



CONFLITOS DE ORDEM TRIBUTÁRIA E DE ENCARGOS PÚBLICOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS ADVINDOS DO ATUAL PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO¹

Alexandre Barbosa Vieira (Bacharel em Ciências Econômicas e Ciências Contábeis)

Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL

alexandrebarv@petrobras.com.br e alexbarv@yahoo.com.br

RESUMO

O pacto federativo brasileiro surge, historicamente, da forma como o país foi colonizado e, politicamente da influência externa e de interesses regionais. Sua evolução conduz ao Federalismo Orgânico com quatro entes federados: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. O problema abordado neste artigo são os conflitos entre os entes federados, e o objetivo geral é destacar que a distribuição de competências e dos encargos públicos, causam estes conflitos entre os entes, criando uma série de problemas socioeconômicos. Já os objetivos específicos são demonstrar que o federalismo brasileiro possui concentração de recursos tributários e excesso de competências exclusivas da União e a inexistência de uma regulação clara e objetiva dos encargos públicos que competem a cada ente federado. A pesquisa realizada é aplicada, qualitativa, exploratória, descritiva, bibliográfica e de levantamento de informações. Foram coletados 35 artigos, abordando o atual federalismo brasileiro, cujos critérios para escolha foram à contemporaneidade, a diversidade de fontes e autores e a abordagem do federalismo econômico e fiscal. Da análise do atual princípio federativo brasileiro, depreendem-se os problemas socioeconômicos consubstanciados em federalismo fiscal de relações intergovernamentais horizontais e verticais, com expressa concentração de competências tributárias na União e encargos públicos nos Estados-membros e Municípios.

Palavras-chave: Pacto federativo brasileiro. Conflitos de competências. Sistema Tributário Nacional. Encargos públicos.

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública.

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste artigo será o atual modelo de competências tributárias e de distribuição dos encargos públicos dos entes federados, que causam conflitos entre estes, criando uma série de problemas socioeconômicos, sendo que o tema escolhido para evidenciar a organização do Estado Brasileiro e sua sustentação econômico-financeira foram os conflitos de ordem tributária e de encargos públicos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro.

O pacto federativo, regido pelo direito constitucional interno, é a união consensual de Estados que para esse fim abdicaram de sua soberania, conferindo-a a um ente abstrato, a União, que na órbita internacional apresenta-se como Estado Unitário. Por sua vez, ente federado é todo membro dotado de autonomia política, administrativa e financeira que faça parte de um pacto federativo.

O pacto federativo brasileiro surge, historicamente, da forma como o país foi colonizado e como sua consequência, e politicamente por meio da influência externa e de interesses regionais. Sua evolução nos traz até o Federalismo Orgânico de hoje, onde por previsão constitucional temos 04 (quatro) entes federados na República Federativa do Brasil, quais sejam: União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, conforme define o art.18 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88).

O problema a ser enfrentado é que o pacto federativo brasileiro como concebido pela CRFB/88 gera conflitos de ordem socioeconômica, tributária e de finanças públicas entre os entes federados e, por isso, o pacto federativo brasileiro atual é um tema que se encontra em ampla evidência, haja vista as reivindicações dos governadores dos Estados-Membros e dos prefeitos dos Municípios, sobretudo os liderados por partidos de oposição ao governo federal, para a revisão das dívidas destes com a União, bem como de compensações tributárias por desonerações promovidas junto às exportações, itens da cesta básica, política industrial, levadas a efeito pela União, que causam redução nas receitas tributárias de Estados-membros e Municípios por efeito reflexo desta política da União nos Fundos de Participação.

O objetivo geral do artigo é destacar que o atual modelo de competências tributárias e de distribuição dos encargos públicos dos entes federados, causam

conflitos entre estes e dificultam a realização da busca do bem comum criando uma série de problemas socioeconômicos.

E, como objetivos específicos, evidenciar que a atual estrutura do pacto federativo brasileiro é baseada em concentração de recursos tributários e excesso de competência legislativa e tributária exclusiva da União; e evidenciar a indefinição dos marcos de atuação para assegurar seguridade social, educação e segurança pública para a população, bem como a inexistência de uma regulação clara e objetiva dos encargos públicos que competem a cada ente federado no tocante as políticas públicas de promoção das questões sociais.

Também é objetivo específico evidenciar os conflitos entre os entes federados que envolvem uma ampla gama de assuntos, tais como: orçamento público autorizativo versus impositivo, distribuição dos royalties do petróleo e dos direitos de lavra dos minérios entre os entes federados, concessão de isenções e subsídios por parte dos Estados-membros e Municípios para atração de investimentos produtivos, configurando a chamada “guerra fiscal”, renegociação das dívidas de Estados-membros e Municípios com a União e o pagamento de juros desta, e a revisão das regras do Fundo Federal de Participação de Estados (FPE) e do Fundo Federal de Participação dos Municípios (FPM).

Assim, o presente artigo tem como escopo demonstrar que a atual estrutura do pacto federativo brasileiro é institucionalmente inadequada e, por isso, gera conflito de interesses socioeconômicos entre os entes federados, contribuindo para dificultar e retardar o desenvolvimento econômico sustentável e a melhora generalizada da qualidade de vida dos indivíduos integrantes da sociedade brasileira.

Utilizar-se-á das técnicas de pesquisa bibliográfica e de levantamento, tendo a pesquisa amplitude de cunho exploratório e descritivo. O método de abordagem será o dedutivo, isto é, por meio da análise de um conjunto ou complexo de proposições procurar-se-á explicar fenômenos particulares e o método de procedimento será o analítico que é aquele que procura examinar detidamente os componentes de um todo para esse fim desagregado, visando conhecer os fenômenos que estariam na raiz de problemas mais gerais, ou que deles fossem explicativos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Principais conflitos entre os entes federados no pacto federativo brasileiro atual

A estrutura vigente do pacto federativo brasileiro está prevista na Constituição Federal de 1988 e respectivas emendas constitucionais, bem como em todos os demais textos legais infraconstitucionais que lhe dão suporte.

Por previsão constitucional temos 04 (quatro) entes federados na República Federativa do Brasil, quais sejam: União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (art.18 da CRFB/88), e a inexistência de regras objetivas e claras que estabeleçam os parâmetros por meio dos quais estes manterão aquele “status”, portanto sua autonomia, e também quanto suas competências e encargos públicos sociais.

Dayse Coelho de Almeida (2013, p. a2) aponta as principais distorções do federalismo brasileiro que geram conflitos entre os entes federados: o excesso de competência legislativa e tributária exclusiva da União; a falta de regras claras para o exercício das competências administrativas para todos os entes federados; a indefinição dos marcos de atuação para assegurar seguridade social, educação e segurança pública para a população, bem como a inexistência de uma regulação clara e objetiva dos encargos públicos que competem a cada ente federado não somente no tocante as políticas públicas de promoção das questões sociais como da organização institucional e política do país.

Já, Murillo de Aragão (2013), também aborda o desequilíbrio nas relações institucionais entre a União e os demais entes federados e destaca que os conflitos entre os entes federados envolve uma ampla gama de assuntos, tais como: orçamento público autorizativo versus impositivo; distribuição dos royalties do petróleo e dos tributos incidentes sobre os direitos de lavra dos minérios entre os entes federados; a “estabilização” de empregados celetistas e seus custos previdenciários para Estados-membros e Municípios; a concessão de isenções e subsídios por parte dos Estados-membros e Municípios para atração de investimentos produtivos, configurando a chamada “guerra fiscal”; concentração de recursos tributários na União; renegociação das dívidas de Estados-membros com a

União e o serviço desta dívida, pagamento de juros; e a revisão das regras dos Fundos Federais de Participação de Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

O mesmo autor admite a dificuldade do tema e alerta para a abordagem da questão na sua devida abrangência em que se deve partir do princípio de que os pilares da solidez financeira do país não podem ser ameaçados e o simples repactuar de dívidas, por mais relevante que seja, não é suficiente para caracterizar uma discussão adequada sobre o federalismo no Brasil. Além da mera repactuação de obrigações financeiras, deve ter como ponto de partida o papel essencial dos Estados-membros e Municípios. Deve, ainda, envolver a mudança de metodologia do Orçamento, que é uma peça autorizativa.

