cargos políticos nos governos de Benjamin Franklin, George Washington e John Adams, no Congresso, na Câmara dos Representantes e até mesmo presidindo o Supremo Tribunal Federal (no caso de John Jay, que também foi governador de Nova Iorque), publicaram sua obra em artigos, em vários jornais de Nova Iorque, utilizando o pseudônimo Publius. Foram 85 ensaios escritos, e não se pode apontar com segurança quem os escreveu. Na ocasião os autores não estavam preocupados com a autoria, e sim muito mais com a luta premente que vislumbravam. Entendiam que estavam entre a fronteira da grandeza e o risco da fragmentação, entre a escolha de um caminho próprio e novo e a reprodução do Velho Mundo. Só tinham a certeza de que queriam um novo republicanismo federal, unificador, com liberdade. Um dos grandes problemas era como enfrentar a escravidão, que alguns queriam manter, pois, se a liberdade era o ponto central da nova Federação, ninguém poderia ser escravo. Encontraram amparo para sua teoria na Antiguidade, em Roma e nas cidades-estado gregas.⁸⁸

O federalista não se limita a comentar o texto da nova Constituição, tampouco pretende apenas responder às preocupações do povo das treze colônias britânicas. Vai além, pretende reflexão que ultrapassa os problemas locais, questionando a realidade política sob o enfoque filosófico da condição humana, orientada por uma finalidade de progresso. A obra suplanta o trabalho dos juristas constitucionalistas. Trata de quatro teses importantes sobre a política (geral) e o federalismo republicano (em especial).⁸⁹

Quanto ao federalismo constitucional, os autores defendem quatro teses.

A primeira é uma concepção finalista da política em busca da justiça, tese que é defendida por Hamilton com base em Aristóteles, para quem a política faz parte da razão prática, que busca essencialmente o bem e o aperfeiçoamento. Porém, os autores rejeitam a visão hierárquica da sociedade e entendem que nenhum homem estaria condenado a ser submisso. Defendem uma concepção emancipadora da política, não um mero exercício do poder, mas uma sociedade livre e organizada para multiplicação das forças que possibilitem a efetiva realização das potencialidades humanas, inclusive a felicidade.

⁸⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução, Introdução e Notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003, p. 18-20. As referências fazem parte da introdução e notas dos tradutores.

⁸⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*, cit., p. 21-23.

⁸⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*, cit., p. 24-25.

A segunda tese é o pluralismo como essência da sociedade. Madison justificava que a Revolução Americana não acabou como as outras, com as mortes dos seus líderes, porque todos compreenderam que é natural que as pessoas se unam em grupos de interesses e paixões, os quais não devem e não podem ser exterminados para que não ocorra o fim da liberdade, pois todos têm direito de manifestação. Dessa forma, o sistema republicano, baseado na representação federal, é o que melhor garante a liberdade de todos e a proteção das minorias.

A terceira tese é o federalismo como a máxima soberania popular, em resposta à principal acusação dos antifederalistas à nova Constituição, de que o poder federal poderia se tornar excessivamente exorbitante, podendo virar uma tirania. A resposta de Publius, por intermédio de Hamilton e Madison, foi de que o novo federalismo não era uma simples reunião de pequenos estados para multiplicar sua força para segurança externa, nem a Constituição seria um tratado internacional ou a ação do governo da União sobre os estados. O federalismo é a radicalização do conceito de soberania popular. O sistema de governação vai da esfera local, passando pela estadual e pela federal. Cada cidadão é membro da comunidade local, eleitor e candidato às magistraturas estaduais e federais. O sistema federal não decorre de uma articulação dos estaduais, mas é o resultado de um processo decisório. O governo federal exerce seus poderes de acordo com o que define a Constituição, sem a mediação dos estados, porque são os cidadãos que legitimam o poder federal.

A quarta tese é a da Constituição como lei suprema e fundamental de uma sociedade plural. Publius defendia que a Constituição não é somente a expressão da liberdade de uma maioria, mas também a expressão de uma limitação que a maioria impõe a si mesma contra os impulsos das maiorias conjunturais. Não que ela não pudesse ser alterada, porque a Constituição previa os casos e a forma como poderia sê-lo. Madison defendia que a Constituição tinha um importante papel na estabilização da sociedade, na garantia dos direitos, das minorias e dos indivíduos. O que a Constituição procura garantir é o debate político pacífico. O Supremo Tribunal garante, em última instância, a decisão regulada e pacífica dos conflitos.⁹⁰

A obra *O federalista* é fruto de um trabalho de juristas experientes que pretendiam convencer o povo e os representantes dos estados a se unir na federação. Para obter sucesso no intento, utilizaram muito mais do pragmatismo político do que do interesse em democratizar o processo decisório e representativo.

⁹⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*, cit., p. 25-32.

A federação brasileira buscou inspiração nesse estudo, premissas e modelo norte-americano de federalismo, adaptando-o à realidade social, econômica e histórica brasileira da época, com os mesmos interesses políticos.

A Constituição de 1988, Democrática e Social, foi a que implementou as maiores alterações no federalismo brasileiro, ainda que tenha mantido a tradição de centralização, tornando o Estado Social. Nesse ponto difere muito do modelo norte-americano.

3. O FEDERALISMO NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO

3.1 A história do federalismo no Brasil

O período que antecedeu o fim do Império no Brasil foi marcado por alguns acontecimentos que prejudicaram ainda mais seu já conturbado cenário político. A Guerra do Paraguai, que decorreu no período de 1864 a 1870, foi um deles, não somente pelas mazelas que gerou, mas principalmente porque fortaleceu os militares. Em 1874, a prisão de dois bispos, por desobediência ao Imperador, acirrou os ânimos e abalou a relação da Igreja Católica com o Governo. Em seguida, a abolição da escravatura, em 1888, desagradou os grandes proprietários de terras, enfraquecendo o apoio político do Império. A partir de então surgiram várias propostas para alteração do regime monárquico. Rui Barbosa propôs que o Império adote o regime federalista, em substituição ao Estado unitário, pela emancipação das províncias. Como não encontrou respaldo no seu Partido Liberal, integrou-se ao Partido Federalista para conseguir concretizar seu intento.⁹¹

O federalismo monárquico não foi implantado, mas a mobilização foi fortemente influenciada com a instauração da República Francesa em 1870, fazendo surgir a República do Piratini no Rio Grande do Sul e a elaboração do Manifesto Republicano, que, mesmo sem valor normativo, representava os anseios dos juristas brasileiros pela autonomia das províncias.⁹²

Para alguns historiadores políticos a independência do Brasil (1822) ocorreu verdadeiramente em 7 de abril de 1832, com o protesto reformista da onda liberal que culminou com a dissolução da Constituinte e fez prevalecer a soberania nacional. A partir de então o país se tornou uma Nação, titular do seu destino político e da vontade popular que prevaleceu sobre a ditadura do Imperador.⁹³

Durante a Regência ocorreram as reformas. O Ato Adicional, da Lei de 12 de agosto de 1834, não agradou os reformistas, mas suprimiu o Conselho de Estado e instituiu as

⁹¹ BARBOSA, Ruy. *Obras completas*. 1893. v. 20, t. 1, p. 26. *Vide também*: MEDEIROS, Mário Winícius Carneiro. *Município brasileiro: das raízes ao século XXI*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. p. 160.

⁹² 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 (p. 109-112).

⁹³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2003. p. 117.

Assembleias Legislativas Provinciais. Manteve o Estado Unitário e concedeu certa autonomia às Províncias. Não extinguiu o Poder Moderador, nem proclamou a Federação.⁹⁴

Embora a Federação comumente corresponda à República, nem todos os países a adotaram nessa configuração. A Alemanha, de 1871 a 1918, foi uma Federação Monárquica, a Índia adotou o Parlamentarismo, a Suíça o sistema Direcional, o México o Presidencialismo e os Estados Unidos da América a República.⁹⁵

A proclamação da República em 1889 se deu por causas políticas, econômicas e socioculturais. A intervenção militar, como ato político, foi o efeito e não a causa da dissolução do Império. Havia o concurso de adesões cívicas, de cidadãos, a base política de uma ideia, um princípio dominante no povo que vinha crescendo desde o fim da guerra do Paraguai, ganhando força após o Manifesto Liberal de 1869, subscrito por estadistas do partido que pediam a Reforma ou a Revolução. A partir de então vários outros fatos foram se sucedendo, minando a legalidade do sistema até que a propaganda republicana foi entrando fundo no sentimento do povo, das classes e da corporação militar.⁹⁶

A Proclamação da República, expressão política de um pacto liberal-oligárquico,⁹⁷ foi recebida com restrições na Inglaterra, com entusiasmo na Argentina e nos aproximou dos Estados Unidos, porque na ocasião estava em curso em Washington a Primeira Conferência Internacional Americana, à qual compareceu Salvador de Mendonça, republicano histórico e que aderiu ao modelo norte-americano. Esse fato deslocou a diplomacia brasileira de Londres para Washington. Assume o governo provisório. Rui Barbosa é nomeado Ministro da Fazenda e passa a defender uma nova forma constitucional ao país para garantir reconhecimento no exterior.⁹⁸

A instalação do novo governo republicano se deu por meio de três ações: a edição de uma lei, de um rito e de um ato, todos editados em poucas horas na tarde de 15 de novembro de 1889, provavelmente escritos por Rui Barbosa. A lei foi o Decreto n. 1, que proclamou a República como forma de governo, transformou as províncias em estados e a união destes em uma federação denominada Brasil. O rito servia para apresentar as mudanças à maioria analfabeta, que não entendia as leis. Consistia na apresentação dos governadores-gerais à Câmara do Rio de Janeiro, na abertura da sessão, para apresentação

⁹⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 124.

⁹⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2014. v. II, t. II: Direitos fundamentais, p. 289.

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 213-218.

⁹⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 257.

⁹⁸ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. Colaboração de Sergio Fausto. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2015. p. 214-216.

de suas ordens e conhecimento das autoridades locais. Era conhecida como a *Fala do Trono*, e sua resposta, uma para cada representante das soberanias constitucionais. Era a apresentação aos representantes do poder popular, um rito reconhecido naquele tempo. O ato que marcou uma ruptura com o antigo regime aconteceu na madrugada do dia 16 de novembro com o embarque em um navio, rumo ao exílio, do monarca deposto D. Pedro II e seus familiares. Não foi por questões pessoais, mas porque havia uma relação *sagrada e inviolável* entre o monarca e seus familiares com o Poder Moderador. Também seguiu nesse navio o Chefe da Igreja Católica no Brasil, porque o monarca detinha o poder de comando da Ordem de Cristo, e o chefe do Poder Moderador. Com a partida do navio, todos os poderes que antes eram do monarca e, ainda, a nomeação de ministros, convocação do Parlamento, nomeação dos juizes dos tribunais superiores, controle do Conselho de Estado, nomeação dos presidentes das Províncias, controle do Banco do Brasil e da poupança, passavam ao Governo Provisório da República Federativa do Brasil.⁹⁹

O Decreto n. 1, no art. 1º, em tom ditatorial, dispunha proclamada provisoriamente a República Federativa liberal, devendo convocar uma Assembleia Constituinte e reger-se por um Governo Provisório. Mas foi o próprio governo que se transformou no poder constituinte de direito para legislar, em substituição ao Congresso Nacional, representante dos cidadãos. O art. 2º do Decreto dispunha que as ex-províncias do Império estariam agora reunidas pelo laço da federação, constituindo os Estados Unidos do Brasil, redação que ressaltava a exagerada influência do direito constitucional americano e que perdurou por mais de meio século oficialmente no Brasil. O art. 3º continha outra impropriedade, porque legislava que cada um dos estados, no exercício de sua soberania, decretaria sua própria Constituição. Ocorre que os estados no sistema federativo têm autonomia e não soberania. Até que os estados organizassem seus governos, seriam regidos por governadores nomeados pelo Governo Provisório da União. O Rio de Janeiro foi escolhido como sede do poder federal. Dias depois, foi editado o Decreto n. 7, de 20 de novembro de 1889, ainda mais ditatorial, dissolvendo e extinguindo as Assembleias Provinciais e fixando poderes aos governadores para exercer funções executivas e legislativas, cabendo ao poder central (União) o poder de interferir para alargar tais funções, reduzi-las ou até mesmo extingui-las, em nome da supremacia da União, sem alterar o sistema federativo. Os estados se tornaram autônomos para dispor sobre tributação, desapropriação e educação pública, mas não para dispor sobre a força pública estadual. Mantendo a prática de legislar por decreto, em 22 de

⁹⁹ CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017. p. 301-303.

junho de 1890 foi editado o Decreto n. 510, que publicou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em substituição ao poder constituinte. O Decreto n. 914, de 23 de outubro de 1890 substituiu aquela Constituição por novo texto.¹⁰⁰

Um ano depois, foram instalados a primeira Constituinte Republicana e o Congresso Nacional, agora dotado de poder constituinte. Iniciava-se a segunda fase da revolução republicana, devendo selar o reencontro da legitimidade com a legalidade. O anseio do povo, expressado pelos órgãos da imprensa, era de extinção da ditadura reinante.¹⁰¹

Pouco se inovou na nova Constituição, mantendo-se muito do que havia sido elaborado por Rui Barbosa. O que gerou muita polêmica e ardorosos debates foi o federalismo, especialmente no tocante às competências da União e dos estados, dividindo os constituintes em unionistas e federalistas, estes defendendo maior autonomia dos estados. Rui Barbosa, defensor da causa federalista, que de início pretendia manter a União com a maior parte das receitas, receoso de perder a causa, passou a defender um federalismo moderado, baseado em fórmulas clássicas de equilíbrio e bom senso.¹⁰²

Adotou-se o governo presidencialista, o sistema eleitoral do voto direto e universal, sendo eleitores todos os cidadãos com mais de 21 anos, excluídos os mendigos, os analfabetos e os praças militares. As mulheres não estavam expressamente excluídas, mas foram proibidas de votar. Foram criados os três poderes: Executivo, Judiciário e Legislativo, harmônicos e independentes. Extinta a pena de morte, foi consagrado aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, segurança e propriedade. Ocorreu a separação entre a Igreja e o Estado.¹⁰³

A preocupação não foi com o social, mas com o formal, repartindo-se competências de poderes enumerados para a União e reservados aos estados. O modelo adotado preocupou-se apenas com o fortalecimento dos estados para manutenção da governabilidade e não com a promoção dos direitos.¹⁰⁴

Promulgada a Constituição de 1891, logo teve início movimento para revisão do texto, que acabou acontecendo somente em 1926, sem alterar o sistema federativo. A Revolução de 1930, liderada pelos liberais, marcou a queda da primeira Constituição republicana, mas abriu caminho para o Estado social. A segunda Constituinte republicana

¹⁰⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 219-231.

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 231.

¹⁰² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 234-235.

¹⁰³ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 214-216.

¹⁰⁴ SOUSA, Caio César Soares de. *O município no federalismo de cooperação: a possibilidade de realização dos direitos sociais e a execução das transferências intergovernamentais*. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

foi instalada em 1933, gerando muitas discussões relativas à questão federativa de discriminação de rendas, posto que os estados necessitavam de recursos então concentrados na União. Poucas alterações tributárias aconteceram na nova Constituição de 1934, mas o texto contemplou juridicamente uma democracia social, com boa redação na Declaração dos Direitos e na preocupação social.¹⁰⁵

A centralização (e não a descentralização) marcou as Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967/69.

Na Constituição de 1934 houve aumento significativo das competências da União nas áreas sociais, da educação nacional, previdência social, assistência social, normas gerais do trabalho, dentre outras. No entanto, em contrapartida, foi criado um mecanismo compensatório da legislação estadual supletiva ou complementar, no art. 7º, III. Os Estados também passaram a ter competência para suprir lacunas de leis federais.¹⁰⁶

A Constituição de 1937 adotou um regime autoritário e centralizador na prática, embora tenha mantido o federalismo nominal com competência legislativa suplementar dos estados, mas de difícil execução, porque estes dependiam da autorização do governo central.¹⁰⁷

Nas Constituições de 1946 e de 1967/69 o perfil do Estado tornou-se provedor e foi alterada a estrutura federativa, porém a democracia estável não era o objetivo daqueles que detinham o poder. As contradições eram evidentes, posto que o federalismo, embora previsto nas Constituições, não era aplicado para direcionar e otimizar os direitos sociais, garantir a liberdade democrática prevista no ordenamento jurídico. Por outro lado, prevalecia o poder autoritário, cujos detentores, mesmo descentralizando algumas decisões, só executavam o que queriam. As competências estaduais foram ampliadas, especialmente quando não havia legislação da União, em matérias como direito financeiro, proteção da saúde, diretrizes e bases da educação.¹⁰⁸

A Constituição de 1988 restabelece a democracia, mantendo a República Federativa do Brasil.

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 271, 316-318 e 327-328.

¹⁰⁶ HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e pacto federativo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 16.

¹⁰⁷ HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e pacto federativo, cit., p. 16.

¹⁰⁸ HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e pacto federativo, cit., p. 17.

3.2 O modelo atual de federalismo no Brasil

A Constituição de 1988 consolida o Estado Democrático e Social ao estabelecer o federalismo direcionado ao povo, além da organização estatal. A democracia torna-se pressuposto de legitimidade, e toda a estrutura estatal deve promover a proteção dos direitos das pessoas e do interesse público. O Estado torna-se Federal, Social e Democrático de Direito. Os municípios e o Distrito Federal passam a integrar com autonomia a Federação, que é indissolúvel. São fundamentos do federalismo brasileiro a soberania, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a cidadania, o pluralismo político, que são princípios constitucionais essenciais de ordem jurídica, que servirão de baliza para a interpretação do modelo constitucional brasileiro e de observância obrigatória para a Administração Pública na formulação de suas políticas públicas, especialmente no tocante ao contido no art. 3º da Carta Constitucional.¹⁰⁹

O sistema federativo brasileiro tem três esferas de governo: o central (União), o regional (estados e Distrito Federal) e o local (municípios). É característica da federação que os entes subnacionais abram mão de seu poder em favor da União, porém mantendo sua autonomia, especialmente quanto ao poder de legislar.¹¹⁰ No entanto, a União concentra competências federais,¹¹¹ especialmente tributárias, o que acaba frustrando os objetivos da descentralização esperada no federalismo fiscal.

As competências foram melhor definidas nos arts. 21 a 24 do texto constitucional. Foram fixadas competências administrativas (não legislativas) exclusivas da União, a exemplo da administração de reservas cambiais e da fiscalização de natureza financeira, tais como de crédito, câmbio, capitalização, seguros e previdência privada (inciso VIII do art. 21), e, ainda, a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX do art. 21). Aos estados foram atribuídos poderes específicos e também competência residual.

As competências administrativas comuns são aquelas em que todos os entes federados atuarão, podendo ser cumulativas, simultâneas ou paralelas. Na prática poderá

¹⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982. p. 145. No mesmo sentido: FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: RT, 2011. p. 210. *Vide* também: SOUSA, Caio César Soares de. *O município no federalismo de cooperação*, cit., p. 46.

¹¹⁰ CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada, cit., p. 20 (p. 15-34).

¹¹¹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, cit., p. 332.

haver conflitos de atuação, o que deverá ser resolvido pela predominância do interesse público.¹¹²

A competência legislativa prevista no art. 22 da Carta Constitucional é exclusiva da União, enquanto governo central, tendo poder para tratar com prioridade da seguridade social, diretrizes e bases da educação nacional, registros públicos, sistema do emprego, condições para o exercício de profissões, política de crédito, câmbio, seguros, transferência de valores e outros assuntos. É permitido à União delegar aos estados competência para tratar de interesses regionais.

A competência concorrente está prevista no art. 24, devendo a União tratar de matérias de natureza geral, enquanto os estados podem legislar para tratar de especificidades regionais, podendo inclusive legislar residualmente, quando não haja lei federal, nas áreas de meio ambiente, direito tributário, financeiro, penitenciário, urbanístico e econômico, dentre outros.

Enquanto a competência dos estados e do Distrito Federal é residual, a da União e dos municípios é expressa no texto constitucional.

A inclusão dos municípios na federação brasileira foi uma inovação,¹¹³ porque a teoria geral do federalismo sempre se refere a dois entes; quando há um terceiro, sua configuração é diferente da dos demais. No modelo brasileiro os três entes da federação ocupam o mesmo nível, não havendo hierarquia, com competências diferentes, concorrentes ou comuns, mas sem subordinação de autoridade. Todos são autônomos, embora possam ser controlados em casos específicos e previstos expressamente na Constituição Federal e na legislação decorrente. A autonomia de todos os entes federados está prevista no art. 18, e as competências do município estão previstas no art. 30 do texto constitucional.

Essa inovação e a sobreposição de competências administrativas dos entes federados trouxe consequências nem sempre favoráveis ao povo e à implementação eficiente dos direitos sociais, questões que serão abordadas e discutidas nos capítulos seguintes, de forma crítica e analítica.

¹¹² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 874.

¹¹³ José Afonso da Silva não aceita que os municípios integrem a Federação, porque os entende como uma segmentação dos estados-membros, dotados de menor grau de autonomia (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. até a EC 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 641). No mesmo sentido José Nilo de Castro, que ainda agrega outros pontos para fundamentar sua tese contrária: o fato de os municípios não terem representante no Senado, Tribunal de Contas ou Poder Judiciário e o de não se sujeitarem ao controle de inconstitucionalidade do STF. Em sentido inverso, Paulo Bonavides defende, seguindo o mestre alemão Stier-Somlo, a ideia jusnaturalista de que os municípios, como comunidades, têm autonomia por direito nato, como têm os indivíduos um conjunto de direitos próprios e intangíveis, que o Estado não cria, mas apenas reconhece.

A descentralização, que vinha sendo implementada no Brasil desde o início da década de 1980, tem na Constituição Federal de 1988 sua consolidação normativa. Pode ser definida como a atribuição de competências a entidades subnacionais, como princípio que orienta a atuação do Estado na busca de maior eficiência das políticas públicas, especialmente na sua gestão. A descentralização exige um plano, um planejamento, uma organização, por parte da União; não pode ser um simples fenômeno político, como aconteceu no Brasil. A falta de planejamento na descentralização gerou descoordenação, distorções e conflitos.¹¹⁴

Também era objetivo da descentralização a desburocratização, a colaboração da sociedade nas políticas públicas (principalmente nas de educação), o compartilhamento de responsabilidades entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, o que geraria maior autonomia dos governos subnacionais, maior participação política e desconcentração do poder político para fortalecer a governabilidade e as instituições democráticas.¹¹⁵

Todos esses objetivos foram prejudicados pela falta de planejamento da União na implementação da descentralização, alguns mais que outros, como veremos ao longo deste estudo. A descentralização nem sempre será mais eficiente.

Existe controvérsia quanto ao alcance das normas gerais expedidas pela União, no exercício da competência concorrente com os entes subnacionais (art. 24), por seu conteúdo indeterminado. Segundo a doutrina, não serão normas gerais aquelas que versem sobre determinadas pessoas de direito público, que afastem direitos fundamentais e que visem a determinadas situações ou institutos com exclusão de outros da mesma espécie.¹¹⁶

No entanto, fica clara nessa regra constitucional uma centralização na União de poderes que pode reduzir a autonomia dos entes subnacionais.

O exercício do poder do Estado ocorre de acordo com dois princípios fundamentais de organização: uma divisão horizontal de poder, segundo a clássica teoria de Montesquieu – Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário –, e uma divisão vertical de poder entre o Estado (União) e os entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios).¹¹⁷

Enquanto os demais poderes existem nas três esferas (central, regional e local), o Poder Judiciário divide-se em federal (União) e estadual (estados e DF), com competências

¹¹⁴ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 326.

¹¹⁵ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*, cit., p. 315.

¹¹⁶ CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada, cit., p. 21-22 (15-34).

¹¹⁷ BRASIL, CF, arts. 1º, 2º, 18 a 32, 153 a 156.

definidas na Constituição Federal (art. 92) e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC n. 35, de 14 de março de 1979). Para garantir o duplo grau de jurisdição, existem Tribunais Federais e Estaduais. O Superior Tribunal de Justiça julga causas em que há descumprimento de lei federal, e o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição Federal e última instância recursal.

Os entes subnacionais têm autonomia política e financeira para a gestão de seus interesses, inclusive para a criação por lei dos tributos para os quais receberam competência constitucional.¹¹⁸

Autonomia é a competência para gerar recursos próprios e a capacidade de decisão para o emprego desses recursos.¹¹⁹

Na União o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que tem duas Casas: Câmara dos Deputados, formada por representantes do povo, e Senado Federal, formado por representantes dos estados e do Distrito Federal.¹²⁰

Os municípios não têm representantes no Congresso Nacional; são representados pelos deputados federais eleitos nos estados a que pertencem.

A autonomia dos entes subnacionais deve corresponder ao autogoverno, por meio do qual a vontade local seja garantida ainda que não seja a mesma que emana do governo central. Isso se dá pelo exercício das competências legislativas.¹²¹ Todos os entes subnacionais têm Poder Legislativo próprio, nos estados e no Distrito Federal por intermédio das Assembleias Legislativas, onde atuam os deputados estaduais, discutindo, votando e aprovando leis de sua competência. Nos Municípios, por intermédio das Câmaras Municipais, onde atuam vereadores municipais.

A partir dos anos 1990 a União passou a concentrar as receitas tributárias ainda mais, reagindo a uma descentralização dos recursos.

Desde 2013 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vem recomendando ao Brasil que enfrente os desafios administrativos e fiscais dos entes subnacionais, que precisam de redução de despesas e aumento de receitas.¹²²

¹¹⁸ Segundo a Constituição Federal de 1988, a competência tributária da União está prevista nos arts. 148, 148, 153 e 195. A competência tributária dos estados e do Distrito Federal é estabelecida no art. 155, e a dos Municípios no art. 156.

¹¹⁹ LAPATZA, José Juan Ferreira. *Curso de derecho financiero español*, cit., p. 69-70.

¹²⁰ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, cit., p. 333.

¹²¹ CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada, cit., p. 22.

¹²² ROCHA, José Alexandre. *Modelos de provisão e financiamento na educação*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016 (T 7940).

Musgrave não incentiva uma descentralização generalizada, posto que as medidas de redistribuição mais importantes devem ficar a cargo do governo central, para que as regiões menos favorecidas e os pobres não sejam prejudicados.¹²³

É o princípio da *justiça social* que recomenda ou não a descentralização, porque os governos locais são geralmente os menos favorecidos e menos eficientes que o governo central na redistribuição do rendimento. O governo central também é mais eficiente na estabilização econômica.¹²⁴

No caso de bens meritórios, se ocorrer a descentralização, o governo central deverá firmar parceria com a administração local, assegurando os recursos necessários para a prestação do serviço, a fim de garantir equidade, igualdade de oportunidades, o que não implica garantir eficiência.¹²⁵

A descentralização deve proporcionar aos governos subnacionais a produção de bens e serviços públicos que serão necessários às populações locais. A eficiência reside no planejamento que garanta a provisão dos bens públicos, seus custos e outras circunstâncias locais específicas,¹²⁶ para a solução dos problemas sociais detectados.

No tocante aos serviços públicos sociais de educação e saúde, a Constituição Federal os enquadrrou como aqueles que devem ser prestados pelo Poder Público nas três esferas e podem ser também explorados pela comunidade ou por particulares.¹²⁷ Dessa forma, a descentralização ocorre mediante a destinação de verbas públicas a escolas, postos de saúde e hospitais públicos, hospitais comunitários, confessionais ou filantrópicos, desde que comprovem estes que não têm finalidade lucrativa (arts. 205, 209, 213 da CF/88).

Com relação ao financiamento da educação pública, decorre da arrecadação de impostos, com vinculação de um percentual mínimo de gastos para União (18%), estados (25%) e municípios (18%), segundo o art. 212 da Carta Constitucional. Além dos impostos, destina-se à educação a arrecadação da contribuição social salário-educação, que não integra a base de cálculo dos percentuais mínimos que devem ser aplicados.¹²⁸

¹²³ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 540.

¹²⁴ CRUZ, José Neves. *Economia e política: uma abordagem dialéctica da escolha pública*. Coimbra: Coimbra Ed., 2008. p. 304-305.

¹²⁵ PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes. *Economia e finanças públicas*. 4. ed. Lisboa: Escolar, 2012. p. 335.

¹²⁶ 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. p. 529-530.

¹²⁷ 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. p. 82.

¹²⁸ O salário-educação é uma contribuição social de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas para o financiamento da educação básica. A União fica com 40% das receitas, e 60% é dos estados e municípios.

A autonomia dos entes subnacionais deve acontecer, de preferência, com competências tributárias definidas na Constituição ou em leis, mas também é possível, como ocorre no Brasil, a partilha de receitas tributárias da União com estados e municípios, dos estados com os municípios (art. 157 e art. 158 da CF) e transferências de receitas tributárias da União aos entes subnacionais (arts. 157 a 162).

Além da partilha e das transferências obrigatórias de receitas, há previsão de transferências voluntárias entre os entes da federação (Lei Complementar n. 101/2000, art. 25, e Lei n. 8666/93, art. 116). As transferências voluntárias decorrem da cooperação. São auxílios ou assistência financeira para cumprir determinadas obrigações assumidas em razão de convênios firmados entre as partes envolvidas para a prestação de serviços públicos ou a realização de obras públicas, independentemente da competência para a sua execução.

Para a repartição das receitas tributárias, dois Fundos foram criados por lei: o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. A fórmula de repartição entre os entes subnacionais dos recursos leva em consideração a população e a renda *per capita*, visando à redução das desigualdades regionais. Trata-se de cooperação vertical, porque as transferências ocorrem da União para os entes subnacionais. São complexas as relações de interdependência na Federação brasileira, devido à obrigação da União na redução das desigualdades regionais. As disparidades regionais exigem transferências consideráveis de recursos públicos entre as regiões, para cumprimento do princípio da solidariedade.¹²⁹

O federalismo brasileiro é cooperativo. No entanto, a cooperação difere da coordenação. Na coordenação o que ocorre é a atribuição de competências comuns a todos os entes da federação e seu exercício conjunto. Cada um dos entes tem certo grau de participação, podendo atuar também separadamente e de forma autônoma, conforme suas necessidades. O que se busca na coordenação é um resultado comum no interesse de todos. As competências concorrentes materializam a coordenação (art. 24 da CF).¹³⁰

Na cooperação, tanto a União quanto os entes subnacionais devem agir em conjunto. Na repartição de competências a cooperação decorre da competência comum (art.

Em 2018, estados e municípios receberam R\$ 12,8 bilhões e a União recebeu R\$ 9,3 bilhões. Os recursos são para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dentro de cada Estado, a distribuição dos recursos para a rede estadual e municipal é feita com base no número de alunos matriculados.

¹²⁹ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002. p. 14.

¹³⁰ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, cit., p. 15.

