ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

ANÁLISE DO FEDERALISMO ANTI-COOPERATIVO BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 88: UMA REFORMULAÇÃO NECESSÁRIA

ANALYSIS OF THE BRAZILIAN ANTI-COOPERATIVE FEDERALISM AFTER THE CONSTITUTION OF 88: A NECESSARY REFORMULATION

Fábio Augusto de Castro Cavalcanti Montanha Leite*

RESUMO: A atual Constituição criou um modelo de Federalismo cooperativo visando a atingir os objetivos fundamentais da República. Ocorre que a repartição de competências realizada culminou numa estrutura centralizadora e fomentadora de práticas anticompetitivas entre os entes federados. Estudar as causas dessa centralização e das condutas daí decorrentes, que deturpam princípios basilares do Federalismo (como a autonomia e a subsidiariedade), faz-se imperioso para uma mudança da estrutura adotada, por se apresentar como um instrumento para o alcance dos objetivos fundamentais da República, qualquer aperfeiçoamento não significaria uma medida tendente a aboli-la, mas sim de adequá-la à realidade existente.
Palavras-chave: Federalismo predatório. Repartição de competências. Transferências intergovernamentais.

ABSTRACT: The current Constitution created a model of cooperative federalism in order to achieve the fundamental objectives of the Republic. It happens that the division of responsibilities held culminated in a centralized structure and promoter of anti-competitive practices among the counties and states. Studying the causes of centralization and the resulting behaviors, which distort the fundamental principles of federalism (such as autonomy and subsidiarity), it is imperative to change the structure adopted, since it is an instrument for achieving the fundamental objectives of the Republic and any improvement wouldn't mean a measure to abolish it, but to adapt it to the existing reality.
Keywords: Predatory federalism. Division of powers. Intergovernmental transfers.

* Bolsista do Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo e Gás Natural, PRH-ANP/MCT n.º 36 da UFRN. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

1.1 FEDERALISMO

O desenvolvimento de estudos acerca do federalismo não se apresenta como algo inédito na doutrina pátria e até mesmo na internacional. Por se tratar de uma forma de Estado relativamente recente, iniciada nos EUA com a promulgação da Constituição de Virgínia no século XVIII, sua análise jurídica sempre esteve em foco, haja vista o perfil democratizante de tal modelo de Estado e sua capacidade de se adaptar as peculiaridades regionais, fato este que além de dificultar o estabelecimento de um modelo padrão de Estado Federal, serviu para disseminá-lo ao redor do mundo.

Ocorre que, a despeito de sua capacidade de descentralizar decisões (por meio da autonomia dos entes federados) e do fortalecimento da democracia neste esteio, existem deturpações do modelo que não podem deixar de serem consideradas, deturpações estas baseadas em critérios mínimos para se denominar certo Estado como efetivamente federalizado, e não apenas um Estado unitário com descentralizações administrativas.

Neste contexto, a busca de elementos comuns, nas diversas formas de Federação encontradas, notadamente tendo como parâmetro original aquela criada nos EUA, base do federalismo contemporâneo, se faz importante para ter em mente as possíveis deturpações deste sistema, tendo em vista, obviamente, suas experiências mais bem sucedidas.

Foi possível constatar, doravante, alguns elementos básicos, constantes em toda forma de pacto federativo (tendo em vista o aspecto cooperativo deste e não o aspecto dualista inicial existente nos EUA, logo com a promulgação de sua Constituição republicana), quais sejam os princípios da autonomia e da subsidiariedade.

Referidos princípios traçam todo o norte de qualquer pacto federativo, pois através deles se poderá verificar sua característica centralizadora ou não, se existe uma tendência autocrática ou democrática, enfim, se a cooperação, como elemento moderno do federalismo contemporâneo, realmente existe ou se está presente apenas nos textos constitucionais, tal qual uma

mera folha de papel.

Tais análises se verificam necessárias no sentido de contextualizar o estudo do pacto federativo brasileiro, em toda sua história evolutiva, bem como sua situação atual, a despeito de possuir um escopo notadamente de cooperação e solidariedade nacional, culminou em sua forma de repartição de competências (que é de per si um elemento nuclear de qualquer pacto federativo), num modelo centralizador, de autonomia meramente virtual e que enseja práticas claramente anticompetitivas, tal qual na iniciativa privada, entre os entes federados.

Doravante, buscar-se-á, no presente estudo, demonstrar as causas e conseqüências da atual conformação do pacto federativo existente, a razão das condutas predatórias praticadas pelos entes federados e os riscos para o Estado nacional, bem como, ao final, a possibilidade de retorno de tal modelo federativo à sua origem cooperativa, sem o desrespeito às cláusulas pétreas existentes no artigo 60 da CF, mas tendo em vista, sempre, os objetivos fundamentais da República Federativa, insculpidos no artigo 3º da Carta Magna, e que deverão servir de norte para qualquer tentativa de alteração do pacto firmado.

1.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil, o pacto federativo se apresentou pela primeira vez na Constituição Republicana de 1891, adotando um modelo inicialmente desenvolvido nos EUA, mas partindo de uma premissa claramente oposta, pois se, naquele país, o pacto federativo nasceu como acordo entre todos os Estados organizados numa Confederação, seguindo uma tendência agregadora, no Brasil, após a transformação das capitanias hereditárias em províncias, e destas em Estados Federados, a tendência foi oposta, eminentemente desagregadora, pois o país saiu de um modelo de Estado Unitário para formar, muito mais artificialmente, um Estado Federal descentralizado.

A tendência por uma Federação centralizadora, portanto, se verifica no cerne do pacto federativo brasileiro, pois este nasceu de um Estado centralizado que viu na Federação uma alternativa para sua manutenção

no poder (na época, do exército e das oligarquias paulista e mineiro, a chamada República do Café com leite), haja vista as dimensões continentais do país e as distintas peculiaridades regionais que demandavam um tratamento diferenciado.

Trata-se do reconhecimento de uma circunstância já lembrada há muito por Montesquieu[1], o qual enxergava no Estado Federal uma forma de garantir a segurança de um país, pois, se este possuísse pequenas dimensões, poderia ser mais vulnerável a um ataque estrangeiro, mas, em contrapartida, se contasse com um grande território, se esfacelaria com as tensões internas.

