



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA – PUC/SP

**COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E
EXTENSÃO – COGEAE**

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

EMILY LEAL RAUL DA COSTA

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO, DESIGUALDADES REGIONAIS E A CRISE
FINANCEIRA**

São Paulo

2015

EMILY LEAL RAUL DA COSTA

FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO, DESIGUALDADES REGIONAIS E A CRISE
FINANCEIRA

Monografia apresentada à Coordenadoria
Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e
Extensão da Pontifícia Universidade Católica,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Pós-Graduação em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. Luis Eduardo Patrone
Regules

São Paulo
2015

Dedico este trabalho a Deus, pela força dada em todos os momentos, à minha mãe, pelo apoio e paciência, e aos colegas que me incentivaram ao estudo do Direito Constitucional e do Direito Tributário.

“Nossa vida em sociedade só é possível mediante auto-limitações dos indivíduos e dos entes coletivos, com concessões recíprocas nas mais diversas esferas do comportamento humano.”

Miguel Reale

SUMÁRIO

RESUMO	7
INTRODUÇÃO	8
1. ESTADO FEDERATIVO	10
1.1. Federalismo cooperativo e a repartição de receitas tributárias	13
1.2. Sistema de repartição de competências	17
1.3. Evolução do Federalismo no Brasil e as principais mudanças trazidas pelo Pacto Federativo de 1988.....	19
2. OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO	22
2.1. Fundos de Participação.....	22
2.1.1. Municípios no Estado Federativo	22
2.1.1.1. Fundo de Participação dos Municípios	24
2.1.2. Estados-membros, Distrito Federal e Territórios no Estado Federativo ..	25
2.1.2.1 Fundo de Participação dos Estados.....	28
2.1.2.2. A Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013, e as alterações das regras de distribuição do Fundo de Participação dos Estados	33
2.2. Consórcios Públicos	34
3. CRISE FINANCEIRA DO ESTADO FEDERATIVO	38
3.1. Guerra fiscal	39
3.1.1. Conflitos entre os Municípios.....	44
3.1.2. Conflitos entre os Estados-membros.....	47
3.2. A atuação do Poder Judiciário no controle da guerra fiscal	51

4. ALTERNATIVAS AO FEDERALISMO COOPERATIVO	56
4.1. Federalismo assimétrico e federalismo neodualista.....	57
4.2. Imposto sobre o valor agregado (IVA)	60
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

RESUMO

O federalismo cooperativo implantado no Brasil busca a igualdade entre os entes federativos, bem como a homogeneização dos serviços públicos prestados. Como principais instrumentos da aplicação do federalismo cooperativo no País destacam-se os fundos de participação e os consórcios públicos. Todavia, diante da busca dos interesses individuais dos entes federativos, o federalismo cooperativo passa por uma crise institucional, denominada de guerra fiscal. Nesse contexto, o trabalho abordará os principais problemas decorrentes da guerra fiscal, bem como algumas sugestões de possíveis soluções para minimizá-los, quais sejam o federalismo assimétrico, o federalismo neodualista, bem como a implantação do Imposto sobre o Valor Agregado – “IVA”.

INTRODUÇÃO

O Estado Federativo é composto por Estados unitários descentralizados, garantida a autonomia aos entes federados e visando uma estabilidade institucional.

Nesse íterim, o federalismo no Brasil possui características próprias, especialmente considerando a dificuldade de se construir uma unidade homogênea, em virtude das diversidades decorrentes de um território extenso.

Visando atingir referida homogeneidade, a Constituição Federal de 1988 conferiu maior autonomia aos entes da federação e, em busca de um maior equilíbrio, estabeleceu o federalismo cooperativo.

A principal característica desse novo modelo de federalismo instituído em 1988 é a busca pela uniformização da qualidade dos serviços estaduais e municipais. Com esse novo sistema surge a repartição de receitas tributárias, de modo que os Municípios e Estados com menos capacidade de arrecadação poderão gozar de um nível adequado na qualidade de seus serviços públicos.

Todavia, em virtude da busca de interesses individuais de cada um dos entes da federação, no cenário atual, o País passa por uma fragilização do federalismo cooperativo – a chamada guerra fiscal.