23 da CF), pela qual todos devem colaborar na execução das tarefas que a Constituição Federal determina, sem supremacia de um sobre os outros. Os entes federados não podem eximir-se de implementar as competências comuns porque o custo político é de todos. É o interesse comum que determina a cooperação e um mecanismo unitário de decisão no qual participam todos os entes da Federação. A cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A obrigatória decorre do texto constitucional como atuação conjunta (art. 23 da CF), e na facultativa a Constituição prevê a distribuição de competências entre a União e os entes federados com a permissão ou incentivo de que atuem em conjunto, e estabelece nesse caso os critérios de cooperação. A decisão na cooperação é conjunta; a atuação pode ser conjunta ou não, especialmente quanto ao financiamento das políticas públicas executadas.¹³¹

No controle da administração pública, os Tribunais de Contas da União e dos estados são órgãos auxiliares e técnicos. Os dos estados fiscalizam também as contas dos municípios inseridos no seu território.

3.3 Os princípios do federalismo no Brasil

No Brasil, os princípios que fundamentam a Federação estão expressos e implícitos na Constituição Federal de 1988, que, além de manter a forma Federativa de Estado, optou pelo Estado Social e Democrático de Direito.

O princípio da unidade é expresso (art. 1º), enquanto os princípios da solidariedade e da cooperação são implícitos.

O art. 37 da CF estabelece os princípios da Administração Pública, e entre eles o da eficiência (que envolve a economicidade e a boa gestão).

O princípio da equidade do gasto público não encontra no texto constitucional brasileiro norma expressa, mas decorre da busca da eficiência.

Quanto ao princípio da justiça do gasto público, não expresso na Constituição brasileira, está contido na eficiência. O gasto público deve ser realizado da melhor forma possível para resolver os problemas sociais identificados. Essa afirmação decorre da escassez dos recursos ante as elevadas necessidades de gastos para reduzir as desigualdades e a pobreza, para cumprir as obrigações constitucionais e legais na área da seguridade social – saúde, previdência e assistência –, além da educação, que são prioridades eleitas pelo

¹³¹ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, cit., p. 16-17.

Constituinte originário, com recursos tributários vinculados para lhes garantir sustentabilidade financeira.

A interpretação das normas e princípios contidos na Constituição Federal exige a promoção e a realização concreta dos direitos sociais constitucionais já referidos, que são a marca do federalismo fiscal brasileiro. A equidade do gasto público deve ser uma meta a ser alcançada, não somente planejada, mas efetivamente realizada.

O princípio da eficiência (do qual decorre a eficácia e por consequência o princípio da equidade ou da justiça do gasto público) não deve ser analisado somente na perspectiva econômica de redução da despesa pública ou de aquisição de bens e realização de obras públicas pelo menor preço possível. Tal princípio exige análise mais ampla, porque está relacionado com as políticas públicas planejadas, e assim deve estar articulado para atender aos objetivos sociais, ambientais, culturais, materiais ou de investigação.

O princípio da eficiência, na Espanha, era expresso apenas para matéria orçamentária, mas nos últimos anos passou a constar das leis administrativas de caráter estruturante, tornando-se importante na atuação e organização administrativa inclusive para a fiscalização nas contratações públicas. Tornou-se um verdadeiro paradigma da gestão pública e ao mesmo tempo um parâmetro que relaciona os custos dos recursos empregados com os objetivos alcançados (sociais e econômicos), possibilitando um controle ao mesmo tempo político e jurídico da decisão tomada. Porém, o êxito de sua aplicação dependerá de dois fatores: do compromisso do gestor público em prol desse objetivo e do controle interno e externo eficiente, inclusive o jurisdicional.

No Brasil o princípio da eficiência na Administração Pública está expresso no art. 37 da Constituição Federal, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Portanto, é aplicável às finanças públicas e ao direito administrativo em geral.

No século XXI, depois de recorrentes crises financeiras, consolida-se o princípio de justiça do gasto público como principal objetivo da Administração Pública. Se os recursos são escassos e as necessidades sociais são crescentes, a eficiência do gasto é uma imposição, e os resultados devem ser transparentes e fiscalizados para que o melhor resultado possível seja alcançado.

Ocorre que o êxito desse princípio no Brasil esbarrou em dois fatores: o gestor público não estava comprometido com os objetivos sociais e econômicos planejados e os órgãos de controle não agiram para fiscalizar e punir de forma igualmente eficiente. A impunidade gerou corrupção, desvios de dinheiro público e de finalidade, além de omissão no planejamento.

O gasto público, embora elevado, não tem sido eficiente na solução dos problemas estruturais do Estado: a precária educação, a elevada desigualdade social, o elevado desemprego, a violência urbana e rural, o reduzido investimento na infraestrutura e na industrialização.

O estudo do gasto público é recente comparado aos demais institutos jurídico-financeiros, como a receita. Isso aconteceu em razão do tardio desenvolvimento da função promocional do Direito e ante o caráter político das decisões de gasto. A escassez de estudos acerca do gasto público é motivada por razões extrajurídicas históricas. Depois da Revolução Francesa o Direito Público foi concebido como garantista e defensor dos cidadãos ante o poder da Administração Pública. O Direito Tributário se desenvolveu muito mais que o Direito Financeiro, porque foi considerado, na visão conservadora do Direito, uma limitação à propriedade privada. A maior preocupação do Direito era evitar abusos na limitação dos direitos dos cidadãos contribuintes. Muito tempo depois o Direito desenvolve sua função social mais evidente, preocupando-se não somente com as formas de obter receitas tributárias e não tributárias, mas também com o gasto público para melhor redistribuição da riqueza. Isso se dá à luz do constitucionalismo pós-liberal do século XX, com a noção de função promocional do Direito onde o gasto público tem maior relevância. A outra razão pela qual o estudo do gasto público é escasso foi a equivocada noção tradicional de que seria fruto de uma decisão política, e assim estaria imune às considerações jurídicas. Tal concepção queria evitar um juízo de valor sobre o conteúdo da decisão do gasto público. Essa noção foi superada na Espanha, não somente pela inclusão na Constituição do princípio da justiça do gasto público, mas também para deixar claro que, mesmo sendo uma decisão política, tem conteúdo jurídico. O gasto público tem tripla dimensão: necessidades públicas a satisfazer, obrigações públicas a cumprir e a realização efetiva do gasto público para esse fim.¹³²

O princípio da equidade do gasto, ou da justiça material do gasto, decorre de um conceito indeterminado, mas que pode ser interpretado com base na redistribuição de riqueza. O Direito Financeiro é em sua essência redistributivo, posto que sua função mais eficaz se dá não pela receita pública, mas pelos gastos. Essa é a concepção do Estado Social e Democrático de Direito. O gasto público pode ser entendido como uma “capacidade

¹³² GINER, Luis Alfonso Martínez. La ordenación constitucional del gasto público em 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. p. 28-29 (p. 27-50).

contributiva inversa”, na medida em que se o utilize para suprir a incapacidade econômica dos cidadãos, destinatários do gasto. O princípio da justiça se aplica a todos os gastos sociais e pode não se aplicar a todos os gastos de capital ou de investimento.¹³³

Por outro lado, não se pode limitar a interpretação do princípio da justiça do gasto à redistribuição, sendo razoável utilizar o conceito de interesse geral. O gasto justo seria aquele que se adequa aos valores dominantes na sociedade naquele momento analisado, mas que também decorra de outros princípios e normas constitucionais. No caso da Espanha, é possível interpretar o princípio da justiça do gasto com os princípios que regem a política social e econômica.¹³⁴

No Brasil seria possível interpretar tal princípio com base no princípio constitucional da dignidade humana (art. 1º, III, da CF), com os direitos sociais (art. 6º), com os direitos trabalhistas (art. 7º), com os direitos à Seguridade Social (art. 195: previdência, saúde e assistência social), à educação (art. 230) e à saúde (arts. 196-198), dentre outros direitos.

A racionalidade do gasto público exige, ainda, que seja realizado de forma equitativa mediante um planejamento de execução eficiente e econômica. Eficiente é o gasto que se realiza, que tem caráter funcional, e que é específico e pontual, para resolver um problema, para atender a uma necessidade. Por econômico não se deve entender gastar menos, mas gastar de forma ótima, de modo a resolver o problema ou suprir a necessidade na sua mais ampla satisfação. Seria a obtenção do resultado máximo com o mínimo de recursos. O critério econômico é a medida da eficiência e da equidade do gasto, que se dá quando todos os critérios se amoldam à racionalidade.¹³⁵

O princípio da solidariedade aparece na Constituição da Espanha, expressamente, em vários artigos, desde o 2º, embora de forma abstrata, na organização territorial do Estado, como essencial ao lado da unidade e autonomia dos entes que o compõem. Porém, é repetido outras vezes, de forma concreta, para orientar a política econômica do Estado, visando ao equilíbrio das contas públicas de forma adequada e justa nas diversas partes do território nacional (art. 138.1). No art. 156.1 o princípio da solidariedade complementa a autonomia das Comunidades Autônomas (CC.AA), e no art. 158.2 cria um instrumento de financiamento delas com o Fundo de Compensação Interterritorial.¹³⁶

¹³³ GINER, Luis Alfonso Martínez. La ordenación constitucional del gasto público em España, cit., p. 35.

¹³⁴ GINER, Luis Alfonso Martínez. La ordenación constitucional del gasto público em España, cit., p. 36.

¹³⁵ GINER, Luis Alfonso Martínez. La ordenación constitucional del gasto público em España, cit., p. 38.

¹³⁶ REYES, Manuel Aragón; RENEDO, César Aguado. *Organización general y territorial del Estado*. 2. ed. Pamplona: Civitas, 2011. t. II: Temas básicos de derecho constitucional, p. 389.

O mesmo princípio da solidariedade impede que existam privilégios nas Comunidades Autônomas, para que nenhuma delas se torne um paraíso fiscal ou uma região de tributação privilegiada. Esse preceito teve razões políticas, especialmente quanto às Canárias.¹³⁷

O princípio da solidariedade está incluído no Título Preliminar da Constituição espanhola, e isso lhe confere, ao lado da autonomia, especial proteção, podendo servir de fundamento para o estabelecimento de relações cooperativas entre o Estado e as CC.AA. O princípio implica solidariedade entre as entidades territoriais com o Estado, solidariedade territorial e intraterritorial, mas nada impede que seja interpretado também como cooperação. Na Alemanha há um princípio similar, no sistema político, de lealdade federal, o *Bundestreue*. Na Itália há o princípio da harmonia constitucional.¹³⁸ No Brasil o federalismo é cooperativo.

Os Tribunais espanhóis já se pronunciaram sobre o princípio da solidariedade, e em alguns casos o entenderam como um limite às competências das CC.AA (STC 64/1982), ou como um preceito concreto que deve ser interpretado em coerência com as normas de competência (STC 146/1992). Outras vezes o interpretaram como um fator de equilíbrio entre a autonomia das CC.AA e a indissolúvel unidade do Estado, atribuindo maior importância ao conteúdo financeiro que o princípio encerra, a fim de garantir a plena disponibilidade de seus ingressos para o exercício de suas competências próprias (SSTC 63/1986, 201/1988 e 96/1990). Algumas das decisões reconhecem que o princípio da solidariedade impõe uma série de deveres, como o auxílio recíproco (STC 18/1992), o dever de apoio (STC 98/1986) e a lealdade constitucional (STC 11/1986). Dessa forma, o Poder Público deve evitar um comportamento desleal nas suas decisões que possa perturbar o interesse geral. Atualmente, há uma dúvida se seria melhor incrementar a autonomia financeira das CC.AA ou aumentar a solidariedade e a coordenação entre elas.¹³⁹

A cooperação também é fundamental quando o Estado opta pela descentralização política, não sendo esta expressamente normatizada, mas ainda assim possível e recomendável. No Brasil ela é expressa no caso da educação e da saúde. Da mesma forma, a coordenação é fundamental para a eficiência da gestão pública. A coordenação, segundo a decisão no STC 32/1983, seria a fixação de meios e sistemas para estabelecer relações

¹³⁷ CONDE, Enrique Álvarez; AUSINA, Rosario Tur. *Derecho constitucional*. 8. ed. Madrid: Anaya, 2018. p. 875.

¹³⁸ CONDE, Enrique Álvarez; AUSINA, Rosario Tur. *Derecho constitucional*, cit., p. 875-876.

¹³⁹ CONDE, Enrique Álvarez; AUSINA, Rosario Tur. *Derecho constitucional*, cit., p. 876.

recíprocas, técnicas homogêneas e ações conjuntas das autoridades estatais e comunitárias, preservando-se os poderes e as competências do ente coordenado, mas impondo limites tendo em conta os princípios da boa-fé e confiança, transparência e participação, cooperação e colaboração e da lealdade institucional.¹⁴⁰

O princípio da solidariedade territorial demonstra a ligação que deve existir entre as diversas instâncias de governo que integram o Estado, posto que os interesses de um são de todos, porque são interesses comuns.

Todos os entes são partes unidas por esses interesses comuns, e assim todos devem respeitar e ponderar as decisões uns dos outros, não apenas pelo simples respeito às regras de repartição de competências, e muito mais porque há um dever jurídico constitucional.

Esse dever jurídico tem como conteúdo essencial a exigência de que cada instância pondere suas decisões e respeite os interesses gerais do conjunto, assim como os interesses legítimos das outras partes. A solidariedade tem duplo sentido: uma exigência recíproca de colaboração e um limite negativo a sua legítima atuação, em razão da lealdade institucional que impõe que as diversas instâncias se abstenham de exercer suas próprias competências quando isso se mostrar lesivo aos interesses gerais ou da outra parte.¹⁴¹

Foi isso que faltou na *guerra fiscal dos estados*: a solidariedade, a lealdade institucional, consoante veremos no último capítulo.

O princípio da solidariedade exclui a aplicação do princípio da reciprocidade, pelo qual uma parte poderia deixar de agir quando a outra parte não agiu no exercício de sua competência.¹⁴²

O Estado Democrático e Social de Direito e o federalismo fiscal são responsáveis pelo bem-estar do povo, sua felicidade, e para isso deve reduzir a miséria, a pobreza, a desigualdade, promover o pleno emprego, a educação pública de qualidade, saúde pública e moradia.

Como veremos nos capítulos seguintes, o federalismo fiscal e a descentralização dele decorrente serão fundamentais para concretizar os direitos sociais.

¹⁴⁰ CONDE, Enrique Álvarez; AUSINA, Rosario Tur. *Derecho constitucional*, cit., p. 879.

¹⁴¹ REYES, Manuel Aragón; RENEDO, César Aguado. *Organización general y territorial del Estado*, cit., p. 389-390.

¹⁴² REYES, Manuel Aragón; RENEDO, César Aguado. *Organización general y territorial del Estado*, cit., p. 390.

3.4 O federalismo no direito comparado – Alemanha, Índia e Espanha

Atualmente, vinte e cinco Estados adotam o federalismo como organização política estatal: África do Sul; Alemanha; Argentina; Austrália; Áustria; Bélgica; Bósnia e Herzegovina; Brasil; Canadá; Comores; Emirados Árabes Unidos; Espanha; Estados Unidos da América; Etiópia; Índia; Malásia; México; Micronésia; Nepal; Nigéria; Paquistão; Suíça; Rússia; São Cristóvão e Neves, e Venezuela. São países que integram a ONU, que congrega 192 países. Desses países, a Espanha não se autodenomina federalista, mas unitária, no entanto com forte descentralização. México, Venezuela, Brasil e Alemanha adotam maior centralização que os demais. Todos os 25 Estados Federados representam aproximadamente 40% da população mundial.¹⁴³

Portugal é Estado unitário, mas sua Constituição (art. 6º) prevê a descentralização da administração pública, com autonomia às regiões autônomas insulares e às autarquias (municípios).

Elegemos três Estados para analisar, em aspectos gerais, seu federalismo em comparação com o federalismo brasileiro: Alemanha, Índia e Espanha.

A escolha pelo modelo alemão se deu em razão das semelhanças com o modelo brasileiro, inclusive na centralização e na partilha de receitas. No caso da Índia, a escolha se deu por se tratar de um país em desenvolvimento, integrante do BRICS, o que indica semelhanças econômicas, de desenvolvimento e alinhamento. No caso da Espanha, embora Estado unitário, a escolha se deu pela ampla descentralização e pelos princípios que orientam a administração pública.

3.4.1 Alemanha

A Federação da Alemanha do Norte surgiu em 1867, dominada pela Prússia. Em 1871, com a adesão dos estados do sul, aconteceu a unificação de diversos estados independentes alemães, com característica de forte centralização, em razão do elevado poder econômico da Prússia. Os estados-membros tinham autonomia em várias áreas da esfera pública, inclusive na escolha de seu regime de governo. O governo central delegava

¹⁴³ Disponível em: <http://www.forumfed.org/countries>. Acesso em: 16 nov. 2019.

competências administrativas aos estados membros e deles recebia transferências de recursos.¹⁴⁴

Havia duas Câmaras federais paralelas, e o *Bundesrat* exercia o controle da administração federal com poderes amplos, inclusive para alterar a Constituição Federal, aprovar declarações de guerra, fiscalizar os estados membros, vetar leis. Praticamente não existia, nesse período, um governo central, a maior parte das funções era executada pelos governos dos estados-membros. Até o final do século XIX o governo federal praticamente não tinha competências tributárias e dependia das transferências dos estados-membros, a quem competia instituir e cobrar os tributos. Essa situação somente se alterou no início do século XX, quando o governo federal alemão foi paulatinamente aumentando o controle sobre a tributação, assumindo competências e sinalizando que haveria um poder central forte.¹⁴⁵

Ao final da Primeira Guerra Mundial, com a derrota, a Alemanha tinha uma dívida pública elevada e o compromisso de pagar reparações de guerra. Foi instituída uma República parlamentarista. A Alemanha tornou-se um Estado Unitário com a República de Weimar (1918-1933), e os estados-membros passaram a ter *status* de *Länder*, que são unidades administrativas do governo central. Foi mantida a estrutura bicameral, mas a Câmara Baixa assumiu maior poder, embora sejam seus representantes eleitos indiretamente. A Câmara Alta é formada por representantes eleitos pelos Parlamentos estaduais, mas com poderes mais restritos. A maior parte dos tributos foi transferida para o governo central, restando aos estados apenas impostos sobre a propriedade imobiliária e sobre atividades produtivas, o que exigiu uma nova forma de partilha a partir de 1920. Pouco restou do Estado Federativo, mas os estados-membros continuaram com certa autonomia para cumprir obrigações que lhes eram atribuídas. A federação alemã termina com o nazismo. No final da Segunda Guerra Mundial, os países aliados (EUA, Grã-Bretanha, França e União Soviética) exigiram um sistema que impedisse a centralização do poder.¹⁴⁶

O povo alemão pretendia um sistema federativo, o que acabou sendo acolhido pela Assembleia Constituinte de 1949, com descentralização e ampla autonomia financeira e administrativa para os estados.¹⁴⁷

¹⁴⁴ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. p. 62.

¹⁴⁵ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 63.

¹⁴⁶ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 64.

¹⁴⁷ MORAIS, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Conrad Adenauer, 2001. p. 383 (Série Pesquisas, n. 22).

Em 1969 a Constituição alemã previu mecanismos de federalismo cooperativo como a ajuda financeira da União aos estados e as chamadas competências comuns. Depois da reunificação, a descentralização foi acolhida na Reforma de 1994 e reforçada nas Reformas de 2006 e 2009.¹⁴⁸

O federalismo alemão cooperativo não abandonou totalmente a concentração de poderes legislativos no governo central e a execução de tarefas pelos governos infraestaduais. Embora se denomine competência concorrente, o poder de legislar é do governo central, no todo ou em parte, e somente quando a União não o exerce é que os estados poderão fazê-lo.¹⁴⁹

O federalismo cooperativo no Brasil é diverso, posto que há um compromisso constitucional de cooperação, visando principalmente à redução das desigualdades sociais e regionais, por meio de políticas públicas descentralizadas, especialmente de saúde, educação¹⁵⁰ e assistência social.

No Brasil a cooperação implica que a União e os entes subnacionais devem exercer sua competência conjuntamente e ninguém poderá eximir-se de implementá-la. Há uma interdependência em algumas matérias e programas de interesse comum (saúde, educação, assistência social, previdência), não havendo preponderância de uma das esferas, nem mesmo do governo central.¹⁵¹ Geralmente são firmados convênios para transferência de recursos do governo central aos governos infraestaduais, para a realização de ações conjuntas nas políticas públicas que cada ente da federação executa, mas todos a executam e as planejam, mantendo sua competência legislativa. Nos casos de competência concorrente as transferências de recursos ocorrem por meio de Fundos Contábeis (educação e saúde).

Depois das reformas, a Federação alemã continua dividida em dois polos que concentram o poder político: governo central e os estados-membros (*Lander*).

Os municípios alemães são titulares de uma garantia de autoadministração, para assuntos de interesse local, limitados à previsão legal, sendo responsáveis pelos seus atos. Não possuem autonomia; pertencem aos estados-membros (*Lander*).¹⁵²

¹⁴⁸ ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 500.

¹⁴⁹ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 67-70.

¹⁵⁰ ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*, cit., p. 503.

¹⁵¹ BERCOVICI, Gilberto. *A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro*, cit., p. 14-15.

¹⁵² ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*, cit., p. 501.

No Brasil os municípios, na Constituição de 1988 (art. 1º), foram alçados à categoria de ente federativo, com autonomia e competência legislativa e administrativa limitada aos assuntos de interesse local. Não têm representação no legislativo federal.

A participação dos estados-membros no processo legislativo federal se dá no Brasil por meio do Senado Federal, que compõe o Congresso Nacional, ao lado da Câmara dos Deputados, que representa o povo, incorporando as vantagens e as desvantagens do bicameralismo. Na Alemanha a representação dos governos dos estados-membros se dá por meio do Conselho Federal, que consiste em uma eficiente instância em que seus membros são escolhidos pelos governos estaduais, a quem incumbe também aprovar projetos de lei encaminhados pelo Parlamento Federal.

Ponto comum entre o Brasil e a Alemanha é a repartição de competências legislativas e de execução, havendo centralização e descentralização em maior ou menor grau, consoante a matéria de que se trata. Como no Brasil, a centralização de competências legislativas na União não a descaracteriza como Federação. O federalismo dual, com descentralização ampliada para os estados, consiste no modelo ideal e preferencial de federação, mas não é uma imposição, consoante veremos adiante na análise técnica do federalismo financeiro.¹⁵³

A elevada centralização alemã tem origem histórica e de continuidade decisória, o que está evidenciado na Constituição (Lei Fundamental) de 1949 e prevalece até os dias atuais.

No Brasil, da mesma forma, a centralização que se verificou na década de 1990 é fruto da história da construção do Estado-Nação brasileiro, das constituições anteriores e das decisões do constituinte de 1988.¹⁵⁴

Assim como no Brasil, na Alemanha há repartição de receitas verticais e horizontais. Inicialmente ocorre a partilha horizontal das receitas, entre os estados-membros, especialmente quanto ao IVA (receita tributária). Depois a União faz a repartição vertical de receitas para completar a equalização horizontal. Essa operação é complexa e tem três fases. A primeira fase é a distribuição dos recursos compartilhados, que se refere aos impostos sobre a renda, óleo mineral e atividade produtiva local, além da parcela estadual do IVA. Depois, o segundo momento é o sistema de compensações financeiras interestaduais que envolve o IVA mediante trocas horizontais entre estados-membros, sem a participação do

¹⁵³ ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*, cit., p. 501-502.

¹⁵⁴ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 16.

governo federal para equalização *per capita* ponderada pelo grau de urbanização e densidade populacional. A terceira fase é de transferências federais assimétricas, porque as desigualdades regionais e locais já foram reduzidas. Ocorrem transferências complementares relativas ao IVA federal tomando em conta a situação final obtida com os sistemas anteriores, recebendo mais quem mais necessita. E também ocorrem transferências denominadas *ajuda financeira*, que é discricionária, com recursos vinculados a setores específicos ou situações emergenciais.¹⁵⁵

É elevada a institucionalização das relações federativas. O sistema de partilha alemão é eficaz, reduz as desigualdades, promove equalização, permitindo que as receitas tributárias sejam utilizadas para solucionar os problemas sociais e possibilitando a prestação de serviços públicos a todos, de forma eficiente e igual em todo o território nacional.

3.4.2 Índia

A Índia é uma das maiores federações de países em desenvolvimento, e, tal como o Brasil, apresenta imensa diversidade inter-regional, seja na renda ou na qualidade dos serviços públicos. Apesar de ter um eficiente sistema de transferências intergovernamentais redistributivo, na teoria melhor que o brasileiro, não o consegue implementar por problemas técnicos que enfrenta em operá-lo, em razão da insuficiência de dados públicos. Tem 25 estados e 7 territórios, mas só 24 estados estão identificados. Dez deles são muito pobres e pequenos. Sete estão em lugares montanhosos na região nordeste e somente 15 estados são homogêneos, mas representam apenas 5,4% da população e recebem tratamento e assistência especial do governo federal.¹⁵⁶

Enquanto foi colônia inglesa, o Estado era fortemente centralizado. A descentralização começou no final do século XIX. No início do século XX se iniciaram as reformas que atribuíram às províncias um sistema de contribuições provinciais para financiar o governo central colonial. Ainda sob o controle britânico, em 1935 foi estabelecido um modelo básico de federalismo conhecido como *Government of India*, que concentrou poderes tributários no governo central, invertendo o desequilíbrio vertical, ampliando a descentralização dos encargos e indicando necessidade de transferências para os reajustes, que foram criadas com o *Finance Comissions*.¹⁵⁷

¹⁵⁵ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 97-100.

¹⁵⁶ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 305-306.

¹⁵⁷ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 308-309.

Em 1950, após a independência, a Constituição optou por um federalismo centralizador quanto aos poderes tributários, mas descentralizador nos encargos aos governos estaduais, os quais eram governados por partidos ligados ao partido dominante no governo central. Uma Comissão foi criada para, a cada cinco anos, determinar a partilha da parte das receitas da União e a forma como esse repasse deveria ser alocado nos estados. A Constituição também definiu fontes tributárias e critérios gerais para transferências a serem determinadas pela Comissão. Os estados têm direito a algumas transferências (obrigatórias), e outras têm caráter voluntário. Além dessa Comissão, há um Conselho Interestadual de Desenvolvimento, que é uma instância técnica federativa que reúne dois níveis de governo. No entanto, ainda falta integração e coordenação política entre os estados indianos para ampliar sua autonomia e conter a elevada centralização.¹⁵⁸

Os governos locais (municípios) sempre foram entendidos como integrantes dos governos estaduais, são numerosos, pequenos e possuem baixíssimo grau de autonomia, não tendo capacidade de autofinanciamento. São basicamente vilas rurais, e estima-se que existam 250 mil delas espalhadas pelo país. No entanto, a Constituição possui uma emenda (73^a) que obriga os estados a manter com os municípios o mesmo relacionamento que tem com a União. Cabe à Comissão estabelecer os repasses dos estados aos municípios. Ocorre que a regra constitucional não foi totalmente implementada, porque muitos estados não constituíram a Comissão, e não iniciaram os repasses.¹⁵⁹

Com relação às receitas tributárias, não há harmonização no sistema tributário indiano, e assim tributos federais e estaduais incidem sobre a mesma base, como é o caso da renda, tributada pela União e pelos estados. O tributo sobre propriedade imobiliária urbana é da União, e o tributo sobre a propriedade agrícola é dos estados. Na sucessão de propriedades agrícolas o imposto é da União, e o de terras é dos estados. O tributo sobre vendas interestaduais é da União, e o interno é dos estados.¹⁶⁰

A federação indiana tem uma forma de centralização peculiar porque o governo central responde pela maior parcela do gasto direto, sendo do tipo dual, e os governos locais têm papel inexpressivo na execução das políticas públicas e nas funções públicas. Por ser um país em desenvolvimento, apresenta elevada desigualdade, extrema pobreza, baixa qualidade da burocracia estatal e do sistema político local.¹⁶¹

¹⁵⁸ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 310-312.

¹⁵⁹ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 313.

¹⁶⁰ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 315-316.

¹⁶¹ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 403.

O regime de tributação estadual de vendas na origem, tal como no Brasil, gera *guerra fiscal*. Os estados fazem concessões, dão benefícios fiscais que acabam não gerando o retorno tributário esperado, por causa da concorrência predatória entre eles. Ainda em meados da década de 1990, devido à crise fiscal, foi realizada reforma tributária com a introdução do *Value Added Tax* (VAT, ou Imposto sobre o valor agregado), mas sua implementação não foi fácil, porque o Governo Federal deveria indenizar as perdas dos estados gradativamente.¹⁶² A partir de então, o que se observa na Índia é redução da arrecadação tributária (que já vinha ocorrendo com a *guerra fiscal*) e o crescimento do *deficit* dos estados, em razão de um programa de ajuste fiscal e do rigor com que os estados foram tratados. Isso tudo aumenta a dívida pública e os gastos com o pagamento dos juros dessa dívida. A descentralização não aconteceu, mantendo o governo federal sua tradição centralizadora.¹⁶³

A situação da Índia é em tudo muito parecida com o Brasil. As únicas diferenças são a autonomia municipal, o sistema tributário e de partilhas mais organizado no sistema brasileiro, embora não eficiente. Além disso, no Brasil existem informações públicas oficiais que demonstram com segurança os dados, permitindo análise segura, o que não ocorre na Índia.

No Brasil a centralização das receitas na União e a descentralização de competências e obrigações de gastos nas entidades infraestaduais têm gerado problemas que se agravaram muito desde o início do século XXI. A situação só não é pior porque existe partilha de receitas obrigatórias por meio dos Fundos Estaduais e Municipais, que atendem critérios de população e diversidade regional. O federalismo cooperativo e as transferências voluntárias acabam equalizando a federação, ainda que não totalmente. As transferências voluntárias têm sido utilizadas pela União com interesses políticos, o que prejudica a equalização.

¹⁶² O mesmo aconteceu no Brasil quando a União interferiu na legislação tributária estadual (violando a autonomia dos estados na tributação) editando a Lei Complementar n. 87/96, desonerando do ICMS a exportação de produtos primários e semielaborados, além dos industrializados. A nova legislação reduziu a arrecadação dos estados porque todos, à exceção de São Paulo, eram e são exportadores de *commodities*. A lei previa compensação financeira da União aos estados, mas isso nunca ocorreu na forma prevista na lei. A União pagou apenas valores parciais e por curto espaço de tempo, sempre por meio de medidas provisórias, porque não colocava esse valor indenizatório no seu orçamento anual. Essa desoneração ficou conhecida como *isenção heterônoma*. Os estados propuseram ações coletivas, por regiões, mas não obtiveram êxito nos julgamentos no Supremo Tribunal Federal (STF).

¹⁶³ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal*, cit., p. 328-334.

As diferenças regionais no Brasil ainda são muito acentuadas, especialmente quanto aos estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, onde a equalização não tem sido eficiente, porque são estados que economicamente desenvolvem atividades ligadas ao setor primário.

A *guerra fiscal dos estados*, tanto na Índia quanto no Brasil, ocorreu da mesma forma. Ambos utilizaram o tributo estadual para atrair empresas esperando aumentar sua arrecadação e gerar empregos. Concederam benefícios fiscais com elevadas renúncias de receitas tributárias e não obtiveram o retorno financeiro, social e econômico planejado. A União, que deveria ter coordenado essa política de atração de empresas para o pleno emprego, omitiu-se, e os estados acabaram anulando os efeitos positivos que a desoneração fiscal poderia ter trazido com os empregos gerados. As despesas cresceram nos estados indianos e brasileiros mais do que as receitas conseguiram suportar, gerando *deficits* e endividamento.