Para Aragão (2013), o equilíbrio no federalismo brasileiro pressupõe uma discussão orçamentária equilibrada entre os Poderes Legislativo e Executivo. Uma discussão séria sobre o federalismo no Brasil implica reavaliar os limites das relações entre os poderes, e não apenas a relação entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

2.2 Sistema tributário nacional: as competências tributárias entre os entes federados

Vasconcelos (2017, p. 13) destaca que a Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo dedicado exclusivamente ao sistema tributário nacional, mais precisamente os arts. 145 a 162, em que ficaram estabelecidos os princípios gerais da tributação nacional, as competências e limitações tributárias dos entes federados, bem como a repartição das receitas tributárias a serem arrecadadas.

Nesse sentido, Andrade (2017, p. 9) nos indica que a competência tributária é a delimitação do poder de tributar, que é o poder do ente federado instituir por lei própria, cobrar e fiscalizar tributos, ligado ao tema da competência legislativa e a repartição de receitas diz respeito à distribuição do produto da arrecadação tributária.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN) – em seu art. 146, III, para disciplinar as normas gerais de direito tributário. Apesar de ter sido publicado como sendo uma lei ordinária, o CTN foi recepcionado pela Lei Maior do país com o status de lei

complementar, sendo assim só pode ter seus dispositivos alterados por outra norma de igual hierarquia (lei complementar).

O Código Tributário Nacional regula as normas gerais de direito tributário aplicável a todos os entes da federação: União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Sarak (2010, p. 174) conceitua o federalismo fiscal como o modo pelo qual são distribuídos os encargos e as receitas entre os entes federados, com a finalidade de cumprir as incumbências previamente designadas na Constituição para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação. E Barau (2017, p. 2) elaborou quadro que reproduzimos com as espécies tributárias por categoria econômica e competência tributária dos entes federados.

Quadro 01 - Espécies Tributárias por categoria econômica e competência tributária dos entes federados

Fatos Geradores	Entes Federados		
	União (artigos 153 e 154 CF)	Estados (artigo 155 CF)	Municípios (artigo 156 CF)
Renda	Imposto da Renda (IR)		
	Contribuições Previdenciárias (INSS)		
	Contribuição ao seguro acidente de trabalho - SAT		
	Contribuição ao Salário Educação		
	Contribuição ao Sistema S		
Patrimônio	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Imposto Transmissão causa mortis e doações de qualquer natureza (ITCMD)	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
	Imposto sobre Grandes Fortunas	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)
	Contribuição de Melhoria	Contribuição de Melhoria	Contribuição de Melhoria
Atividade Econômica	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Imposto sobre Serviços de Quaisquer Natureza (ISS)
	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)		
	Imposto de Importação (II)		
	Imposto de Exportação (IE)		
	Contribuição Social da Seguridade Social (COFINS)		
	Programa de Integração Social (PIS)		
	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL)		
	Contribuição Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)		

Fonte: Barau, Victor. O Sistema Tributário Nacional (2017,p.2)

O mesmo autor destaca que 69,8% da arrecadação tributária no ano de 2009 foi feita pela União, 25,6% pelos Estados-membros e apenas 4,6% pelos Municípios.

2.3 Repartição dos encargos públicos entre os entes federados: prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas

Para Prosérpio (1995, p. 19) a repartição de competências entre os três níveis de governo, na execução e gerenciamento de serviços públicos, repartição de encargos, segue uma regra geral desde longa data no Brasil, qual seja a indefinição de fronteiras funcionais entre as três esferas de governo (competência concorrente), que sempre tem gerado sérios problemas e desperdícios na ação estatal.

Segundo Graef (2017, p. 3) o novo pacto federativo advindo com a Constituição Federal de 1988, combinou redemocratização do país com a ampliação dos direitos sociais e a universalização do acesso aos serviços públicos, que envolveu ampla descentralização destes serviços para Estados-membros e Municípios, especialmente nas áreas sociais, e uma nova estrutura de repartição dos recursos tributários. Todavia, novos direitos sociais e a descentralização dos serviços públicos se revelou um processo complexo e conflitivo, por essência, em razão de sucessivas crises financeiras e fiscais enfrentadas pelo Estado Brasileiro.

A ausência de uma divisão clara e objetiva dos encargos públicos: prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas atinentes às diversas esferas governamentais gera duplicação de esforços e lacunas na prestação dos serviços públicos, causando desperdícios e ineficiências na ação governamental, gerando assim dois tipos básicos de disfunções: a dificuldade de responsabilização dos órgãos governamentais e seus dirigentes pela falta ou inadequação dos serviços públicos prestados e a consequente dificuldade de realização de controle social sobre a ação governamental; e conflitos institucionais entre órgãos governamentais de diferentes esferas de governo (conflitos federativos verticais e horizontais).

Goron (2017, p. 4) depreende que o Federalismo brasileiro possui inúmeras variantes que agem constantemente, seja no plano jurídico-institucional com a repartição das competências administrativa, legislativa e fiscal, seja no plano político-partidário com a influência central no poder regional e local, e que em razão desses vetores desalinhados é extremamente complexo e difícil à repartição dos encargos públicos no Brasil.

Rezende (1995, p. 12) já enfatizava que o grande desafio consiste em conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades socioeconômicas regionais, no entanto existe um desencontro

entre a distribuição espacial das demandas por serviços públicos sociais e a distribuição das receitas públicas, haja vista que existe uma concentração maior da necessidade de gastos com serviços públicos nas cidades de maior porte decorrentes da urbanização e os critérios de rateio das transferências federais privilegiam áreas menos desenvolvidas e cidades rurais de pequeno porte.

2.4 Federalismo brasileiro atual e a guerra fiscal

Júlio Cesar Azevedo (2013) indica o que entendemos ser o maior problema isolado do atual pacto federativo brasileiro, a guerra fiscal, apontando que os conflitos entre os entes federados podem deteriorar o bom funcionamento do federalismo brasileiro:

O resultado dessas práticas nocivas entre os estados é o comprometimento da própria ideia de Federação. As discussões em torno do pacto federativo não podem negligenciar um aspecto de suma importância como as distorções econômicas, sociais e políticas existentes entre os estados. No entanto, como podemos repensar o pacto federativo e, voltando às suas origens, honrar com o compromisso celebrado entre os estados-membros? É preciso diversas mudanças na legislação brasileira, e muitas delas irão esbarrar na dificuldade política. As riquezas devem ser distribuídas para todos os entes, independentes de suas condições? Dessa forma, deve entrar na pauta política a divisão de todo e qualquer tipo de royalties. As mudanças realizadas no âmbito fiscal para evitar a guerra entre os estados é um importante avanço na preservação do pacto federativo, mas ela não deve se limitar somente à questão do ICMS. O Brasil é um país que produz muita riqueza, mas a sua distribuição ainda está longe de ser justa. Além disso, carecemos de uma gestão eficiente da receita pública, de modo que essa riqueza é desperdiçada diariamente. Aliás, esse é um dos grandes receios com a riqueza oriunda do petróleo extraído no mar.

Por sua vez, a repartição tributária concentra a maior parte dos recursos nos cofres da União que depois deve repassar parte destes aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios criando uma situação de certa vinculação financeira dos últimos em relação à primeira. E não há uma distribuição clara e objetiva de encargos públicos entre os entes federados. Leon Victor de Queiroz Barbosa (2013, p.1-2) destaca as fragilidades de nosso pacto federativo no aspecto fiscal e os efeitos nefastos para a sociedade brasileira da guerra fiscal:

No Brasil, o pacto federativo vem sendo desrespeitado diante de tantas desigualdades sociais oriundas da má distribuição da renda. Isto posto passo a detalhar o jogo federativo entre os estados membros e suas relações com o Estado Federal. Essa análise permite averiguar a disputa entre os membros da federação por investimentos sem um estudo de impacto fiscal no país. [...] Esse jogo de interesses acaba sendo vencido pelos estados mais ricos e raramente pelos menos abastados cujos interesses são o desenvolvimento regional... Esse sistema tributário deveria, em tese, exterminar as diferenças econômicas entre os estados e promover o equilíbrio financeiro das regiões. Até hoje ainda se tenta estabelecer uma política de compensações através dos fundos de participações que, distribuem recursos oriundos das arrecadações de impostos federais de peso como o Imposto de Renda e o Imposto sobre produto industrializado. [...] A promulgação da Constituição de 1988 culminou com maior descentralização político-fiscal, via ampliação da autonomia federativa entre os estados e municípios. A partir daí desenvolveu-se o processo da chamada "guerra fiscal".