Ao longo da história republicana brasileira, verificou-se uma constante variedade de tendências centralizadoras e descentralizadoras, o que denota a tentativa já secular de adaptar a forma de Estado existente aos interesses dos governos constituídos, pois, se na primeira República o poder estava concentrado na oligarquia cafeeira (política do café-com-leite), com a revolução de 30 e a chegada de Vargas ao poder, houve uma nova centralização (maior que a anterior), a partir da instauração do denominado Governo Provisório. Já com a Constituição de 34, houve uma tendência inversa para a descentralização, com o retorno da autonomia dos Estados-membros, fato este que não durou muito tempo, haja vista o recrudescimento do regime com a Carta de 37, quando o país passou a se apresentar como uma Federação apenas no papel, sendo, na verdade, uma ditadura.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, houve nova tendência democratizante, visto que se verificou no país uma clara incompatibilidade entre o fato deste se encontrar em guerra com outros Estados que adotavam o mesmo modelo centralista e autoritário. Tal paradoxo, portanto, necessitava ser corrigido, o que se deu com a nova Constituição democrática de 1946, que garantiu um retorno à tendência descentralizante. Tal característica, todavia, não durou muito, pois já em 1964, com o advento do regime militar, e em face da "ameaça comunista", teve-se uma nova fase de duas décadas de centralização, transformando os Estados em meros apêndices da União, totalmente dependentes das receitas desta.

1 Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/O_Esp%C3%ADrito_das_Leis#Terceira_Parte>. Acesso em: 21 jul. 2006.

A tendência centralizadora, todavia, não acompanhou o vento das mudanças no plano internacional, que não mais comportava ditaduras ou modelos de Estado que não fossem democráticos, realidade esta que, associada à incapacidade de o governo militar de manter o padrão desenvolvimentista até então adotado (de substituição de importações, pesada industrialização e endividamento externo), resultou em um retorno à veia democrática, agora com a Carta Magna de 1988.

2 FEDERALISMO FISCAL

2.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: RECEITAS PRIMÁRIAS E DERIVADAS

Com o advento da Constituição de 88, tentou-se reforçar a forma federativa do Estado, desta vez com uma repartição de competências que garantisse a autonomia estadual, bem como a sua participação na vontade da nação como um todo, por meio de representação no Congresso Nacional.

O Pacto Federativo adotado, neste momento, passou a se submeter aos objetivos fundamentais da novel República, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, CF).

Verifica-se, outrossim, que o modelo federalizado de Estado não se apresenta como um fim em si mesmo, mas como um meio para o alcance de tais objetivos, em face do que se procurou garantir aos Estados e Municípios uma competência financeira capaz de arcar com os encargos a serem assumidos, no sentido de que um tratamento localizado dos serviços públicos seria mais eficaz, em face das peculiaridades locais, que aquele prestado pela União, haja vista sua distância dos fatos e das pessoas.

Neste contexto, procurou-se adotar, novamente, o modelo de um federalismo cooperativo, de ajuda subsidiária, em que o ente central só atuaria quando as unidades subnacionais não tivessem condições de realizar suas prerrogativas sozinhas.

A repartição de competências, neste âmbito, representa o traço mais

marcante do federalismo cooperativo, pois será por meio dela que se poderão constatar as características personalizadas do modelo federal estudado, o que, no caso do Brasil, se apresenta nos artigos 20 a 24 no aspecto financeiro, e nos artigos 145 a 162, que tratam essencialmente do Sistema Tributário Nacional.

Nos artigos 20 a 24 da Carta Magna, tem-se, basicamente, os encargos a serem assumidos pelos 3 entes federativos, num sistema que obedece à chamada repartição pela predominância do interesse, pois será em função deste interesse (local, regional ou nacional) que se procurou subdividir os citados encargos, fato este que, em alguns momentos, se apresenta distoante, até mesmo da busca pelo federalismo democrático e descentralizado, em decorrência da concentração de atribuições na União (são 25 incisos no art. 21, sobre competência exclusiva e 29 incisos no art. 22, sobre competência privativa).

Há de se ressaltar que a repartição de competências se afigura como questão central de qualquer modelo federal contemporâneo, daí a razão do estudo prévio do Pacto Federativo para se poder contextualizar a forma como se deu a divisão de atribuições.

Neste contexto, as chamadas receitas primárias se apresentam como aquelas decorrentes de uma própria atividade estatal ou, mais genericamente, independentes de qualquer invasão no patrimônio de terceiros, ou seja, é o patrimônio do próprio Estado que gera a citada receita, seja pela venda de algum bem, pelo percebimento de royalties ou de aluguéis, etc.

Já as receitas derivadas são aquelas decorrentes da invasão do patrimônio de terceiros em face da atividade tributária do Estado, ou seja, é derivada porque se origina do patrimônio do contribuinte e não do próprio Estado, representando, também, sua maior fatia de arrecadação.

Por ser a principal fonte de dividendos para o Estado, as chamadas receitas derivadas cumprem importante papel no aspecto fiscal do Federalismo, dado que apenas por meio de uma completa autonomia financeira é que se poderá taxar como Federal (e democrático) determinado Estado, doravante, o estudo das chamadas receitas (derivadas) tributárias se apresenta como imprescindível aspecto a ser analisado.

Previamente a tal estudo, faz-se preciso tecer algumas considerações

acerca dos princípios básicos do Federalismo contemporâneo, quais sejam, a autonomia dos entes federados e a subsidiariedade na prestação dos encargos públicos.

2.2 AUTONOMIA E SUBSIDIARIEDADE

Referidos princípios representam as características básicas do federalismo cooperativo, pois tratam não apenas do seu aspecto descentralizante (que também é mais democrático, pois tudo que vem para favorecer a idéia de descentralização de autoridade serve melhor à democracia), como também visam a uma maior eficiência na prestação dos encargos públicos atribuídos aos entes federados.

No tocante à autonomia, seu traço de maior relevo se dá pela questão financeira, já que só se poderá falar em autonomia real quando existem recursos suficientes e totalmente independentes de condicionamento, para que os entes federados possam executar suas atribuições, a discriminação de rendas se apresenta como elemento nuclear do federalismo.

Já o princípio da subsidiariedade visa a diminuir a intervenção direta da União, privilegiando a atuação dos entes regionais e locais para a solução dos encargos públicos, haja vista sua maior aproximação e familiaridade com as necessidades inerentes aos seus territórios, fator este que, em tese, representaria uma prestação de serviços mais eficiente e flexível.