No governo central não foi diferente, mas por outros motivos, que envolvem não somente a renúncia de receita tributária como também planos econômicos não eficientes, política de dívida pública com emissão de títulos públicos mediante o pagamento de altos juros, sem sustentabilidade, pouco investimento em infraestrutura, na industrialização e para o pleno emprego, o que gerou elevado desemprego e queda na arrecadação. A dívida pública no Brasil se elevou para 80% do PIB, e os gastos com juros da dívida e amortização já consomem mais de 40% do orçamento anual da União, gerando *deficits* que prejudicam as políticas sociais.

3.4.3 Espanha

A Espanha é um Estado unitário, mas apresenta elevada descentralização, o que na prática a equipara aos Estados Federados. Possui Regiões Autônomas muito similares aos estados autônomos brasileiros, que são tratadas de forma assimétrica, por razões históricas, sociais ou econômicas.¹⁶⁴

A Constituição da Espanha (CE) não foi clara e direta ao criar uma Federação, o que gerou críticas e divergências doutrinárias. O art. 137 da CE, ao tratar da Organização Territorial do Estado, refere-se, no mesmo plano conceitual, a três entidades – municípios, províncias e Comunidades Autônomas (CC.AA) – e lhes reconhece autonomia para a gestão

¹⁶⁴ 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. p. 67 e 82 (p. 67-83).

de seus interesses.¹⁶⁵ A norma do art. 137 da CE refere-se à distribuição territorial do poder, optando o Constituinte de 1978 pela extinção da estrutura unitária e centralista do Estado. Criou um princípio expresso, o da *unidade* do Estado, e um direito, o da *autonomia* dos entes subnacionais. Esse foi o debate da Constituinte que resultou na decisão contida no art. 137. O Estado seria presidido pelo princípio da unidade e organizado juridicamente de forma descentralizada.¹⁶⁶

A CE estabelece princípios que devem ser observados pela Fazenda Pública na sua atividade financeira.

O princípio da solidariedade, previsto nos arts. 2º e 138.1 da CE, deve ser observado nas leis do Estado, especialmente no planejamento (art. 131.1), para garantir que os serviços públicos fundamentais sejam prestados por todos os entes e a todas as pessoas, corrigindo os desequilíbrios e as desigualdades territoriais e econômicas.¹⁶⁷

Em nome do interesse geral, o Estado pode regular uma série de matérias afetas às Fazendas Públicas das CC.AA, como seus recursos financeiros. Pode resolver conflitos de competência e de colaboração; aprovar leis harmonizadoras e resolver outras questões que envolvam controvérsias financeiras, desde que o faça por lei e não lhes retire a autonomia.¹⁶⁸

A autonomia, por sua vez, submete-se à unidade e não pode suprimi-la, mas é inegável que há uma relação de tensão entre eles ou até mesmo contradição, que deverá ser resolvida com outros princípios constitucionais, como o da igualdade e o da solidariedade.¹⁶⁹

Outros princípios que envolvem o gasto público estão previstos na CE nos arts. 31.2, 39 a 52, 133.4, 134 a 138, 140 a 142 e 153.1, e devem ser observados não somente no planejamento e na execução orçamentária como na edição de novas leis. São princípios de controle econômico e de justiça material do gasto público, todos interligados para um mesmo fim, a boa gestão.¹⁷⁰

O princípio da boa gestão exige eficiência e economia.

¹⁶⁵ PÉREZ, Miguel Ángel Aparicio. *La función del derecho constitucional*. Selección de obras. Barcelona: Atelier, 2013. p. 210.

¹⁶⁶ ROYO, Javier Pérez. *Curso de derecho constitucional*. 14. ed. revisada por Manuel Carrasco Durán. Madrid: Marcial Pons, 2014. p. 151.

¹⁶⁷ LAGO, Miguel Ángel Martínez; MORA, Leonardo García de la; CID, José Manuel Almudí. *Lecciones de derecho financiero y tributario*. 13. ed. Madrid: Iustel, 2018. p. 105. Os princípios da solidariedade financeira e da boa gestão financeira não são expressos no texto da Constituição Federal do Brasil.

¹⁶⁸ MORA, Leonardo García de la; LAGO, Miguel Ángel Martínez. *Derecho financiero y tributario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1999. p. 38-39.

¹⁶⁹ ROYO, Javier Pérez. *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 153.

¹⁷⁰ LAGO, Miguel Ángel Martínez; MORA, Leonardo García de la; CID, José Manuel Almudí. *Lecciones de derecho financiero y tributario*, cit., p. 104.

O princípio da justiça material do gasto público exige uma distribuição equitativa dos recursos públicos e impõe obrigações de resultado em várias matérias, como a proteção da família, a promoção do progresso social e econômico, a redistribuição da renda regional e pessoal mais equitativa, o pleno emprego. A principal função dos critérios de eficiência e economia é instrumental porque busca a boa administração e a racionalidade na gestão dos gastos públicos. A missão consiste em garantir que a meta proposta no planejamento seja alcançada, ou que seja a melhor possível para que se alcance a justiça distributiva. Não se trata da utilização mínima dos recursos para alcançar a estabilidade financeira, mas da combinação mais eficiente dos recursos para satisfazer as necessidades sociais. O gestor público tem o dever de observar e perseguir os objetivos preconizados na Constituição mediante o emprego equitativo dos recursos públicos nos gastos que planeja e executa.¹⁷¹

O princípio da equidade do gasto, por sua vez, é uma diretriz ao gestor público, que deve garantir o mínimo de qualidade de vida satisfatória ao povo. Essa garantia acontecerá pelas políticas econômicas e sociais adotadas; pela aprovação de leis de Seguridade Social, que engloba as áreas de previdência, assistência social e saúde; pelas políticas públicas da educação e da habitação popular para tornar concreta a definição de Estado Social e Democrático de Direito, seus preceitos e princípios.

O princípio da coordenação pressupõe um líder que coordene as ações ou decisões, e na federação pode ser contraditório com o princípio da autonomia dos entes subnacionais. Essa aparente contradição, na Espanha, foi resolvida no julgamento STC 214/1989. A coordenação pressupõe certo poder de direção, que é do Estado, mas não exclui a cooperação e o dever de lealdade institucional, que deve existir entre os entes e deles não exclui as competências próprias de governança. Assim, a coordenação tem limites no âmbito normativo de competências, fixado para garantir a autonomia dos entes subnacionais. O Estado somente poderá invadir a competência dos entes subnacionais se autorizado por lei. Os órgãos de controle externo da Espanha resolveram essa aparente contradição interpretando a coordenação como um princípio e uma competência. Existe a coordenação nas competências exclusivas do art. 149 da CE, que diz respeito ao planejamento da atividade econômica geral, à investigação científica e técnica e na área da saúde. Nessas áreas o Estado é coordenador, líder nas decisões, e atua no controle o Tribunal de Contas; nas demais áreas o Estado pode opinar e sugerir, mas o controle é dos órgãos de controle externo das CC.AA.

¹⁷¹ LAGO, Miguel Ángel Martínez; MORA, Leonardo García de la; CID, José Manuel Almudí. *Lecciones de derecho financiero y tributario*, cit., p. 105-107.

Assim não há conflito de competência no controle e duplicidade de esforços na fiscalização.¹⁷²

O princípio da cooperação não é expresso na Constituição da Espanha, assim como no Brasil, porém é ínsito ao modelo federativo, onde existem entes subnacionais dotados de autonomia e sujeitos à lealdade institucional. A cooperação se dá entre os órgãos de controle interno e externo, na fiscalização e controle dos gastos públicos; nos convênios e ajustes firmados entre os entes e seus órgãos para prestação dos serviços públicos; no intercâmbio de informações fiscais e de fiscalização de tributos.

O art. 2º da Constituição espanhola estatui que a Nação é indissolúvel e indivisível, mas garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram, e a solidariedade entre todas elas.

Essa é uma concepção unitária de Estado, mas que permite a descentralização do poder financeiro, seja pela repartição das receitas dos tributos do governo central, seja pela autorização para que sejam instituídos e cobrados tributos pelas Comunidades Autônomas.¹⁷³ Nesse modelo, as Comunidades Autônomas são órgãos que recebem competências para prestar os serviços públicos e para tanto recebem recursos transferidos e próprios.¹⁷⁴

O art. 156.1 da Constituição espanhola não é claro e preciso quando reconhece autonomia financeira às comunidades autônomas, deixando dúvidas sobre que tipo de autonomia estaria regulando. É preciso esclarecer que referida autonomia decorreu de acordos entre o Estado central e cada uma das Comunidades Autônomas, e sua implantação foi finalizada apenas em 2002, depois da edição do Real Decreto n. 1471-1480, de 27 de dezembro de 2001. O Tribunal Constitucional espanhol vem entendendo que a autonomia das Comunidades se restringe a ingressos e gastos, mas com plena liberdade para cobrar tributos e planejar os gastos, por meio do orçamento público. A decisão decorre dos arts. 138, 156 e 158 da CE. O Estado pode regular as competências financeiras das Comunidades Autônomas, resolver conflitos derivados da atividade financeira, estabelecer por lei princípios para coordenação e harmonização, controlar pelo Tribunal de Contas os orçamentos e sua execução e planejar, por lei, a atividade econômica geral para atender às necessidades coletivas, harmonizar o desenvolvimento regional e estimular o crescimento

¹⁷² GÓMEZ, Antonio-Martín Porras. *La gobernanza multinível del gasto público europeo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015. p. 237-238.

¹⁷³ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*, cit., p. 100-104.

¹⁷⁴ LAGO, Miguel Ángel Martínez; MORA, Leonardo García de la; CID, José Manuel Almudí. *Lecciones de derecho financiero y tributario*, cit., p. 111.

da renda e da riqueza melhorando a redistribuição, segundo os arts. 157.3, 150.3, 153.d e 131.1 da CE.¹⁷⁵

Interpretado pelos Tribunais espanhóis, o princípio da igualdade do art. 139.1 da CE não exige que todas as Comunidades Autônomas tenham as mesmas competências e nem mesmo que tenham de exercê-las da mesma forma, com o mesmo conteúdo e resultados. A autonomia supõe a capacidade de cada região para decidir como e quando exercerá suas competências, porque a igualdade prevista na CE é de posições jurídicas fundamentais. São titulares do poder financeiro na Espanha (1) o Estado, (2) as Comunidades Autônomas (CC.AA) e os (3) municípios, as províncias e demais entidades locais reguladas (como regiões metropolitanas, comarcas, consórcios, entidades locais menores e outras comunidades).¹⁷⁶

Quanto aos municípios, diverge a doutrina, baseada em decisões judiciais, em relação à autonomia financeira, embora sejam todos unânimes em afirmar que têm autonomia para gestão de seus interesses, consoante os arts. 137 e 140 da CE. Os municípios não são subordinados ou dependentes do Estado, mas não teriam autonomia financeira e tributária plena, como as Comunidades Autônomas, para instituir e cobrar tributos, salvo aqueles previstos nas leis das Fazendas Públicas locais, que são editadas pelo Estado.¹⁷⁷

As transferências de recursos do governo central para as Comunidades Autônomas eram muito maiores que sua arrecadação própria. E assim, a partir de 2001 ocorreu maior descentralização das fontes de financiamento, ampliando as receitas para 33% do IRPF, 35% do IVA e 100% dos impostos de eletricidade e transportes. Mesmo assim, os recursos não foram suficientes para garantir o cumprimento dos princípios contidos no art. 156 da Constituição, especialmente o da solidariedade e coordenação. Defende a doutrina que as diferenças econômicas, sociais e culturais entre as Comunidades teriam de ser levadas em conta pelo governo central na redistribuição de riqueza, para garantir igualdade no acesso aos serviços públicos essenciais e equidade na renda das pessoas. Os demais princípios da norma constitucional também não estão sendo cumpridos, e há certa desarmonização interna que preocupa há muito tempo os estudiosos do direito financeiro espanhol.¹⁷⁸

¹⁷⁵ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*, cit., p. 104-107. Vide também: MORENO, Alejandro Menéndez. *Derecho financiero y tributario*: parte general. 18. ed. Navarra: Civitas; Thomson Reuters, 2017. p. 45-47.

¹⁷⁶ PIGNATELLI, José Miguel Martínez-Carrasco. *Derecho financiero e tributario I*. 3. ed. Madrid: Reus, 2016. p. 15.

¹⁷⁷ FERNÁNDEZ, Javier Martín; MÁRQUEZ, Jesús Rodríguez. *Manual de derecho financiero y tributario local*. Madrid: Marcial Pons, 2009. p. 41-43.

¹⁷⁸ LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de derecho financiero español*. 24. ed. Barcelona: Marcial Pons, 2004. v. I, p. 102. LUQUE, Elisa I. Garcia. Descentralización de las fuentes de financiación de las CC.AA.

Não há na Espanha um sistema tributário autônomo, um conjunto ordenado, coerente e sistemático de tributos regionais. Os tributos instituídos pelas Comunidades Autônomas não possuem a mesma arrecadação, sempre muito inferiores ao que seria necessário para os serviços públicos que devem ser prestados. Dessa forma, todas são muito dependentes das transferências do governo central. Quanto aos municípios, têm reconhecida autonomia constitucional, mas não tributária. É do Estado (governo central) a competência tributária para instituir e cobrar os tributos locais, tendo o município algumas competências, como, na forma da lei, para a concessão de benefícios fiscais.¹⁷⁹

No Brasil, embora o sistema tributário respeite o federalismo, com competências tributárias para os estados-membros e para os municípios instituírem seus tributos, garantindo autonomia, as competências e obrigações geram gastos muito superiores às receitas disponíveis, diretamente arrecadadas ou transferidas, exigindo equalização por meio de transferências obrigatórias e voluntárias da União.

A União promove repasses de receitas obrigatórias e até mesmo voluntárias, mas sempre em valores muito inferiores ao que seria necessário. A histórica centralização de receitas na União permite que o governo central tenha liberdade para investir ou decidir financiar suas políticas, assumindo elevados riscos, como no caso da dívida pública. A dívida pública é a maior responsável pelo *deficit* do governo central, mas pouco ou quase nada se faz para mudar essa situação que prejudica o federalismo fiscal, a descentralização e a equalização de receitas.

O povo tem sido o maior prejudicado com a crise financeira brasileira e com a crise do federalismo fiscal, porque prejudica as políticas públicas sociais e as transferências de receitas aos entes subnacionais, que por sua vez também têm *deficits* elevados pela excessiva descentralização das despesas e pela falta de proporcionalidade nos repasses da União.

régimen común. In: DÉGANO, Isidoro Martín; GARCÍA, Gerardo Menéndez; GARCÍA, Antonio Vaquera. *Estudios de derecho financiero e tributario en homenaje al Profesor Calvo Ortega*. Madrid: Lex Nova, 2005. p. 1833-1840.

¹⁷⁹ QUERALT, Juan Martín; SERRANO, Carmelo Lozano; LÓPEZ, José M. Tejerizo; OLLERO, Gabriel Casado. *Curso de derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, 2017. p. 836-843.

4. A TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

4.1 As funções no federalismo fiscal

Os primeiros estudos do federalismo fiscal apontam para a descentralização como importante instrumento que acarreta ganhos de eficiência microeconômica, identificando critérios de atribuição de funções aos entes federados, ou níveis territoriais de funções. Foi Musgrave quem primeiro teorizou tendo por base o modelo das três funções financeiras do Estado: *alocação* (afetação), *redistribuição* e *estabilização macroeconômica*.¹⁸⁰

Com Musgrave têm início as teorias de primeira geração do federalismo fiscal, desenvolvidas para o Estado Social.

O ponto central do federalismo financeiro é a função de afetação de recursos, que nada mais é que a descentralização financeira para garantir eficiência. Ao contrário da centralização, a eficiência na descentralização reside na adequação dos bens coletivos locais às circunstâncias particulares do território do ente subnacional (tradição, cultura, necessidades).¹⁸¹

A eficiência *alocativa* depende de duas situações. A primeira é a identificação e delimitação da incidência espacial do benefício associado ao *bem coletivo local*. Entende-se por *bem coletivo local* aquele que se circunscreve a efeitos territorialmente definidos, embora possam também transcender os limites do território local, em alguns casos. É o princípio do benefício que determina a incidência espacial (regiões ou localidades do benefício).¹⁸²

Cada ente federado deve prestar serviços públicos que gerem benefícios nos seus limites territoriais, utilizando recursos (fontes de financiamento) próprios ou transferidos. Alguns bens e serviços terão fonte de financiamento nacional (central), como é o caso da Defesa Nacional, da Previdência Geral, do ensino universitário, do Sistema Único de Saúde (SUS); outros terão provisão estadual, regional ou local. Em alguns casos a União deverá prestar os serviços públicos de maneira uniforme no território nacional, em outros serão os

¹⁸⁰ CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 41 e 46.

¹⁸¹ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 6-7. Vide também: CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 42-43.

¹⁸² MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 7. Quanto ao conceito inicial de *bem coletivo local*, vide SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, nov. 1954. p. 387-389.

estados (entes subnacionais) que terão melhores condições de prestá-los e no caso Brasil, até mesmo os municípios (entes locais).

A segunda situação pressupõe a *dimensão ótima de determinada comunidade*, concebida por Musgrave em três passos. O primeiro passo é a determinação do nível ótimo de provisão do serviço. O segundo é o nível ótimo do serviço para determinada dimensão de população, e o terceiro é a combinação das duas situações. A distribuição adequada de renda e riqueza envolve questões filosóficas e juízos de valor, como o enfoque de que cada pessoa tem o direito de desfrutar de sua dotação para maximizar a sua felicidade e satisfação, ou o enfoque social para o alcance de níveis de equidade para a igualdade total. Os problemas para transformar essas regras justas em uma política de distribuição de renda são variados. Primeiro, os indivíduos são diferentes, têm preferências e rendimentos diferentes, deslocando-se para agregar-se em locais que lhes ofereçam as condições desejáveis de bens coletivos e tributos. Essa mobilidade pode ser perversa, como no caso dos ricos que se agregam em determinado local, atraindo os pobres, os quais acabam excluídos por vários fatores, inclusive de zoneamento urbano. Segundo, é preciso pensar no tamanho do *bolo* disponível para a distribuição e na forma como é realizada a distribuição. As políticas redistributivas têm um custo que pode ser mais ou menos eficiente e que deve ser levado em conta na decisão do grau de equidade da política e da meta a ser alcançada.¹⁸³

Existe uma deficiência do sistema de mercado no fornecimento de bens públicos, não porque haja um sentimento coletivo pelos bens públicos e um sentimento individual pelos bens privados, mas porque os bens públicos geram benefícios não limitados a um consumidor particular. Os particulares compram bens privados, que estão disponíveis para todos, e precisam dos bens públicos, igualmente disponíveis para todos, como no caso de medidas para não poluição do ar (todos respiram), utilização de parques públicos para o lazer. O mercado é eficiente na produção de bens privados, onde há uma troca e um direito de propriedade exclusiva.¹⁸⁴ A pesquisa científica é outro exemplo que pode ser citado. Quando realizada por órgãos públicos, universidades ou pelo Estado custeada, no interesse público, almeja a cura de doenças, tratamentos eficientes, medicação sem efeitos colaterais ou que cure as doenças, novas tecnologias, reciclagem de resíduos sólidos, despoluição, novas teorias. Não há interesse econômico. A pesquisa realizada por particulares visa ao

¹⁸³ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 10.

¹⁸⁴ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 6.

lucro, à venda, à produção para consumidores específicos. Ambas devem existir, cada qual na sua esfera, pública e privada.

A função *distributiva*, ao contrário da alocativa, deve caber ao nível central de decisão (União), em razão da eficiência. Somente a União poderá utilizar mecanismos de política fiscal de forma eficiente e direta. As transferências de renda devem ocorrer por meio (i) do imposto de renda progressivo para rendas mais elevadas e subsídios para baixas rendas. Alternativamente, pode ser implementado (ii) o Imposto de Renda progressivo para financiar moradias populares além de outros serviços públicos, como assistência social (Bolsa Família, programas de pleno emprego e capacitação de trabalhadores de baixa renda). Outra opção seria a utilização (iii) de um conjunto de impostos e subsídios. Os primeiros incidiriam sobre bens consumidos pelas pessoas de renda elevada (bens considerados supérfluos), e os segundos seriam subsídios aos bens de consumo popular (bens essenciais). Além da política fiscal, deve o governo utilizar políticas de educação, inclusive ensino técnico para formação de mão obra especializada, políticas contra a discriminação racial, porque todas elas também têm importante influência no processo redistributivo.¹⁸⁵

As medidas redistributivas regionais ou locais são *autodestrutivas*, porque somente o governo central (União) tem condições de tratar os indivíduos pobres de maneira uniforme em todo o território nacional. O debate deixou de se ater à concentração de renda nas camadas mais elevadas para focar na necessidade de prevenir a miséria.¹⁸⁶

No entanto, a concentração de renda nas camadas mais elevadas deve ser acompanhada da tributação mais elevada, mediante o imposto de renda progressivo, que viria permitir a redistribuição daquela riqueza com os pobres, como já aduzido. Somente a União pode fazê-lo, e no Brasil a tentativa dos estados-membros de suprir a omissão da União nessa área, no final do século XX e início do século XXI, gerou a *guerra fiscal* entre os estados (e municípios). Consiste na concessão de renúncia fiscal para atração de empresas, visando ao emprego, à renda e ao aumento indireto da tributação, tema que será abordado no próximo capítulo. Tal medida foi autodestrutiva, como previa Musgrave.

A solução para as diferenças regionais ou locais ainda não foi encontrada pela doutrina, embora se espere que a redistribuição de rendimentos entre os residentes ricos e pobres das regiões mais ricas ou mais pobres, e a utilização da *regra dos preços (pricing rule)*, possa reduzir a desigualdade. Se as medidas implantadas não forem suficientes, deve

¹⁸⁵ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 11.

¹⁸⁶ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 10-11.

o nível central implementar políticas de equalização entre regiões.¹⁸⁷ A equalização consiste na alocação de recursos para realização de políticas públicas e medidas sociais para melhorar a condição de vida das pessoas, reduzir a pobreza e a desigualdade, pela educação, pelo pleno emprego (mediante a realização de obras públicas de moradia, escolas, e reformas e conservação de prédios públicos, incentivo às cooperativas sociais de trabalhadores), ou até mesmo por meio de programas de renda básica, como o Bolsa Família.

A função de *estabilização macroeconômica* pela política monetária, fiscal ou financeira (orçamentária) deve ser do nível central (União). A política fiscal deve visar ao pleno emprego, à estabilidade de preços e ao equilíbrio na balança de pagamentos, além de buscar o crescimento econômico. A função estabilizadora da política fiscal é necessária porque não são automáticos os resultados das políticas de pleno emprego e estabilidade de preços. O mercado exige orientação pela política pública do Estado nesse sentido. Se não houver regulação ou orientação, o mercado tende a flutuações significativas, que passam por períodos de elevado desemprego ou inflação. Pode ocorrer desestabilização por atuação não adequada do setor público, o que deve ser corrigido, na busca de políticas mais efetivas.¹⁸⁸

As instabilidades na economia decorrem de vários fatores, dentre os quais o comércio (interno e internacional) e o fluxo de capitais. No mundo globalizado não existe um mecanismo automático para acabar com as instabilidades devido às taxas de câmbio e à especulação do capital (e à financeirização da economia). A política de estabilização deve conciliar os objetivos internos com os internacionais, mas não pode abandonar o objetivo principal, que é o bem-estar da população,¹⁸⁹ o emprego e a renda para garantir dignidade a todos.

No tocante à política financeira (orçamento), deve ser formulada pelo governo central. O setor privado não é eficiente na satisfação das necessidades públicas básicas. Para que o setor privado seja eficiente na sua atuação, deve haver regulação, segurança, respeito aos contratos. O setor público colabora também para o bom funcionamento do setor privado quando investe em educação e pesquisa. Tudo isso tem de ser levado em conta na política orçamentária, que deve, por outro lado, evitar interferências não justificadas na satisfação das necessidades privadas.¹⁹⁰ A cooptação do gestor público para a realização de obras, compras ou serviços que não beneficiarão o povo ou não solucionarão os problemas sociais

¹⁸⁷ CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 44.

¹⁸⁸ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 11.

¹⁸⁹ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 12.

¹⁹⁰ MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976. v. 1, p. 82.

já identificados, é um caso de interferência não justificada para a satisfação de necessidades privadas e não públicas.

O orçamento pode ser elaborado com critérios de equidade (igual sacrifício) ou com critérios de bem-estar. Para o bem-estar os tributos e as despesas são alocados de maneira a minimizar o sacrifício agregado e maximizar a felicidade. A organização social deve primar para que todos tenham bem-estar. Sendo assim, a maximização da utilidade agregada será em sua vantagem. Todos terão boa vontade uns com os outros. A tributação necessária para financiar os serviços públicos correspondentes deve ser distribuída de acordo com igual sacrifício mínimo agregado. O princípio do sacrifício mínimo deve ser obrigatório, uma regra do Estado e não uma liberalidade do mercado.¹⁹¹ Há quem defenda, como Pigou, que o sacrifício mínimo é um postulado moral porque o Estado deve visar ao bem-estar de todos os cidadãos com igual peso, como meta do governo. Na tributação esse princípio geral é idêntico ao do sacrifício mínimo.¹⁹²

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 o problema da distribuição de renda.¹⁹³

Quando o orçamento é elaborado pelos entes subnacionais, na economia aberta, a tributação e a despesa pública dos entes subnacionais têm efeitos benéficos anulados por perdas do comércio (*trade leakages*), podendo gerar *deficits* ou *superavits*. No orçamento da União esse efeito não ocorre, ou, se ocorrer, os efeitos serão muito reduzidos. No caso de *deficits*, somente o governo central pode suportar o endividamento e seu pagamento.¹⁹⁴

No Brasil todos os entes subnacionais são responsáveis pela elaboração e cumprimento do seu orçamento, em razão da sua autonomia. No entanto, a grande maioria deles apresenta *deficits*, que teriam de ser suportados por endividamento ou cortes de despesas. As obrigações dos entes subnacionais são superiores às suas receitas próprias e transferidas, pouco ou quase nada se pode cortar, são obrigações constitucionais e legais que têm de ser cumpridas.

A União não faz a equalização por meio de repasses de recursos suficientes. Por outro lado, o endividamento não pode ser realizado sem obedecer às condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e às Resoluções n. 40 e 43 do Senado

¹⁹¹ EDGEWORTH, F. Y. *Papers relating to political economy*. London: Macmillan, 1925. p. 102.

¹⁹² PIGOU, A. C. *A study in public finance*. 3. ed. London: Macmillan, 1951. p. 43.

¹⁹³ MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*, cit., p. 150.

¹⁹⁴ CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 46.

Federal. A grande maioria dos entes subnacionais não tem capacidade de endividamento ou capacidade de pagamento. Além disso, no Brasil existe a *regra de ouro*, prevista na Constituição Federal (art. 167, III), que exige que se utilizem recursos de operações de crédito em despesas de capital (investimentos), o que impediria que os entes subnacionais utilizassem empréstimos para quitação dos *deficits*.

Dessa forma, a crise nas finanças dos entes subnacionais se instaurou e se agrava, atingindo paulatinamente vários estados e municípios. A União, por sua vez, não vem se esforçando para promover a descentralização das receitas, mas vem há muitos anos descentralizando as despesas (atribuindo várias obrigações que eram suas, ou que poderia assumir, para os entes subnacionais). Uma das medidas para a equalização seria a Reforma Tributária, em debate há mais de vinte anos no Congresso Nacional, que não avança porque a União quer manter sua histórica centralização, enquanto os entes subnacionais precisam de maior descentralização das receitas.

Outra importante medida seria a repartição de receitas tributárias, por transferências ou partilha, de forma a garantir que as despesas dos entes subnacionais pudessem ser cumpridas.

Ou, ainda, poderia a União assumir despesas dos entes subnacionais, fazendo-o por meio da federalização de alguns serviços públicos que são prestados em todo o território nacional e para todas as pessoas, como é o caso da Previdência Social dos funcionários públicos, da segurança pública, das despesas de pessoal da educação e saúde. No caso da Previdência Social dos funcionários públicos, a União poderia criar uma Previdência única, agregando a Geral e a dos funcionários, com um Fundo garantidor, como já existe em alguns países a exemplo da Noruega (cujo Fundo tem o petróleo como garantia).

Poderia a União formular políticas públicas de curto, médio e longo prazo para a solução de problemas que afetam toda a população, para a redução da pobreza, para o pleno emprego, para a instituição do ensino público integral de qualidade, assumindo obrigações próprias e dos entes subnacionais.

A União poderia promover investimentos em infraestrutura: na educação (para construção e ampliação de escolas públicas viabilizando o período integral), na saúde (despesas de pessoal), na habitação popular (construção de moradias), na industrialização para o pleno emprego (por meio de incentivos fiscais), nas rodovias e ferrovias (construção e ampliação) para o desenvolvimento econômico. Essas medidas gerariam emprego e renda, o que movimentaria a economia, gerando mais tributos para a União, que poderia os reinvestir na educação, na saúde e na previdência.

A política monetária e o papel do Banco Central são funções de cunho nacional e de competência do governo central. O mercado só funciona bem para a produção de bens privados e não consegue, sozinho, regular a oferta de moeda para o funcionamento da economia. O dinheiro não se autocontrola.¹⁹⁵

Há um vínculo entre as medidas fiscais e as monetárias. A geração de desequilíbrios orçamentais (*deficits e superávits*) faz parte da política fiscal, no entanto é necessário promover ajustes e modificações na estrutura das despesas públicas, da dívida pública e da moeda, para garantir o vínculo entre a política monetária e a fiscal.¹⁹⁶

O governo central não pode desconhecer as necessidades dos governos subnacionais; precisa entender que sua política de estabilização poderá afetar a tributação, as receitas e despesas dos entes subnacionais; que a política financeira bancária afeta o custo do crédito em nível regional e local; e que os entes subnacionais são geralmente muito dependentes das condições cíclicas da economia.¹⁹⁷

4.2 Descentralização e eficiência

Quanto à distribuição de poderes entre os níveis de governo, podem ser exclusivos, concorrentes, partilhados e residuais. No tocante às áreas de atuação, podem ser próprias, exclusivas, partilhadas ou concorrentes.¹⁹⁸

Existem competências que melhor se cumprem no governo central, outras que podem e devem ser atribuídas aos governos infraestaduais, e existem ainda áreas de atuação que devem ser comuns, partilhadas ou executadas em concorrência.¹⁹⁹

As teorias que estudam a descentralização têm sempre em conta a demonstração da eficiência alocativa que teriam os entes subnacionais na decisão de provisão de bens coletivos locais.

Quanto aos bens coletivos nacionais, o ideal seria permitir que os cidadãos manifestassem suas preferências, mas essa participação democrática mostrou-se de difícil aplicação, porque a regra da maioria não implica eficiência (*teorema da impossibilidade* ou *paradoxo* de Arrow). Quanto mais complexos os problemas e quanto maior a variabilidade

¹⁹⁵ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 13.