Este mesmo autor expõe que o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto do tipo Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que incide sobre mercadorias e serviços. “– É importante salientar que o Brasil é o único país do mundo onde o imposto de maior arrecadação é de competência dos Estados e não da União”.

É justificada a concessão de incentivos fiscais se, e somente se, socialmente, gere melhoramentos à população da Unidade. Segundo Guilherme Sandoval Góes (2013, p. 01-21) citando Varsano:

Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que gerem uma adição – que não existiria na ausência do incentivo – às rendas futuras dos residentes, que seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir.

Logo, a Guerra Fiscal ataca o pacto federativo porque gera desequilíbrio entre os entes federativos forçando uma autonomia confederativa por parte dos Estados-membros ou sendo pressionados por uma centralização unitária da União para garantir os interesses nacionais. Por isso, Fernando Abrúcio (1999, p. 09-13) defende que o federalismo brasileiro não é cooperativo e nem mesmo competitivo e sim predatório.

O federalismo é um sistema montado na cooperação. Só que no Brasil não é federalismo cooperativo e sim predatório. **Daphne Kenion** e **John Kincaid** na obra ***Competition Among States and Local Governments*** esclarecem que os estados federados dos Estados Unidos estão em uma forma chamada de "***cooperative and competitive federalism***". Ou seja, cooperação e competição entre os estados. Não é ruim competir, mas quando essa competição acarreta em perdas para a União ou para os estados passa-se a ter, não mais competição cooperativa e sim competição predatória. O federalismo brasileiro é predatório. Os estados brigam entre si para atrair investimentos sem pensar nos problemas que isso irá acarretar à União, ao estado perdedor e até mesmo ao estado ganhador.

Finalmente podemos destacar novamente o pensamento de Guilherme Sandoval Góes (2013, p. 01-21) que aponta que o principal problema não é a guerra fiscal em si ou os outros temas que geram conflitos entre os entes federados e sim os antagonismos do modelo jurídico-institucional desenhado pela nossa Carta Magna e o plano real político-partidário brasileiro, em que o legislador constitucional pensou em um federalismo cooperativo entre os entes federados visando à consecução de políticas públicas integradas entre todos com vistas à melhoria da qualidade de vida da população no curto, médio e longo prazos e na prática temos um federalismo competitivo focado nas melhorias da qualidade de vida de grupos específicos no curto prazo.

2.5 Federalismo cooperativo: as possíveis soluções para os conflitos entre os entes federados

O cenário político brasileiro se caracteriza por grandes desigualdades regionais que se potencializam a partir de acentuadas assimetrias na distribuição da renda e da riqueza nacionais. Tais assimetrias demandam políticas nacionais de desenvolvimento unificadas que por sua vez requerem a concentração de competências nas mãos do poder central.

Com efeito, não há iludir que a mitigação dos desequilíbrios regionais e sociais é mais facilmente obtida a partir de políticas públicas de âmbito nacional. Por outro lado, a estrutura democrática do Brasil pós-1988 clama pela descentralização do poder político no espaço como instrumento de resistência a tendências autoritárias de um fictício Estado Federal "centralizador".

Logo, ainda conforme Góes (2013, p. 01-21), no plano geopolítico mais amplo, as políticas públicas sociais devem procurar substituir o vetusto federalismo competitivo - cuja nota maior não é nem a centralização e nem a descentralização, mas, sim, a falta de coordenação entre as três esferas de governo que sem nenhuma visão estratégica comum buscam isoladamente desenvolver suas próprias políticas públicas, sendo certo afirmar que a chamada Guerra Fiscal é seu maior exemplo, antítese do federalismo verdadeiramente cooperativo, caracterizado pela existência de políticas públicas compartilhadas entre os três entes federativos, sem laços de hierarquização ou de autoridade.

Quanto à importância do tema para a verificação de questões particulares podemos citar três exemplos, dentre diversos assuntos possíveis, quais sejam:

- a) Conflito entre a União e os Estados-Membros do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e de Minas Gerais em razão da retenção do Fundo de Participação destes pelo não pagamento dos juros da dívida pública estadual junto a União;
- b) O caso da previdência social inchada pela Constituição de 1988 em relação aos Estados-Membros que receberam servidores públicos, que estavam sob o regime previdenciário do então INPS, nos seus fundos de pensão por ocasião da transferência daqueles para os quadros de servidores públicos civis estaduais, ocasião em que estes, então se aposentaram com remuneração integral ao tempo de serviço, onerando assim os cofres públicos estaduais; e
- c) A aplicação de recursos públicos indiscriminadamente em atividades sem vinculação legal ou orçamentária no que tange a gastos correntes com custeio e pessoal da máquina administrativa, não se levando em conta em muitos Estados-membros os parâmetros fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece que tal gasto deva limitar-se a 60% das receitas correntes líquidas arrecadadas.

A solução as questões aduzidas repousam nas seguintes medidas:

- I) Reorganização político-administrativa, com a consequente redistribuição das competências entre os entes federados, associada à

realização de reforma tributária, que crie um Imposto de Valor Agregado de competência federal com a eliminação e simplificação de todos os tributos a ele associados;

- II) Reavaliação da repartição de receitas tributárias, com a edição de Lei Complementar que determine nova fórmula de rateio conforme previsto na própria CRFB/88;
- III) Reavaliação da repartição dos encargos públicos com adoção de política de finanças públicas nacional, única e integrada, com definição clara e objetiva da participação dos entes federados no custeio dos gastos com a prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas, baseada em estratégia de descentralização de atribuições e competências formais que minimize as profundas disparidades socioeconômicas e regionais;
- IV) Adoção do orçamento público programa colaborativo, participativo e impositivo deliberado pelo Poder Legislativo dos entes federados; e
- V) Realização de reforma da previdência social, envolvendo uma política nacional de seguridade social integrada com planos nacionais de saúde pública, assistência social e previdência social.

Todas essas medidas devem ser levadas a cabo pelos entes federados em face de um pacto federativo brasileiro adaptado as exigências de um Estado ágil e dinâmico pronto a responder aos anseios sociais na busca do bem comum e da melhoria contínua da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa objetiva destacar que o atual modelo de competências tributárias e de distribuição dos encargos públicos dos entes federados, causam conflitos entre estes e dificultam a realização da busca do bem comum. Para tanto, de acordo com a classificação de Silva e Menezes (2001, p.19-22), esta pesquisa é aplicada, qualitativa, exploratória, descritiva, tratando-se de uma pesquisa bibliográfica e de levantamento de informações.

Quanto a sua natureza, é uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos,

buscando analisar a produção científica brasileira sobre o tema proposto. Já quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa porque incorre em interpretações e análises sobre o material bibliográfico e documental coletado.

Quanto aos objetivos, o estudo se classifica em pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória porque visa avaliar a quantidade e dimensão dos possíveis conflitos que o atual pacto federativo brasileiro pode gerar na relação institucional entre os entes federados. Descritiva, pois descreve as características de determinada população, nesse caso as competências e encargos públicos dos entes federados.

O método de abordagem será o dedutivo, isto é, por meio da análise de um conjunto ou complexo de proposições procurar-se-á explicar fenômenos particulares, valendo-se da argumentação silogística e de recursos lógicos-discursivos buscando a coerência, consistência e não contrariedade das premissas. Já o método de procedimento será o analítico, que segundo Munhoz (1989, p. 21):

[...] é aquele que procura examinar detidamente os componentes de um todo para esse fim desagregado, visando conhecer os fenômenos que estariam na raiz de problemas mais gerais, ou que deles fossem explicativos. Parte, pois, de observações particulares, que, uma vez analisadas, permitam uma compreensão mais profunda de relação de causa e efeito.

Utilizar-se-á das técnicas de pesquisa bibliográfica e de levantamento, tendo a pesquisa amplitude de cunho exploratório e descritivo.