Com a guerra fiscal surge uma competitividade acirrada entre os entes federativos, que incorre em uma deturpação do interesse do desenvolvimento da nação, para a perseguição de interesses individuais.

Nesse contexto, inicialmente, o presente estudo abordará as principais características do federalismo e a sua implementação do Brasil.

Dentro dessa linha, serão esmiuçadas as previsões constitucionais que permitem a instituição do federalismo cooperativo no País, dentre elas os fundos de participação e os consórcios públicos.

Ademais, será apresentado um retrospecto da chamada “guerra fiscal”, os principais conflitos dela decorrentes, bem como a atual

participação do Poder Judiciário na tentativa de controlar os efeitos inerentes à guerra entre os entes federativos.

Por fim, serão apresentadas algumas das alternativas atuais ao atual sistema federativo implementado no País, quais sejam: federalismo assimétrico, federalismo neodualista, bem como a implementação do Imposto sobre o Valor Agregado – “IVA”.

1. ESTADO FEDERATIVO

O Estado Federal consiste de um Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados-membros, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal. Em outras palavras, resume-se em uma forma de Estado caracterizada pela existência de duas ou mais ordens jurídicas que incidem simultaneamente sobre o mesmo território sem que se possa falar em hierarquia entre elas, mas em campos diferentes de atuação.

Em outras palavras, o Estado Federativo é composto por Estados unitários descentralizados, garantida a autonomia aos entes federados e visando uma estabilidade institucional.

Nesse contexto, José Afonso da Silva destaca as principais características do Estado Federativo, apontando as diferenças essenciais com relação à forma unitária de Estado:

“O modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito de forma de Estado. Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado Unitário. Se o poder se reparte no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais autônomas, distribuídas regionalmente, tem-se Estado Federal ou Federação de Estados. A repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado Federal. Nisso é que ele se distingue da forma unitária de Estado (França, Inglaterra, Uruguai, Paraguai – entre outros), que não possui senão um centro de poder que se estende por todo o território e sobre toda a população e controle todas as coletividades regionais e locais, ainda que o Estado Unitário possa ser descentralizado, e geralmente o é. O movimento descentralizador nos Estados Unitários vem dando origem a outra forma de Estado, intermediária entre o Federalismo e o

Unitarismo: O Estado Regional (Itália) e o Estado Autônomo (Espanha)¹.”

A República Federativa Brasileira é composta pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e é considerado pela Constituição Federal atual como cláusula pétrea e, portanto, intocável, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, a seguir transcrito:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;”

No Estado Federativo Brasileiro, os Estados-membros possuem participação no Poder Central por meio do Senado, que consiste em uma Câmara que os representa. Portanto, é conferida autonomia a cada Estado-membro, que pode se auto-organizar por meio de um poder constituinte próprio.

Neste contexto, importante mencionar que o modelo federativo brasileiro sofreu influência daquele implementado na Alemanha, que estabeleceu mecanismos de cooperação entre os entes federados.

Em contrapartida, também foi estruturado com base no modelo norte-americano, que consiste em um federalismo legislativo, no qual cada ente é responsável pela legislação e execução de determinado assunto dentro da sua área de abrangência.

Vale destacar as palavras de Schultze a respeito da influência do federalismo norte-americano e alemão no sistema brasileiro:

“De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da

¹ DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009, p. 33.

União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros. De outro, o federalismo alemão, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (SCHULTZE,1995). As características do modelo federalista adotado em cada país podem, portanto, influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.²

De todo o modo, conforme será esmiuçado oportunamente, o federalismo brasileiro possui características próprias e únicas, em especial considerando a dificuldade decorrente da construção de uma unidade diante das inúmeras diversidades em um território tão extenso, sejam elas geográficas, históricas, culturais ou políticas.

Uma das principais características próprias do Estado Federativo Brasileiro é a inclusão do Município como ente independente perante a federação.