¹⁹⁶ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 13.

¹⁹⁷ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas*, cit., p. 46.

¹⁹⁸ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 30-31.

¹⁹⁹ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 24.

¹⁹⁹ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 30-31.

das soluções colocadas para escolha, mais difícil será alcançar a eficiência na decisão da maioria. A proposta de Tiebout (*modelo de votação com os pés*) implica um modelo de escolha coletiva baseado na mobilidade. Dá-se pela redução do espaço territorial da decisão ao local a que diz respeito o objeto dado a escolher, reduzindo também o universo de votantes. A descentralização mediante a criação de entidades territoriais menores, com menor população e escolhas mais limitadas, pode chegar mais perto da eficiência que se almeja alcançar. Cada localidade terá receitas para as despesas eleitas pelos seus residentes, com implicações na afetação de bens coletivos em nível local. A *regra da proximidade* de Stigler explica que há eficiência alocativa quando o governo está mais próximo do povo, e quando os eleitores têm o direito de escolha dos serviços públicos que querem usufruir.²⁰⁰

As vantagens da descentralização, segundo Wallace Oates, são (i) aproximar determinados subgrupos da sociedade ao consumo de determinados bens de sua preferência; (ii) favorecer a inovação ao longo do tempo porque os governos locais se sentem pressionados a encontrar técnicas mais eficientes de produção; (iii) reunir condições institucionais melhores para decisões financeiras transparentes, aptas a demonstrar os custos associados à implementação de programas públicos.²⁰¹

A teoria da descentralização de Oates é concebida a partir do princípio da correspondência (equivalência) na prestação de bens coletivos para indivíduos determinados. É um modelo ideal que internaliza os benefícios que decorrem da provisão de cada bem, onde cada nível de governo conhece os gostos de seus residentes e procura maximizar o bem-estar de todos, com eficiência paretiana. A partir desse modelo ideal desenvolve seu *teorema da descentralização*, segundo o qual cada serviço público ou bem coletivo deve ser prestado pela unidade geográfica capaz de interiorizar os seus benefícios e custos. Os custos de provisão têm de ser os mesmos em cada jurisdição (no nível central e local), mas, se não forem iguais, a centralização é a melhor alternativa. Em segundo lugar, entende que os incentivos à descentralização serão maiores se os níveis de provisão eficiente entre jurisdições forem mais variados. O sistema considera que todos os níveis de governo poderão ser responsáveis pela provisão eficiente de determinados bens coletivos ou que sejam consumidos coletivamente pelos residentes, sendo cada um dos níveis responsável por uma parte dessa provisão. A sua teoria, na prática, pode encontrar problemas ou fatores externos, referidos pelo próprio Oates, como a dimensão não ótima do grupo populacional que consumirá o bem, a existência de externalidades, os custos de decisão, os custos de

²⁰⁰ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 47-50.

²⁰¹ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 50.

congestionamento associado à mobilidade dos consumidores, o critério de descentralização que deixa de ser simples. O compromisso com os custos e os ganhos associados à descentralização deve ser levado em conta na maximização do bem-estar social, mas isso pode distanciar a população beneficiada do nível de decisão mais próximo, ou pode prejudicar o bem-estar almejado. Para sanar estes e outros problemas que identifica, Oates sugere transferências ou subvenções intergovernamentais como mecanismos para redução das ineficiências.²⁰²

A *teoria dos bens de clube* desenvolvida por James Buchanan analisa os bens que beneficiam uma parcela menor da população e não todo o grupo populacional, como os bens puramente coletivos de Samuelson. O grupo de utilização dos bens públicos é considerado ótimo porque é superior a um indivíduo ou uma família, mas é inferior ao número infinitamente extenso de utilizadores. O grau de coletivismo é finito, e nesse grupo importa analisar a margem de agrupamento (a dimensão do consumo) e o acordo de utilização coletiva do bem. São bens mistos caracterizados pelo consumo coletivo, adesão voluntária, com um preço determinado (podendo gerar exclusão), e rivalidade no consumo a partir de certa densidade na utilização. Os membros do *clube* partilham os custos do fornecimento do bem. É o caso de piscinas públicas onde se cobra um valor para o uso, mas antes se analisa o custo e a função total e o benefício e a função total, por utilizador. Verifica-se que, quanto mais pessoas utilizarem o equipamento, o valor pode ser reduzido, mas a valorização que cada indivíduo atribui ao mesmo equipamento decresce até atingir um ponto de congestão. Para determinar a quantidade ótima de bens para cada dimensão do *clube* é preciso buscar um equilíbrio em relação à quantidade de bens disponíveis e à dimensão do grupo. Esse exemplo de Buchanan serve para analisar as vantagens da associação voluntária de indivíduos em grupos que tenham preferências comuns ou homogêneas, sendo mais interessante que o modelo de *votação por maioria* ou de *votação com os pés*, porque não requer a proximidade geográfica entre os membros do clube.²⁰³

O modelo de Buchanan pode dar solução para a descentralização para comunidades locais (municípios), onde há uma área geográfica menor, indivíduos que se identificam em grupos de preferências e alguma rivalidade no consumo dos bens de sua preferência. A exclusão pode ser resolvida com leis de zoneamento, onde certas áreas sejam destinadas a uso particulares, além das áreas de uso público. É fácil determinar a quantidade ótima de utilizadores para determinada dimensão da comunidade local, obtendo-se esse dado a partir

²⁰² CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 51-52.

²⁰³ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 52-54.

da situação em que o benefício líquido da sua utilização seja máximo. O mesmo ocorre nas comunidades infraestaduais (estados), onde a despesa ótima seria aquela que iguala o custo marginal individual ao benefício marginal individual. Em comunidades com elevado nível e densidade populacional poderá haver efeito de congestionamento, mas, do ponto de vista da eficiência, a população beneficiada intermédia é ótima, melhor que um número infinito de pessoas beneficiadas como no caso dos bens puramente coletivos de Samuelson.²⁰⁴

4.3 A determinação de funções (despesas) no federalismo fiscal

A eficiência alocativa depende da atribuição de funções aos entes subnacionais (estados e municípios), pois o financiamento segue a função.

Em primeiro lugar, é importante determinar quais são as responsabilidades dos entes subnacionais na realização da despesa, inclusive nas funções de regulação; em segundo lugar, é preciso definir os critérios de afetação das receitas e de exercício das competências tributárias. Embora o critério econômico não seja o único que importa na definição dos critérios de afetação, tem sido o mais utilizado pelos estudiosos da matéria. A ideia de eficiência microeconômica e o princípio do benefício induzem a que a provisão de um determinado bem ou serviço deve ser fornecido pelo nível de governo mais próximo das populações beneficiadas.

Essa teoria normativa e econômica da função alocativa foi contestada pela Economia Política do Federalismo, que defende que a teoria econômica é insuficiente para explicar a descentralização. Outros fatores influenciam a descentralização, econômicos ou institucionais.²⁰⁵

A economia política é anterior à economia científica (clássica, neoclássica, monetária); logo, ela é mais eficiente na alocação dos recursos, porque identifica as necessidades e os recursos para atendê-las, através de uma política econômica. Surgiu na França entre 1726 e 1776, pela Escola Fisiocrata, e com a economia política nasceu o naturalismo econômico. No entanto, muito antes, ainda na França, em 1615, foi publicado o *Tratado de economia política* de Antoine Montchrétien, quando a economia fazia parte da ciência da Administração do Estado e da nação. Naquela época a economia política era

²⁰⁴ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 54-55. No mesmo sentido: 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.

²⁰⁵ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 56.

auxiliar da função e da arte de governar. Na Inglaterra o fundador da economia política foi Adam Smith, que a tornou uma ciência autônoma com leis próprias.²⁰⁶

O objetivo da economia política é estudar as relações econômicas na sociedade para criar riquezas que possam satisfazer as necessidades econômicas.²⁰⁷

Quando se analisam as funções e seus critérios normativos de determinação (fontes de despesas), percebe-se que não há uma explicação lógica da realidade, porque é comum nos países federais que as fontes de financiamento estejam desligadas das necessidades de despesas nas comunidades locais, havendo uma *ilusão fiscal*, porque as transferências são inferiores às necessidades, ou não existem para situações onde deveriam ocorrer. As funções são atribuídas aos níveis inferiores (estados e municípios), mas as receitas não são colocadas à disposição.²⁰⁸

Isso evidencia uma fragilidade da ligação entre a despesa e a receita, o que acaba gerando efeitos negativos, inclusive contrários ao que era esperado pela *Public Choice* (emagrecimento do Estado), porque os gastos públicos continuam elevados, muitos dos quais em áreas não essenciais. Esse fenômeno da *ilusão fiscal* contribui para fragilizar a responsabilidade fiscal inviabilizando a *accountability*. Gera, também, uma confusão nas relações entre os entes subnacionais, porque de um lado há grande independência dos níveis locais no tocante à despesa, mas, de outro, há uma dependência excessiva destes perante o governo central (que centraliza as receitas), o que não se justifica na descentralização, que é o coração do federalismo.²⁰⁹

A descentralização, como vimos, tem diferentes dimensões, e a descentralização de competências não necessariamente se confunde com a autoridade decisória sobre as políticas públicas implementadas. Por essa razão é importante destacar a distinção conceitual entre a descentralização política, fiscal e de competências.²¹⁰

A descentralização política implica a possibilidade de os governos subnacionais serem eleitos diretamente, tendo seus agentes políticos mandatos próprios, sem interferência do governo central. A descentralização fiscal é a participação das receitas e gastos dos entes subnacionais sobre o gasto agregado. A descentralização de competências ocorre pela atribuição de responsabilidade para a execução de políticas públicas.²¹¹

²⁰⁶ GASTALDI, José Petrelli. *Elementos de economia política*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 9-10.

²⁰⁷ GASTALDI, José Petrelli. *Elementos de economia política*, cit., p. 12.

²⁰⁸ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 57.

²⁰⁹ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 57.

²¹⁰ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 147.

²¹¹ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 147.

Porém, na prática existem poucos estudos que exploram essas diferenças, e comprovam seus resultados, prevalecendo as teorias que justificam efeitos negativos ou virtuosos da descentralização para governos regionais (estados) ou locais (municípios), ou a centralização no governo central.

A teoria da escolha pública ou *Public Choice*, como já nos referimos acima, sustenta que a descentralização da autoridade econômica (*policy-making e policy decision-making*) é importante para o crescimento econômico local e, conseqüentemente, nacional. No entanto, se os governos locais tiverem elevada participação no gasto nacional, mas não autoridade para tomar decisões que envolvem investimentos locais, a teoria perde sua validade. Isso porque não se faz a distinção conceitual entre descentralização fiscal e autoridade para tomar decisões sobre políticas de investimentos.

A distinção entre execução e autonomia também é relevante para analisar as relações intergovernamentais, mas os estudos empreendidos indicam que sempre há relativa descentralização e forte regulação e supervisão do governo central. A descentralização fiscal e de competências está associada à limitada autonomia local, e isso ocorre não somente em Estados Federais, mas em Unitários também. Alemanha e Áustria descentralizaram a execução de políticas para os estados, mas mantiveram autoridade regulatória sobre essas políticas, preservando a centralização.²¹²

Nas relações verticais sobre a execução das políticas públicas, é possível verificar que os governos estaduais e locais, embora recebam das normas constitucionais e legais competências para determinadas políticas públicas, não têm total autonomia na sua execução, ou porque dependem de decisões da União, expressas em atos normativos ou em leis, ou porque dependem de transferências de recursos do governo central. Ainda que a União se omita, não transfira os recursos suficientes e necessários, não edite as leis necessárias ou as edite e inviabilize a implementação das políticas públicas nos entes subnacionais, isso não lhes retira a autonomia, não interfere nos mandatos de seus agentes políticos, porque essa autonomia é formal, mas não é real.

Outra crítica que merece reflexão é a falta de solidez no planejamento governamental, decorrente de duas situações. A primeira é o excesso de abstração dos técnicos que elaboram o planejamento, centrando seus esforços muito mais nos modelos teóricos do que nas necessidades e possibilidades, políticas e econômicas. De modo que o plano decorrente desse planejamento abstrato não é real, e sua execução não resolve os

²¹² ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 149-150.

problemas sociais. Essa defasagem técnica deve ser atribuída, também, aos agentes políticos que não orientam politicamente os técnicos, com as diretrizes políticas necessárias às quais os técnicos teriam de se subordinar. Ainda pior do que o apolitismo do planejamento e planos econômicos é a elaboração de planos contendo elementos políticos que não coincidem com a orientação do governo central. Toda essa situação acaba gerando mais incerteza na sociedade, já tão assoberbada de fórmulas e soluções que nada resolvem, responsável pela crise de confiança no Estado e em razão disso por um afrouxamento de realizações que poderiam acontecer com os meios de que dispõem os governos.²¹³

No tocante à descentralização e aos critérios para determinação das receitas, foi Musgrave quem primeiro formulou uma proposta de acordo com a natureza e as características dos impostos.

Os impostos que deveriam ser atribuídos aos entes subnacionais locais (municípios) seriam aqueles de baixa mobilidade, como os impostos sobre a propriedade imobiliária, a tributação da terra e as taxas e tarifas.

Os impostos pessoais progressivos com base de incidência global podem ser atribuídos aos entes subnacionais intermediários (estados), caso do imposto de rendimentos dos residentes e dos não residentes, do imposto sobre a venda ou consumo de produtos com base no princípio do destino, do imposto sobre recursos naturais, e taxas e tarifas.

Ao governo central caberia competência para a tributação progressiva da renda, e do consumo e despesa, como é o caso do imposto progressivo dos rendimentos, do imposto sobre a despesas e consumo, do imposto sobre os recursos naturais e taxas e tarifas.

O imposto progressivo da renda deve ser da competência da União em razão de sua função redistributiva, e ainda deve ser do governo central a competência para os impostos utilizados para a estabilização macroeconômica e os impostos repartidos com os demais entes, como é o caso dos impostos sobre recursos naturais.²¹⁴

Modelos alternativos foram propostos por outros estudiosos do tema, com base nos critérios de eficiência econômica, de equidade nacional, de exequibilidade administrativa, de necessidade financeira ou adequação de receita.²¹⁵

As teorias de primeira geração do federalismo financeiro, que acabamos de analisar, tinham uma perspectiva normativa e foram concebidas para o Estado de organização weberiana, voltado para a prestação de serviços para o cidadão.

²¹³ MARTÍNEZ, Soares. *Economia política*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995. p. 882-883.

²¹⁴ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 71-72.

²¹⁵ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 73-75.

No final do século XX surgiram teorias de segunda geração, alinhadas com a teoria econômica, influenciadas pela *Public Choice* (Buchanan, Brennan). O modelo é o *New Public Governance*, marcado pela privatização, liberação, desregulamentação da economia, empregado nos países de língua inglesa (EUA, Nova Zelândia e Austrália). A proposta incluía aplicar técnicas e formas de gestão de empresas privadas na Administração Pública, uma lógica mercantil visando à eficiência econômica e de rentabilidade, à criação de novas estruturas de organização e resultados.²¹⁶

No Brasil os fundamentos dessa teoria neoliberal influenciaram as privatizações e reformas do governo federal da última década de 1990, culminando com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), que foi uma cópia das leis americana e neozelandesa. Promoveu cortes nos gastos sociais, alterações no texto da Constituição Federal, redução de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, aumentando a crise financeira e econômica do país ao invés de resolvê-la.

Ocorre que aplicar uma teoria neoliberal em um Estado Social como o Brasil, de dimensão territorial continental, elevada desigualdade regional e social, concentração de renda e baixa tributação progressiva sobre a renda, baixa redistribuição de riqueza, imensa pobreza e maior tributação no consumo, onerando os mais pobres, implica não cumprir os princípios que orientam a República Federativa do Estado Democrático e Social brasileiro e já referidos nos capítulos anteriores.

O Estado mínimo, que é o oposto do Estado Social, só pode ser pensado para países desenvolvidos que já resolveram o problema do elevado desemprego, da desigualdade, da miséria, da baixa escolaridade, com massa salarial alta e bem distribuída e com salário médio que permita a opção pelo serviço privado.

Países em desenvolvimento como o Brasil, e os demais da América Latina, ainda têm muito que investir em políticas públicas para resolver seus problemas sociais e redistribuir melhor a riqueza concentrada na pequena parcela da população (1%).

4.4 Descentralização e gasto social na América Latina

A descentralização financeira, muito mais que o federalismo, na atualidade ganhou destaque na execução das políticas públicas em cumprimento da atividade financeira do Estado. Os governos infraestaduais, dos países da OCDE, nem todos Federais, no plano da

²¹⁶ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 168-171.

despesa pública executam cerca de 31% das despesas e arrecadam cerca de 22% das receitas. No investimento público a participação dos entes infraestaduais é de 66%.²¹⁷

Estados Federados são caracterizados pela unidade, que permite certo grau de diversidade, exigindo a integração nacional por meio de políticas sociais aptas a garantir os direitos sociais a toda a população. Todos os cidadãos terão o direito de usufruir de benefícios e responsabilidades na Federação. Na Alemanha, quando as decisões dos governos subnacionais nas políticas sociais estão de acordo com a política do governo central, este arca com os custos e assim o gasto social tende a aumentar. Na América Latina o gasto social dos países analisados, que adotaram o modelo federativo (Argentina, Brasil, México e Venezuela), é similar ao da média dos países da OCDE, porém é mais elevado que o dos países de modelo unitário analisados (Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru, República Dominicana e Uruguai).²¹⁸

Argentina e Brasil apresentam gastos sociais sobre o PIB maiores que os dos demais países da América Latina. Excluindo o gasto previdenciário, as conclusões não se alteram, os países federados gastam mais que os unitários, e são mais homogêneos nos gastos sociais que os unitários. Quanto aos gastos com educação e saúde, o estudo mostrou que os Estados federados latino-americanos gastam tanto quanto os Estados unitários. O gasto *per capita* mais elevado nos federados somente ocorre em razão do PIB *per capita*. Nos gastos com saúde houve retração em relação ao PIB na década de 1990, e mesmo assim os Estados federados gastavam mais que os unitários. Brasil e Argentina apresentam gastos superiores aos de qualquer Estado unitário se excluída a Costa Rica, que tem um avançado sistema de saúde, e o Panamá.²¹⁹

O estudo analisou dados fornecidos pelo Banco Mundial (1999 a 2003) e pela ONU/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2004), concluindo que as federações democráticas da América Latina que foram precedidas de regimes autoritários, sob os quais ocorreu expansão dos serviços sociais, elevaram seu gasto social. Essas evidências contrariam as teorias que defendiam o contrário, demonstrando que os Estados federados têm mais propensão à expansão do gasto.²²⁰

²¹⁷ CABRAL, Nazaré Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, cit., p. 31.

²¹⁸ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 152-153.

²¹⁹ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 154.

²²⁰ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 154-157.

4.5 Descentralização, relação normativa vertical e equalização na federação brasileira

As competências da União e dos entes subnacionais estão previstas na Constituição Federal de 1988 e também nas leis infraconstitucionais.

A União tem competência material exclusiva (art. 21 da CF); competência legislativa privativa (art. 22); competência comum com estados, Distrito Federal e municípios (art. 23) e competência concorrente com os estados (art. 24).

Analisaremos a questão da descentralização e da relação normativa vertical, em três áreas: previdência, educação e saúde, que são as principais dentre as políticas públicas implementadas pelos governos central e subnacionais.

O objetivo é demonstrar a existência da centralização das receitas na União, a descentralização das obrigações de gastos aos entes subnacionais e a ineficiência da equalização, que precisa ser melhorada.

4.5.1 Previdência

A Constituição de 1988 elegeu a seguridade social (arts. 6º e 194 da CF) como um dos direitos fundamentais sociais, ou de segunda geração.²²¹ A seguridade social compreende a previdência, a saúde e a assistência social.

Os direitos sociais são aqueles que mantêm o padrão civilizatório e a dignidade humana das classes sociais que mais necessitam do Estado e de medidas para a redistribuição de renda.

A previdência é a melhor forma de garantir a dignidade humana, especialmente na velhice (arts. 3º e 6º da CF).

É obrigação de todos os entes da federação (art. 201 da CF).

Enquanto estados e municípios são responsáveis pela previdência de seus funcionários públicos, a União, além dessa obrigação quanto aos funcionários federais e militares, é responsável pelo regime geral da previdência de todos os cidadãos.

O custeio da previdência social no Brasil depende de três fontes de financiamento tributário: contribuição previdenciária do empregador, contribuição do empregado e uma parcela de receitas do orçamento. Os empresários, autônomos, profissionais liberais e donas de casa pagam uma parcela e a outra é complementada pela União. A Previdência tem

²²¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 5-6.

orçamento, receitas e gestão própria, para garantir que os recursos sejam aplicados no pagamento das aposentadorias e pensões. Todos os recursos pagos à previdência social compõem as receitas previdenciárias que serão utilizadas para o pagamento das aposentadorias e pensões.

Quanto aos tributos, a maior fonte de receitas da União são as Contribuições da Seguridade Social, vinculadas para utilização exclusiva na previdência, saúde e assistência social. Essas contribuições sociais incluem as previdenciárias do empregador e do empregado, e ainda: COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), cobrada das empresas e que tem como base de cálculo o faturamento; CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido), cobrada das empresas e que tem como base de cálculo o lucro líquido. Existem também outras contribuições sociais que têm destinações diversas, para financiar o seguro-desemprego, décimo quarto salário para funcionários de baixa renda, pensões sociais para idosos e deficientes que não contribuíram e para a educação.²²²

As demais receitas tributárias da União são os impostos de sua competência: Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e Jurídica (IRPJ); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto de Importação (II) e de Exportação (IE); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e Contribuições Corporativas. A soma da arrecadação de todos os tributos da União supera R\$ 1,3 trilhão, segundo dados de 2018. O orçamento da União é composto pelas receitas tributárias e não tributárias, e em 2018 a arrecadação total foi de R\$ 2,6 trilhões.

Os recursos arrecadados com as contribuições sociais para a seguridade social pela União, em análise individualizada, são suficientes para custear a previdência geral e a dos funcionários públicos federais, consoante se depreende das prestações de contas do governo central dos últimos anos.

Apesar disso, há *deficit*, e o governo central o atribui aos gastos com previdência social, o que tem motivado reformas, como a Emenda Constitucional n. 103/2019, que introduziu importantes alterações no art. 201 da Constituição Federal, alcançando a previdência dos funcionários públicos. Entre as alterações, ocorreu a ampliação da idade para as aposentadorias de homens (65 anos) e mulheres (62 anos), restrições aos direitos dos

²²² A União não divide as receitas das contribuições sociais com os estados, o Distrito Federal e os municípios. A divisão de receitas da União acontece apenas para as receitas do Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica (IRPF e IRPJ), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – arts. 149, 157, 158 e 159 da Constituição Federal de 1988.

trabalhadores às aposentadorias e pensões, com exigências de tempo de contribuição associado à idade (20 anos para homens e 15 para mulheres) e modificação da estrutura previdenciária de benefícios sociais. A previdência privada complementar de capitalização está prevista no art. 201 da CF.²²³

O *deficit* do governo central que existe e está demonstrado em suas prestações de contas anuais resulta de vários outros fatores e vem se acumulando há muitos anos. Contribui para esse cenário deficitário o precário e ineficiente planejamento de longo e médio prazo, que agrava problemas que já poderiam ter sido resolvidos. O elevado desemprego poderia ter sido resolvido com o fomento à industrialização para o pleno emprego (o que reduziria também a desigualdade e a violência, além de aumentar a arrecadação tributária). Não promoveram investimentos na educação integral pública de qualidade (para garantir igualdade de oportunidades no emprego e no desenvolvimento nacional), o que ampliaria o emprego de milhares de professores, movimentaria a economia e geraria mais tributos. O governo central investiu pouco na política habitacional, para que todos tenham moradia (o que gera empregos e reduz a desigualdade). Não havendo tais investimentos, não ocorreu o desenvolvimento sustentável e não foram realizadas obras de infraestrutura, o que geraria benefícios também para as futuras gerações.

A corrupção tem também um importante papel nesse *deficit* do governo, porque as obras, compras e serviços, tanto do governo central quanto dos governos subnacionais, nesses casos, têm seus valores majorados para beneficiar empresas e agentes políticos corruptos, prejudicando outros investimentos sociais.

O problema do *deficit* se agravou com a criação da desvinculação de receitas da União (DRU), que permite ao governo federal utilizar 30% das receitas vinculadas, inclusive das contribuições da seguridade social, para outros fins. A DRU é uma desvinculação das vinculações constitucionais, tornando mais ineficiente ainda o já precário planejamento das políticas públicas sociais.²²⁴

²²³ A EC n. 103/2019 altera a redação dos arts. 22, XXI, 201, 37, § 14, §§ 5º, 38, 39, V, e § 9º, 40, § 22, da CF. Algumas normas alcançam imediatamente a previdência dos funcionários públicos das três esferas: federal, estadual e municipal. Os artigos da Emenda Constitucional n. 103 que se aplicam a estados e municípios são: 4º, 5º, 9º, § 4º, 5º, 6º, 10 e 11.

²²⁴ A Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi criada em 1994 como um Fundo Social de Emergência (FSE). É uma autorização para o governo central utilizar 30% da receita dos tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. As contribuições sociais da Seguridade Social são a principal fonte de receita da DRU (90% do montante desvinculado). Corresponde a uma permissão de desvio de finalidade dos recursos destinados à educação, saúde e previdência social, para utilização em qualquer outra área que o governo central entenda prioritária, na formação de superávit primário e para o pagamento de juros da dívida pública.

A dívida pública brasileira, por sua vez, consome grande parte dos recursos desvinculados pela DRU, que são utilizados para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, dos títulos públicos vencidos. Novos títulos públicos são lançados, todos os anos, aumentando-a. O governo central não realiza novos investimentos em despesas de capital (infraestrutura, incentivo à industrialização, pleno emprego), e dessa forma viola a *regra de ouro*, que exige investimentos para o desenvolvimento sustentável, que não acontece.

O Brasil está em constante crise, agravada pela elevada dívida pública, desindustrialização, alto desemprego, aumento da pobreza, queda no consumo, retração da economia, falência e fechamento de empresas (muitas das quais por opção ante a alternativa do investimento em títulos públicos que pagam altos juros, o que resultou na financeirização da economia).²²⁵ A financeirização da economia afeta a arrecadação tributária, que não aumenta, enquanto as despesas públicas não podem ser reduzidas, porque os serviços públicos obrigatoriamente têm de ser prestados ao povo de forma contínua e constante.²²⁶

A renúncia de receita tributária, nesse contexto de crise, é outro fator importante que pode prejudicar o equilíbrio das contas públicas, tema que será abordado no capítulo seguinte.

Os gastos com previdência dos funcionários públicos estaduais e municipais são elevados, porque para prestar serviços públicos aos cidadãos é necessária a despesa com pessoal. O custeio se dá com as contribuições dos funcionários, do empregador público (orçamento) e dos demais tributos de sua competência. Existe *deficit* nas previdências dos funcionários públicos estaduais e municipais que exige por parte da União a equalização ou a revisão das obrigações dos entes subnacionais.

²²⁵ Os dados de 2018 demonstram que a dívida pública brasileira atual é de R\$ 5 trilhões, o que representa mais de 80% do PIB (de R\$ 6 trilhões). A União arrecada anualmente cerca de R\$ 2,6 trilhões, dos quais R\$ 1,3 trilhão são receitas tributárias. A dívida pública decorre da emissão de títulos públicos com altos juros, comprometendo anualmente 40,66% do orçamento executado pela União, o que resultou no pagamento de mais de R\$ 1,06 trilhão em juros. Embora o Brasil tenha uma regra de ouro, segundo a qual os recursos da dívida pública deveriam ser utilizados em investimentos, isso não tem ocorrido, pois o Governo Federal vem utilizando tais receitas em despesas correntes, o que torna a dívida brasileira não sustentável. A Previdência Pública, por sua vez, gera uma despesa anual de 24,48%, o que corresponde a um gasto de R\$ 630 bilhões (2018), segundo o SIAFI do Ministério da Fazenda. A Previdência Pública é sustentável porque tem receitas vinculadas das contribuições sociais, cuja arrecadação total em 2018 foi de R\$ 864 bilhões.

²²⁶ Importante ressaltar que as aposentadorias e pensões no Brasil são importante instrumento micro e macroeconômico para a redistribuição de renda e para o crescimento econômico. Nas regiões mais pobres do país as famílias vivem das aposentadorias dos mais velhos, porque o elevado desemprego atinge a população mais jovem de forma generalizada. O programa social Bolsa Família também é outro instrumento (de assistência social) muito importante para a redução da pobreza, da miséria e da fome. Referido programa social precisa ser ampliado para atender a população pobre, ampliada pelo elevado desemprego, que não tem sido combatido com políticas adequadas.

A Previdência Social é uma política pública que deve ser centralizada na União, segundo a função alocativa de Musgrave, porque é preciso que seja uniforme em todo o território nacional, que beneficie toda a população, garantindo dignidade e reduzindo a desigualdade, gerando bem-estar.

Vários países estão criando *fundos soberanos*, também chamados de *fundos de riqueza soberana*. É uma espécie de fundo de investimentos administrado pelo governo central com um objetivo predeterminado pela lei que o criou. Geralmente administra os recursos oriundos de lucros realizados com a extração de recursos minerais, e dos *royalties* oriundos dessas atividades. Países como Noruega, Singapura, China e Dubai já têm seus fundos soberanos.

O fundo da Noruega é administrado pelo Banco Central daquele país e tem o objetivo claro de garantir as aposentadorias das gerações futuras de noruegueses, além de suprir as despesas governamentais quando as reservas de petróleo se esgotarem. Foi constituído com *royalties* do petróleo, mas atualmente o fundo tem participação em cerca de 9 mil empresas, entre elas Microsoft, Apple e Nestlé. Investe também em imóveis em locais de elevada valorização, como Nova York e Paris.²²⁷

4.5.2 Educação

A educação é um direito social que tem como princípio a gratuidade e a igualdade, devendo ser pública, obrigatória e para todos.

É permitida no Brasil a prestação do serviço educacional por entidades privadas em todos os níveis de ensino.

Na educação a competência é privativa da União para legislar sobre diretrizes, o que envolve normas gerais (art. 22); é concorrente para legislar sobre questões de educação em geral (art. 24, IX); e é comum (concorrente) para a prestação do serviço, mediante colaboração (arts. 205, 208 e 211 da CF).

No entanto, existem competências específicas fixadas como obrigações para a União e os entes subnacionais (art. 211 da CF), o que não os impede de atuar em outras áreas.

É na educação que o federalismo cooperativo revela as complexas relações verticais de cooperação e coordenação já referidas anteriormente. O mesmo acontece na saúde: ambas

²²⁷ Suno Research. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/fundo-soberano/>. Disponível em: 20 dez. 2019.

as políticas públicas devem ser prestadas pelos entes subnacionais (descentralização) porque estão mais próximos do povo que utiliza os serviços.

A eficiência alocativa não está no governo central, que deve promover a coordenação e financiar os entes subnacionais para que o serviço seja prestados a todos e de forma eficiente. Todos os entes têm competência para atuar nas áreas de educação e saúde, mas cada qual tem seu grau de participação.