Em relação aos procedimentos técnicos, neste estudo foi realizada pesquisa bibliográfica porque elaborada com base em livros, artigos científicos, dissertações e teses, ou seja, a partir da contribuição de outros autores, pelo que se buscou identificar os diferentes tipos de conflitos gerados pela atual estrutura federativa brasileira, entender com um pouco mais de clareza quais as principais causas e as consequências que dão origem aos conflitos entre os entes federados e também identificar as possíveis formas de sobrevivência em um ambiente conflituoso como esse em que os cidadãos estão inseridos.

Em relação à pesquisa bibliográfica, Köche (2004, p.122) afirma que a partir dela tenta-se explicar um problema utilizando o conhecimento disponível em teorias publicadas em livros ou obras congêneres. Ainda, classifica-se como de levantamento, pois, segundo Raupp e Beuren (2010, p. 86), “[...] levanta

informações que podem ser úteis para estudos futuros mais específicos ou mesmo mapear a realidade de determinada população ou amostra”.

Neste caso, mapeia a realidade dos conflitos de competências e dos encargos públicos dos entes federados abordados pela literatura nacional, mas, especificamente, em artigos de sítios da internet e de revistas de administração, contabilidade e economia, no período de 1995 a 2016, analisando o conteúdo dos artigos buscando destacar os diversos conflitos entre os entes federados que os afastam ou impedem de realizar a consecução do bem comum para a sociedade brasileira.

Foram coletados 35 (trinta e cinco) artigos, sendo 18 (dezoito) em sítios diversos da internet e outros 17 (dezessete) em revistas e periódicos, todos abordando a atual configuração do federalismo brasileiro que conduz ao uso ineficiente, ineficaz, esbanjador e sem efetividade dos recursos públicos mobilizados para a consecução das políticas públicas, quase sempre desconectadas com a real necessidade do provimento de serviços públicos de qualidade para os cidadãos em geral.

Os critérios para escolha dos artigos foram à contemporaneidade, a diversidade de fontes e autores e a abordagem de questões envolvendo o federalismo político, econômico, fiscal e tributário.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 Tipologia problemática do pacto federativo brasileiro

Segundo Moraes (2016, p.12-16), pode-se formar um Estado Federal por agregação, decorrente da reunião de Estados preexistentes, caso norte-americano e por segregação, resultante da descentralização de um Estado, como no Brasil. Para a teoria dualista existem duas soberanias, o Estado federal e os Estados membros. Já no federalismo por cooperação há necessidade de coordenação entre os exercícios das competências dirigidas pelo Estado federal. Aos Estados-membros restam as competências residuais. No federalismo de integração há sujeição da esfera estadual à federal, configurando um Estado unitário.

Ainda, conforme o autor citado no Brasil o surgimento da federação se deu por movimentos centrífugos, isto é, sempre fomos colônias mantidas por ordens

unitárias, ou seja, o comando sempre vinha de um poder central. Passamos, após a proclamação da independência, a Estado unitário e, com o advento da República, fomos convertidos ao federalismo. Assim o movimento se deu do centro para a descentralização.

Atualmente, conforme Santos (2017, p. 2-3) a Constituição de 1988, retomou o Estado democrático de direito e a Federação. O Estado Federal tem as seguintes características: a) repartição das competências entre União e Estados federados; b) autonomia dos Estados federados; c) participação dos Entes federados nas decisões da União. Assim, o pacto federativo é o mecanismo pelo qual se forma e se organiza o Estado Federal, relaciona-se com a distribuição de competências entre os entes federados (União, Estados-membros e Municípios).

Assim, o que existe é a repartição de competência entre União, Estados-membros e os Municípios, que são autônomos. Os Estados-membros gozam de competências exclusivas, tanto constitucionais quanto administrativas, podendo ser alteradas por Emenda Constitucional, ou seja, por consentimento dos governantes e governados.

Logo para Goron (2017, p.2-4), Estados-membros e Municípios são autônomos, regulando seus próprios interesses, através de normas jurídicas por eles editadas, possuem competência legislativa própria para implementação das políticas e serviços necessários para cumprirem as finalidades constitucionalmente a eles atribuídas. Característica importante é a representatividade dos Estados-membros perante as decisões federativas, que, no Brasil se verifica através do Senado cujos senadores representam, legitimamente, seus Estados-membros, porém não existe um órgão representativo da vontade dos Municípios.

E continua o mesmo autor indicando que o pacto federativo brasileiro que se instaura com o advento da Constituição de 1988 já sofreu inúmeras alterações, parecendo um Estado unitário descentralizado, não mais um Estado federal. Isto se demonstra com alterações sofridas pelos Estados-membros, que perderam autonomia. Esta perda de autonomia se dá, principalmente, pela mutilação de suas atribuições e recursos (estes destinados ao cumprimento de seus fins/objetivos). Este fato (perda de autonomia dos Estado-membros) ocorre pelo alargamento constante das atribuições da União.

A constatação desta disfunção do federalismo brasileiro, segundo Mohn (2010, p. 242-243) pode ser verificada pela distribuição das receitas tributárias e no

cerceamento das reformas constitucionais. Há uma concentração de recursos na União, com o consequente esvaziamento dos recursos destinados aos Estados-membros. Desta forma os Estados-membros não conseguem gerenciar com autonomia, pois lhes faltam recursos, ficando os serviços de sua competência prejudicados e sendo supridos pela União. Devemos lembrar que federação é a união entre Estados que formam um só todo, sem perder suas características regionais.

Estamos com Aspásia Camargo (2016, p.1-4) que indica a necessidade de uma Reforma do Estado, porque a CRFB/88 não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade ao processo de descentralização que precisa atender a um país de grande extensão territorial e marcado por extremas diversidades, porque falta definição da distribuição de competências entre a União, os Estados-membros e Municípios para evitar a proliferação de duplicações ou superposições de responsabilidades administrativas que fatalmente conduz a conflitos e confrontos entre os entes federados.

Ravanelli (2017, p.16) destaca que a Constituição Federal de 1988 estabelece que lei complementar deva dispor sobre conflitos de competência entre os entes federativos. Cabendo a esta lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, a partilha da receita tributária nacional, a repartição de atribuições e competências comuns entre os entes federados enunciada no art. 23 da CRFB/88.

A mesma autora lembra que empréstimos compulsórios e contribuições sociais, atualmente, somente podem ser instituídos pela União; e que os conflitos que surgem dizem respeito ao fato de Estados-membros e Municípios precisarem de mais recursos para atender suas demandas e necessidades, enquanto a União tenta manter a maior parte do bolo.

Conforme Andrade (2010, p. 22-26), é próprio da concepção originária do Estado Federal o confronto entre entes, pois, pressupõe desigualdades e divergências de interesses antagônicos entre os entes. Como a Constituição estabeleceu as atribuições de cada ente federado, evidente que deve dar-lhes os instrumentos ou recursos para atendê-las. No entanto, até o momento não foi editada aquela lei complementar anteriormente aduzida, por falta de consenso político dos parlamentares, da edição da CRFB/88 até hoje.

Pires (2005, p. 80-83) enfatiza que, dada à complexidade de organização entre três entes federativos, vez que há competências privativas, políticas e administrativas, legislativas privativas, comuns entre as três entidades políticas, além de legislação concorrente, nascem problemas de âmbito político, administrativo, legislativo, social, econômico, financeiro e tributário.

Assim, conforme Andrade (2010, p. 22-26) pode ocorrer confrontos e conflitos de interesse, sendo o federalismo fiscal, que é a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios necessários para o atendimento aos seus fins, um dos principais deles. Portanto, celebra-se o pacto federativo através da elaboração do pacto político e do contrato social instituído na Constituição. Para tanto, deve haver o sopesar das necessidades de cada ente autônomo e os recursos previstos no texto.

Vale destacar artigo de Rafael Mendes Cunha Barroso (2016, p. 80-102) que aborda as transferências compulsórias intergovernamentais entre União para Estados-membros e Municípios e de Estados-membros para Municípios, e a redução das desigualdades sociais por meio da avaliação do Coeficiente de Gini e Curva de Lorenz, que trouxe como resultado redução da concentração de recursos em termos per capita, principalmente nos Municípios, porém este impacto distributivo, em termos de capacidade de gastos das esferas locais, não se consubstanciou na maior provisão de serviços públicos de qualidade, porque temos diferentes regiões, com diferentes ofertas de bens públicos, bem como níveis de desenvolvimento socioeconômico e político-institucional, também diferentes, haja vista que temos Municípios com estruturas políticas marcadas por comportamentos do tipo *rent-seeking*.