No federalismo cooperativo, referido princípio assume especial importância, pois legitima não apenas a repartição de receitas para os entes subnacionais, como também atribui maiores encargos a tais entes, só devendo atuar o ente central (União), quando não haja nenhuma outra alternativa possível.

O problema surge quando a repartição de tais receitas se faz de forma padronizada e sem levar em consideração as inúmeras peculiaridades regionais, bem como as potencialidades econômicas locais, presumindo-se uma simetria entre os entes federados que simplesmente não existe, fato este que inevitavelmente resultaria numa discrepância entre os níveis de autonomia existentes, haja vista o caráter rígido das competências tributárias.

Dada a impossibilidade de modificação de tais competências, pelo menos de acordo com o entendimento da doutrina majoritária e em função da incapacidade das competências delegadas de cumprir com o alcance da esperada autonomia financeira, passaram os entes subnacionais não apenas a depender em maior escala do sistema de transferências intergovernamentais (que, a princípio, só deveria ser considerado como um elemento auxiliar para a redução das desigualdades regionais), como também a realizar práticas visando à maximização dos seus rendimentos, ou seja, passaram a procurar atrair investimentos por meio de condutas anti-concorrenciais entre seus pares, fato este que pode ser denominado de federalismo predatório.

2.3 FEDERALISMO PREDATÓRIO

A atividade predatória existente no federalismo brasileiro, a despeito do seu caráter inicial de solidariedade configurado no modelo cooperativo, se apresenta como realidade de difícil escapatória, haja vista a forma como se deu a repartição de encargos e de competências tributárias.

Não se verifica, no Brasil, a tendência já arraigada na cultura dos entes subnacionais existente nos EUA e, especialmente, na Alemanha, de uma atitude solidária regional em prol da nação. Aqui, em face do aspecto segregacionista que originou o modelo federativo, tem-se ainda um caráter centrífugo, de claras tendências autocráticas e centralizadoras, pelo qual cada ente procura o melhor para si, em detrimento dos outros.

Tal raciocínio individualista, no mundo das finanças públicas, onde as ações são interdependentes, é notoriamente prejudicial para o conjunto, se não a curto prazo, a médio e longo prazos, pois a "ação tendente a maximizar sua própria utilidade prejudica o contexto geral[2]".

A noção de predação tal qual aqui comentada remete ao direito concorrencial e à prática perpetrada pelos agentes econômicos privados, no sentido de garantir eventual posição dominante ou simplesmente aumentar arbitrariamente seus próprios lucros, ou seja, analogamente, os entes públicos atuam neste mesmo sentido, tendo como concorrentes os seus outros pares da

2 GOLDBERGH, Daniel; CONTI, José Maurício (org.) Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

federação, agindo de forma a garantir maiores dividendos para seus territórios em detrimento das práticas a serem realizadas para alcançar este objetivo.

Essa atitude remete não apenas a uma intenção deliberada de ação desleal, mas também se apresenta como um reflexo do modelo fiscal adotado, o qual termina por dar margem a tais práticas, seja por meios legais, seja através de ações ilegais.

Entender, portanto, a forma de repartição de receitas, notadamente as tributárias, se apresenta como um requisito básico para a compreensão das atitudes predatórias (anti-concorrenciais), dentro do modelo federalista adotado, e como o porquê do distanciamento do princípio cooperativo, anteriormente tido como pedra fundamental para a concretização da chamada solidariedade federal.

Neste contexto, inicialmente se faz preciso analisar os princípios norteadores do Sistema Tributário Nacional, notadamente aqueles mais influentes para o estudo da faceta fiscal do federalismo brasileiro, haja vista a necessária observância destes para uma tributação minimamente eficiente e que seja sinônimo de justiça fiscal, e não apenas de recordes de arrecadação.

3 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL (ART. 145 e ss.)

3.1 ALGUNS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS:

3.1.1 Legalidade; igualdade; capacidade contributiva e não-confisco

O estudo dos princípios constitucionais tributários se apresenta como um capítulo à parte no texto constitucional, pois estes representam uma especialização de outros princípios já previstos no próprio texto magno, mas direcionados especificamente para este ramo do direito.

Não se pode falar em princípio tributário sem citar, por exemplo, o princípio da legalidade, da igualdade, da capacidade contributiva, da anterioridade, do não-confisco, dentre inúmeros outros, previstos expressa ou implicitamente na Constituição.

No tocante ao princípio da legalidade tributária, este se apresenta

como um requisito básico para qualquer Estado Democrático de Direito, pois trata da segurança jurídica esperada para o ordenamento no tocante à atividade fiscal. É por meio do citado princípio que se veda a instituição, majoração ou concessão de benefícios de qualquer exação por meio de outra figura que não a lei; bem como se apresenta como requisito essencial para a definição de toda a regra matriz de incidência dos tributos, ou seja, todos os seus elementos hão de estar previstos em lei, não se admitindo previsão em instrumento normativo distinto ou por meio de analogia.

A importância do princípio da capacidade contributiva se dá, no chamado "Estado Tributário" em que vivemos, por ele ser o principal instrumento para o alcance da justiça fiscal, que visa à tributação isonômica de todos os contribuintes de acordo com a sua capacidade para suportar as exações. Neste contexto, é possível constatar uma íntima relação de tal princípio com o da isonomia e o do não-confisco, dado que a capacidade contributiva do contribuinte só pode passar a ser medida quando sua capacidade econômica ultrapassar o mínimo necessário para uma existência digna (ideal este também preconizado na nossa Carta Magna), pois do contrário se estaria literalmente retirando do contribuinte algo que, como Estado Social (tal qual o brasileiro) se estaria obrigado a devolver na forma de serviços públicos, o que além de ser uma contradição, apresentaria o risco de não ser cumprido com a devida exatidão.