A União organizará seu sistema federal de ensino, o que implica promover o ensino universitário em todos os níveis e a pesquisa científica (art. 208, II e V).

Existem universidades estaduais em vários estados, atuando em coordenação, mas esse fato gera elevadas despesas aos entes subnacionais, embora contribua sobremaneira para a formação de profissionais capacitados em todas as áreas. Nas universidades estaduais estudam alunos de todo o país, por isso a obrigação é da União e não dos entes subnacionais.

O ideal seria que a União assumisse financeiramente todas as universidades, em cooperação, liberando os estados dessa despesa, mantendo com os entes subnacionais a execução da política pública com a eficiência que vem demonstrando.

De outro modo, deveria a União, pelo menos, assumir a despesa de pessoal do ensino universitário porque, sendo universal, os alunos que estudam nas universidades estaduais não são aqueles que residem no local, e nele podem não permanecer, retornando ao seu local de origem. Os estudantes do ensino universitário podem vir de qualquer estado e região e retornar ou não ao seu estado após formados; a mobilidade é uma realidade e uma opção importante para garantir o desenvolvimento nacional. Portanto, é mais eficiente que essa política pública, do ensino universitário, seja prestada pela União, ou pelo menos por ela custeada.

A União também mantém Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, de educação profissional e tecnológica (EPT), em todos os seus níveis, com cursos de EPT, além de licenciaturas, bacharelados e pós-graduação *stricto sensu*. Os estados atuam na formação técnica no ensino médio, que é sua obrigação.

Isso é coordenação, cada ente (central e subnacional) atuando na mesma área com diferentes intensidades e níveis de formação.

Além da sua competência específica, caberá à União garantir a qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais; exercer outras funções redistributivas e supletivas, manter regulação, supervisão e equalização de oportunidades educacionais.

Pela cooperação, a União deveria capacitar os professores, de todos os níveis, assumindo essa obrigação, porque a educação deve ser uniforme em todo o território; e com a mesma qualidade e eficiência deve ser prestado o serviço.

Os entes subnacionais (estados e DF) devem atuar no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º, da CF). O ensino fundamental recebe crianças de 6 a 14 anos. O ensino médio recebe jovens de 15 a 17 anos. Ambos integram a educação básica (art. 208, I).

Os municípios (art. 211, § 3º) devem atuar na educação infantil (0 a 5 anos) e no ensino fundamental (6 a 14 anos).

No ensino fundamental há competência concorrente entre os estados e os municípios. Os entes subnacionais atuam em coordenação e em cooperação. Existem escolas estaduais e municipais, porém os municípios estão mantendo apenas o ensino infantil (para crianças de zero a 5 anos) e os estados estão assumindo todo o ensino fundamental (para crianças de 6 a 14 anos). Muitas escolas municipais mantêm apenas os primeiros anos do ensino fundamental (1ª a 4ª série), deixando as demais para os estados.

É uma das políticas públicas mais importantes e exige elevado aporte de recursos em despesa de pessoal, além do custeio e investimentos. É na educação básica (ensino infantil, fundamental e médio) que as despesas de pessoal são mais elevadas, devido ao número de alunos matriculados.

As despesas de pessoal na educação envolvem professores, outros profissionais da educação e de outras áreas (nutricionistas, psicopedagogas, psicólogas, assistentes sociais, merendeiras e faxineiras, seguranças).

O censo da educação de 2017 revela que o Brasil tem 184,1 mil escolas, das quais 112,9 mil são municipais (2/3), 116 mil são de ensino fundamental e destas apenas 13,9% oferecem estudo em tempo integral. Escolas do ensino médio são 28,5 mil, das quais apenas 7,9% são de ensino integral.²²⁸

O número de alunos matriculados supera 48,8 milhões, dos quais 47,5% são municipais, 33,4% estaduais e apenas 1% federais.

As escolas privadas no país representam 21,7% do total, e os alunos nelas matriculados 18,3%.

O número de professores na educação básica (ensino fundamental e médio) é de 2,2 milhões. Desse total, 557,5 mil dedicam-se ao ensino infantil, 1,5 milhões ao ensino fundamental e 509,8 mil ao ensino médio. O ensino fundamental concentra 63% do total de

²²⁸ Ministério da Educação. *Censo Escolar 2017*. Notas estatísticas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília-DF, janeiro de 2018.

professores. Não foram considerados os demais profissionais que atuam na educação, somente os professores.²²⁹

Das 116,5 mil escolas de educação infantil (zero a 5 anos), 71,5% são municipais, apenas 0,8% são estaduais, 27,7% são particulares e nenhuma é federal. Estados e municípios têm 5,2 milhões de alunos matriculados, e as escolas privadas 2,3 mil. Ao todo são 7,5 milhões de alunos matriculados na educação infantil. Faltam vagas para as crianças nessas escolas em todo o país, o que tem gerado pressão para que os municípios ampliem sua participação.²³⁰

No ensino fundamental, das 131,6 mil escolas, 64% são municipais e 41,2% estaduais, totalizando 18,9 milhões de alunos matriculados. Não há escolas federais, e as particulares têm 4,5 mil alunos matriculados. No total são 23,5 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental.

No ensino médio, das 28,5 mil escolas, 0,9% são municipais e 68,2% estaduais, totalizando 6,6 milhões de alunos. Não há escolas federais. Na rede privada são 956 mil alunos matriculados (29%), totalizando 7,9 milhões de alunos matriculados no ensino médio. Esse número vem reduzindo o que segundo o Ministério da Educação é preocupante e exige medidas para reverter a evasão escolar.

A análise da política pública da educação revela que a União descentraliza as obrigações, o que para o ensino infantil, fundamental e médio é eficiente, mas essa decisão impõe elevadas despesas, especialmente com pessoal, aos entes subnacionais, sem que venham recebendo receitas próprias e transferidas suficientes para custeá-la.

A educação não é a única obrigação dos entes subnacionais, que também são responsáveis pelas políticas públicas de previdência dos funcionários públicos, saúde, habitação, segurança do patrimônio público (municípios), segurança pública (estados), cultura, assistência social, proteção do meio ambiente. Os estados têm, ainda, elevadas despesas com o Ministério Público Estadual, Judiciário Estadual e Tribunais de Contas dos Estados. Na segurança pública, são responsáveis pelas Polícia Militar, Polícia Civil, agentes penitenciários, cadeias públicas e presídios estaduais, que são os que mais abrigam presos no país.

²²⁹ Se todas as escolas da educação básica fossem transformadas em tempo integral, como deveria acontecer, o número de professores deveria dobrar. Esse aumento da despesa de pessoal não pode ser suportado pelos entes subnacionais, que não têm receitas suficientes para tanto, além de não cumprirem os limites de gastos com pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19).

²³⁰ As escolas privadas de educação infantil foram avaliadas, e a grande maioria não atende aos padrões mínimos exigidos pelo Ministério da Educação.

Dos 48,6 milhões de alunos matriculados, os entes subnacionais são responsáveis por mais de 80% deles, enquanto a União é responsável por apenas 1% do total (as escolas privadas participam com 18,3%).

A despesa com 2,2 milhões de professores é integralmente dos estados e municípios, e esse número precisa ser ampliado para instituição da escola integral em todo o país.

As escolas públicas do ensino fundamental em tempo integral são apenas 13,9%, e no ensino médio pouco mais que 7%. Estados e municípios não têm receitas suficientes para construir e ampliar escolas, para as transformar em tempo integral, obrigação que a União deveria assumir, mas, apesar do compromisso assumido no Plano Nacional de Educação, nada tem sido feito pela União.

Por outro lado, a transformação em escola integral exige ampliação da despesa de pessoal, mas tanto os estados quanto os municípios estão no limite ou até excedendo o limite de gastos previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000, art. 19).²³¹ A EC 95/2016 congelou os gastos públicos por 20 anos, impedindo novos investimentos, e até mesmo a manutenção e expansão dos serviços públicos, os aumentos de remuneração, novas contratações de pessoal, reestruturação de carreiras, mesmo que ocorra o crescimento populacional. Essa alteração constitucional viola os objetivos e fundamentos constitucionais do Estado de Bem-Estar Social, revelando clara opção por uma *antidemocracia econômica*. Os percentuais mínimos de gastos com educação e saúde não estão sujeitos ao teto da EC 95/2016 e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, gastos que podem ser ampliados pelo governo federal. Essa política foi aplicada no Japão, onde a falta de controle da dívida a fez triplicar a partir do terceiro ano de vigência do teto. Mesmo assim o Brasil a implantou.²³²

²³¹ A implantação das escolas integrais pelos entes subnacionais, com o aumento do número de professores, seria muito eficiente, não somente para a educação como para a economia, mas com certeza haveria aplicação de sanção, porque estariam violando o art. 19 da LC n. 101/2000: Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); III – Municípios: 60% (sessenta por cento). (...) Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

²³² 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>.

Quanto ao financiamento da educação, dá-se por meio de tributos da União, dos estados e dos municípios. Existe vinculação constitucional de gastos para a educação. A União deve gastar 18% de sua receita tributária em educação, estados e municípios 25% de suas receitas tributárias próprias e transferidas.

Foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, para equalização das receitas em todo o território nacional.²³³ Os entes subnacionais enviam uma parcela das suas receitas tributárias ao Fundeb e recebem nos seus fundos os valores distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados. O que ocorre é uma equalização horizontal no primeiro momento. No segundo momento, a União tem de aportar uma parte das suas receitas tributárias no fundo (equalização vertical) e promover a distribuição aos estados e aos municípios.

O Brasil tem arrecadação tributária de 32,36% do PIB, o que corresponde a 1,3 trilhão de reais (valores de 2017).

Os investimentos em educação têm um valor expressivo, mas as avaliações que medem a qualidade do ensino nacional (Prova Brasil) e internacional (PISA) demonstram elevada ineficiência na execução da política pública e no aprendizado dos alunos da educação pública e privada. As provas a que são submetidos os alunos do ensino básico fundamental e médio medem o desempenho dos alunos em matemática (raciocínio lógico), português (domínio da língua e interpretação de textos) e ciências, e os resultados estão abaixo da média dos outros países latino-americanos e muito abaixo das metas fixadas para melhorar a qualidade da educação. As metas fixadas para a melhoria da qualidade da educação não estão sendo atingidas na sua totalidade. Existem progressos pontuais, mas ainda há muito que melhorar.²³⁴

²³³ O Fundeb entrou em vigor em janeiro de 2007, com prazo para ser extinto em 2020 (Emenda Constitucional n. 53, art. 60 do ADCT). Seu objetivo é reduzir a desigualdade regional e local, auxiliar na organização dos sistemas da educação básica, dar segurança financeira aos estados e municípios para ampliação do número de alunos matriculados, orientar os entes subnacionais. A partir de sua criação, os municípios são incentivados a atuar na educação infantil (0 a 5 anos) e nos anos iniciais (6 a 9 anos) do ensino fundamental; os estados, nos anos finais (10 a 14 anos) do ensino fundamental e no ensino médio (15 a 17 anos). A distribuição do FUNDEB (equalização vertical) aos entes subnacionais é feita de acordo com o número de alunos matriculados em todo o país, tomando por base o ano anterior. Em 2018, o valor mínimo por aluno foi de R\$ 3.016,67 (era de R\$ 2.875,03 em 2017), podendo ocorrer complementação da União para quem não consegue esse investimento.

²³⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33571>. Acesso em: 2 dez. 2019.

Existem falhas no planejamento das políticas públicas de educação que precisam ser corrigidas.²³⁵

O Fundeb é um excelente instrumento para corrigir as falhas financeiras, mas é preciso que a União assuma algumas das obrigações para que a eficiência na alocação seja alcançada, como a construção e a ampliação de escolas para implantação do tempo integral. A União pode assumir as despesas de pessoal da educação, federalizando o ensino público, mantendo a execução da política nos entes subnacionais, em cooperação.

Se a União optar por manter o sistema de ensino como está, descentralizado, pode ampliar as transferências obrigatórias de receitas tributárias. Entendo que não poderia elevar as despesas voluntárias porque o serviço público de educação é continuado, progressivo e obrigatório, o que implica planejar o aumento do número de crianças que serão atendidas anualmente, o que exige que as transferências sejam obrigatórias e continuadas.

É certo que, dentre outras ações, a educação pode reduzir as desigualdades. No entanto, se a educação perpetua privilégios de geração em geração, se o governo gasta mais com o ensino público dos filhos dos ricos²³⁶ do que no ensino público dos filhos dos pobres, é preciso romper com os mecanismos de perpetuação dos privilégios que dificulta a vida dos pobres,²³⁷ para melhorar a condição de vida da maior parte da população e atingir um desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, a União vem interferindo na autonomia dos entes subnacionais com a edição de leis que regulam a atividade administrativa e financeira, mas que também estabelecem sanções e limites de gastos que inviabilizam a execução eficiente das políticas públicas descentralizadas, não somente da educação, como também da saúde, da segurança pública e outras áreas sociais importantes para a redução das desigualdades sociais.

Além da DRU, da EC 95/2016, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) é outro exemplo. Editada pela União, contém normas de finanças públicas, exige responsabilidade na gestão fiscal, planejamento, equilíbrio das contas, limita as despesas com pessoal, obriga a instituição de todos os tributos da competência dos entes subnacionais

²³⁵ 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, p. 217-232, 2º sem. 2018.

²³⁶ No Brasil isso ocorre no ensino universitário público, onde há até bem pouco tempo somente os filhos dos ricos conseguiam estudar, em razão dos critérios de acesso, que dependem de uma boa educação de base. E pode também acontecer no caso de escolas privadas que recebem incentivos do governo para funcionar, enquanto o ensino público ministrado para a grande maioria da população não tem a mesma eficiência na aprovação de seus alunos. Medidas como cotas para negros, bolsas de estudos e melhoria na educação pública estão mudando aos poucos esse cenário.

²³⁷ 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. p. 46.

e cria limites para renúncias de receitas e para o endividamento dos entes subnacionais (não cria limites para a União). Tais exigências são positivas para a gestão pública quando não há problemas de alocação de recursos para equalização do federalismo fiscal.

A lei em questão não determina à União obrigação de equalização de receitas no federalismo cooperativo, para corrigir *deficits* dos estados e municípios na execução de políticas públicas comuns, como a educação e a saúde, para citar apenas duas das mais importantes, e para propiciar o cumprimento das demais obrigações dos entes subnacionais. Não determina à União que assuma algumas obrigações descentralizadas, porque seria mais eficiente a prestação do serviço pelo governo central. Não corrige a elevada centralização de receitas tributárias na União e a descentralização de obrigações aos entes subnacionais sem a correspondente equalização.

Mas a LC n. 101/2000 prevê sanções aos entes subnacionais que descumprirem os limites de gastos com pessoal, impedindo-os de receber transferências voluntárias, obrigando-os a, em dois quadrimestres, reduzir tais despesas, promovendo cortes que só prejudicarão ainda mais a prestação dos serviços públicos aos cidadãos. No entanto, os cortes de despesas na educação nem sequer podem ser implementados, porque o serviço de educação não pode ser interrompido, é obrigatório que seja prestado sob pena de prejudicar as crianças e jovens que estudam em ciclos que se complementam. Os professores (despesas de pessoal) são fundamentais na prestação do serviço de educação. Cortar despesas de pessoal de outras áreas nem sempre será possível, porque todas as obrigações principais dos entes subnacionais, além da educação, envolvem serviços públicos essenciais como saúde, segurança, assistência social. A autonomia dos poderes legislativo (inclusive Tribunais de Contas), judiciário e ministério público impede cortes de despesas nessas áreas, que têm elevadas despesas de pessoal.

As sanções também envolvem proibições de realizar operações de crédito com aval da União e outras consequências financeiras. São punições que a União pode aplicar diretamente aos entes subnacionais, sem recorrer ao Poder Judiciário, e se ocorrerem em ano eleitoral são agravadas pela Lei Eleitoral.

Voltemos a Musgrave, para quem a afetação dos recursos é o ponto central do federalismo financeiro, para garantir eficiência. A eficiência na descentralização reside na adequação dos bens coletivos locais às circunstâncias particulares do território do ente subnacional. A eficiência *alocativa* depende da delimitação da incidência espacial do benefício associado ao *bem coletivo local*. É o princípio do benefício que determina a incidência espacial (regiões ou localidades do benefício).

A educação deve ser prestada pelo ente local (município) e pelo ente regional (estados), porque estão mais próximos da população, sendo correta a atribuição dessa obrigação, desde que acompanhada dos recursos suficientes para seu cumprimento.

A União historicamente tem centralizado as receitas, mas para manter essa situação precisa assumir algumas obrigações dos entes subnacionais, especialmente aquelas obrigações que são uniformes em todo o território nacional.

Na educação seria importante que a União assumisse as obrigações com despesas de pessoal, porque isso traria maior eficiência ao resultado, que é a melhoria da qualidade da educação e a implantação da escola integral em toda a educação básica nacional. Ao assumir as despesas de pessoal da educação, estaria criando uma carreira nacional de professores que se tornariam todos funcionários públicos federais.

Sendo funcionários federais, os atuais 2,2 milhões de professores poderiam atender melhor a toda a rede pública de ensino básico, teriam maior mobilidade para atender às necessidades de aulas de determinadas disciplinas em diferentes locais. O salário dos professores seria o mesmo em todo o território, a formação e a capacitação seria facilitada e alcançaria todos com a mesma qualidade e eficiência. A carreira seria única, e os benefícios também. A União teria condições de aumentar esse número de professores para atender ao tempo integral, que seria instituído em todas as escolas.

A execução do serviço educacional, sua organização local, poderia ficar a cargo dos estados e dos municípios.

Quanto aos investimentos em infraestrutura, a União teria melhores condições financeiras para realizar as obras de construção, reforma e ampliação das escolas do ensino básico (fundamental e médio).

Assumindo a despesa de pessoal da educação, o custeio e investimentos, a União resolveria o problema do *deficit* dos estados e municípios, porque essa decisão implica também reduzir gastos com previdência dos funcionários públicos estaduais e municipais.

A outra opção da União é manter o FUNDEB, tornando-o definitivo ou prorrogando sua existência até que todo o ensino integral tenha sido implantado, e destinando ao fundo recursos federais mais expressivos, para despesas de pessoal da educação (ativo e inativo) dos estados e municípios, flexibilizando a Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos com pessoal em educação, retirando a sanção por descumprimento do limite máximo de gastos em educação.

De qualquer forma, é preciso que a União promova alterações na alocação eficiente dos recursos na educação que é prestada pelos entes subnacionais.

4.5.3 Saúde

A saúde, como a previdência, é um direito social (arts. 6º, 196 e 200 da CF).

A competência (arts. 23 e 30) para a execução da política pública de saúde é concorrente do governo central com os governos dos entes subnacionais, sendo somente da União a competência para editar normas gerais (art. 24, XII).

A execução da política de saúde é realizada pelos integrantes da federação, mas cada um tem sua participação definida. Todos devem agir de forma coordenada e em cooperação.

A Constituição prevê um sistema único de saúde – SUS – que já existia desde a Lei n. 8.080/90, regulado também pela Lei n. 8.142/90.

O SUS é financiado pelos tributos da União, dos quais a maior parcela de receita deriva das Contribuições para a Seguridade Social, não partilhadas com os demais entes, criadas exclusivamente para o financiamento da previdência, saúde e assistência social, como vimos no item 4.5.1.

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional exigem percentuais mínimos de gastos na saúde, para os estados (12%) e para os municípios (15%), consoante a Emenda Constitucional n. 29/2000 e a Lei Complementar n. 141/2012.²³⁸

Assim como na educação, também na saúde há centralização das receitas e descentralização das obrigações de gastos, sem suficiente transferência de receitas por parte da União.

O SUS é um excelente sistema de saúde, porque busca atender a todas as pessoas, sendo público, universal e gratuito.

A União tem a obrigação de financiar o sistema, porque centraliza as receitas por meio da competência tributária para instituir as Contribuições da Seguridade Social, obtendo elevada arrecadação. Os outros tributos da União também devem ser utilizados para a política da saúde, se necessário for.

Com uma população de cerca de 210 milhões de habitantes, elevada desigualdade e pobreza, o sistema de saúde público gratuito é essencial para a garantia da vida, saúde e dignidade, além do bem-estar do povo. Por essa razão é que a União deve transferir recursos vinculados da seguridade social para a saúde. Para realizar esse repasse, a União mantém

²³⁸ CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada, cit., p. 31.

um Fundo Nacional de Saúde e os entes subnacionais mantêm seus Fundos Estaduais e Municipais de saúde para receber os repasses da União e para gerir seus próprios recursos.

A administração dos recursos da saúde, assim como da educação e da previdência, é realizada por meio de fundos contábeis autônomos, para que as receitas sejam separadas das demais, os gastos sejam facilmente identificados nos entes federados, viabilizando um controle mais efetivo, eficiência no planejamento e no gasto público, além de manter o controle do cumprimento dos percentuais mínimos de gastos.

As competências da União na execução da política de saúde são muito reduzidas, sendo responsável pela manutenção (investimentos, custeio, despesas de pessoal) dos hospitais universitários federais e das Forças Armadas, e pelo fornecimento de medicamentos de alto custo, para doenças raras e graves, câncer e AIDS.

Os estados são responsáveis pela execução da política de saúde de alta complexidade em hospitais regionais ou universitários estaduais, pronto-socorro, maternidade, hospitais privados credenciados, exames, cirurgias e medicamentos de uso nos hospitais e entregues para a população, excluídos os que competem à União.

Os municípios são responsáveis pela atenção básica da saúde, que ocorre no primeiro atendimento em postos de saúde locais, vacinação, medicamentos básicos que são entregues aos cidadãos, encaminhamento para a alta complexidade, para exames, cirurgias e internamentos em hospitais públicos ou credenciados.

São os entes subnacionais que atendem diretamente toda a população no SUS. Como as receitas próprias e as transferidas não são suficientes, nem todas as pessoas conseguem atendimento imediato, cirurgias urgentes, internamento, internamento em UTI, próteses e órteses. Não raras vezes faltam medicamentos que deveriam ser entregues com regularidade aos cidadãos em tratamento médico.²³⁹

A centralização das receitas na União se justifica em razão da existência do SUS, mas é preciso maior eficiência na equalização pela transferência de recursos aos entes subnacionais em valores suficientes para atender todas as obrigações descentralizadas e todos os cidadãos que necessitam do serviço.

O serviço de saúde deve ser continuado e eficiente, porque é de vida e morte que se trata; as pessoas doentes não podem esperar que a Administração Pública melhore sua gestão

²³⁹ Para aprofundamento da análise da política pública de saúde, *vide* 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*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 2.439, dez. 2018.

e destine os recursos necessários para que os atendimentos sejam realizados e que todos sejam atendidos. Os tributos que são pagos devem ser destinados, em primeiro lugar, para os serviços públicos que têm prioridade, e a saúde é um deles, senão o primeiro deles.

O SUS vem perdendo receitas com a DRU, como já mencionamos nos itens anteriores, porque está havendo desvio de finalidade na utilização de 30% da receita das contribuições sociais. Esse desvio de recursos deveria ocorrer somente para áreas prioritárias, mas a saúde é a área mais prioritária que um governo tem e mesmo assim não está recebendo os recursos suficientes. O SUS é responsável pelo atendimento de 90% da população brasileira, e quem o utiliza não tem condições financeiras de acesso ao sistema privado de saúde, em razão dos altos custos. O desemprego, que se mantém e se eleva há alguns anos, agrava essa situação, porque os desempregados, que antes tinham plano de saúde privado na empresa em que trabalhavam, agora estão também dependentes do SUS.

Os repasses insuficientes da União ao SUS têm prejudicado a população mais pobre, que sofre sem atendimento, sem medicamento, sua doença é agravada, o que encarece ainda mais o tratamento, e muitos vão a óbito. A judicialização da saúde aconteceu em razão da omissão da União na equalização das receitas necessárias para garantir os atendimentos e os procedimentos a todos os que necessitam.

A interpretação da prioridade para fins de desvinculação das receitas da saúde precisa ser revista, porque o que está havendo é uma inconstitucionalidade flagrante, por omissão. As inconstitucionalidades decorrem também de várias emendas à Constituição, de constitucionalidade duvidosa, que criam mecanismos de liberalização econômica para desvincular receitas de sua aplicação nos direitos sociais que foram criados pelo constituinte originário e não podem ser modificados ou suprimidos pelo constituinte derivado.²⁴⁰

Além dos atendimentos aos cidadãos, os entes subnacionais têm despesas de custeio, o que envolve despesas de pessoal e insumos, limpeza e conservação e despesas de capital com investimentos nos prédios públicos, construção de novos, ampliação e conservação dos já existentes e aquisição de equipamentos.

Essas despesas têm de ser custeadas também com recursos próprios dos entes subnacionais, mas as receitas dos estados e municípios já não são suficientes para todas as

²⁴⁰ 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. 399-400 (p. 385-405). No mesmo sentido: BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*, cit.; SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

despesas necessárias a cumprir suas obrigações constitucionais e legais, que não se limitam à saúde, como já vimos.

A equalização da União é fundamental, mediante as transferências obrigatórias e voluntárias.

E não se pode desconhecer que existe heterogeneidade fiscal, amplas variações horizontais que interferem positiva ou negativamente nas receitas arrecadadas pelos entes subnacionais, especialmente nas tributárias próprias, e também exigem mais ou menos gastos públicos, o que afeta os custos e a qualidade da prestação dos serviços públicos estaduais ou municipais. A pobreza, o desemprego, zonas urbanas e rurais, a desigualdade, a formação dos trabalhadores, áreas com contaminação e outros eventos, secas prolongadas, frio ou muito calor, doenças tropicais ou falta de tratamento de esgoto, habitações precárias, pessoas sem moradia, tudo isso interfere nas capacidades fiscais dos entes subnacionais e exige equalização pela União. A equalização é o instrumento apto a corrigir as disparidades fiscais.²⁴¹

²⁴¹ 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, p. 244-245 (p. 243-282).

5. A CRISE DO ESTADO FISCAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

5.1 A crise do Estado e da democracia

O Estado liberal e democrático do século XX pode ser entendido como a *constitucionalização do direito de resistência e de revolução*, que utilizou a legalidade e a legitimidade para corrigir o abuso do poder e o *deficit* de legitimação.²⁴²

Sua formação coincide com algumas constatações fáticas, como: a revolução industrial não reduziu as funções do Estado como queriam os liberais; a revolução socialista não promoveu o desaparecimento do Estado; as ideias libertárias não se transformaram em movimento político e continuam existindo.²⁴³

Ainda no século XX o que se observa, do ponto de vista institucional, nos países capitalistas e de economia coletivista, é a desmonopolização do poder econômico e ideológico²⁴⁴ e uma remonopolização do poder econômico sobre o poder político, com a concentração do poder de decisão nos bancos e empresas transnacionais que passaram a controlar o poder decisório. O subsistema político é um subsistema do sistema econômico global. A contestação a essa situação pode ser identificada na democracia participativa, influenciada pela teoria de Rousseau da liberdade como autonomia.

A crise do Estado, que se inicia no final do século XX, significa a perda da soberania no plano exterior e no interior a perda da unidade de poder.

No plano exterior, ocorre com a globalização, que faz com que empresas e indivíduos não somente estejam sujeitos às leis de seus países de origem como às leis dos demais países por onde transitam ou realizem operações comerciais, de prestação de serviços ou financeiras. Normas antitruste, *códigos de boa conduta*, concentração e concorrência são regulações que ultrapassam fronteiras. Tratados e acordos internacionais são firmados e devem ser cumpridos porque são normas que todos aceitam, mas não são normas do Estado, nem podem caracterizar sua extensão; são normas internacionais que se impõem. É a *mundialização*.²⁴⁵

²⁴² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 135-136.

²⁴³ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 137-138.

²⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 138.

²⁴⁵ CASSESSE, Sabino. *A crise do Estado*, cit., p. 14-25.

Essa imposição, algumas vezes, permite que países desenvolvidos criem mecanismos que os favoreçam mais que os países em desenvolvimento, os quais, por sua vez, abrem mão de sua soberania para aceitar tal imposição.

No plano interno, a perda de poder do Estado ocorre para a economia, que passa a dominar ou influenciar nas decisões políticas, no planejamento, nos investimentos, nos gastos públicos, na tributação e na dívida pública.

Na economia dominada pelo Estado o modelo mercantilista dominava pela oferta, sendo fixa a soma da riqueza disponível. Na economia que domina o Estado o comércio é mundial, as empresas são multinacionais, o setor econômico não está ligado ao território e a soma da riqueza disponível não é fixa.²⁴⁶

Essa dominação da economia sobre o Estado traz dificuldades de toda ordem, mas, no tocante ao objeto do nosso estudo, são as financeiras que nos interessam.

As grandes empresas multinacionais do século XXI, não estando mais vinculadas ao território, instalam-se nos países em desenvolvimento em busca de mão de obra mais barata, matéria-prima a preços baixos e benefícios fiscais, no intuito de maximizar seus lucros e distribuir dividendos. As mercadorias que produzem são exportadas. Enquanto estiverem instaladas, produzindo e vendendo, estarão pagando tributos e garantindo empregos, o que é muito positivo. Mas, com a mesma facilidade com que se instalaram, abandonam tudo para se fixar em outro país. Esse fato gera problemas financeiros muito sérios, porque essa receita tributária que o Estado perde desequilibra suas contas públicas, seu planejamento e a prestação dos serviços públicos sociais com recursos próprios.

A desindustrialização no Brasil é motivada pela redução da poupança nacional, pela falta de investimento e incentivo público na industrialização, e principalmente porque é mais atrativo investir nos títulos públicos do governo, em razão dos altos juros pagos, do que investir na indústria que emprega. Esse fato não deixa de ser uma dominação da economia sobre o Estado.

A economia brasileira está concentrada no setor primário e de serviços, precarizando a qualidade do trabalho no Brasil. Esse fato acabou frustrando o aumento da arrecadação tributária dos estados federados, onde as obrigações superam as receitas disponíveis.

²⁴⁶ CASSESSE, Sabino. *A crise do Estado*, cit., p. 46.

A erosão do Estado soberano é um fato. Enquanto os Estados desenvolvidos têm algum poder na economia, os não desenvolvidos são comandados por ela, que se utiliza de vários instrumentos e medidas.

Um dos mecanismos é o *rating* dos Estados, que avalia a solidez financeira, receitas, gastos e a dívida pública, da mesma forma como analisam as empresas privadas. Essa descontextualização gera graves distorções, consequências como a perda ou conquista de credibilidade, utilização de altos juros ou não na emissão de títulos públicos para captação de receitas pela dívida pública.

Os Estados que se recusam a participar desse modelo de dominação pela economia ou das outras formas de dominação, recebem sanções que não são claras e transparentes, mas geram consequências internas.

Além da crise do Estado, as democracias também estão em crise.

Nas democracias a crise da participação popular tem três razões, que são muito relevantes para o federalismo fiscal porque interferem nas decisões políticas que serão tomadas pelos legisladores e agentes políticos.