Assim, o autor destaca que as transferências intergovernamentais podem ser mecanismos de *accountability* que afetem a gestão fiscal desde que haja uma regulamentação mais precisa deste mecanismo.

Tendo em vista toda a sorte de questões conflituosas e de embate entre os entes federados, realizamos esforço de procurar sintetizar estas diversas questões, em quatro grandes tipos de problemas, tipologia problemática, conforme o Quadro II, a seguir.

QUADRO II - TIPOLOGIA PROBLEMÁTICA DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO ATUAL

Tipo de Problema	Conceito	Exemplos
Histórico-Cultural	Retrata a forma de estado, a unidade do ordenamento estatal, se existe sociedade de Estados (Estado Federal, Confederação, etc) ou Estado simples ou Estado unitário.	Centralização Política do Estado Brasileiro(1ª)
Jurídico-Institucional	Aborda a estrutura interna do Estado Federal adotado pela nação brasileira, ou seja, a inclusão da Federação Brasileira como cláusula pétrea constitucional com a designação dos Entes Federados: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, criando um federação heterodoxa, ao invés de dual ela é tricotômica.	Estado Federal Heterodoxo(2ª)
Político-Partidário	Trata das questões relacionadas ao desequilíbrio da representação política dos estados no Parlamento (Câmara dos Deputados) associado ao sistema eleitoral com voto proporcional em lista aberta, sem a existência de cláusula de barreira com a multiplicidade de partidos políticos sem fidelidade partidária e o espúrio mecanismo de financiamento de campanhas eleitorais, conduzindo ao presidencialismo de coalizão.	Presidencialismo de Coalizão(3ª)
Socioeconômico	Representa as questões sociais, econômicas, financeiras e tributárias que afetam a sociedade brasileira tais como: rígida repartição de competências tributárias com concentração na União; relações intergovernamentais verticais pobres e horizontais conflituosas; indefinição dos encargos públicos comuns entre os entes federados; critérios impróprios e inadequados para o cálculo dos fundos de participação dos estados e municípios; frequentes contingenciamentos de verbas regionais e locais pela União; sistema tributário com a preponderância de tributos indiretos, com carga tributária excessivamente concentrada e crescente; orçamento público autorizativo; aumento crescente das despesas públicas com constante crescimento da participação estatal na economia; dívida interna dos estados e municípios com a União e o serviço desta dívida; distribuição dos royalties do petróleo e dos direitos de lavra dos minérios entre os entes federados; e estabilização de empregados celetista e sua aposentação e custos previdenciários arcados por estados e municípios.	Orçamento Público meramente autorizativo(4ª); Sistema Fiscal Brasileiro com constante crescimento da participação estatal na economia(5ª)

(1ª) Mailson da Nóbrega (2015), destaca o caráter histórico-cultural da forma de estado brasileiro: "A República inspirou-se no modelo federativo americano, de forte autonomia estadual, mas foi guiada por tradições ibéricas de Estados unitários. Diante das dimensões do Brasil justificava-se o federalismo, mas era preciso contar com mudanças culturais. Permaneceu, todavia, a ideia de que o governo federal tem papel central. No século 20 consolidou-se a visão de que o gasto público exerce função redentora. Vem daí o desastre fiscal da Constituição de 1988 e de decisões posteriores que ampliaram a despesa pública. Veja-se a recente e irresponsável fragilização do fator previdenciário na Câmara dos Deputados. Se aprovada no Senado e não vetada, agravará a situação da Previdência Social e ampliará os gastos obrigatórios para 94,4% da receita.

(2ª) Cesar Beras (2013) na abordagem das reflexões teóricas sobre cidadania nos dá um pista sobre a inspiração dos constituintes para elevar os municípios a Ente Federado, pois destaca que na teoria de inspiração em Durkheim e Tocqueville, preocupados com o possível excesso de poder do Estado, sugerem a defesa da autonomia dos cidadãos perante os poderes centralizadores pelo desenvolvimento de uma cultura cívico-política que permita a manifestação da cidadania em nível municipal e no conjunto das diversas associações existentes na comunidade e sociedade. E Queiroz (2012) complementa indicando que a elaboração, gestão e execução das políticas públicas é mais facilmente fiscalizada pelos cidadãos em âmbito local, nos municípios.

(3ª) A Revista Época em matéria sobre como conserta a política brasileira, aponta as medidas possíveis a serem adotadas: controlar melhor o financiamento das campanhas, aproximar o eleitor dos políticos, fortalecer os partidos, instituir a fidelidade partidária, acabar com os suplentes, corrigir o desequilíbrio entre as bancadas regionais, extinguir o foro privilegiado e intensificação do uso da internet como meio de participação e fiscalização intensiva dos eleitores.

(4ª) Murillo de Aragão (2013), destaca que o equilíbrio no federalismo pressupõe uma discussão orçamentária adequada entre Poderes Executivo e Legislativo, logo não é crível para a consecução do princípio federativo aceitar que os orçamentos públicos dos Entes Federados sejam meras peças autorizativas sem a colaboração e participação popular via audiência pública e outros meios possíveis e adequados, bem como não estejam conectados aos programas de governo dos governantes eleitos e não sejam impositivos quando aprovados pelo Parlamento.

(5ª) O economista Eduardo Gianneti em entrevista concedida a LAHÓZ (2016) aponta que há duas crises que já vinham se pronunciando e acabaram se tornando realidades incontornáveis, uma de ordem econômica e outra política. A econômica é o esgotamento do ciclo de expansão fiscal iniciado em 1988, a carga tributária em 1988 era 24% do PIB, nível normal para um país de renda média, de lá para cá, os tributos da União, estados e municípios subiram em todos os governos, e hoje a carga tributária está em 36% do PIB, a isso se soma um déficit nominal de 8% a 9% do PIB. E a contrapartida dessa carga não se justifica, nossos indicadores de saúde, educação, saneamento e segurança são deploráveis, não obstante o Estado brasileiro drenar 45% da renda nacional. A política é a falência do presidencialismo de coalizão, como não existe uma estrutura partidária forte, confiável e previsível, estabeleceu-se um modelo em que o Executivo eleito cede pedaços do poder - ministérios, verbas, cargos, benefícios - a grupos que são cooptados no Congresso e que dão base para poder governar.

4.2 Problemas socioeconômicos derivados da repartição de competências tributárias

Existe uma excessiva concentração de competências tributárias exclusivas da União. Em um primeiro momento o legislador constituinte sabedor que o melhor corpo técnico-administrativo estava concentrado na União (Secretaria da Receita Federal) imaginou concentrar a arrecadação neste ente federado e por meio do mecanismo de repartição de receitas realocá-las para os demais entes federados.

No entanto, como destaca Andrade (2017, p. 9), neste caso, o ente federado recebedor não possui poder de tributar, somente poderá verificar se a distribuição está sendo realizada corretamente, logo caso o ente federado competente não arrecade, o beneficiário nada poderá fazer, esta situação torna milhares de entes federados, sobretudo os Municípios, dependentes das transferências intergovernamentais federais e estaduais.

Reis (2017, p. 1) enfatiza que as dificuldades administrativas e fiscais enfrentadas atualmente pela União, Estados-membros e Municípios fazem com que o equilíbrio do pacto federativo seja objeto de maior preocupação imediata.

Logo, o Brasil possui atualmente 5.562² municípios, dos quais apenas 148 ou 2,7% possuem mais de 200 mil habitantes e onde moram 46,2% da população brasileira, que teriam condições socioeconômicas de prover com recursos próprios (casos os recursos repartidos pela União e Estados-membros fossem arrecadados por estes Municípios), sendo os demais hipossuficientes, isto é, dependentes dos repasses de recursos federais e estaduais para poderem prover suas populações com parques, escassos e irregulares serviços públicos.