Importante lição sobre tal questão traz o professor Klaus Tipke[3], o qual afirma que "a justiça fiscal é o valor supremo do Estado de Direito dependente de impostos e, ao mesmo tempo, o valor supremo da comunidade de contribuintes". Tal reflexão demanda, portanto, que o Sistema Tributário Nacional não seja vocacionado meramente para a arrecadação compulsória de tributos, tal qual disposto no artigo 3º do CTN, ao realizar a clássica definição do que seja um tributo, mas também para que, com a arrecadação realizada, exista uma finalidade contraprestacional (vinculada ou não vinculada), que, se não puder ser eficazmente atingida através da tributação, se estabeleçam parâmetros isencionais para evitar a invasão desnecessária no patrimônio do contribuinte (fato este que, na prática, des-

3 TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** São Paulo: Malheiros, 2002. p. 18.

considera totalmente sua capacidade econômico-contributiva, invadindo o mínimo existencial preconizado pelo citado autor).

Uma das formas de se evitar tal prática se dá por meio da instituição de imposições fiscais negativas, notadamente denominadas pela Carta Magna de limitações constitucionais ao poder de tributar, as quais têm em vista evitar a invasão confiscatória no patrimônio dos contribuintes, tal qual preconizada por Tipke, como também buscam um incremento das atividades econômicas beneficiadas por tais limitações.

3.2 LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR (ART. 150, 151):

3.2.1 Imunidade; não-incidência; isenção

As limitações ao poder de tributar se apresentam como proibições expressas ou implícitas, previstas no texto constitucional, acerca da impossibilidade de imposições fiscais. Em determinados casos, tais impossibilidades são encontradas de forma específica, tal qual a imunidade de petróleo e derivados (art. 155, X, "b"), em outros ela se verifica de alcance mais genérico, porém, em se tratando de uma limitação, trata-se de uma competência tributária negativa, ou seja, naquelas determinadas atividades o Estado simplesmente não pode sequer cogitar a imposição de exações.

Não é o mesmo que ocorre com a não-incidência, pois, nesta, além de sequer existir qualquer vedação de tributação, também não há previsão para a imposição de tributos, ou seja, é uma área que se encontra, simplesmente, no limbo jurídico.

A isenção se apresenta como uma vedação *a posteriori* à tributação, pois, apesar de inicialmente prevista, tem-se uma lei posterior que reduz a zero a alíquota incidente, ou simplesmente se suspende a cobrança do tributo, fatos esses comumente utilizados como recurso para a atração de agentes econômicos privados, no intuito da diminuição com os custos fiscais e que servem, também, para acirrar ainda mais a guerra fiscal entre os entes federados, haja vista tal prática, quando realizada sem o acordo de todos (como se dá com o ICMS, que é feita por meio de convênios), servir

tão somente para garantir benesses temporárias e que só existirão enquanto durarem tais favores fiscais.

A utilização desmedida de tais favores fiscais, quando realizada de forma generalizada, visando à maximização da arrecadação indireta (por meio do aumento da atividade produtiva no território, crescimento do número de empregos, etc.), além de não possuir nenhuma garantia da atração perene de agentes econômicos privados, se transforma num benefício padronizado e quase que pressuposto para a instalação de tais agentes, fato este que repercute na perda de arrecadação fiscal de todos os entes federados e, concomitantemente, na diminuição da qualidade da prestação dos encargos públicos, que não passam a contar com esses novos contribuintes para o auxílio nas despesas totais da localidade, mas que necessariamente usufruem dos serviços postos à disposição pelo ente público, tais como a rede de saneamento básico, estradas pavimentadas, iluminação e segurança públicas.

A importância, já preconizada, da tributação, portanto, como fonte prioritária de arrecadação de receitas, passa a ser fragilizada, fato este que resulta em importantes e negativas conseqüências para o ente público, haja vista a perda de volume para investimentos e recuperação dos aspectos negativos decorrentes da instalação de agentes privados sem a devida contraprestação fiscal, conforme há de se verificar pela análise das principais características dos impostos dos três entes federativos.

4 TRIBUTOS EM ESPÉCIE

A discriminação de receitas tributárias previstas na Carta Magna tem início no seu artigo 145, no qual começa o capítulo relativo ao Sistema Tributário Nacional, pelo qual estabelece a competência para os três entes da Federação para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Tal repartição, todavia, não é exaustiva; pois, segundo as diversas classificações existentes acerca do número de tributos, pode-se reduzi-la apenas a dois, com base na teoria da vinculação de Geraldo Ataliba, ou até cinco, ao se ampliar o rol de exações com os empréstimos compulsórios e o pedágio.

Todavia, o que se procura, neste momento, é apenas a análise sumária

dos impostos de competência dos entes federados, pois, além de serem eles os maiores garantidores de receitas derivadas, servirão de base à discussão, também, das transferências intergovernamentais.

4.1 COMPETÊNCIA DA UNIÃO (ART. 153)

No tocante à União, sua competência relativa à instituição de impostos abrange uma ampla gama destes, pois poderá estabelecer exações sobre a importação de produtos estrangeiros (II); sobre a exportação de produtos (IE); sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); sobre operações financeiras (IOF); propriedade territorial rural (ITR), bem como, sobre grandes fortunas, este dependente de lei complementar.

Alguns destes impostos são tidos como reguladores de mercado, com finalidades extrafiscais, pelo que não se submetem ao princípio da anterioridade e da capacidade contributiva, sendo o II, IE, IPI e IOF, ou seja, poderão ter suas alíquotas alteradas a critério do Poder Executivo, sem a necessidade de tais alterações tomarem efeito apenas no exercício fiscal subseqüente, como também não se submetem ao princípio da capacidade contributivo, o qual abrange exclusivamente os impostos com finalidade unicamente arrecadatória (fiscal).

Dentre tais impostos, os de estudo mais relevante, para a temática em espeque são o IR e o IPI, pois, além de figurarem como fonte das receitas a serem transferidas para os outros entes da Federação (transferências intergovernamentais), também representam uma alta fonte de arrecadação para a União.

No tocante ao imposto de renda, a Constituição apenas traça seus princípios informadores, quais sejam a generalidade, universalidade e progressividade. Os dois primeiros são relativos à capacidade contributiva, pois, enquanto o da universalidade remete a que toda manifestação de capacidade econômico-contributiva seja tributada, o da generalidade tem um caráter mais subjetivo, pessoal, pois condiciona a tributação sobre a manifestação de capacidade econômico-contributiva do contribuinte em si. A progressividade se refere às alíquotas variáveis em função da média

de arrecadação, que se iniciam na faixa de isenção, pois quem revelar maior capacidade contributiva fica obrigado a se submeter a um valor de até 27,5% de alíquota.