A primeira razão decorre do fato de que a participação popular advém da vontade da maioria do parlamento, que não é mais o centro do poder real. O parlamento apenas aceita as decisões que são tomadas em outra esfera, por outros agentes. A segunda razão decorre do fato de que a participação popular limita-se a legitimar uma classe política restrita que se une para a própria autoconservação (e no Brasil, também visando à reeleição), e isso a torna cada vez menos representativa. A terceira razão decorre da participação distorcida ou manipulada pela propaganda de poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais, das redes sociais conectadas à rede mundial de computadores e outras. Em razão disso, a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é eficiente, direta ou livre, gerando apatia política, despolitização das massas nos Estados dominados por grandes aparelhos partidários que se utilizam da rede mundial. Esse fato não mudou nem com a democracia dos conselhos, a democracia direta ou assembleísta, nem pelo controle popular dos meios de informação e propaganda.²⁴⁷

O Estado entrou em crise porque se propôs a absorver o direito à resistência pela constitucionalização, mas o problema da resistência, que antes era individual, agora é coletivo, consequência das sociedades de massa. Enquanto as velhas teorias discutiam o caráter lícito e ilícito da resistência, agora se discute em termos políticos, de oportunidade e

²⁴⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 138-139.

eficácia, não se preocupando se é justa (direito), mas se é adequada à finalidade. Predomina a concepção positivista do direito como conjunto de regras que tem sustentação no Estado de onde emanam, e o direito enquanto “direito natural” não tem mais significação. A crise das velhas teorias de guerra agora convive com a crise da revolução justa. O que se manteve e não mudou foi a distinção entre resistência ativa e passiva: a violência, alterando-se apenas o tipo de argumentação para seu uso ou não uso (mais política do que jurídica).²⁴⁸

A modernidade entrou em estado de desordem quando rompeu com a ética das virtudes. A falência da ética é irreversível, salvo se ocorrer o retorno à concepção aristotélica.²⁴⁹

Segundo o princípio da vida justa, todos devemos respeitar os direitos básicos da vida, que são dados com o nascimento (não são conquistados). O respeito aos outros é exigência da ética e o fundamento da edificação social, onde mercado, tecnologia e progresso devem estar em função do ser humano. Em segundo lugar, a ordem social exige que a cidadania seja plena e universal, não se admitindo que ninguém seja dela excluído ou segregado. As desigualdades históricas, que sempre existiram, devem ser administradas, para que não se tornem injustas. A justiça social exige que todos tenham oportunidades de desenvolver suas habilidades e evoluir. Todos têm de ter acesso a alimentação, saúde, educação, moradia digna, cultura e participação na vida pública.²⁵⁰

Na sociedade hierarquizada a justiça só vem em auxílio da desigualdade.²⁵¹

Os gestores públicos não podem esquecer de que a concepção de justiça é um valor fundamental para a sociedade, e que eles são responsáveis pelas políticas sociais, econômicas, fiscais e cambiais que praticam. Essas políticas somente serão justas se o objetivo maior a ser alcançado for o bem-estar humano e não o financeiro, a acumulação de riquezas, a proteção da propriedade acima dos direitos humanos.

A crise do Estado se acentua com a globalização e a crescente influência do modelo neoliberal desde o final do século XX. Os neoliberais se opõem ao Estado Social, ao bem comum e ao poder legítimo, especialmente no Brasil, onde combatem os socialistas e incorrem nos mesmos erros que criticam.²⁵²

²⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 140-142.

²⁴⁹ MACINTYRE, A. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* Tradução de Marcelo Pimenta Marques [de *Whose justice, wich rationality?* London: Duckworth, 1988]. São Paulo: Loyola, 1991. p. 238-240.

²⁵⁰ PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*, cit., p. 104-108.

²⁵¹ WALZER, Michael. *As esferas da justiça*, cit., p. 296.

²⁵² BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*, cit., p. 22.

Atualmente, não há mais golpes de Estado, não se removem governos, mas regimes, o que se busca não são direitos, mas vantagens e privilégios, cooptam-se os titulares do Poder, tudo tem preço e nada ocorre de forma pública e transparente.²⁵³

Assim é que, no Brasil, a reeleição foi inserida na Constituição do Brasil por emenda. Leis e medidas provisórias são editadas para beneficiar grupos de interesses. Direitos trabalhistas, previdenciários e sociais são alterados e extintos. Privatizações são autorizadas e realizadas em favor de grupos, empresas ou interesses internacionais, e a venda ocorre por preços muito menores do que seu valor real. Privatizadas, as empresas estatais de energia, gás, petróleo e seus derivados passam a atrelar os preços das tarifas ao dólar, e o povo e os empresários têm muita dificuldade em custear tais despesas. Cortes de despesas sociais acontecem para o pagamento da dívida pública, que não tem limite para a União. Esta paga altos juros aos investidores, mas não promove o exigido investimento em bens de capital (infraestrutura), tais como obras públicas ou educação, que beneficiaria as futuras gerações. O desemprego é mantido, gerando sofrimento no povo e igualdade na miséria. Sindicatos e representantes de classes são desmoralizados, e o mesmo acontece com os funcionários públicos. A exploração dos recursos minerais não beneficia o governo ou o povo, mas somente as empresas que recebem a concessão, ou que as exploram sem qualquer autorização legal, e têm o único objetivo de maximizar os lucros e dividir dividendos entre os acionistas. A preocupação com o meio ambiente é relevada ou até abandonada, porque a exploração sem limites é mais importante. A soberania é totalmente desprezada, assim como a identidade nacional.

Nesse contexto, a crise do Estado é muito grave e justifica ou explica a apatia política do povo na democracia representativa imposta no Brasil a partir da permissão da reeleição no presidencialismo de coalisão.

O federalismo financeiro sofre as consequências dessa crise na medida em que a descentralização deixa de ser técnica e passa ser decidida conforme os interesses dos grupos políticos e econômicos dominantes, e nos termos da política neoliberal, que conflita com o Estado Social.

²⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*, cit., p. 23.

5.2 A crise do Estado fiscal e do federalismo

Depois de analisar a crise do Estado como um todo, passaremos a analisar a crise do Estado do ponto de vista do seu financiamento.

O Estado patrimonial que vivia dos rendimentos dos bens do Monarca ou da Coroa, e o Estado empresarial, apoiado pela industrialização, ambos não sustentados financeiramente pelos tributos, são substituídos, a partir do século XX, pelo Estado social e fiscal, que tem nos tributos seu principal suporte financeiro.²⁵⁴

O Estado fiscal não deve ser identificado com o Estado liberal. O Estado fiscal liberal era marcado pela neutralidade econômica e social, enquanto o Estado fiscal social é economicamente interventor e socialmente conformador. O primeiro tinha como objetivo o Estado mínimo, uma tributação limitada e necessária apenas para satisfazer as despesas com o funcionamento da (pequena) máquina administrativa do Estado. O segundo, comprometido com o funcionamento global da sociedade e da economia, tem por fundamento uma tributação mais ampla, suficiente para atender à estrutura do Estado social.²⁵⁵

A sustentação financeira tributária do Estado fiscal ocorre pelos impostos, fruto de sua participação na receita da economia produtiva. O Estado social é aquele que intervém de forma mais ampla na economia, enquanto o liberal tem uma intervenção bem menor, porque, ao contrário do primeiro, não é provedor.

O Estado social se consolida no século XX, após as duas grandes guerras mundiais, em razão da necessidade de maior intervenção na economia, para reconstrução das nações, definições das mudanças necessárias para a implantação das políticas sociais, para conquistar o bem-estar e a paz.

O Estado social e democrático vem ampliando sua atuação para áreas como o meio ambiente, visando à sua proteção e à das futuras gerações. Nessa perspectiva, seria apropriado defender que taxas pigouvianas, de natureza tributária, fossem cobradas de quem explora os recursos naturais, gera poluição do meio ambiente ou outras externalidades. No Brasil, atualmente somente a exploração de recursos minerais está sujeita ao pagamento de

²⁵⁴ NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). *Trajectorias de sustentabilidade: tributação e investimento*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2014. p. 20-21 e 27 (p. 19-59).

²⁵⁵ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos, cit., p. 17.

uma compensação financeira, de natureza civil, indenizatória, não há previsão de cobrança de tributos sobre a exploração mineral.²⁵⁶

O direito fiscal é territorial, mas o Estado dominado pela economia não tem fronteiras, o que exige um novo modelo tributário, especialmente para a cobrança de impostos, porque o que está em causa é a sustentabilidade.

A globalização econômica trouxe muitas modificações no direito tributário, especialmente na Europa, mas em todos os países do mundo, em maior ou menor grau.

A concorrência entre os sistemas tributários se instalou entre os países para atrair empresas para seu território. As empresas, por sua vez, almejam a redução de despesas. A liberdade para escolher onde se instalar e para decidir o que oferecer é global, mas é limitada pela legislação de cada Estado, pelas normas internacionais *antiabuso*, e pelas normas que combatem a evasão e a fraude, obrigatórias para os EUA, para a Europa²⁵⁷ e para os países que fazem parte da OCDE (países desenvolvidos).

O poder tributário no atual Estado fiscal social pode ser analisado a partir de duas situações: no caso de contribuintes e situações deslocalizáveis, as empresas e os trabalhadores têm rendimentos maiores, mas o poder de tributar é limitado; no caso de contribuintes e situações mais resistentes à deslocalização, os rendimentos das empresas e trabalhadores são menores e o poder tributário é maior, porque se aplicam as regras do sistema tributário tradicional, interno e soberano. Aqueles que têm maior capacidade contributiva pagarão menos tributo do que aqueles que têm menor capacidade, o que é uma injustiça que decorre da globalização. Isso ocorre com frequência nos países da União Europeia em razão da harmonização fiscal negativa que é reconhecida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).²⁵⁸

Nos demais países, isso ocorre por força de tratados e acordos internacionais.

No Brasil essa situação ocorre, também, em razão dos benefícios fiscais que são concedidos às empresas multinacionais e nacionais pela União ou pelos entes subnacionais. A *guerra fiscal* entre os estados é consequência da concessão de benefícios fiscais ilegais, para redução ou desoneração do ICMS, visando atrair empresas para o território estadual. Esse tema será objeto de análise nos itens seguintes.

²⁵⁶ A CFEM está prevista na Constituição Federal, art. 20, § 1º, sendo devida aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

²⁵⁷ NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal, cit., p. 34-35.

²⁵⁸ NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal, cit., p. 35-36.

A tributação tem importante papel na descentralização. Nem todos os tributos devem ser descentralizados, porque na União a eficiência na cobrança e na repartição das receitas é maior, como no caso do Imposto de Renda (IRPF e IRPJ) e das Contribuições Sociais, Interventivas e Corporativas. A União tem melhores condições de superar as questões de territorialidade a que nos referimos, que muitas vezes exige cobrança diferenciada em razão dos tratados e acordos internacionais.

Há casos em que a descentralização é mais eficiente, porque o tributo pode ser cobrado na esfera local com mais facilidade. É o caso do Imposto sobre a Propriedade Urbana (IPTU) e Rural (ITR), o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto das Heranças e Doações (ITCMD), além das taxas e contribuições de melhoria.

Quanto ao IVA, que no Brasil é o ICMS, é mais eficiente que seja tributo federal, porque a legislação tem de ser uniforme em todo o território nacional, mas a cobrança é mais eficiente nos estados, porque estão mais próximos das empresas que realizam as vendas e as prestações de serviços.

A Reforma Tributária que está em estudo há mais de 25 anos no Brasil precisa ser aprovada para promover a devida equalização entre as obrigações dos entes subnacionais e as receitas necessárias para as cumprir. Antes disso, é preciso decidir o que será objeto de descentralização e o que permanecerá centralizado.

Há situações em que a descentralização é praticamente anulada pela atribuição de poderes superpostos, onde prevalece sempre a vontade do poder central, com redução da autonomia infraestadual e local.²⁵⁹ Referida por alguns como *descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentada*,²⁶⁰ é comum nos Estados Federais da América Latina, inclusive no Brasil até 1985, na União Soviética até 1990 e ainda existe em alguns Estados, especialmente nos autoritários.

No Brasil há estudos que indicam que, mesmo tendo ocorrido na Constituição de 1988 descentralização para garantir a autonomia dos entes subnacionais, a União aprovou legislação que afetou negativamente os estados e municípios na distribuição de receitas, encargos e gastos públicos.²⁶¹ Esse fato aponta para uma centralização indireta.

²⁵⁹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, cit., p. 64.

²⁶⁰ 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. p. 267 e 278-279.

²⁶¹ ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, cit., p. 40-42.

É complexa a relação de interdependência no caso do federalismo cooperativo que existe no Brasil. Esse modelo respeita a autonomia dos entes federados, mas cria um sistema misto com competências partilhadas, partilha de receitas, competências próprias e transferências intergovernamentais. O mesmo acontece na Federação da Alemanha, que também tem impostos partilhados, transferências horizontais e verticais.²⁶²

Nessa modalidade de atribuição de competências, são distintas a coordenação e a cooperação propriamente dita. Na coordenação há a atribuição de competências concorrentes, conjuntas aos integrantes da Federação, de intensidades distintas. Na cooperação os governos central e infraestaduais ou locais devem atuar conjuntamente, porque as competências são comuns e nenhum deles pode eximir-se de executá-las.²⁶³

5.3 A renúncia de receita como fomento e a *guerra fiscal* dos estados-membros no Brasil

5.3.1 O fomento como impulso ao desenvolvimento e as teorias de Amartya Sen, Norberto Bobbio e Eros Grau

O objetivo do fomento estatal é dar impulso às pessoas físicas ou jurídicas para o seu desenvolvimento. Não visa tornar as pessoas ou empresas dependentes do Estado; ao contrário, objetiva torná-las livres.

Amartya Sen vê o desenvolvimento como um processo amigável caracterizado por trocas que beneficiam a todos e pela atuação de redes de segurança social, liberdades políticas ou de desenvolvimento social.²⁶⁴

Sen entende que as liberdades instrumentais estão todas interligadas, tendo por fim a plenitude da liberdade humana. São liberdades instrumentais: as liberdades políticas, as disponibilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a previdência social.

²⁶² CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada, cit., p. 24 (p. 15-34).

²⁶³ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, cit., p. 16-17; BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002. p. 13-28. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>.

²⁶⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2010. p. 54-55.

As liberdades políticas, como a liberdade de expressão e as eleições, auxiliam a promover a segurança econômica. Os serviços de educação e saúde são oportunidades sociais.

A oportunidade de participar no comércio e na produção de bens consiste em dispositivos econômicos que propiciam a geração de riqueza pessoal.

Entende Sen que as liberdades em geral se interligam para alcançar o desenvolvimento, mas, além do direito às transações econômicas, é preciso que outras relações sejam reconhecidas como igualmente fundamentais. Enquanto o crescimento econômico eleva as rendas privadas, também possibilita ao Estado financiar a seguridade social e outras políticas públicas²⁶⁵ importantes, como educação, saúde e segurança.

É interessante como Sen desloca o foco do desenvolvimento para a liberdade, pois de fato a liberdade é a promotora do desenvolvimento.

Quando a pessoa tem liberdade para participar da vida em sociedade, seja pela educação, pela boa saúde, pelo exercício de uma profissão, se tem liberdade de expressão e de escolher seus representantes, se tem condições de prover a seu sustento, mesmo depois de velho, se consegue adquirir bens, se tem moradia, se pode ir e vir livremente, pensar e conhecer outras culturas, ela é livre para pensar, criar, desenvolver-se e desenvolver o ambiente em que vive. O desenvolvimento a partir das liberdades concretas é importante porque remove as privações.

O reforço da liberdade é o fim e o meio primordial do desenvolvimento. O desenvolvimento individual depende dos dispositivos econômicos, sociais e políticos. É preciso que as pessoas estejam ativamente envolvidas no seu próprio destino e não sejam apenas beneficiárias passivas dos engenhosos programas de desenvolvimento.²⁶⁶

Ao analisar o mercado, Sen avalia que antes todos admitiam que ele tinha limitações, ao passo que hoje o mercado atua com total aceitação e sem limitações, porque o foco está nos resultados. Por outro lado, a liberdade de transação é também muito importante, mas ainda hoje há casos de desrespeito a essa liberdade de comprar, vender, trocar e expandir-se economicamente.

A eficiência do mercado pode ser comparada às liberdades concretas, porém os problemas da equidade têm de ser analisados a partir das carências e da pobreza severa, o que implica a necessidade de ultrapassar o foco da eficiência.

²⁶⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, cit., p. 61.

²⁶⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 71.

O apoio social que a sociedade está apta a oferecer é importante para os incentivos e os serviços públicos que gerarão despesas, *deficits* orçamentais e inflação, que não poderão ser reduzidos ou excluídos rapidamente.

A forma da distribuição dos recursos públicos e a contribuição para os serviços públicos devem atentar para a capacidade de pagamento, mas também para os objetivos a atingir. Os indivíduos devem passar de recipientes a agentes, e o foco deve passar da pobreza de rendimentos para a carência de potencialidades.

O desenvolvimento humano é um aliado mais dos pobres que dos ricos. Um país que garante a todas as pessoas cuidados com a saúde e a educação pode alcançar resultados excelentes na qualidade de vida da população e na longevidade, mas onde os benefícios sociais não são evidentes, onde o gasto bélico é maior que o gasto social, a sociedade será desordenada.²⁶⁷

O fomento para Amartya Sen está em políticas públicas de saneamento, de prevenção de doenças, de educação e de saúde, como também na concessão do seguro-desemprego. O fomento está nas políticas que financiam atividades econômicas que geram renda e que por sua vez propiciarão o custeio social, justificando os custos e os incentivos que são dados às pessoas e empresas.²⁶⁸

Norberto Bobbio analisa o fomento a partir das normas de organização do Estado contemporâneo. Identifica que, além do tradicional direito de ordenamento protetor-repressivo, existe o direito de função promocional. Os primeiros se interessam por comportamentos socialmente não desejados, e os segundos, por comportamentos socialmente desejáveis (buscando tornar a ação desejada, necessária, fácil e vantajosa).²⁶⁹

Enquanto o momento inicial de uma medida de desencorajamento é uma ameaça (se não quer A, deve B), nas de encorajamento é uma promessa (se quer A, deve B). No desencorajamento o intuito é a conservação, no encorajamento é a mudança.

Nos Estados inspirados no princípio do intervencionismo econômico, o prêmio atribuído ao produtor ou ao trabalhador que supera a norma é um típico ato de encorajamento de um comportamento superconforme, prêmio este que tem a função de promover uma inovação, enquanto qualquer medida destinada simplesmente a desencorajar a transgressão de uma norma serve para manter o *status quo*.²⁷⁰

²⁶⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 173-178.

²⁶⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 174.

²⁶⁹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. São Paulo: Manole, 2007. p. 13-15.

²⁷⁰ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*, cit., p. 19-21.

Com relação às sanções, pondera Bobbio que podem ser negativas (penas ou medidas reparadoras como o ressarcimento do dano) e positivas (prêmios, compensações ou indenizações).

As medidas preventivas promovem o comportamento desejado ou impedem o não desejado ao provocar um temor.

As medidas sucessivas são as que se seguem ao comportamento, com uma reação favorável no caso do comportamento desejado e desfavorável quando o comportamento não é desejado (exemplo: a vingança).

A sanção positiva (prêmio) é uma reação a uma ação boa, enquanto a sanção negativa é uma reação a uma ação má. A sanção negativa pode consistir também na privação de uma vantagem. O prêmio pode consistir na atribuição de uma vantagem, como também na privação de uma desvantagem. Conclui Bobbio que tanto as sanções negativas como as positivas podem ser atributivas ou privativas.²⁷¹

Pondera que há prêmios que consistem em uma compensação em dinheiro (bem econômico), em uma promoção (bem social), em uma homenagem (bem moral), em privilégios (bem jurídico). Todos esses bens culturais podem ser modificados, ao passo que os bens físicos (naturais) não podem ser modificados ou ampliados (a exemplo da saúde, da beleza e do vigor).²⁷²

Eros Grau defende três formas pelas quais o Estado intervém no e sobre o domínio econômico: (i) por absorção, (ii) por direção e por (iii) indução. Na intervenção por indução os comandos são deonticos, mas seu cumprimento não está ligado a uma sanção negativa pela prática de um ilícito, e sim a um estímulo, incentivo ou prêmio que caracteriza uma sanção positiva. Tais sanções positivas podem ser uma isenção, um crédito de imposto, a redução da base de cálculo ou da alíquota de um tributo. O agente tem liberdade para aderir ou não ao comando da norma, mas, se não aderir, não terá os benefícios previstos na lei. A norma pode também prever desestímulos, mas, se o sujeito praticar a conduta não desejada pelo Estado, pagará, por exemplo, tributos majorados.²⁷³

O fomento, segundo as diferentes análises, de Sen, Bobbio e Eros Grau, consiste em políticas públicas (ou normas) que premiam ações consideradas positivas, visando incentivar tais condutas, sejam elas econômicas ou não. No entanto, é possível que o fomento

²⁷¹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*, cit., p. 25.

²⁷² BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*, cit., p. 25.

²⁷³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 127-129.

ocorra por meio de incentivos ou prêmios que visem ações negativas. O objetivo, em ambas as formas de fomento, é alterar a conduta, visando ao desenvolvimento individual, social ou econômico de ou em um determinado grupo social.

Nas atividades de fomento da Administração Pública, percebe-se que o foco deve ser o desenvolvimento social ou individual por meio da liberdade do cidadão em todos os aspectos da vida privada, social ou econômica. Nas sanções positivas premiaias o objetivo é induzir boas ações e comportamentos almejados e não proibidos, visando ao desenvolvimento. Por meio de normas negativas de conduta, o objetivo é evitar comportamentos que o Estado não quer fomentar, para o bem comum.

5.3.2 As desonerações tributárias como instrumento de fomento

A desoneração tributária está inserida no fomento econômico, porque visa promover o desenvolvimento nas dimensões do trabalho, do pleno emprego, da renda, do lucro, da produção, das vendas, dos serviços. Além desses objetivos imediatos, o objetivo mediato é gerar desenvolvimento econômico e receita para o Estado, por meio de outros tributos que serão devidos por todos aqueles que auferirem renda com a atividade fomentada, sejam eles os empresários-empregadores ou os empregados das empresas, bem como os terceiros que serão beneficiados com essa atividade, indiretamente.

A desoneração tributária, ou o incentivo tributário (que utilizaremos como sinônimo), não se limita à renúncia de receita, embora em muitos casos de renúncia se trate, porque seu objetivo maior é o desenvolvimento. Mas, para alcançar o desenvolvimento, a desoneração tributária tem de ser bem planejada, e a renúncia de receita tem de ser bem calculada, caso contrário o efeito pode ser nulo ou o inverso do esperado.

José Souto Maior Borges explica que a extrafiscalidade permite ao Estado utilizar as normas tributárias não somente para financiar a atuação estatal como também para modificar a realidade e a estrutura econômica e social, na busca da justiça social.²⁷⁴

O Estado pode utilizar a tributação e a desoneração tributária para o fomento de atividades econômicas, desde que o faça de acordo com os princípios tributários.

²⁷⁴ BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 46-47. No mesmo sentido: BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 28-29; MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 5.

No Brasil, os princípios tributários estão expressos na Constituição Federal, no art. 150, destacando-se a estrita legalidade (art. 150, I) e a igualdade (II).

Além dos princípios tributários da legalidade estrita e da igualdade, as desonerações tributárias devem obedecer aos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que esta engloba a razoabilidade, a proporcionalidade e a economicidade.

Na Constituição Federal encontramos normas que admitem a extrafiscalidade tributária para a implementação de políticas públicas. Exemplificando, é o caso dos arts. 151, I (vedação de instituição de tributo não uniforme no país, com exceção para incentivos fiscais); 153, § 4º, I (o ITR poderá ter alíquotas progressivas para desestimular propriedades improdutivas); 182, § 4º, II (permite que o IPTU seja progressivo no tempo para imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados).

A desoneração tributária que será objeto de análise é a que se refere ao ICMS,²⁷⁵ tributo que incide sobre o consumo, de competência dos entes subnacionais e que foi por eles utilizado para atrair indústrias para seu território, gerar emprego e renda ao povo e aumentar a arrecadação. Essa desoneração acabou gerando a *guerra fiscal entre os estados*, exatamente como ocorreu na Índia.

5.3.3 As desonerações tributárias do ICMS e a guerra fiscal entre os estados

A *guerra fiscal*, ou competição fiscal entre os governos, é a disputa para atrair investimentos, aumentar a arrecadação e estimular o desenvolvimento econômico, mediante a utilização dos tributos, da carga tributária, da forma de pagamento e da estrutura fiscal.²⁷⁶

Muito comum nos Estados Unidos, a *guerra fiscal* no federalismo americano já foi comparada à disputa das empresas na atração de clientes no mercado concorrencial. Para Tiebout, a descentralização fiscal é eficiente para induzir a competição horizontal entre os entes subnacionais e permitir maior mobilidade das pessoas na escolha dos locais para residir

²⁷⁵ O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), tributo de competência dos Estados e DF, previsto na Constituição Federal no art. 155, II, incide sobre *operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior*.

²⁷⁶ 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, 2017. v. 1, p. 129 (p. 129-174).

com base nos serviços públicos prestados e nos tributos cobrados²⁷⁷ (é a teoria da votação com os pés, já referida anteriormente).

Ao contrário de vários países, inclusive os europeus, onde o IVA (imposto sobre o consumo de bens e serviços) é de competência do governo central, no Brasil o ICMS (que é similar ao IVA) é de competência dos entes subnacionais (estados), mas é de instituição obrigatória, porque tem abrangência nacional e gera efeitos internos e interestaduais, especialmente quanto ao princípio da não cumulatividade, que exige crédito do ICMS que incidiu na operação anterior.

O ICMS deve ser instituído por leis estaduais. Por essa razão, temos no Brasil 27 leis de ICMS, com algumas diferenças de tratamento fiscal. O tributo é não cumulativo, gerando créditos da operação anterior, é complexo em razão do princípio da não cumulatividade, por contemplar cinco hipóteses de incidência diferentes, em razão da múltipla legislação dos estados, que se desdobram em dezenas de regulamentos aprovados por decretos do Executivo, e de centenas de convênios firmados pelos Secretários de Fazenda no âmbito do CONFAZ para regular tratamento diferenciado, e outras questões.

A competência é da União para editar leis com normas gerais, consoante as Leis Complementares n. 24/75 e 87/96.

Referida legislação complementar exige que os incentivos fiscais de ICMS sejam autorizados por meio de convênios, firmados no Conselho Fazendário Nacional – CONFAZ, órgão do Ministério da Fazenda que tem como integrantes os representantes de todos os estados da federação, representados pelos Secretários de Fazenda estaduais.

Havendo renúncia de receita, a desoneração tributária deverá respeitar, também, o que prescreve o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000.²⁷⁸ Para renunciar a qualquer receita tributária, o ente subnacional deverá elaborar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que for concedido e nos dois seguintes; deve atender à Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das duas exigências legais: (I) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária; ou (II) estar acompanhada de medidas de compensação, no

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ A Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) é obrigatória para todos os entes da federação, tratando de matéria financeira, planejamento, controle, limitações de gastos e limitação da dívida dos entes subnacionais. A regulação das renúncias de receitas está contida no art. 14, exigindo a estimativa do valor renunciado, o impacto da renúncia de receita no exercício e nos dois exercícios seguintes e compensação financeira mediante o aumento de outros tributos.

período mencionado no inciso I, por meio de aumento de receita por elevação de alíquota, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Todas essas exigências são medidas de controle (legal) da desoneração tributária. O controle não se limita à legalidade, exige planejamento, análise da finalidade da concessão do incentivo para que o resultado seja eficiente e a verificação de que não afetará as demais obrigações do ente que o concede.

A desoneração tributária deverá ser condicionada. Do beneficiário deve ser exigida contrapartida, preferencialmente relativa à quantidade de empregos que serão oferecidos, investimentos, receita futura estimada, modelo de negócio e pagamento dos tributos devidos pela atividade fomentada, não abrangidos pela desoneração. Também deve ser condicionada ao respeito às normas trabalhistas, ambientais e de responsabilidade social.

Toda desoneração tributária para fomento somente poderá ser autorizada por lei específica ou em razão de lei existente.

O ato administrativo que concede um incentivo fiscal, consistente em renúncia de receita como fomento, deve ser devidamente fundamentado, em procedimento administrativo que contenha parecer jurídico que ateste o cumprimento de todas as exigências legais já referidas, inclusive legislação específica (do ICMS) ou convênio do CONFAZ.

Podem ser firmados protocolos entre o Chefe do Poder Executivo e os beneficiários, contendo as obrigações das partes. Não há uma forma legal, determinada e específica para a concessão de incentivos tributários, podendo os atos administrativos concessivos ser expedidos por meio de decretos ou por qualquer outro documento público que o identifique como desoneração tributária para fomento de atividade econômica.

O importante é que tais atos expressem claramente o incentivo concedido, os requisitos exigidos para sua fruição, o prazo de duração do incentivo, as exigências formais para sua constituição e para sua fruição no tempo. Todos os requisitos e exigências legais devem estar especificados no ato de concessão.

A desoneração tributária e o cumprimento das condições exigidas do beneficiário devem ser rigorosamente monitorados e fiscalizados, pelos órgãos de controle interno e externo, posto que o não cumprimento dos requisitos legais e protocolares acarretará a perda do incentivo fiscal, e o beneficiário inadimplente deverá arcar com os ônus do incumprimento.

Quanto ao tipo de desoneração tributária, é prudente diferenciar incentivos de benefícios tributários (ou fiscais); ambos decorrem da extrafiscalidade, mas diferem no objetivo.

Incentivos são materializados em normas indutoras que prescrevem um tratamento diferenciado entre os contribuintes que estão na mesma situação. O objetivo é estabelecer um tratamento diferenciado para estimular condutas de interesse do Estado.²⁷⁹

Os incentivos estimulam, fomentam e induzem atividades ou comportamentos, com relação de causa e efeito entre as vantagens e as atividades estimuladas.

Benefícios tributários também decorrem de normas indutoras que prescrevem um tratamento diferenciado, mas o que se objetiva é tão somente beneficiar o contribuinte, não havendo relação de causa e efeito como nos incentivos.²⁸⁰

Normas arrecadoras são aquelas que tratam da capacidade contributiva e visam tão somente arrecadar na medida em que os contribuintes possam pagar.

Nesta análise não trataremos dos benefícios tributários, nem das normas de arrecadação, mas somente dos incentivos tributários, que são utilizados para o fomento da atividade econômica.

Em muitos casos não é tarefa fácil identificar com precisão o que são incentivos e o que são benefícios tributários. Utilizaremos alguns critérios propostos pela doutrina, embora sejam controversos.²⁸¹

O primeiro critério exige a análise do objetivo ou finalidade do incentivo tributário, que deve ser a indução de um determinado comportamento do contribuinte. Como elemento subjetivo pode-se analisar a finalidade do legislador, e como elemento objetivo o conteúdo volitivo da norma.²⁸²

Outro critério pode ser a análise do princípio da capacidade contributiva, que, se presente na lei, afasta a natureza jurídica do incentivo, porque tem natureza arrecadatória e não indutora de comportamento.²⁸³

²⁷⁹ BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários*, cit., p. 63. Na mesma linha: NABAIS, José Casalta. *Contratos fiscais: reflexões acerca da sua admissibilidade*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994. p. 167.