Arretche (2004, p. 19) destaca o trabalho de Gomes e MacDowell que estimaram ser de 91% a participação das transferências federais e estaduais no total da receita dos Municípios com menos de 5.000 habitantes que representam 22,24% do total de Municípios do país (1.237). Pires (2005, p. 74) aponta a absurda concentração de por volta de 51% da população brasileira vivendo em uma área correspondente a apenas 1,8% do território nacional em grandes regiões metropolitanas.

² Censo da População Brasileira de 2011.

Espíndola (2010, p. 222) aponta que o novo modelo federativo que elevou os Municípios a entes federados fez apenas uma elevação abstrata e fictícia e não resolveu o principal que eram os grandes desequilíbrios federativos e nem ao menos apontou um caminho para tanto.

Como a Constituição prevê uma excessiva competência tributária para a União também seguiu na mesma esteira nas competências legislativas previstas nos arts. 22 e 24, fazendo com que haja um desequilíbrio no tocante aos Estados-membros e a União também neste item, tornando os Estados-membros menos abastados também dependentes de repasses de recursos da União.

Chalfun (2005, p. 150) destaca que tal situação de centralização exacerbada por parte do governo federal se, por um lado, maximiza suas receitas próprias e seu suporte político-eleitoral, por outro, restringe a autonomia regional e local, criando uma relação de senhoria em que o poder político regional ou local precisa se alinhar ao poder político central para receber recursos deste, via transferências federais voluntárias.

Para Mohn (2010, p. 242), o que existe é um problema de adequação entre os princípios da autonomia e da interdependência entre os entes federados no Brasil, ora se exacerba a autonomia com uma descentralização não associada à responsabilização e capacitação de recursos dos entes regionais e locais, ora se impõem uma centralização autoritária do governo federal, colocada por vezes por uma força acima do pacto federativo (regime militar).

Assim podemos resumir os problemas prioritários do federalismo brasileiro como apontado por Carmo (2017, p. 23-24):

- 1) A desigualdade de condições econômicas e administrativas entre os entes federados;
- 2) A questão do “municipalismo autárquico”;
- 3) A metropolitanização acelerada;
- 4) Os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e realizam rent-seeking;
- 5) O padrão de relações intergovernamentais ainda baseadas em favorecimentos e compadrios, sendo lentamente substituída por relações institucionais baseadas em consórcios públicos e convênios.

Para Beras (2013, p.38-52) os problemas acima listados conduzem a falta de responsividade governamental brasileira que decorre de uma complexa combinação

entre elementos histórico-culturais e socioeconômicos. Até o fim da década de 60 a sociedade brasileira era praticamente rural de subsistência, com alguns aglomerados humanos progressistas, onde a ética patrimonialista, a baixíssima instrução, as relações de compadrio e submissão imperavam.

Assim, para o mesmo autor, a classe política dirigente se confundia com os detentores de grandes latifúndios e fortunas, cujas leis nunca alcançavam quando havia qualquer tipo de desvio ético ou legal, sendo que o grande problema não é falta de norma criminalizando comportamentos de *rent-seeking*, e sim a sua não aplicação – impunidade -, bem como não é necessário leis mais severas de prestação de contas e sim o fornecimento de maior instrução geral e específica para entendimento dos orçamentos públicos e criação de mecanismos de participação popular na escolha, formulação, execução e controle de políticas públicas para combater a atual apatia que o cidadão médio brasileiro possui diante dos temas que envolvem a gestão da coisa pública.

Moraes (2016, p. 21) aponta que o reequilíbrio na distribuição das competências federativas pode ser realizado em cinco campos:

- (1) Alterações constitucionais;
- (2) Real exercício das competências delegadas (parágrafo único, art. 22 da CRFB/88);
- (3) Efetivo exercício das competências concorrentes (art. 24 da CRFB/88) entre União e Estados-membros;
- (4) Maior atuação perante o Supremo Tribunal Federal no sentido de evolução jurisprudencial que valorize os poderes remanescentes dos Estados-membros e reequilibre os poderes entre os entes federados;
- e
- (5) adoção do princípio da subsidiariedade, em prática na União Europeia.

4.3 Problemas socioeconômicos decorrentes da indefinição da repartição de encargos públicos entre os entes federados

Santos (2017, p. 8) destaca o maior problema da indefinição dos limites de atuação de cada ente federado no tocante a repartição de encargos públicos, que é a superposição de interesses regionais e locais injustificados sobre os nacionais e vice e versa, trazendo como principal consequência desequilíbrios regionais e locais na prestação de serviços públicos e na execução de políticas públicas, sobretudo nos espaços urbanos de alta concentração demográfica.

Estes desequilíbrios são agravados com a enorme disparidade de renda e produção existente entre as Regiões que compõem o país, estão postas as principais questões sociais, econômicas, financeiras e tributárias que afetam a sociedade brasileira e que decorrem do atual pacto federativo brasileiro, tais como:

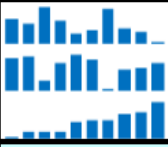
- a) Rígida repartição de competências tributárias entre os entes federados com concentração na União;
- b) Relações intergovernamentais verticais pobres entre a União e os Estados-membros e Municípios e, horizontais conflituosas entre os entes federados subnacionais;
- c) Indefinição dos encargos públicos comuns entre os entes federados;
- d) Critérios impróprios e inadequados para o cálculo dos fundos de participação dos Estados-membros e Municípios;
- e) Sistema tributário com a preponderância de tributos indiretos como o ICMS, com carga tributária excessivamente concentrada e crescente;
- f) Orçamento público meramente autorizativo;
- g) Aumento crescente das despesas públicas com custeio, de pessoal e previdenciária, tudo redundando em constante crescimento da participação estatal na economia;
- h) Grande dívida interna dos Estados-membros e Municípios com a União e o serviço desta dívida crescente; e
- i) Discussão da distribuição dos royalties do petróleo e dos direitos de lavra dos minérios entre os entes federados.

Ravanelli (2017, p. 11) enfatiza que a falta de um quadro legal e institucional apropriado para a cooperação intergovernamental no Brasil tem levado à fragmentação das políticas públicas no território e ao desperdício de recursos públicos pela insuficiente articulação e integração das políticas públicas em escala sub-regional e sub-local, ou seja, falta de integração entre Estados-membros e Municípios para consecução conjunta de políticas públicas de seus interesses.

O federalismo fiscal brasileiro é desequilibrado porque como evidencia a Tabela 01 a União fica com praticamente 70% de tudo que é arrecado e pode reter os repasses das transferências compulsórias para Estados-membros e Municípios

por diversos motivos como, por exemplo, o não pagamento dos juros das dívidas estaduais.