Já o IPI se caracteriza pela seletividade e não cumulatividade, pois, por se tratar de um imposto sobre o consumo, sua incidência deve variar de acordo com o grau de essencialidade da mercadoria (seletividade) e, por passar por vários agentes econômicos, até o consumidor final (contribuinte de fato), terá o mesmo tratamento dado ao ICMS, que é a possibilidade de creditamento dos valores pagos nas operações anteriores com as posteriores, para, desta forma, evitar a incidência em cascata.

4.1.1 Competência residual (art. 154)

Compete ainda à União instituir impostos extraordinários, nos termos do art. 154, em matéria de competência tributária residual. Tal possibilidade, em face da repartição rígida de competências tributárias previstas na CF, que não leva em consideração as peculiaridades locais de cada ente federativo (que deixam de explorar a tempo e plenamente o seu potencial tributável), representa uma válvula de escape para a União, pois esta não se encontrará tão engessada quanto os entes federados, sendo tal fato uma característica básica do modelo centrípeto do atual Pacto Federal. Aliás, conforme afirma Rogério Leite Lobo[4]:

> O simples fato de os demais entes federativos não terem sido aquinhoados com algum nível de competência residual, através da qual pudessem mitigar os efeitos da discriminação rígida de rendas da Constituição, já consolida tal tendência centralizadora.

Ressalte-se, todavia, que, a despeito de tal possibilidade, a União não costuma exercer tal competência, preferindo substituí-la pela criação de contribuições, haja vista estas não terem a obrigatoriedade de repartição dos valores auferidos com os Estados e Municípios, ou seja, o lucro seria concentrado totalmente nos cofres federais.

4 LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

4.2 COMPETÊNCIA DOS ESTADOS (ART. 155)

Aos Estados foi conferida a competência para instituição de impostos relativos a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD) e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), sendo o ICMS aquele de maior volume de arrecadação, bem como o de mais complicado cálculo, por se tratar de um imposto estadual com abrangência e inter-relação nacional, o que lhe confere ainda uma maior capacidade para a ocorrência de conflitos federativos entre os Estados.

Trata-se de um imposto sobre o consumo, em que o repasse da exação é feito de forma que o contribuinte de fato seja o consumidor, e não o comerciante, razão por que deve, ser não-cumulativo, para evitar a tributação em cascata, bem como ter alíquotas variáveis a depender da essencialidade do produto ou serviço. Por se tratar de um imposto de abrangência e influência nacional, tem suas alíquotas máximas e mínimas fixadas pelo Senado Federal, de modo que qualquer isenção a ser praticada terá de obedecer à Convênio firmado entre todos os Estados, sob pena de recrudescer uma já existente guerra fiscal que, se não é realizada às claras, com isenções, se faz por meio de empréstimos disfarçados, subsídios, diferimentos, ou seja, compensações fiscais indiretas que visam a atenuar a carga tributária incidente sobre os futuros beneficiários.

4.3 COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS (ART. 156)

No tocante aos Municípios, a estes foi conferida a competência para instituir impostos sobre serviços (ISS), sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI) e sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Foi garantida ainda, aos municípios a receita advinda do ITR, imposto de competência da União, mas totalmente fiscalizado e cobrado pelos Municípios teria toda sua receita revertida para eles, e não para os cofres federais.

Assim como os Estados, os Municípios foram "agraciados" com uma competência tributária rígida, imposta verticalmente e sem preconizar as peculiaridades e potencialidades econômicas locais, o que resulta, assim como no caso dos

Estados, numa tentativa de obtenção de receitas de forma indireta, através da atração de agentes econômicos privados, por meio de subsídios indiretos.

Tal fato se dá em decorrência da hipossuficiência da maior parte dos Municípios brasileiros de ter uma infra-estrutura adequada ou sequer um setor de serviços minimamente desenvolvido, para que a arrecadação do ISS seja capaz de representar um dividendo de quantia considerável (algo que em regra só existe nas capitais), o que termina por sobrecarregar o único imposto economicamente viável, que é o IPTU e ampliar, de maneira considerável, a dependência das transferências intergovernamentais pela União, as quais não dependem para a sua viabilização da comprovação de um esforço fiscal de arrecadação próprio (que é politicamente ruim para como eleitorado).

Os Municípios, "ao contrário da União, são hipossuficientes no que diz respeito à sua arrecadação própria, ou seja, quanto as fontes de arrecadação tributária, o que é compensado com sua participação constante no produto geral da arrecadação[5]".

Neste contexto, em face da crescente dependência do repasse de verbas federais aos Municípios, impõe analisar, neste momento, a forma como são realizadas tais transferências, haja vista serem estas as principais inviabilizadoras da autonomia financeira estadual e, especialmente, municipal, resultando, desta feita, numa maior centralização de poderes junto ao governo central, que culmina numa Federação desigual, de entes subordinados e anticooperativa.

5 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS (art. 157 a 162)

5.1 A REPARTIÇÃO PELO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO: SISTEMA MISTO

A repartição de receitas realizada pela Constituição representa o elemento mais marcante do perfil federalista adotado pelo Estado brasileiro, pois, ainda que visando à autonomia dos entes federados, o aumento na arrecadação destes através das transferências intergovernamentais representa uma dependência indireta de recursos estranhos a sua fonte própria de

5 DI PIETRO, Juliano; CONTI, José Maurício. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

arrecadação, fato este que em nada contribui para a autonomia dos entes e, até mesmo, para o modelo cooperativo idealizado.

Deve-se ter em vista que a autonomia buscada no federalismo cooperativo é a efetiva, que representa não apenas a capacidade de fixar o perfil dos próprios gastos (inerente ao poder de auto-administração), mas também o próprio custeio destes, fato este que, no Brasil, a cada ano se esvai com a ampliação da transferência de recursos federais.

No modelo de discriminação de rendas adotado, a Constituição se vale de um sistema misto, em que as receitas são oriundas não apenas de tributos próprios (discriminação horizontal, ou pela fonte), mas também é realizada pelo sistema vertical, também denominada de repartição do produto da arrecadação, no qual existe a transferência de parcela da arrecadação de outros tributos de competência alheia (da União o IR e o IPI e dos Estados o ICMS e o IPVA), ou seja, os Estados são beneficiados pela arrecadação da União e os Municípios pela arrecadação da União e dos Estados.