²⁸⁰ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos, cit., p. 649.

²⁸¹ Por todos: BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários*, cit., p. 63. Na mesma linha: NABAIS, José Casalta. *Contratos fiscais*, cit., p. 75-77.

²⁸² SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 17-22. No mesmo sentido: SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Teoria e prática das isenções tributárias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 114; 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. p. 48.

²⁸³ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 64.

Para dirimir as dúvidas e contornar as críticas doutrinárias, Schoueri propõe a adoção do critério pragmático de Klaus Vogel, pelo qual normas tributárias indutoras seriam todas aquelas que têm função ou efeito indutor, mesmo que outras funções estejam presentes, como a função simplificadora e a função arrecadadora.²⁸⁴

O último critério é o jurídico-formal, pelo qual os incentivos e benefícios tributários são exceções à norma geral de tributação, porque concedem vantagens aos contribuintes para atingir finalidades extrafiscais. Cada tributo tem uma regra geral ou padrão de incidência (*benchmark*), e toda regra que seja derogatória desse padrão, favorecendo o contribuinte, será de incentivo ou de benefício tributário. É uma especialização do critério finalístico. Desse conceito ficam excluídas as normas (constitucionais e legais) que desagravam e são inerentes ao próprio modelo de tributação. São concessões tributárias estruturais, e não se confundem com incentivos ou benefícios fiscais; são chamados de gastos fiscais (*tax expenditure*) segundo a doutrina.²⁸⁵

Embora seja difícil identificar com precisão o que são incentivos tributários, é muito importante avaliar a finalidade da norma que os concede, para comprovar sua legitimidade e constitucionalidade, como adverte Guilherme Waldemar D'Oliveira Martins. Os incentivos tributários devem ser avaliados pela necessidade, adequação e proporcionalidade das normas que os instituem.²⁸⁶

Para entender a *guerra fiscal dos estados* no Brasil é preciso analisar a história, o federalismo político e a luta pela manutenção de poder nos territórios dos estados.

Desde a primeira República os estados têm autonomia, porém os mais poderosos – São Paulo e Minas Gerais – tinham hegemonia política e econômica, em razão do cultivo e venda do café, que era exportado e tributado.

No início do século XX o governo federal reduziu sua participação na despesa nacional de 75% para 50%, e São Paulo aumentou sua participação de 10% para 40%.²⁸⁷

Desde a década de 1920 já havia registros de disputas fiscais entre os estados em razão da descentralização. A *guerra fiscal* já existia.

²⁸⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 24-32; VOGEL, Klaus. *Die Abschichtung von Rechtsfolgen im Steuerrecht, Steuer und Wirtschaft*, m. 2. p. 97-121.

²⁸⁵ BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários*, cit., p. 63. Na mesma linha: NABAIS, José Casalta. *Contratos fiscais*, cit., p. 78.

²⁸⁶ D'OLIVEIRA MARTINS, Guilherme Waldemar. *A despesa fiscal e o orçamento do estado no ordenamento jurídico português*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 93.

²⁸⁷ CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, José Mauricio (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 194.

Na era Vargas (1930-1945) ocorreu um movimento inverso, de centralização, coincidindo com a grande depressão mundial, que abalou a economia de bens primários e a exportação. A oligarquia vigente cedeu espaço ao processo de desenvolvimento baseado na industrialização e no fortalecimento do mercado interno. O governo federal assumiu o papel de indutor do desenvolvimento.

No período do Estado Novo (1945-1964), o Brasil viveu nova fase de descentralização pela ampliação do poder político dos estados e pela reestruturação tributária, que aumentou a transferência de receitas arrecadadas pela União para os estados e municípios, que passaram a ter maior autonomia.²⁸⁸

A partir de 1964 ocorreu uma grave crise econômica. Os militares assumiram o poder, instituindo nova centralização financeira, e a União assumiu, em 1980, cerca de 70% do gasto público nacional. Várias reformas foram implantadas, e um novo modelo foi adotado, de desenvolvimento baseado no crescimento acelerado da economia pela centralização de capitais para financiamento e investimentos na área pública e privada.²⁸⁹

Na década de 1970 teve início o endividamento público como forma de obtenção de receitas para o financiamento dos setores público e privado.

A partir de 1988, com a redemocratização e a nova Constituição Federal, ocorreu nova descentralização fiscal e o fortalecimento político dos estados e municípios. As entidades subnacionais foram dotadas de autonomia e competências definidas no texto constitucional.

Para atender às obrigações impostas pela Constituição Federal, transferências constitucionais (obrigatórias) e voluntárias foram previstas. As transferências constitucionais obrigatórias foram viabilizadas por meio de fundos de participação, e as voluntárias, por meio de convênios com repasses vinculados aos objetivos firmados.

Formalmente, estados e municípios passaram a ter maior autonomia, em razão da competência tributária plena para instituir os tributos elencados na Constituição, e o fizeram por leis específicas. Passaram a arrecadar suas próprias receitas (ampliadas) e a planejar onde gastar tais recursos. Quem tem competência para instituir o tributo tem também competência para renunciar, dispensando seu pagamento no todo ou em parte, reduzindo alíquotas, bases de cálculo ou postergando o pagamento.

²⁸⁸ CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos, cit., p. 194-195.

²⁸⁹ CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos, cit., p. 195.

A *guerra fiscal* entre os estados (horizontal) se intensifica, baseada na extrafiscalidade tributária, que permite o fomento para induzir o desenvolvimento.

A União não realiza com eficiência a coordenação do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades e do pleno emprego.

Muitos municípios foram criados desde 1988, inclusive em regiões muito pobres do país, que não têm recursos suficientes para garantir a manutenção do ente local. Os municípios, em sua maioria, não tendo como cumprir suas obrigações constitucionais e legais, tornaram-se dependentes da União, dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios e das transferências voluntárias. Tiveram também dificuldade em instituir e cobrar os tributos de sua competência, assim como na gestão administrativa e financeira. Esses fatos acabaram gerando distorções do federalismo brasileiro, acentuando a desigualdade local.

No final da década de 1990 os municípios também iniciaram a *guerra fiscal* para atrair empresas, empregos, renda e desenvolvimento. Ao contrário dos estados, entre os municípios a *guerra fiscal* ficou restrita às capitais e teve intensidade bem menor que a *guerra dos estados*. Não nos aprofundaremos nessa questão municipal.

Tanto estados quanto municípios viviam nesse período um dilema gerado pelas muitas emendas constitucionais que, aprovadas desde 1988, aumentaram as obrigações dos entes subnacionais, sem aumentar as receitas para o custeio de tais serviços públicos.

A União acaba reduzindo suas obrigações, mas mantém a centralização da arrecadação tributária, não compartilhando todas as receitas dos tributos, como é o caso das contribuições sociais para a seguridade social. Além disso, a União também concedia desonerações como fomento ao desenvolvimento, e o fazia com os impostos partilhados com os entes subnacionais (IPI e Imposto de Renda), reduzindo os repasses por transferência obrigatória.

Ao criar a DRU (Desvinculação das Receitas da União), o governo central deixa de aplicar 20% das receitas vinculadas, das contribuições da seguridade social, em previdência, saúde e assistência social, reduzindo repasses ao SUS (saúde) e aos programas de assistência social que eram executados em conjunto com estados e municípios, gerando ineficiência nas políticas públicas correspondentes e prejudicando o povo das camadas mais pobres da população.

A criação da DRU em 1994 como Fundo Social de Emergência, renomeada em 2000, foi uma decisão não eficiente da União que tinha prazo certo para acabar, mas foi prorrogada várias vezes. Em 2016 ocorreu nova prorrogação para até 2023, com uma

importante alteração na desvinculação para 30%, sobre todos os tributos da União, inclusive as contribuições da seguridade social. Os repasses para os entes subnacionais foram ainda mais reduzidos em razão dessa alteração.

O federalismo praticamente deixa de ser cooperativo e passa a apresentar fortes distorções, que deveriam ter sido resolvidas com a Reforma Tributária, com a atribuição de novas receitas aos entes subnacionais, o que até o momento não ocorreu. A União insiste na centralização das receitas tributárias.

Estados e municípios, a partir do final da década de 1990, passaram a concentrar seus esforços em aumentar sua arrecadação própria, na tentativa de suprir a omissão da União. A solução encontrada foi atrair empresas, para gerar empregos e renda, e com isso melhorar a receita tributária e garantir as despesas com custeio e pessoal para a implementação das políticas públicas mais importantes: saúde, educação e segurança, além da previdência dos funcionários públicos.

O governo federal perde o controle das políticas públicas de indução ao desenvolvimento, de fomento e de atração de empresas, embora sempre tenha mantido sua política de desoneração tributária relativa aos tributos federais. Os benefícios fiscais foram sempre concedidos de forma não coordenada e sem cooperação.

O modelo federativo brasileiro, eivado de distorções e de desequilíbrios, incentiva o conflito, e é nesse ambiente que a *guerra fiscal* se desenvolve, sem nenhum controle.²⁹⁰

Na *guerra fiscal* o uso do ICMS para concessão de benefícios fiscais iniciou-se pela forma legal, com discussões no CONFAZ, que exigia aprovação por unanimidade, o que era muito raro, porque os estados mais desenvolvidos, especialmente São Paulo, procuravam dificultar a autorização para concessão de benefícios visando à atração de empresas. Embora já industrializado, São Paulo temia perder suas empresas e também queria atrair novas indústrias, pois, com uma população sempre muito superior à de todos os outros estados, sempre teve necessidades de receitas maiores para atender a suas obrigações.

Para as empresas, qualquer incentivo tributário de ICMS que reduza alíquotas, altere a base de cálculo, postergue ou dispense pagamento, conceda crédito presumido, ou tratamento diferenciado, é significativo para a composição do preço da mercadoria ou serviço, para sua concorrência no mercado interno e internacional e para maximizar seu lucro.

²⁹⁰ CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos, cit., p. 199.

Para os estados, o planejamento na atração de empresas e na concessão dos incentivos é fundamental, para não interferir na livre concorrência de mercado, na liberdade de comércio, na igualdade de tratamento tributário, no lucro das empresas e na competição ética e responsável.²⁹¹

A partir de 1993 ocorreu a retomada dos investimentos privados no Brasil, e em 1994 teve início o período de estabilização econômica, fatos que também podem ter contribuído para o ressurgimento da *guerra fiscal*, segundo alguns economistas.²⁹²

A desoneração tributária do ICMS nas exportações, pela Lei Complementar n. 87/96 (LC 87/96), que ficou conhecida como Lei Kandir, foi outro fator que impulsionou a *guerra fiscal* entre os estados, porque a União lhes causou sérios prejuízos financeiros.

Somente os produtos industrializados tinham imunidade constitucional na exportação, e isso já gerava muitas discussões entre estados e contribuintes, em razão do direito de creditamento do ICMS, que incidia nas operações anteriores à exportação. São Paulo era praticamente o único estado industrializado da federação na década de 1990; todos os demais estados dependiam da venda de produtos primários (*commodities*) no mercado interno e para exportação. Os produtos semielaborados, aqueles cuja matéria-prima sofria pequena alteração (couro curtido, óleo de soja degomado, farelo de soja tostado, madeira cortada), eram tributados também, mesmo na exportação, e representavam importante receita de ICMS para os estados.

Perder essas receitas com a Lei Complementar n. 87/96, que desonerou toda a exportação, e perder também a tese de que essa desoneração implicaria dar créditos de ICMS das operações anteriores, foi para os estados um prejuízo sem precedentes que afetaria o equilíbrio fiscal de todos, inclusive São Paulo.

Os estados calcularam as perdas que deveriam ser compensadas pela União, pois a legislação federal interferiu na autonomia dos entes subnacionais, violando os princípios federativos, sem promover os devidos ajustes e a equalização. Embora exista previsão legal para a compensação, com critérios objetivos, a União nunca cumpriu sua obrigação na totalidade, nem mesmo para que as empresas exportadoras, que acumularam créditos de ICMS na exportação, fossem indenizadas, gerando judicialização e condenações dos estados

²⁹¹ Esse planejamento responsável, que era feito por funcionários públicos economistas e advogados públicos na atração de empresas, aconteceu até meados dos anos 2000, quando os critérios técnicos e econômicos foram praticamente substituídos por critérios políticos e em alguns casos envolvendo corrupção.

²⁹² PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, 2000.

que resultaram em dívida de precatórios, que não foram pagos no prazo devido, por falta de recursos.

Outro fator que interferiu na *guerra fiscal* dos estados foi a pressão dos grupos econômicos, empresas e políticos interessados em tirar proveito da competição intergovernamental. No plano político, a concessão de benefícios fiscais foi utilizada para viabilizar a reeleição de agentes políticos e para criticar quem não defendia a *guerra fiscal*.

A alegação da necessidade da desconcentração industrial, defendida por alguns estados (e políticos), serviu para justificar e incentivar estados menos desenvolvidos a lançar mão de desonerações tributárias cada vez mais amplas, com renúncias cada vez maiores, muitas vezes dispensando totalmente o pagamento do tributo, por um tempo, para atrair empresas para o seu território. Muitos estados foram eficientes na atração de empresas, gerando emprego, renda e desenvolvimento, mas os incentivos fiscais com elevada renúncia de receita não melhoraram significativamente e de forma sustentável a situação financeira estadual.

As desigualdades regional e social não diminuíram, ao contrário, em algumas regiões até se acentuaram. A guerra fiscal entre os estados trouxe alguns benefícios quanto ao emprego e à renda local, mas foi destrutiva para o federalismo cooperativo e para o desenvolvimento global.

Nem todos os 27 estados entraram na *guerra fiscal* no mesmo momento, mas todos acabaram cedendo, porque precisavam aumentar suas receitas próprias para atender às despesas, que crescem muito mais que as receitas tributárias.

Foram os estados vizinhos a São Paulo, no início dos anos 1990, que reiniciaram a *guerra fiscal*.

O conflito federativo horizontal se estabeleceu com o estado de São Paulo devido ao seu estágio avançado de desenvolvimento. O estado paulista atraía as empresas sem necessitar conceder tantos incentivos fiscais, porque já tem infraestrutura suficiente e mão de obra especializada. Os demais estados brasileiros tinham sua economia baseada na exportação do agronegócio, que foi desonerada com a LC n. 87/96, e não tinham mão de obra qualificada. Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Distrito Federal e Bahia passaram a conceder incentivos tributários e a atrair empresas com promessas de investimentos em infraestrutura e a expectativa do aumento das vendas no Mercosul. Permitiram que os empregados qualificados fossem trazidos de São Paulo e depois passaram a capacitar melhor a mão de obra especializada.

Poucos anos depois, todos os demais estados passaram a praticar a *guerra fiscal* com renúncias de receitas muito parecidas. Surge o conflito federativo horizontal, com a concessão de incentivos fiscais inconstitucionais e ilegais, porque não aprovados de forma unânime no Conselho Fazendário Nacional (CONFAZ).

Ao mesmo tempo, no CONFAZ, os convênios continuaram sendo discutidos e alguns aprovados, porque a *guerra fiscal* seguia paralela com o ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no STF, sempre que os incentivos tributários eram identificados como inconstitucionais.

Para evitar os julgamentos das ADIs no STF, os estados revogavam o incentivo tributário inconstitucional e a ação judicial era arquivada sem julgamento. Porém, logo depois, o mesmo estado concedia o incentivo tributário revogado para a mesma empresa, desta feita por meio de um ato administrativo não publicado ou publicado de forma indireta na complexa legislação do ICMS.

Em alguns casos, o STF chegou a julgar algumas ADIs, ampliando o conflito, porque, ao exigir o fim da desoneração em um único estado, o mesmo benefício continuava em outros, gerando pressões das empresas para continuarem usufruindo do benefício porque não conseguiriam competir no mercado com as empresas que os mantinham. Algumas empresas chegaram a mudar seu parque industrial para estados onde os benefícios ainda existiam.

Vários pedidos foram feitos pelas Procuradorias dos estados ao STF para que julgasse as ADIs de forma agrupada, por benefício e mercadoria ou serviço, mas nada disso foi providenciado. As decisões eram demoradas e pontuais, gerando concorrência desleal.

Esse fato gerou forte pressão política, por parte dos empresários afetados, e os incentivos tributários eram renovados, ainda que já declarados inconstitucionais. O que motivava o gestor público a assim agir era o temor de perder a empresa, a receita, os empregos e a renda. Para proteger sua arrecadação e os empregos em seu território, o gestor público optava pela *guerra fiscal*, na certeza de que não haveria sanção pessoal ou política, como nunca houve (por omissão dos órgãos de controle externo).

Na segunda década dos anos 2000 a *guerra fiscal* se tornou prejudicial a todos os estados, porque os incentivos tributários concedidos por alguns estados dispensavam o pagamento do tributo. As empresas não pagavam o ICMS devido na origem, vendiam as mercadorias com preços reduzidos, e as empresas que compravam tais mercadorias no destino se apropriavam do crédito do ICMS, como se tivesse sido pago, além de pagar tributo reduzido. Os estados de destino optaram por colocar em prática o disposto no art. 8º da Lei

Complementar n. 24/75, que permite a glosa de créditos de ICMS resultantes de incentivos tributários (renúncia de receita) inconstitucionais.²⁹³

A glosa dos créditos de ICMS ocorre no destino porque o imposto não foi pago na origem. Quem ganha com essa situação é a empresa que vende sua mercadoria, mas a empresa que compra essa mercadoria para revender perde o crédito.

Essa opção pela glosa de créditos de ICMS, diretamente pela administração tributária, decorreu da demora do STF em julgar as ADIs e pelas consequências dos julgamentos isolados que ocorriam. Porém, não deixa de ser uma forma condenável de fazer justiça sem o devido processo legal e a decisão judicial. O estado passou a prejudicar as empresas do seu território, gerando um conflito, porque também as queria manter operando e pagando ICMS. Desse conflito surge nova judicialização. Não se pode negar que conceder incentivos tributários de forma inconstitucional também não é admissível.

A partir desse episódio, que ocorreu em todos os estados, restou claro que a guerra fiscal horizontal é destrutiva, trazendo mais prejuízos do que benefícios.

A União deveria ter conduzido o desenvolvimento do país, pela indução, planejando com os estados e municípios os incentivos tributários para atrair empresas, especialmente para as regiões menos desenvolvidas e mais necessitadas de emprego e renda. O objetivo sempre foi reduzir as desigualdades, mas isso somente o governo central pode fazer.

A União poderia ter conduzido o desenvolvimento do país com um planejamento que contemplasse todas as regiões, preservando sua cultura, localização, facilidade de escoamento da produção, proximidade do Mercosul, tipo de empresa e de produção, investindo em educação e formação de mão de obra para atender a cada situação. Poderia ter incentivado com a desoneração de tributos federais a atração de empresas para as regiões mais pobres, onde poderia ter investido em infraestrutura.

Faltou para a União praticar a solidariedade social e a justiça distributiva, típicos do federalismo cooperativo²⁹⁴, utilizando a desoneração fiscal para a redução da desigualdade regional, por meio da atração das empresas que dariam empregos aos cidadãos de cada estado, consoante suas capacidades e especialidades. Poderia a União ter planejado

²⁹³ Lei Complementar n. 24/75. Art. 8º A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente: I – a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria; II – a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente. Parágrafo único. Às sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição Federal.

²⁹⁴ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, n. 5, 2014. p. 47.

a instalação de empresas em diferentes estados, levando em consideração o mesmo segmento econômico e o fato de que atualmente as empresas de grande porte atuam em rede, cada uma produzindo uma parte do todo. Cada parte do processo poderia ser produzida em um estado, o que beneficiaria todos. Esse é o papel do Estado Distribuidor Solidário,²⁹⁵ no Estado Fiscal.

Mas, como a União se omitiu, a *guerra fiscal* para atração de empresas foi mal planejada, foi destrutiva, porque o foco não era o desenvolvimento global²⁹⁶ sustentável, mas a solução local de um problema, dar empregos e renda para a população local, que consumiria no mercado interno local e geraria tributo (ICMS). Alguns benefícios foram auferidos, contudo muito mais poderia ter sido feito.

Além disso, sem controle e sem uma perspectiva de futuro, essa *guerra* foi marcada por elevada e ineficiente renúncia de receita, que beneficiou muito mais as empresas, maximizando seus lucros, do que o país, os estados, o povo e o desenvolvimento sustentável.

O conflito federativo ampliou-se para a esfera privada, motivando a União, pelo CONFAZ, a intensificar a busca da solução para esse problema, mesmo sem a aprovação da Reforma Tributária, que seria o caminho mais apropriado para solucionar definitivamente o desequilíbrio financeiro dos entes subnacionais.

Após amplo debate dos estados no CONFAZ e no Congresso Nacional, foi editada a Lei Complementar n. 160, de 7 de agosto de 2017, para colocar fim à *guerra fiscal*.

Sanções financeiras foram previstas para os estados que concederem benefício fiscal sem respaldo no convênio do CONFAZ (art. 6º). As sanções consistem em proibições para receber transferências voluntárias da União, para garantia em operações de crédito e endividamento e ainda para realizar operações de crédito, salvo nas situações específicas do art. 23, § 3º, da LRF (LC n. 101/2000), que permite o endividamento para refinanciamento da dívida mobiliária ou para redução das despesas de pessoal que não foram alcançadas com as demais ações tomadas pelo gestor público.

A LC n. 160/2017 permite que os estados firmem convênio, não unânime, para deliberar sobre a remissão dos créditos tributários ilegais e inconstitucionais e para a

²⁹⁵ 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. p. 113. *Vide também*: 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. v. 1, p. 222.

²⁹⁶ 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. 47-51 (p. 43-67).

restituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais pelo prazo de até 15 anos. Porém, exige que todos os estados identifiquem e publiquem os incentivos tributários e fiscais que já concederam, para que os demais estados possam optar por também implementá-los para as empresas de seus territórios. Tais incentivos podem ser revogados antes do prazo e não podem ser ampliados, apenas reduzidos. Novos incentivos não poderão ser concedidos. O Convênio n. 190/2017 estabelece os procedimentos que serão utilizados pelos estados em cumprimento da LC 160/2017.²⁹⁷

O Convênio n. 190/2017 considera benefícios fiscais todo tipo de tributação diferenciada, exemplificando os casos de forma não exaustiva. Exige a publicação dos benefícios fiscais considerados ilegais e inconstitucionais, em Diário Oficial do Estado (ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias), e também o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos mesmos benefícios fiscais, para que sejam publicados no Portal Nacional da Transparência Tributária, disponibilizado no sítio eletrônico do CONFAZ.

Cumpridas todas as formalidades legais e previstas no convênio, os créditos são considerados remitidos e anistiados, ou seja, deixam de ser ilegais e inconstitucionais. Os estados teriam até 28 de dezembro de 2018 para revogá-los expressamente ou para reinstituí-los, no todo ou em parte.

A prorrogação, reinstituição e instituição de novos benefícios deve obedecer aos prazos e condições previstos no convênio, e deve obedecer aos prazos máximos até 2032, dependendo do fomento de atividades, incremento, manutenção ou demais situações.

5.3.4 O resultado da guerra fiscal dos estados

A *guerra fiscal*, como vimos, foi um processo de competição horizontal entre entes subnacionais (estados), operado por meio de benefícios fiscais de ICMS, que afetaram as bases tributárias dos outros estados que não os concederam, trazendo vantagens e desvantagens diferenciadas aos cidadãos,²⁹⁸ não contribuindo para o bem-estar de todos.

²⁹⁷ Convênio ICMS n. 190/2017 (Convênio ICMS n. 181/2017 e Despacho n. 39/2018 CONFAZ). Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios>.

²⁹⁸ LAGEMANN, Eugênio. 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. p. 329-353.

Foram soluções individualistas, que não se preocuparam com o conjunto, comportamento que reflete a crise do Estado (nação).

O federalismo cooperativo deu lugar ao federalismo competitivo, fazendo com que as dificuldades de uns se tornem as dificuldades de todos.²⁹⁹

Embora os estados, pela competência constitucional, sejam titulares do poder de tributar³⁰⁰ na *guerra fiscal*, a não observância da tributação uniforme no ICMS, que é tributo estadual com reflexos e consequências jurídicas interestaduais, pode ser considerada *conduta federativa não amistosa* e assim abuso do poder tributário, com prejuízos para os outros entes subnacionais.³⁰¹

A *guerra fiscal* pode ser interpretada como uma das consequências da implantação do neoliberalismo no Brasil na década de 1990, porque ocorreu falta de regulação das ações dos estados na concessão de benefícios fiscais ilegais, por parte dos órgãos de controle e do governo central, que além disso se omitiu ao não coordenar a política de desenvolvimento nacional para atração de empresas visando ao pleno emprego e à redução das desigualdades, o que geraria aumento da arrecadação tributária para os entes subnacionais.³⁰²

As políticas de atração de empresas, quando realizadas pelos entes subnacionais, mediante incentivos fiscais, não são sustentáveis em longo prazo. Na verdade, na maioria dos casos, a decisão de investimento das empresas aconteceria mesmo sem o incentivo fiscal, especialmente no setor automotivo, porque as empresas buscavam na ocasião condições de custo de mão de obra mais favoráveis, o que existia no Brasil.³⁰³

Quanto à arrecadação tributária dos estados, mesmo com a renúncia de receita, não se observou queda nas receitas próprias que fosse compensada com as receitas transferidas pela União. Ao contrário, ao que parece os impactos locais decorrentes da instalação das empresas foram positivos, gerando renda local por intermédio de empresas subsidiárias, fornecedores, prestadores de serviços, componentes e equipamentos.³⁰⁴

²⁹⁹ TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. As proporções do individualismo fiscal dos indivíduos nas guerras fiscais entre os entes da Federação, cit., p. 234.

³⁰⁰ BORGES, José Souto Maior. *Isonções tributárias*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

³⁰¹ 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. 220-221 (p. 219-232).

³⁰² SCHITTINI, Pedro R. N. Competição fiscal e análise econômica do Brasil, cit., p. 222. Vide: CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

³⁰³ PRADO, Sérgio. *Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil, economia e sociedade*. Campinas: Unicamp, 1999. p. 18 (p. 1-40).

³⁰⁴ PRADO, Sérgio. *Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil, economia e sociedade*, cit., p. 25-26.

Na análise das taxas de crescimento e participação no PIB, em comparação com São Paulo, os outros estados tiveram taxas de crescimento maiores na produção industrial e na arrecadação do ICMS, na segunda metade da década de 1990, com destaque para Rio de Janeiro e Bahia. O mesmo se observou nos empregos individuais. No entanto, nada foi tão significativo.³⁰⁵

Quando se analisa o crescimento médio anual por Estado, percebe-se que os estados do Sul e Sudeste não foram os que tiveram melhor desempenho, com exceção do Espírito Santo, que, além da *guerra fiscal* do ICMS, travou também a *guerra dos portos*, mediante a concessão de benefícios fiscais para exportação e importação através do porto do seu estado. No entanto, estudos do IBGE não comprovam que foi essa a causa do crescimento.

Analisando dados de 2014, relativos à distribuição do PIB nacional por estado, divulgada pelo IBGE, percebe-se que a desigualdade regional foi mantida. O Sudeste manteve a sua hegemonia. O Sul permaneceu em desenvolvimento, e os estados do Norte e Nordeste continuam com dificuldades.³⁰⁶

Depreende-se deste estudo que os estados que mais atraíram empresas com incentivos tributários – São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – tiveram o pior desempenho no crescimento, apresentando queda no PIB em 2014, o que pode ter acontecido em razão da elevada renúncia de receita.

Em 2016, os dados divulgados pelo IBGE demonstram que 25 estados apresentaram queda no PIB. Roraima foi o único que teve resultado positivo (0,2%), e o Distrito Federal registrou estabilidade (0,0%). As maiores quedas foram do Amazonas (-6,8%), Mato Grosso e Piauí, ambos com -6,3%. Apenas cinco estados – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná – concentraram 64,4% do PIB, porém esse mesmo grupo tinha 68,1% de participação em 2002, ano de início da série. Entre 2002 e 2016, os maiores crescimentos acumulados são de Tocantins (103,4%, 5,2% a.a. em média), Mato Grosso (89,1%, 4,7% a.a.), Roraima (79,5%, 4,3% a.a.), Acre (76,8%, 4,2% a.a.) e Piauí (72,7%, 4,0% a.a.). Por outro lado, os piores desempenhos ficam com Minas Gerais (34,1%, 2,1% a.a.), Rio Grande Sul (27,6%, 1,8% a.a.) e Rio de Janeiro (25,3%, 1,6% a.a.).³⁰⁷

³⁰⁵ SCHITTINI, Pedro R. N. Competição fiscal e análise econômica do Brasil, cit., p. 227-228 (p. 219-232).

³⁰⁶ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9460-contas-regionais-2014-cinco-estados-responderam-por-quase-dois-tercos-do-pib-do-pais>. Acesso em: 30 nov. 2019.

³⁰⁷ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>. Acesso em: 30 nov. 2019.

Quando se analisa a participação dos estados na arrecadação do ICMS, no ano de 2014 em comparação com 2017,³⁰⁸ verifica-se que a região mais desenvolvida do país, o Sudeste, está em primeiro lugar, com 49,5%, porém em 2014 sua participação era de 52,1%. São Paulo reduziu sua participação de 31,7% para 29,7%, Rio de Janeiro de 8,2% para 7,3% e Espírito Santo de 2,3% para 2,1%. Minas Gerais teve elevação de 9,9% para 10,5%.³⁰⁹

Em segundo lugar, a região Sul participa em 2017 com 18,2%, tendo ampliado sua participação, que em 2014 era de 16,6%. Todos os estados tiveram aumento de arrecadação de ICMS: Paraná de 5,9% para 6,6%, Santa Catarina de 4,1% para 4,3% e Rio Grande do Sul de 6,7% para 7,2%.

No mesmo período, a região Nordeste também apresentou crescimento na participação, de 15,9% para 16,7%, onde todos os estados aumentaram a arrecadação de ICMS, com exceção de Alagoas (0,8%) e Sergipe (0,7%), que a mantiveram. Maranhão passou de 1,2% para 1,4%, Piauí de 0,8% para 0,9%, Ceará de 2,4% para 2,5%, Rio Grande do Norte de 1,1% para 1,2%, Paraíba de 1,1% para 1,2%, Pernambuco de 3,3% para 3,4%, Bahia de 4,5% para 4,8%.

O mesmo ocorreu com a região Centro-Oeste, que de 9,2% passou para 9,6%, mas somente os estados de Mato Grosso (de 2,1% para 2,4%) e Mato Grosso do Sul (de 1,9% para 2,0%) apresentaram elevação nas suas arrecadações. Goiás (3,4%) e Distrito Federal (1,8%) mantiveram seu índice.