Tabela 01 - Participação dos Entes Federados na Arrecadação Total - 2005-2014

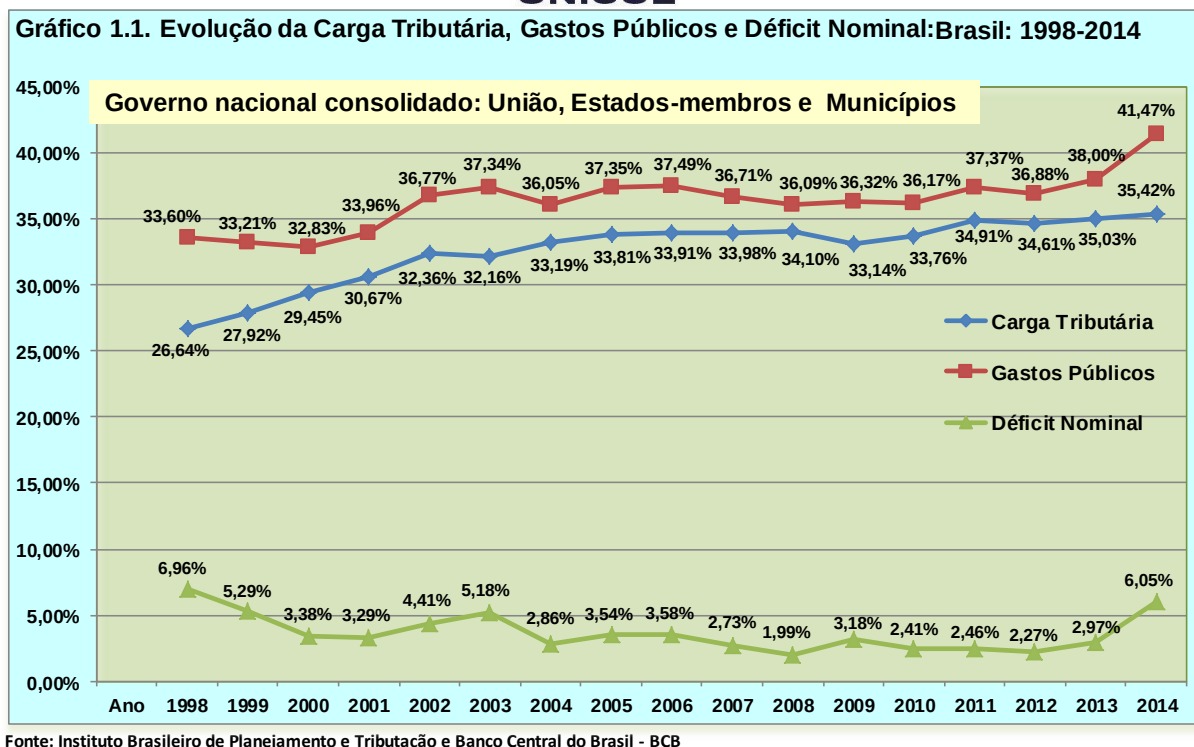
Série Histórica - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total - 2005 a 2014											
Ente Federativo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Repres. Gráfica
Governo Federal	69,60%	69,32%	70,08%	69,51%	68,91%	69,03%	70,04%	69,11%	68,96%	68,47%	
Governo Estadual	25,51%	25,60%	24,77%	25,36%	25,63%	25,45%	24,44%	25,11%	25,22%	25,35%	
Governo Municipal	4,89%	5,09%	5,14%	5,14%	5,46%	5,52%	5,53%	5,78%	5,82%	6,19%	
Receita Tributária Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fonte: Receita Federal do Brasil - RFB (2015)

Contribui para a concentração das receitas tributárias na União a previsão constitucional de apenas aquela, poder instituir empréstimos compulsórios e contribuições sociais sem a necessidade de repartição com os demais entes federados, bem como a realização de política industrial e de desonerações fiscais, que também reduzem o montante dos tributos federais arrecadados e, por conseguinte os repasses para Estados-membros e Municípios por meio dos Fundos de Participação.

Para Dornelles (2017, p. 9-10) o capítulo tributário da CRFB/88 adotou normas muito rígidas tornando praticamente impossível a criação de novos impostos, entretanto em outros capítulos possibilitou a criação de um sistema tributário paralelo por meio das contribuições sociais para a seguridade social (art. 195), para o ensino fundamental (art. 212, § 5º), para o apoio ao trabalhador (art. 239) e para entidades vinculadas ao sistema sindical (art. 240), incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro (INSS, COFINS, PIS e CSSL).

Também por intermédio do Gráfico 1.1, evidenciamos que o pacto federativo brasileiro atual, e seus movimentos centrípetos e centrífugos com relação ao federalismo fiscal, conduziu ao aumento contínuo e crescente da carga tributária e despesas públicas nacionais ao longo dos últimos anos.



Todos os entes federados tiveram aumentos de carga tributária e gastos públicos após a promulgação da CRFB/88, sendo que nos últimos 17 (dezessete) anos sempre houve déficits públicos nominais, como é cediço que neste período também houve superávits primários – exceção foi 2014 – estes se devem as políticas macroeconômicas: fiscal, monetária, comercial, cambial e industrial, adotadas pela União que aumentaram ou mantiveram estáveis em níveis elevados o pagamento de juros para o serviço de rolagem da dívida interna e externa nacional.

Outro problema socioeconômico sobejamente abordado é a guerra fiscal. Para Pereira (2008, p. 62), dá-se o que é denominado de guerra fiscal quando Estados-membros e Municípios, visando atrair investimentos ao seu território, concedem benefícios à iniciativa privada. Estes podem se manifestar na forma de benefícios fiscais, financeiros, financeiro-fiscais e/ou de infraestrutura para as empresas voluntárias a serem transferidas ou a investir no território do Estado-membro ou Município concedente.

Pereira (2008, p. 72) conclui pela necessidade de reconfiguração do pacto federativo brasileiro, porque os nocivos efeitos oriundos dessa competição desenfreada entre os Estados-membros e Municípios constituem óbices quase que intransponíveis a uma célere e efetiva solução às desigualdades regionais e do cumprimento dos objetivos pretendidos pela CRFB/88.

Eckert (2010, p.81) também destaca que a guerra fiscal, além, de desencadear uma concorrência predatória entre contribuintes, ainda desequilibra a relação entre os Estados-membros que são as pilstras de sustentação para os princípios constitucionais e ordem da União, e que, justamente por conta disso, deveriam possuir as mesmas metas de desenvolvimento e não deixando de lado os objetivos e obrigações constitucionais e agindo em prol de benefícios próprios visando apenas a seus interesses particulares, e, em consequência, dando origem e fomentando a guerra fiscal.

Nascimento (2008, p. 703-704) aborda a guerra fiscal por meio da utilização de modelos econométricos aplicados a alguns estados selecionados comparados ao Estado de São Paulo, e chega à conclusão que embora tenha havido, em razão da guerra fiscal, migração de indústrias do Estado de São Paulo para os demais estados selecionados para a amostra, por isso do crescimento do PIB industrial destes em detrimento da diminuição do paulista, este aumento de PIB não se consubstanciou em aumento de geração de emprego na indústria e das receitas do ICMS daqueles estados selecionados, logo os efeitos esperados não foram alcançados, principalmente aqueles do denominado efeito satélite, onde diversas empresas pequenas se estabelecem em torno de grandes indústrias.

Para Rezende (1996, p. 25-29), a guerra fiscal que os Estados praticam entre si para atrair investimentos privados enfraquece a coesão federativa e evidencia a necessidade de o governo federal reconduzir uma política de desenvolvimento regional. “A única saída que vislumbro é o governo federal protagonizar o debate e tornar a questão regional objeto de fato de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento”, porque “os estados brasileiros optaram por uma política de investimentos e geração de empregos, em detrimento de uma política fiscal estável que propiciasse o saneamento de suas finanças”. Logo conclui “Tal política foi implementada por meio de benefícios fiscais baseados no ICMS e concessões de crédito. Assim, o ICMS perdeu sua vitalidade como tributo neutro incidente sobre o valor adicionado”.

De qualquer forma, nos resta claro que a guerra fiscal é um problema de cunho socioeconômico dos mais graves gerados pela atual estrutura federativa brasileira e que Estados-membros e Municípios podem até ganhar momentaneamente com o aumento de empregos e receitas, porém o país como um todo perde pelas externalidades negativas e ineficiências que ela gera.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pacto federativo brasileiro surge, historicamente, da forma como o país foi colonizado e como uma sua consequência, e politicamente por meio da influência externa e de interesses regionais. Sua evolução nos traz até o Federalismo Orgânico de hoje, onde de forma heterodoxa a Constituição Federal de 1988 definiu quatro entes federados na República Federativa do Brasil quais sejam: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a inexistência de regras objetivas e claras que estabeleçam os parâmetros por meio dos quais estes manterão aquele “status”, portanto sua autonomia.

Esta configuração de federação que o constituinte imaginou poder ser competitiva e cooperativa ao mesmo tempo revelou-se, ao longo destes mais de 25 (vinte e cinco) anos de vigência da CRFB/88, um federalismo predatório com grandes distensões e conflitos por espaço político e financeiro entre os entes federados conduzindo a problemas histórico-culturais, jurídico-institucionais, político-partidários e socioeconômicos, listados no Quadro II.

As possíveis soluções para os problemas socioeconômicos listados repousam na realização de reforma tributária, que crie um Imposto de Valor Agregado de competência federal com a eliminação e simplificação de todos os tributos a ele associados, com a reavaliação da repartição de receitas tributárias, associadas à edição de Lei Complementar que determine nova fórmula de rateio das transferências compulsórias, conforme previsto na própria CRFB/88.

Além da reforma tributária, é necessária a reavaliação da repartição dos encargos públicos com adoção de política de finanças públicas nacional, única e integrada, com definição clara e objetiva da participação dos entes federados no custeio dos gastos com encargos públicos, baseada em estratégia de descentralização de atribuições e competências formais que minimize as profundas disparidades socioeconômicas e regionais, com a previsão do orçamento público programa participativo, colaborativo e impositivo deliberado pelo Poder Legislativo dos entes federados.