Tal fato assume relevância no contexto de um federalismo predatório pela razão de que, dada a garantia dos repasses federais, os entes federados passam a se valer de benesses fiscais de seus próprios tributos, como moeda de troca para a atração de investimentos privados, resultando daí numa atitude de predação generalizada denominada guerra fiscal.

As transferências intergovernamentais, todavia, não são todas automáticas, ou incondicionadas, subdividindo-se, desta feita, em transferências voluntárias, existe discricionariedade sobre o repasse, em transferências automáticas, tal repasse deve ser feito por ocasião do recebimento dos recursos e na repartição por fundos, uma porcentagem dos recursos arrecadados com os impostos são enviadas para um fundo que, por sua vez, estabelece determinadas condições para o repasse.

A grande problemática de tal sistemática se dá pelo fato que tais transferências, em vez de funcionarem apenas como instrumentos mitigadores das desigualdades regionais, bem como dos rigores de uma repartição rígida de competências, culminaram por se transformar, em determinados casos, no principal instrumento viabilizador dos entes federados.

O critério para repartição de tais receitas se encontra discriminado

nos artigos 157 e seguintes da Carta Magna, discriminados de acordo com a tabela que vem abaixo[6]:

DISTRIBUIÇÃO PELO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO - REPARTIÇÃO VERTICAL	
TRANSFERÊNCIAS DIRETAS	**TRANSFERÊNCIAS INDIRETAS**
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	**ESTADOS E DISTRITO FEDERAL**
IRPF do art. 157, I = 100%	FPE = 20% (IR e IPI, art. 159, I, "a")
Imp. Inom., art. 157, II = 20%	3% de IR e IPI para programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste
IPI exp., art. 159, II = 10%	
IOF Ouro, art. 153, §5º, I = 30%	
CIDE petrol., art. 159, III = 29%	
TRANSFERÊNCIAS INDIRETAS	**TRANSFERÊNCIAS INDIRETAS**
MUNICÍPIOS	**MUNICÍPIOS**
IRPF do art. 158, I = 100%	FPM = 22,5% (art. 159, I, "b")
ITR do art. 158, II = 100%	3% de IR e IPI para programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste
IPVA do art. 158, III = 50%	
ICMS do art. 158, IV = 25%	
IPI exp. Do art. 159, §3º = 2,5%	
IOF Ouro do art. 153, §5º, II = 70%	
CIDE Petrol. Do art. 159, §4º = 25% dos 29%	

Referidos repasses, conforme é possível verificar são intensamente concentrados no menor ente da Federação, pelo fato de o já citado princípio da subsidiariedade preconizar como melhor modelo de descentralização aquele em que os encargos públicos ficam mais próximos do local de sua realização, porém, tal fato antes de representar uma tentativa de coibir o aumento das de-

6 Fonte: LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 123.

sigualdades regionais, representa não apenas a fragilidade da repartição de competências tributárias, em face da incapacidade de auto-sustento de tais entes federados, como também a crescente dependência financeira que eles passam a ter, especialmente, da União.

Ressalte-se, ainda, que o aumento das receitas dos entes federados não significa, necessariamente, aumento da autonomia, visto que esta se faz com receitas intangíveis e incondicionadas, o que de fato não ocorre (devido ao disposto no art. 160, § único da CF). Na prática, a tendência verificada na Federação brasileira é o oposto do que se dá em modelos semelhantes do exterior, os quais passaram a reduzir o repasse dos chamados *grants in aids* objetivando, justamente, reduzir a dependência dos entes periféricos.

Tal fato foi claramente descrito por Rogério Leite Lobo, que sobre tal questão assim se posicionou[7]:

> Outros Estados federais vêm enfrentando crises similares à que acomete a Federação brasileira, com a adoção de políticas que efetivamente dêem solução à demanda por serviços públicos mais ágeis e próximos dos cidadãos, descentralizando a execução das funções administrativas para os governos locais, sempre que estes possam cumprir de maneira mais eficaz e diligente. Para dar sustentação a tais políticas percebe-se, nesses países – especialmente nos EUA e na Alemanha – **uma clara tendência ao fortalecimento da autonomia financeira e tributária dos entes subnacionais**. Viu-se, entretanto, enquanto alhures o fortalecimento da autonomia financeira dos governos locais vem sendo estimulado e propiciado através de uma maior liberdade para que estes busquem bases econômicas próprias para os tributos de sua competência impositiva [...], **o Brasil pós-Constituição de 1988 parece estar optando por solução diametralmente oposta.** (grifos estranhos)

A preocupação, com efeito, é de total procedência. A utilização exacerbada de transferências de receitas por meio da repartição vertical (denominada, em inglês, de *grants in aids)*, enquanto no exterior se verifica paulatinamente substituída pela efetiva autonomia dos governos locais, tanto que já foi constatado que

7 LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 190.

ela alimenta o círculo-vicioso formado pela acomodação do exercício fiscal dos entes beneficiados e da sua situação de dependência em face do fornecedor de tais receitas, no Brasil só tende a aumentar, conforme se verificará a seguir.

O que se percebe no Brasil, com base nos dados coletados é um constante aumento dos repasses, sejam estes voluntários ou não, senão vejamos[8]:

TRANSFERÊNCIAS TOTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS: Brasil e UF´s

Inclui transferências federais tributárias (FPE, FPEx, Fundef Federal e Seguro ICMS) e voluntárias (LC101 e SUS) destinadas aos estados.

UNIDADE: % do PIB

PERÍODO: Anual (1997 até 2001)

Fontes Primárias: STN, CONFAZ, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE.

Elaboração: AFE/BNDES.

	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	1,84	2,04	2,04	2,13	2,28
N+NE+CO	5,31	5,68	5,51	5,70	6,30
S+SE	0,76	0,87	0,94	1,00	1,01

Tais repasses, a despeito do seu crescente aumento, não se verificam totalmente incólumes a condicionamentos e obstáculos para sua transferência, pois o constituinte soube criar uma cláusula bastante discreta, porém malevolamente eficiente, para impedir tais transferências, consubstanciada no artigo 160, § único, incisos I e II, os quais estabelecem condicionamentos para os repasses verticais.