A região Norte perdeu arrecadação, que em 2014 era de 6,2%, para 6,1% em 2017. A queda foi pequena, mas essa é a região menos desenvolvida e a que mais necessita de equalização, porque tem grandes áreas de proteção ambiental que não podem e não devem ser exploradas. Os estados que perderam arrecadação foram Amazonas (de 2,0% para 1,8%) e Rondônia (de 0,8% para 0,7%); os que mantiveram foram Pará (2,3%) e Amapá (0,2%). Acre passou de 0,2% para 0,3%, Roraima de 0,1% para 0,2% e Tocantins de 0,5% para 0,6%.

Estudos econômicos demonstram, pela análise dos dados à disposição para consulta (IBGE, Banco Central, CONFAZ, CEPAL), que todos os demais estados cresceram mais do que São Paulo na participação no PIB. O mesmo crescimento restou evidenciado quanto aos

³⁰⁸ Utilizaremos 2017 porque foi o ano da edição da Lei Complementar n. 160 para encerrar a *guerra fiscal* entre os estados.

³⁰⁹ Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/@@consulta_arrecadacao_
Acesso em: 30 nov. 2019.

empregos industriais e quanto às taxas de crescimento de arrecadação do ICMS, o que indica perda potencial de receitas para os demais estados.³¹⁰

Segundo Nascimento, no final da década de 1990 e primeira década dos anos 2000, o Brasil vivia uma fase de estabilidade econômica, abertura comercial, desenvolvimento agrícola e comercial, relações ampliadas no Mercosul, e tais fatores influenciaram positivamente a economia brasileira. Assim, a explicação para o desempenho fraco do estado de São Paulo em comparação com os demais estados seria os efeitos da *guerra fiscal*. Os demais estados conseguiram atrair empresas para seus territórios, inclusive algumas que já estavam instaladas em São Paulo. Tais empresas migraram porque não lhes era permitido utilizar créditos de ICMS de fornecedores que foram beneficiados com incentivos tributários inconstitucionais em outros estados. Esse fato motivou as ações de inconstitucionalidade no STF.³¹¹

Outros fatores são apontados como prováveis responsáveis pelo bom desempenho econômico e financeiro dos estados, dentre os quais a expansão agrícola na região Centro-Oeste. É possível que a migração de empresas paulistas para outras regiões tenha sido fortemente influenciada pelos incentivos tributários e financeiros que lhes foram concedidos.

Espera-se que a *guerra fiscal* entre os estados tenha fim com a Lei Complementar n. 160/2017, mas a possibilidade de manutenção dos incentivos fiscais inconstitucionais por até 15 anos e a previsão de que os estados podem conceder os mesmos incentivos que outros estados já concederam às suas empresas são fatores negativos que poderão perpetuar a prática da *guerra fiscal* desordenada sem planejamento e coordenação da União.

5.4 As dívidas dos estados e as consequências das renegociações com a União

5.4.1 O déficit e a dívida pública: origem e evolução

Os entes subnacionais enfrentam problemas com a descentralização no federalismo brasileiro desde que ele foi implantado no Brasil. O fato de a União centralizar as receitas e não realizar a equalização necessária para que os entes subnacionais possam cumprir suas

³¹⁰ NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, out./dez. 2008. p. 12. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502008000400007>.

³¹¹ NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal, cit., p. 12.

obrigações, descentralizadas pelo governo central, gerou uma elevada dívida que existe ainda nos dias atuais.

As economias capitalistas sempre apresentaram *deficit* público, mas a partir da Segunda Guerra esse problema se acentuou. Na década de 1970 a crise do petróleo gera a estagnação do crescimento econômico, inflação e altas taxas de desemprego na maior parte dos países.

Na década de 1980 vários estudos foram divulgados sobre a sustentabilidade do endividamento público, especialmente por economistas como Sargent e Wallace (1981), que escreveram o clássico *Some unpleasant monetarist arithmetic*,³¹² que demonstra que *deficits* persistentes e crescentes do governo poderiam suscitar dúvidas dos detentores de títulos públicos com relação à capacidade de financiamento do governo. Esse fato poderia aumentar as chances de que o governante se utilizasse da senhoriagem para fechar suas contas. A inflação, em decorrência dessa conduta, poderia superar o estimado pelos agentes, corroendo o valor real dos títulos prefixados, implicando perda de capital para seus detentores. Os investidores antecipariam isso e a inflação já se elevaria de imediato, mesmo sem nenhuma alteração corrente na base monetária.

Logo em seguida, MacCallum (1984) mostrou teoricamente que *deficits* poderiam ser sustentados persistentemente pelos governos sem causar inflação, desde que financiados pela emissão de títulos públicos e desde que se observasse o conceito correto de *deficit*. Defendia que os governos poderiam incorrer persistentemente em *deficits* nominais. No entanto, isso não era verdade quando se olhava para o conceito de *deficit* primário, que exclui despesas financeiras como o pagamento de juros da dívida.³¹³

A década de 1990 coincide com a implantação, em alguns países, dos conceitos do Estado mínimo, da economia neoclássica de orientação neoliberal. O Estado Social entra em conflito com as práticas econômicas neoliberais, que restringem o gasto social, exigem resultado primário e incentivam o endividamento público.

O equilíbrio das contas públicas é importante para não gerar endividamento, mas desde que não prejudique as políticas sociais e o bem-estar dos cidadãos, objetivo maior do Estado Social. Se for necessário, o governo central pode utilizar a política monetária para

³¹² BORGES, Bráulio de Lima. *Sustentabilidade e limites de endividamento público: o caso brasileiro*. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio TN.2006](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN.2006). p. 5-6. Acesso em: 30 nov. 2019.

³¹³ 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. p. 462.

equilibrar as contas; sua soberania permite que emita moeda. A política fiscal também pode ser utilizada para corrigir problemas financeiros.

A partir de 1994, com o Plano Real, o Brasil conseguiu reduzir as altas taxas inflacionárias, ocorreu aumento da arrecadação e da despesa real, mas os *deficits* públicos continuaram em patamares ainda mais altos, especialmente nos entes subnacionais.

Naquele momento a União optou por sustentar o Plano Real com o endividamento público, mas não conseguiu o equilíbrio fiscal, não socorreu os estados e a dívida líquida do setor público aumentou.³¹⁴

Os recursos do endividamento foram utilizados para financiar obras e a rolagem da dívida pública, servindo para pagar os títulos vencidos, juros e outros encargos. No final da década de 1990 e início de 2000, a União contraiu novos empréstimos externos e utilizou os recursos para a sustentação do *deficit* da balança comercial, especialmente em razão do aumento do consumo de bens importados.³¹⁵

O endividamento público ocorre também de forma indireta,³¹⁶ por meio de práticas ilegais, como no caso de realização de despesas muito superiores às receitas, o que acarreta o não pagamento de fornecedores, o atraso no pagamento dos funcionários públicos, o não pagamento dos tributos (contribuições sociais à União) e dos precatórios judiciais. São formas indiretas de financiamento público, que ampliam ainda mais o *deficit* público.

No caso dos entes subnacionais, quando esse endividamento indireto acontece, seja por falha no planejamento, má-fé ou porque as obrigações são muito superiores às receitas públicas disponíveis, não há como solucionar pela emissão de moeda, por exemplo, porque essa é uma competência exclusiva da União, através do Banco Central, por meio de sua política monetária. Mas tal situação poderia ser resolvida com a equalização das receitas pela União aos entes subnacionais, como já referido nos itens anteriores, ou por meio de socorro monetário, mediante a compra das dívidas dos estados.

Além do Brasil, são conhecidas e estudadas as práticas fiscais adotadas pela Itália, Rússia, México, Nova Zelândia, Índia, Turquia e Irlanda.³¹⁷

³¹⁴ A dívida pública de 30% do PIB aumentou para 53% em dezembro de 1999 e para 57,18% em dezembro de 2003. Em 2008 esse percentual foi reduzido para 42% do PIB, mas atualmente (2019) já está em 80% do PIB. Infelizmente a União manteve sua política de endividamento constante, agravando o *deficit* público.

³¹⁵ CARVALHO, Deusvaldo. *LRF: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 232-233.

³¹⁶ 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. p. 48-49.

³¹⁷ PENHA CYSNE, Rubens; SOBREIRA, Rogério (coord.). *Ajustes fiscais: experiências recentes de países selecionados*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

A crise na Itália é muito parecida com a crise brasileira, inclusive nos resultados.³¹⁸

A Irlanda obteve melhor desempenho que a Itália, implementando um Programa de Recuperação Nacional para o controle do *deficit* nominal (em torno de 5% do PIB) e a redução da carga tributária (em torno de 45% do PIB), com controle das despesas públicas e redução dos investimentos. No entanto, a Irlanda logo retomou os investimentos em segurança, saúde, saneamento, justiça, regulação e na equidade de oportunidades para garantir o desenvolvimento, obtendo êxito.³¹⁹

No Brasil, como ocorre nos países federativos, incumbe à União buscar a estabilização econômica geral.

No ano 2000 a União editou a Lei de Responsabilidade fiscal (LC n. 101/2000), visando ao equilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais, mas, em vez de ampliar os investimentos para garantir o desenvolvimento, o pleno emprego e assim ampliar a arrecadação tributária e conseguir a estabilização, reduziu-os. Prevaleceu a orientação do Estado mínimo da economia neoclássica neoliberal e não a do Estado Social.

Em 2017, a Emenda Constitucional n. 95 estabeleceu um *teto de gastos*, visando acabar com o *deficit* público, congelando por vinte anos as despesas públicas primárias e os investimentos, atingindo a educação, saúde, segurança, previdência, habitação, assistência social. A União insiste no erro já cometido. Esse ajuste não está sendo, nem será eficiente para a redução do *deficit* público federal, porque trará sérias consequências à população pela precarização dos serviços públicos e não promoverá a devida equalização de receitas entre os entes da federação.

O cenário econômico e social brasileiro neste século XXI é de elevado desemprego, baixa inflação, empresas em dificuldades porque o povo não tem renda e poder de compra, a economia interna está em baixa, a desigualdade, a miséria e fome aumentaram. A violência social atingiu níveis críticos em todo o país.

A dívida pública brasileira é de 4,1 trilhões,³²⁰ e o *deficit* é de 80 bilhões.³²¹

A política do endividamento público como alternativa para redução do *deficit* público não somente não foi eficiente como prejudicou ainda mais o equilíbrio das contas públicas e os investimentos.

³¹⁸ PENHA CYSNE, Rubens; SOBREIRA, Rogério (coord.). *Ajustes fiscais*, cit., p. 17.

³¹⁹ PENHA CYSNE, Rubens; SOBREIRA, Rogério (coord.). *Ajustes fiscais*, cit., p. 20.

³²⁰ Vide http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30076:981966:inline_

³²¹ Vide http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/deficit-primario-encerrara-o-ano-abaixo-de-r-80-bilhoes-diz-guedes_ Os valores da dívida e do *deficit* público foram publicados em setembro e início de novembro de 2019, respectivamente.

Na federação deve haver igualdade, autonomia e cooperação entre os entes públicos.³²² Depois da Lei de Responsabilidade Fiscal, estados e municípios reequilibraram as contas públicas e o endividamento, mas tal situação durou pouco tempo. No início dos anos 2010 a crise dos entes subnacionais se agravou e mesmo assim lhes foi autorizado novo endividamento mediante contratos internacionais e internos de operações de crédito para investimentos que nem sempre estavam sendo coordenados pela União. A falta de coordenação da União não resultou em eficiência no resultado das políticas, obras e compras realizadas com os recursos dos empréstimos, e os problemas não foram resolvidos.

Uma das características do federalismo brasileiro é a fragilidade institucional e a tentativa de minimizar os conflitos e acomodar interesses divergentes por meio de relações intergovernamentais com soluções que frequentemente contornam o arcabouço legal. A articulação entre os diversos entes da federação se deu ao longo do tempo por meio de processos de descentralização e centralização, em consonância com o cenário político vigente. A natureza das relações intergovernamentais refletia o embate entre a autonomia dos governos subnacionais e a soberania da União, o que é uma característica das federações em geral, mas no Brasil é reforçado pelos fluidos referenciais institucionais. Muitas vezes a prática contraria as regras estabelecidas, que busca conferir tratamento similar a entes altamente desiguais, seja politicamente, seja em termos econômicos. As peculiaridades da federação brasileira levaram à exacerbação dos conflitos no processo de endividamento.³²³

Para Ter-Minassian (1996), são os fatores de ordem política, social, cultural e econômica que determinam as relações fiscais intergovernamentais. Também exercem influência sobre a estrutura legislativa e institucional dos níveis de governo, a história, a cultura, a evolução da sua política e das forças políticas dentro do território.³²⁴

O conceito de relações intergovernamentais no Brasil é aquele que considera as transferências constitucionais, as transferências voluntárias e o endividamento subnacional. Enquanto as transferências acontecem a fundo perdido, o endividamento exige contrapartida no futuro. A semelhança entre os institutos é que todos obedecem a decisões *ad hoc*, seja na

³²² ROSA SILVA, Isabela Fonte Boa. Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 3, jun. 2002. p. 62. Disponível em: www.esaf.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

³²³ 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. 1.142, dez. 2005. p. 1. Disponível em: www.portalfederativo.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

³²⁴ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 866, mar. 2002. p. 2. Disponível em: www.portalfederativo.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2019.

regulamentação ou na concessão de financiamentos por parte da União, ou pelas instituições federais aos governos subnacionais.³²⁵

A União, em última análise, tornou-se o maior credor dos entes subnacionais, o que compromete a autonomia no federalismo. As instituições federais concedem empréstimos aos demais entes da federação desde a década de 1960, e foi a União que financiou grandes operações de reescalonamento da dívida dos níveis subnacionais. Portanto, o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifesta-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União. Por certo que tal situação altera o sentido da autonomia tributária dos entes federados, proposta na Constituição de 1988.³²⁶

Pode-se concluir, com segurança, que a União se utiliza de muitos mecanismos, dentre os quais as leis e outros atos normativos, para interferir direta ou indiretamente na capacidade de endividamento dos entes subnacionais, buscando a estabilização da economia. E também se omite na sua função de equalização no federalismo fiscal, porque descentraliza as obrigações aos entes subnacionais, não lhes dá receitas suficientes para as cumprir, autoriza-os a acessar empréstimos em operações de crédito, sabendo que não pagarão a dívida. Se os estados não pagarem a dívida contraída, a União, que é o garantidor, a terá de pagar de qualquer forma.

Não há nenhum prejuízo no fato de a União assumir as dívidas dos estados e municípios, porque essa dívida, em verdade, sempre foi sua, é uma dívida do Estado e gerada por uma distorção do federalismo fiscal: a excessiva centralização de receitas na União.

Quando a União assume dívidas dos entes subnacionais, o faz por meios e mecanismos nada éticos, posto que cobra os valores assumidos com altos juros, retendo os pagamentos mensais na distribuição dos Fundos de Participação. Portanto, quem paga suas dívidas são os entes subnacionais; a União apenas complementa as parcelas que eventualmente faltam para a quitação.

Nem mesmo o uso de tais mecanismos foi eficiente o bastante para evitar novas crises, como a atual.

Segundo esclarece José Mauricio Conti, podem ser identificados três métodos que os Estados atualmente utilizam para estabelecer limites às operações de crédito, inclusive para as entidades subnacionais. O primeiro método é aquele que impõe limites por meio da negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*cooperative approach*),

³²⁵ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 2.

³²⁶ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 2.

utilizado em alguns países europeus, como os escandinavos, e na Austrália. O segundo método edita normas jurídicas, preestabelecidas na Constituição ou na legislação infraconstitucional (*ruled-based approaches*). E o terceiro método é aquele que confere ao governo central o controle e a competência para fixar os limites do endividamento das entidades subnacionais (*direct control of de Central Government*). Esse método é comum nos Estados unitários e pode ser observado no Reino Unido e no Japão.³²⁷

O Brasil adota o controle do endividamento por meio da fixação de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais (segundo método), especialmente por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, e das Resoluções do Senado Federal, que tem como um dos objetivos principais o controle do crédito público.³²⁸ No entanto, para a União não há limites para o endividamento, o que tem gerado *deficits* nas contas do governo central.

A redução do *deficit* público continua sendo, neste século, um dos principais objetivos da política econômica, especialmente nos países com elevado endividamento, com dificuldades de aumentar sua arrecadação tributária e realizar novos investimentos públicos.

São as receitas tributárias que devem custear as políticas públicas e os investimentos. O *deficit* público e o endividamento, embora permitidos, não devem se tornar a principal fonte de recursos do governo.

O gestor público precisa planejar de forma eficiente a política fiscal, econômica e monetária, para garantir o desenvolvimento, o pleno emprego, a redução da desigualdade social, a educação e os investimentos sociais relevantes.

A política fiscal e econômica eficiente é capaz de movimentar a economia, propiciar renda e gerar tributação. Os incentivos à industrialização e outras medidas para o pleno emprego também são medidas econômicas eficientes para garantir emprego, renda e tributação.

5.4.2 O endividamento dos estados e as renegociações de suas dívidas com a União

O endividamento dos entes subnacionais (estados) se iniciou logo após Reforma Tributária de 1966, quando foi editado o Código Tributário Nacional e realizada a Reforma Administrativa (1967).

³²⁷ 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. p. 234.

³²⁸ CONTI, José Mauricio. Comentários aos arts. 32 a 39, cit., p. 235.

O período era da ditadura militar (1964), que optou pela centralização das receitas tributárias na União, manteve o federalismo fiscal e promoveu o esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais.

As condições tornaram-se propícias para o financiamento dos estados por terceiros.

A Resolução n. 93/75 ampliou a possibilidade de financiamento via operações de crédito, dando início ao endividamento estadual. Previa limites às operações de crédito internas, definindo aquelas que seriam classificadas como extralimite. A dívida externa não foi tratada pela Resolução n. 93, mas os governos subnacionais poderiam solicitar ao Senado a contratação de operações de crédito junto a organismos financeiros internacionais, desde que com a concordância da União.³²⁹

Os estados passaram a solicitar e obter empréstimos para investimentos e obras públicas, porque não havia receitas tributárias suficientes para atender a essas necessidades.

A União passou a usar sua autoridade e poder de veto como instrumento de dominação política dos entes subnacionais, reduzindo sua autonomia.

Nesse período, o Banco Central poderia autorizar o endividamento acima dos limites máximos, desde que as operações fossem consideradas prioritárias pelo governo federal. Em 1980 a dívida externa atingiu o patamar de 32,4% do total e a extralimite 22,2%.³³⁰

Em 1982 o FMI orientou um programa de ajuste fiscal com metas para a redução do *deficit* público, que não foram cumpridas pelos governos subnacionais. No ano seguinte o Banco Central editou a Resolução n. 831, para impor limites nominais ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro nacional, cedendo à pressão do FMI. Essa decisão prejudicou os entes subnacionais, porque houve redução das transferências, restrições ao orçamento da União, cortes no fluxo de recursos externos e queda na receita fiscal. O desequilíbrio financeiro dos estados se acentuou.

Havia necessidade de rolagem da dívida pública interna e externa, vencida e a vencer, alteração na política de crédito interno das agências federais, autorização para captação de recursos por meio da emissão de títulos públicos e elevação das transferências constitucionais (1983) e voluntárias ou negociadas, mas nada disso foi providenciado pela União.³³¹

³²⁹ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 5.

³³⁰ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 6.

³³¹ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 6.

A Constituição de 1988, democrática e social, foi fruto desse contexto político e econômico e do fim da ditadura no Brasil. O constituinte elegeu o Estado Social e Democrático de Direito e institucionalizou o processo de descentralização fiscal para garantir maior autonomia aos entes subnacionais, apesar de centralizar as receitas tributárias na União. Porém, os economistas alertavam que o aumento na repartição das receitas poderia ser consumido pelo pagamento dos juros da dívida.³³² E foi o que ocorreu efetivamente, aliado a um crescente aumento das competências dos entes subnacionais, que exigiu a implantação de serviços públicos continuados, nas áreas de educação, saúde e segurança, anulando o efeito desejado pelo Constituinte de 1988.

Em 1989 a União, desconsiderando a excessiva centralização das receitas, o federalismo cooperativo e seu objetivo, promoveu a primeira renegociação da dívida externa dos entes subnacionais, por intermédio da Lei n. 7.976/89,³³³ exigindo dos estados o pagamento parcelado de suas dívidas com juros e correção monetária, iguais aos desembolsados pela União no pagamento aos credores.

A União deveria ter assumido as dívidas dos estados porque o endividamento não foi causado por culpa exclusiva dos entes subnacionais, foi o resultado da centralização de receitas, falta de equalização nas transferências e da descentralização excessiva de obrigações aos entes subnacionais. Os entes subnacionais não conseguiram o equilíbrio das contas públicas.

Em 1993 a União promoveu a segunda renegociação da dívida dos estados, porque na primeira nem todas as operações de crédito haviam sido renegociadas e os *deficits* foram se acumulando, no contexto de crise econômica do país, com elevada inflação.

Mais uma vez a União desconsiderou a origem da crise do federalismo e exigiu dos estados o pagamento das dívidas que assumiu junto aos credores privados, com juros (6,5% anuais) e correção monetária.

O tratamento que a União dispensou aos entes subnacionais foi mais rigoroso que o de um devedor privado, porque comprometeu 11% das receitas dos estados para o pagamento da dívida renegociada, mediante a retenção do valor correspondente no Fundo de Participação dos Estados.

Pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993, foram os estados proibidos de emitir novos títulos públicos, salvo para financiar o pagamento da dívida mobiliária já existente.

³³² MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 6.

³³³ NOGUEIRA, Jozélia. Dívida pública e federalismo, cit., p. 471.

Mais uma vez, o problema dos estados não foi resolvido e a dívida pública só aumentou.

O crescimento da dívida mobiliária, durante a década de 1990, ocorreu ante a capitalização dos juros, ante as altas taxas de juros de mercado e porque estava condicionado à política monetária adotada pelo governo federal. A dívida duplicou até 1996 e foi utilizada apenas para financiar o *deficit* operacional subnacional, colocando os estados em desequilíbrio patrimonial e sem controle.³³⁴

Os entes subnacionais (estados e alguns municípios) passaram a emitir títulos, inclusive para pagamento de precatórios judiciais, como foi o caso de Alagoas, Pernambuco, Santa Catarina e dos municípios paulistas de Osasco e Guarulhos.³³⁵ Emitiram títulos para captação de recursos os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, mas, como não havia mais confiança nesses títulos no mercado, o Banco Central teve de trocá-los por títulos federais, para evitar a insolvência dos entes subnacionais. Os títulos somavam ao todo 37 bilhões em 1995 e 43 bilhões em 1996. A dívida total nesse período era de 194 bilhões, 74% da administração direta. A dívida interna era de 179 bilhões e a externa de R\$ 15 bilhões. O principal credor era o setor público (99%), representado pela União e suas instituições federais, e essa dívida era proveniente das renegociações das Leis n. 7.976/89 e 8.727/93. A dívida externa não representava um ônus significativo para os estados.

A dívida flutuante alcançou em outubro de 1996 R\$ 10 bilhões, e a dívida da administração indireta atingiu R\$ 45 bilhões (1/4 da dívida total), tendo como credores o Tesouro Nacional e instituições financeiras públicas não federais (bancos estaduais).³³⁶

Em 1997 a União promoveu a terceira renegociação da dívida dos estados pela Lei n. 9.496, exigindo, por contrato firmado com os estados, ajuste fiscal e patrimonial, cumprimento de metas e compromissos estabelecidos para cada ente subnacional.

Novamente a União desconsiderou as causas do problema e interferiu na autonomia dos entes subnacionais, como se o federalismo cooperativo não existisse.

Em vez de assumir a dívida dos estados e equalizar as obrigações com transferência de receitas correspondentes, exigiu o ressarcimento parcelado e ainda: resultado primário,

³³⁴ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 9.

³³⁵ Nessa emissão de títulos para pagamento de precatórios foram confirmadas fraudes que causaram prejuízo ao Banco do Estado do Paraná (Banestado), que os comprou e não conseguiu cobrar tais valores antes de sua privatização, que ocorreu logo em seguida, no final da década de 1990, início de 2000. O estado do Paraná teve de assumir esse prejuízo e pagar o valor ao banco privado que comprou o Banestado.

³³⁶ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 11.

limites nas despesas com pessoal, privatizações de estatais, reforma administrativa e patrimonial e controle das despesas de investimentos.³³⁷

A dívida dos estados foi parcelada em 360 prestações, utilizando a tabela *Price*, com possibilidade de prorrogação por mais 120 meses. A taxa de juros aplicada foi de 6% ao ano. Exigiu como garantia a vinculação da arrecadação tributária e ou da receita de transferências constitucionais. Determinou como garantia também o comprometimento de 11 a 15% das receitas próprias para a maioria dos Estados, e de 6 a 8% para outros.³³⁸

Exigiu o pagamento de 20% do montante total refinanciado, no ato do contrato, para amortização da dívida, o que poderia ser feito mediante a entrega de bens e direitos. Os estados foram praticamente obrigados a privatizar algumas estatais para pagar a União.

Os contratos da União com os entes subnacionais tinham regras comuns e regras específicas para cada situação e para cada ente.

A fiscalização do cumprimento das metas ficou a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional, que passou a atuar como um agente hierarquicamente superior, impondo sanções aos entes que não as conseguiam cumprir.

O único ponto positivo do refinanciamento da dívida por parte da União foi a redução da vulnerabilidade dos governos subnacionais, a estabilização da trajetória da dívida e um planejamento um pouco mais eficiente, de curto e médio prazo, porque os estados passaram a ter certeza das receitas de que dispunham para seus gastos públicos, ainda que sempre inferiores ao que realmente necessitavam.

As privatizações ou liquidações dos bancos estaduais, embora tenham sido uma interferência na autonomia dos estados, funcionaram como uma restrição ao grau de manobra dos estados na geração de um endividamento permanente. Por outro lado, limitaram sua autonomia, porque impediram que tivessem a seu dispor um importante instrumento para os investimentos em infraestrutura e para outras políticas de pleno emprego em suas regiões.

O ajuste fiscal concedeu maior transparência às relações intergovernamentais, alterou a lógica do controle do endividamento, atribuiu mais poderes à União, como credor único, e, apesar de apresentar distorções e de não solucionar totalmente o problema da falta de equalização no federalismo cooperativo, favoreceu a negociação e a percepção de limites.

Na segunda metade da década de 1990, a União editou a Lei Complementar n. 87/96, que desonerou todas as exportações e os bens de capital do ICMS, reduzindo a

³³⁷ MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil, cit., p. 22.

³³⁸ NOGUEIRA, Jozélia. Dívida pública e federalismo, p. 472-474.

arrecadação estadual, que deveria ser compensada pela União com transferência de receitas, mas que nunca foi cumprida, gerando nova crise nas finanças públicas estaduais.³³⁹

Os entes subnacionais deveriam cumprir o contrato de renegociação da dívida ao término de 30 anos, mas continuaram dependentes da União quanto às transferências voluntárias e à rolagem da dívida, porque o esforço fiscal não foi suficiente, as despesas cresceram mais que suas receitas próprias e a Lei de Responsabilidade Fiscal previa sanções para o não cumprimento das metas dos estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em maio de 2000, em muito contribuiu para o equilíbrio das contas públicas, mas a União mais uma vez utilizou seu poder para interferir na autonomia dos entes subnacionais exigindo limitações de gastos com pessoal, mantendo porém as obrigações com políticas públicas que exigiram ampliação dos gastos com funcionários públicos para os prestar, como é o caso da educação, saúde e segurança pública, sem aumentar as receitas dos estados e municípios para atender a tais despesas. Criou limites de endividamento para os entes subnacionais, mas não para a União. Exigiu o cumprimento de metas, mas não cumpriu a principal meta do federalismo, que é a descentralização com receitas aos entes subnacionais para cumprir as obrigações. Criou mecanismos de controle de endividamento e de cumprimento de gastos, convênios e demais obrigações, pelos estados, através da Secretaria do Tesouro Nacional, com aplicação de sanções diretas, como a proibição de receber transferências voluntárias, e não estabeleceu sanções para a União pelos mesmos fatos.

Durante a década de 2000, nova renegociação da dívida foi pleiteada pelos estados e municípios, negada pela União ante a proibição contida no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 2017 a União promoveu a quarta renegociação da dívida dos estados e municípios através da Lei Complementar n. 159, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, alterando as Leis Complementares n. 101, de 4 de maio de 2000, e n. 156, de 28 de dezembro de 2016.

³³⁹ A Lei Complementar n. 87/96 concedeu uma isenção heterônoma, porque a não incidência constitucional do ICMS somente acontecia para os produtos industrializados, o que já era um problema para a arrecadação estadual. Ao estender para todos os produtos exportados, a lei complementar da União alcançou as mercadorias *in natura* ou *commodities*, e também, os produtos semielaborados (aqueles que passam por uma pequena modificação na sua estrutura primária e servem de matéria-prima para a indústria). Esses produtos eram a base principal da tributação da maioria dos estados, porque somente São Paulo tinha sua economia baseada na indústria. A falta dessa receita e da compensação da União motivou e acirrou a *guerra fiscal* entre os estados para atração de indústrias e diversificação das fontes de arrecadação. A União interferiu na autonomia estadual com essa legislação e mais uma vez não realizou a devida equalização.

Como a União não assumiu a dívida dos entes subnacionais e não resolveu o problema principal da crise nas finanças públicas estaduais, essas renegociações acabaram não surtindo efeito, porque os estados já não conseguiam nem cumprir suas obrigações constitucionais e legais, obrigatórias, não tendo condições de pagar por uma dívida que se acumulava havia tantas décadas.

Os estados não conseguiram formalizar a renegociação porque não cumpriam as exigências contidas na Lei Complementar n. 159/2017. A alternativa encontrada foi a edição da Lei n. 13.631/2018, que dispensa a documentação comprobatória de regularidade fiscal, previdenciária, cadastral e contratual, além de dispensar a fixação de metas. Algumas exigências foram mantidas no contrato de renegociação da dívida, como a impossibilidade de aumento das despesas primárias para o reequilíbrio das contas públicas.

Os estados firmaram o contrato de renegociação da dívida, mas continuam com dificuldades financeiras, pois o problema nunca foi enfrentado pela União, que reluta em rever as obrigações dos entes subnacionais, ou assumir algumas dessas obrigações.

A crise do Estado é também a crise do federalismo fiscal, porque não é possível coordenar um Estado Social com políticas neoliberais restritivas e que não tem o bem-estar do cidadão como o objetivo principal e as políticas sociais como meta.

No federalismo fiscal, a equiparação dos entes subnacionais aos devedores privados e a falta de solidariedade e cooperação da União descaracterizam o Estado Social tal como previsto na Constituição Federal.

No Estado Social as políticas públicas da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), educação, segurança e habitação são prioridades que prevalecem sobre as exigências de resultado primário dos entes subnacionais, tal como preconizado nas renegociações da dívida pública pela União.

A crise do federalismo fiscal só terminará quando a União assumir suas responsabilidades no Estado Social, quando descentralizar também as receitas, além das obrigações aos entes subnacionais, quando promover a equalização em momentos de necessidade, quando centralizar algumas obrigações que serão melhor cumpridas pelo governo central e quando utilizar as políticas fiscal e monetária de sua competência para resolver o desequilíbrio financeiro que ela mesma causou.

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, 201. 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 – RFDPE*, 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.