Todas essas medidas devem ser levadas a cabo pelos entes federados em face de um pacto federativo brasileiro adaptado as exigências de um Estado ágil e dinâmico pronto a responder aos anseios sociais na busca do bem comum e da melhoria contínua da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Logo, da análise comedida do princípio federativo brasileiro instituído pela CRFB/88, depreende-se os problemas socioeconômicos, consubstanciados num federalismo fiscal de relações intergovernamentais verticais e horizontais, com expressa concentração de competências tributárias na União e encargos públicos nos Estados-membros e Municípios, conduzindo na prática a uma relação de dependência financeira entre a União e os demais entes federados, potencializando os desequilíbrios socioeconômicos e regionais e exigindo um aumento contínuo e permanente da Carga Tributária e dos Gastos Públicos, fomentando a guerra fiscal entre os entes federados subnacionais.

Concluimos este artigo indicando a necessidade da realização de novos estudos focados em assuntos ainda pouco explorados como a proposta de política de finanças públicas nacional, única e integrada, o orçamento programa participativo, colaborativo e impositivo e, proposta de regulamentação do art. 23, parágrafo único da CRFB/88, instituindo políticas públicas nacionais e integradas de direitos sociais e ambientais, todos estes assuntos associados com os demais temas histórico-culturais, jurídico-institucionais e político-partidários elencados no Quadro II, abordando a questão do pacto federativo brasileiro de forma genérica, integrada e holística.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano Ferreira. **União desunida**. In Revista Veja. São Paulo: Editora Abril, 24 de março, 1999, p. 09-13.
- ALMEIDA, Dayse Coelho. **O Pacto Federativo brasileiro**. In Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 2, no 61. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=187>>. Acesso em: 06 mai. 2017.
- ANDRADE, Luana de Oliveira. **A repartição das receitas tributárias**. Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção de título de Pós-Graduação. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_s_12010/luanaandrade.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.
- ARAGÃO, Murillo. **Um novo pacto federativo**. Disponível em: <http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/um-novo-pacto-federativo_129912.html>. Acesso em: 06 mai. 2017.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. In São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação

Seade, ano 18, vol. 02, p. 17-29, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

AZEVEDO, Júlio Cesar. **Reflexões sobre o pacto federativo**. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/96181/>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BARAU, Victor. **O sistema tributário nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Guerra fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5090/guerra-fiscal#ixzz2SZ048Qve>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BARROSO, Rafael Mendes Cunha. **Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo**. In Revista Controle: Doutrina & Artigos. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/328-revista-controle-volume-xi-n-1-jan-jun-2013/2164-artigo-6-federalismo-fiscal-no-brasil-o-impacto-das-transferencias-orcamentarias-na-desconcentracao-de-receitas-entre-as-esferas-de-governo?Itemid=592>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BERAS, Cesar. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: InterSaberes, 2013. Série Temas Sociais Contemporâneos.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Reforma orçamentária: riscos e oportunidades**. Nota Técnica nº 95, abr. de 2005.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional (CTN)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

CAMARGO, Aspásia. **Aspásia Camargo defende um novo pacto federativo**. A Folha de S. Paulo. São Paulo. 15-02-99, Caderno Brasil, p.1-4.

CARMO, Rosária de Fátima do. **Relações federativas no Brasil: a experiência do comitê de articulação federativa**. Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia, República Participativa e Movimentos Sociais. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Rosaria%20de%20Fatima%20do%20Carmo.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

CHALFUN, Nelson. **Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo**. In Revista Economia e Sociedade, Campinas, vol. 14, n. 1 (24), p. 131-158, jan.-jun., 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643042/10594>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

DORNELLES, Francisco. **O sistema tributário da Constituição de 1988**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

ECKERT Alex; MECCA, Marlei Salete; e BORGES, Patrícia de Quadros. **O impacto da guerra fiscal entre os estados na cadeia produtiva da uva e do vinho**. In Estudo & Debate. Lajeado, v. 17, n. 2, p. 59-84, 2010.

ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade. **Gestão associada dos serviços públicos e a flexibilização do pacto federativo**. In Revista de Educação, vol. 13, n. 16, ano 2010. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTwIGs1djRAhUHG5AKHVw5CukQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fpgsskroton.com.br%2Fseer%2Findex.php%2Feduc%2Farticle%2Fdownload%2F1850%2F1758&usg=AFQjCNFRNbcoKGHKa17zPi41cmofZX5mBQ&sig2=ZYbT20dQVKCnH8NIWY5W4w>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

GÓES, Guilherme Sandoval. **O pacto federativo brasileiro: gênese, óbices e núcleo essencial**. Disponível em: <<http://www.direitopositivo.com.br/modules.php?name=Artigos&file=display&jid=161>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

GORON, Henrique Sampaio. **Federalismo quanto à repartição de competências e a guerra fiscal**. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/261-artigos-mar-2014/6453-federalismo-quanto-a-reparticao-de-competencias-e-a-guerra-fiscal>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

GRAEF, ALDINO. **Experiências de articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil**. Artigo apresentado no III Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) de Gestão Pública. Painel 51/202 Articulação federativa na prestação de serviços sociais. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/articulacao_federativa_de_servicos_sociais_no_brasil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO – IBPT. **Evolução da carga tributária brasileira.** Maio/2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAHÓZ, André. **As duas crises do Brasil: para o economista Eduardo Giannetti, a paralisia do país tem origem na expansão fiscal e na falência do governo de coalizão.** *in* Revista Exame, n. 6, ano 50, ed. 1110. 30/03/2016. p. 76-77.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988.** Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/7526/6020>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

MUNHOZ, Dércio Garcia, **Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica,** Ed. UNB, 1989.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. **Guerra Fiscal: Uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes.** *In* Revista de Economia Aplicada. São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, out/dez. 2008.

NÓBREGA, Máilson da. **O risco de um novo pacto federativo.** O Estado de São Paulo – Estadão. 2015 mai. 31. Opinião. p. 02.

PEREIRA, Guilherme Luís Muramatsu; e BASSOLI, Marlene Kempfer. **Concorrência tributária desleal: guerra fiscal entre os entes da federação.** *In* Revista de Direito Público. Londrina, v. 3, n. 2, p. 55-73, mai./ago. 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões. **O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas.** *In* Caderno da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, vol. 8, n. 13, p. 55-84, jan/dez, 2005. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/13/coeli_13.pdf>. Acesso em 24 jan. 2017.

PROSÉRPIO, Renata. **Repartição de encargos governamentais: a função de informar.** *In* Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Ano 29, vol. 4, p. 14-26, out-dez, 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8257/7045>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas.** Curitiba: InterSaberes, 2012, Série Gestão Pública.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010.

RAVANELLI, PAULA. **Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismo de cooperação e colaboração entre os entes federados**. Artigo apresentado no III Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) de Gestão Pública. Painei 51/202 Articulação federativa na prestação de serviços sociais. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painei_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

REIS, Tarcila. **Pacto federativo: hora de focar em articulação**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/tarcila-reis/pacto-federativo-hora-de-focar-em-articulacao>>. Acesso em 25 jan. 2017.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal no Brasil**. In Revista de Economia Política da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 3 (59), jul.-set,1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/59-1.PDF>>. Acesso em 24 jan. 2017.

_____. **Propostas de reforma do sistema tributário nacional**. Texto para Discussão nº 420 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, maio de 1996. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td_0420.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

SANTOS, Benevenuto. **Federalismo e desenvolvimento urbano**. Disponível em: <<http://web.unifoa.edu.br/cadernos/edicao/01/55.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

SARAK, Denis. **Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental**. In Revista Estudos Jurídicos UNESP de Franca, ano 14, n. 20, p. 01-348, 2010. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/249/298>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Seção Brasil. **Como consertar a política**. In Revista Época, ed. 476, 02/07/2007.

SILVA, E. L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. Ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001.

VASCONCELOS, Renato Cesar Melo. **O sistema tributário brasileiro e suas perspectivas face à iminente reforma tributária**. Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3999/RenatoCesar.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 jan. 2017.