Neste contexto, os encargos assumidos pelos entes federados passam a assumir um peso maior no balanço financeiro final, fato este que repercute na qualidade dos serviços e na própria autonomia dos entes, pois, além de não possuírem uma arrecadação própria suficiente para custear o seu passivo, passam a depender de receitas cujo repasse não se verifica totalmente incondicionado, fato este que enseja insegurança jurídica, dependência externa (da União, especialmente) e perda de eficiência, ou seja, um total contra-senso se levarmos em consideração os objetivos do federalismo cooperativo.

Um efeito claro disso se apresenta no porcentual de receita disponível

8 Fonte: Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em 19 jul. 2006.

para os entes federados, pois, se levarmos em consideração a repartição em tese das receitas, os Municípios é que teriam o maior volume disponível para investimentos, não sendo esta a realidade efetivamente verificável se não, vejamos[9]:

BANCO FEDERATIVO BNDES **Atualização: 14/2/2003**

TERMÔMETRO DA DESCENTRALIZAÇÃO (ANUALIZADO) -1995/2003
INCLUI TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
Distribuição da Receita Disponível e Arrecadada Últimos 12 meses.
Fontes: Receita Federal, STN, MPAS, CEF, CONFAZ, Secretarias Estaduais de Fazenda e BACEN.
Elaboração: DEPEC/BNDES.
Obs.: Receita Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias concedidas pela União
Receita Tributária Disponível = Arrecadação Própria +/- Transferências Constitucionais.

RECEITA DISPONÍVEL AMPLIADA				RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL (inclusive arrecadação municipal)			
TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
ANO: 2002							
JAN.100,00%	58,69%	25,83%	15,48%	100,00%	62,74%	24,36%	12,90%
FEV.100,00%	58,42%	25,85%	15,74%	100,00%	62,64%	24,35%	13,00%
MAR.100,00%	58,74%	25,72%	15,54%	100,00%	62,68%	24,29%	13,04%
ABR.100,00%	58,51%	25,66%	15,83%	100,00%	62,73%	24,22%	13,05%
MAI.100,00%	58,27%	25,68%	16,05%	100,00%	62,68%	24,23%	13,09%
JUN.100,00%	58,81%	25,50%	15,69%	100,00%	62,78%	24,16%	13,06%
JUL.100,00%	58,96%	25,39%	15,65%	100,00%	62,94%	24,02%	13,03%
AGO.100,00%	59,20%	25,32%	15,48%	100,00%	62,95%	24,02%	13,03%
SET.100,00%	59,87%	24,95%	15,18%	100,00%	63,34%	23,76%	12,89%
OUT.100,00%	59,30%	25,13%	15,57%	100,00%	63,20%	23,82%	12,98%
NOV.100,00%	59,35%	25,10%	15,55%	100,00%	63,19%	23,82%	12,99%
DEZ.100,00%	59,67%	24,87%	15,46%	100,00%	63,35%	23,70%	12,94%
ANO: 2003							
JAN.100,00%	59,29%	25,06%	15,64%	100,00%	63,19%	23,83%	12,98%
FEV.100,00%	59,37%	25,06%	15,57%	100,00%	63,27%	23,81%	12,91%
MAR.100,00%	59,34%	25,12%	15,53%	100,00%	63,25%	23,85%	12,90%
ABR.100,00%	59,76%	24,96%	15,27%	100,00%	63,46%	23,72%	12,82%
MAI.100,00%	59,89%	24,87%	15,24%	100,00%	63,59%	23,62%	12,80%
JUN.100,00%	59,83%	24,91%	15,26%	100,00%	63,56%	23,63%	12,82%
JUL.100,00%	59,92%	24,83%	15,25%	100,00%	63,64%	23,58%	12,78%
AGO.100,00%	59,61%	24,91%	15,48%	100,00%	63,54%	23,61%	12,85%
SET.100,00%	59,15%	25,09%	15,75%	100,00%	63,36%	23,73%	12,92%
OUT.100,00%	60,04%	24,71%	15,25%	100,00%	63,73%	23,51%	12,76%
NOV.100,00%	60,34%	24,53%	15,13%	100,00%	64,01%	23,33%	12,67%
DEZ.100,00%	60,19%	24,62%	15,19%	100,00%	64,12%	23,26%	12,62%

Constata-se, pelos valores do biênio 2002/2003, que a União, apesar de ser a principal responsável pelos repasses, é que detém o maior volume de recei-

9 Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.

ta disponível, fato este inversamente proporcional à realidade dos Municípios, haja vista os inúmeros encargos acometidos a estes e os condicionamentos das transferências, que repercutem diretamente na Receita Disponível Ampliada.

Doravante, o comprometimento das receitas de tais entes apenas incentiva a centralização da Federação naquele ente que se apresenta com maiores disponibilidades financeiras (União), por ser o único capaz de assumir a dianteira em face de sua própria autonomia e da dependência de terceiros pelo seu capital disponível.

6 O PACTO PENDULAR: O ATUAL MODELO CENTRALIZADOR DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O estudo do aspecto fiscal do federalismo, como forma preliminar de análise do sistema de repartição de competências tributárias e transferências intergovernamentais, se faz necessário à contextualização da atual conformação do modelo de repartição e transferência de receitas, bem como à caracterização do próprio Pacto Federativo que se possui na prática, pois, conforme verificado nas análises realizadas previamente, existe clara distorção dos seus objetivos precípuos, configurados no artigo 3º da Carta Magna.

É possível constatar, doravante, que o modelo federalista adotado se apresenta não especificamente como um fim a ser atingido, mas como um instrumento para o alcance dos objetivos máximos da República, o que, nesse contexto, se verificam distanciados em função das práticas predatórias realizadas pelos entes federados resultantes do modelo rígido de repartição de receitas e da sua incapacidade de auto-sustento (autonomia financeira), senão com a ajuda das transferências de verbas federais.

Referidas transferências, que na teoria deveriam servir como mero instrumento para a redução das desigualdades regionais (haja vista a repartição de competências tributárias não levar em consideração as peculiaridades e potencialidades locais, tratando de forma igual estados e municípios totalmente desiguais), passaram a assumir o papel central das receitas de determinados entes federados, o que não apenas resultou numa redução do esforço fiscal de sua arrecadação própria, como também na já citada prática predatória e na dependência de tais recursos.

Ocorre que ditas transferências, por força do artigo 161, § único, da CF, não se verificam totalmente incondicionadas; pelo contrário, podem ser restringidas se não cumprirem determinados requisitos dispostos no citado artigo, fato este que enfraquece ainda mais a autonomia dos entes parciais em favorecimento ao ente central, o qual, até mesmo pela evolução histórica do modelo federalista brasileiro, sempre teve uma vocação centrípeta e autocrática.

O modelo centralista se verifica não apenas pela dependência econômica existente, mas também pela forma como as competências se verificam repartidas, no que só a União detém competência residual para instituir impostos (art. 154), bem como as contribuições que possa criar não se verificam repartíveis com os outros entes da federação, fato este ensejador de um maior volume de receita tributária disponível.

Tendo em vista que a repartição de competências, no âmbito fiscal, se apresenta como a principal característica de um Estado Federal, visto que será a partir de tais competências que se poderá verificar a autonomia, grau de descentralização e eficácia na realização dos encargos públicos (em face do princípio da subsidiariedade), no Brasil, o modelo adotado foi influenciado desde sua origem pela manutenção do poder central, haja vista o caráter desagregador do pacto federativo firmado no início da República (que antes era um Estado unitário), o que resultou em sístoles e diástoles ao longo das diversas constituições, cada qual preconizando um modelo centrípeto ou centrífugo, o que findou, na Carta Magna de 88, num pretenso federalismo cooperativo, visando a realização de políticas públicas conjuntas e de compensação das disparidades regionais, mas que, na prática, reforçou a competitividade, especialmente entre os Estados.

A centralização da Federação, portanto, novamente surge como realidade incontestável, seja pelas competências privativas e exclusivas conferidas à União, seja pela repartição de encargos que sobrecarregou as esferas subnacionais sem o competente respaldo financeiro necessário para garantir o adimplemento de tais atribuições, fato este claramente constatável pelas suas receitas tributárias disponíveis e pela receita disponível ampliada (tabela acima).

Tendo em vista que, no mundo das finanças públicas, todas as ações são interdependentes, a utilidade destas se verifica afetada pelas decisões tomadas pelos outros agentes (União, Estados e Municípios), doravante, qualquer tentativa de

maximização da eficiência própria termina por arriscar o contexto geral.

As decisões macroeconômicas devem ser realizadas de modo a serem Pareto eficientes, sob pena de condicionarem sua ampliação na arrecadação, na direta diminuição da arrecadação de outros entes federados, o que só pode ser feito através de uma reformulação do modelo federativo adotado, fato este que demanda uma redistribuição de competências tributárias tendo em vista os princípios da suficiência (receitas capazes de custear os encargos), adaptabilidade (tributos com base de incidência variáveis de acordo com a dinâmica econômica local) e eficiência (competência no gerenciamento dos recursos).

Há de se ter em vista, por fim, que "a permanência da ordem constitucional não pressupõe a intangibilidade do seu texto[10]", logo, "o princípio federativo não pode ser invocado como forma de obstruir o aperfeiçoamento do sistema tributário e da distribuição de encargos públicos[11]", posto que se submete aos objetivos fundamentais da República insculpidos no artigo 3º da Carta Magna, dentre os quais, o do desenvolvimento nacional (Inciso II) e a redução das desigualdades sociais e regionais (Inciso III).

7 CONCLUSÃO

O aspecto fiscal do Pacto Federativo não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para o alcance dos objetivos fundamentais da República.

A forma rígida de repartição de competências, apesar de preconizar a segurança jurídica, não foi feita com base nas potencialidades econômicas locais e nas peculiaridades inerentes aos entes federados, que não poderiam nunca ser tratados de forma totalmente simétrica.

A utilização gradativa das transferências intergovernamentais, como forma de diminuir o impacto da repartição rígida de competências, bem como as desigualdades regionais, passou de instrumento subsidiário a principal fonte de receita dos entes federados.

Em face da aparente garantia de tais receitas, foi potencializada a prática

10 GAMA, Evandro Costa; CONTI, José Maurício (org.). A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004. p. 137.

11 Idem.

predatória com base em benesses fiscais dos tributos de competência própria, como o ICMS, ISS e IPTU.

As transferências intergovernamentais, todavia, por força do art. 160, § único da CF, são condicionadas, o que repercute na dependência ao ente central, favorecendo um modelo de pacto federativo centralista, caracterizado, também, pela exclusividade detida pela União para instituir impostos não previstos expressamente no texto magno.

A repartição de competências, especialmente no âmbito fiscal, repercute diretamente no grau de autonomia dos entes federados, sendo, desta maneira, importante instrumento viabilizador do federalismo cooperativo, desde que realizada tendo com vistas a distintas facetas das regiões brasileiras, de forma a potencializar a arrecadação com base nas peculiaridades econômicas regionais.

A repartição rígida e simétrica favoreceu a centralização e a perda de autonomia, bem como a prática de ações predatórias tendentes a maximizar a arrecadação local em detrimento do contexto geral da nação.

As decisões macroeconômicas, por serem interdependentes, devem ser feitas de modo a respeitar o modelo cooperativo idealizado, fato este que demanda, também, uma reformulação das competências tributárias, co fulcro nos princípios implícitos da suficiência, adaptabilidade e eficiência.

O princípio federativo deve se apresentar como um instrumento para o alcance do desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades sociais e regionais, logo, se a forma existente se apresentar como um empecilho para tal mister, imperiosa e constitucional será a sua reformulação nos aspecto necessários para a concretização de tais objetivos constitucionalmente consagrados.

REFERÊNCIAS

BARON MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** [S. 1.]:[S.e.], [S.d].

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Sistema Tributário Nacional. Ministério da previdência e assistência social; et al. **Termômetro da descentralização (atualizado) -1995/2003** [online]. Disponível em:<http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.

BRASIL. Sistema Tributário Nacional. Conselho Nacional de Política Fazendária; Secretarias Estaduais de Fazenda et al. **Transferências totais da União para os Estados: Brasil e UF´s.** [online]. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

DI PIETRO, Juliano; Conti, José Maurício. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

GAMA, Evandro Costa; CONTI, José Maurício (Org.). A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

GOLDBERGH, Daniel; CONTIi, José Maurício (Org.) Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

MONTESQUIEU, Barão. **O espírito das leis.** [online]. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/O_Esp%C3%ADrito_das_Leis#Terceira_Parte>. Acesso em: 21 jul. 2006.

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