É importante destacar as palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho a respeito das mudanças mais relevantes decorrentes do federalismo trazido pela Constituição Federal de 1988, nos termos abaixo transcritos:

“A forma do Estado brasileiro é definida como federativa, quer dizer, o Brasil é um Estado federado. Acrescente-se e sublinhe-se que a Constituição enfatiza ser a federação brasileira formada “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Consequentemente a Constituição reconhece o chamado federalismo de segundo grau, pois vê os Municípios (para não se falar no Distrito Federal) como plenamente integrantes da estrutura do

² SCHULTZE, R.O. *Federalismo*. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiftung. Traduções, 1995, p.15-32. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

Estado brasileiro. Diferentemente da Constituição anterior, a nova não inclui os Territórios entre os integrantes da união indissolúvel. Isto não quer dizer, todavia, mudança de intenção. Com efeito, a previsão dos Municípios como integrantes da Federação brasileira supre qualquer referência aos Territórios na medida em que estes se decompõem também em Municípios. O constituinte parece ter entendido que os Territórios são o Brasil, não do Brasil, na medida em que não têm autonomia e estão sujeitos plenamente ao poder da União, que fala, age e quer pelo todo.³

Posto isto, importante se adentrar nas características próprias do federalismo implementado pela nova Constituição Federal Brasileira, denominado federalismo cooperativo.

1.1. Federalismo cooperativo e a repartição de receitas tributárias

A Constituição Federal de 1988, além de conferir maior autonomia aos entes federativos, busca alcançar um reequilíbrio federativo e, com a expansão estadual e municipal, estabelece o federalismo cooperativo.

A principal característica do federalismo cooperativo é ensejar a uniformização da qualidade dos serviços estaduais e municipais. Esse novo sistema permite que, com a repartição de receitas tributárias, os Municípios e os Estados com menos renda, gozem de um nível mínimo na qualidade de seus serviços que, na antiga sistemática, não seria possível.

Em outras palavras, o texto atual da Constituição Federal, com a implantação do federalismo cooperativo, é mais abrangente e generoso para com os Estados e Municípios.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Volume 1, 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 24.

Todavia, conforme bem destaca Celso Ribeiro Bastos, apesar da descentralização das receitas tributárias, ainda não há uma descentralização administrativa compatível como novo sistema.

Com isso, ao reduzir as receitas, sem deixar de diminuir as competências atribuídas à União, a Constituição Federal de 1988 trouxe como consequência direta o aumento da carga tributária suportada pelo contribuinte:

“Por seu discurso, há descentralização de receitas, mas não há descentralização administrativa imposta, de tal forma que a União perde receitas, ganha atribuições, passando a ter os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário maiores, sem possuir mecanismos para transferir tais atribuições, a não ser que Estados e Municípios, de “livre e espontânea vontade”, concordem em recebê-las.

Não cuidou, pois, o contribuinte de exigir também uma descentralização administrativa.

Parece que o fazer contas não era a especialidade maiores de nossos parlamentares superiores. Sua especial forma de reduzir receitas e aumentar atribuições da União, como consequência, trouxe natural aumento da carga tributária, que passa a ser suportada pelo cidadão, através da tributação direta ou indireta, e da mais perversa das imposições tributária disfarçadas, que é a inflação ou a recessão, se combatida aquela.⁴”

Não bastasse isso, como destacado pelo autor Ricardo Ismael, *“a consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil depende da superação de conflitos políticos, os quais dividem muitas vezes os estados brasileiros no Congresso Nacional, impedindo que se encontre uma melhor repartição dos recursos tributários disponíveis”.*

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 6º Volume. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 3-4.

E continua o autor, destacando que *“não bastam novas leis e arranjos institucionais sofisticados para fazer prevalecer relações intergovernamentais cooperativas”*. Segundo o autor *“é preciso renovar a cultura política nacional, identificando e estimulando as vantagens da cooperação entre os entes federados, e valorizando as lideranças políticas com vocação para atuar em tal cenário”*⁵.

Ainda nesse contexto, importante destacar que o federalismo cooperativo é caracterizado pela técnica de repartição das receitas tributárias.

Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, há três modalidades de participação na repartição das receitas tributárias:

- i. a participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras – os recursos, arrecadados pela própria entidade beneficiada, integram, desde logo, seu patrimônio (artigos 157, inciso I e 158, inciso I);
- ii. a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada – a participação se realiza por meio de uma percentagem no produto da arrecadação, coletada pela entidade titular do poder tributante e devolvido o *quantum* respectivo às entidades beneficiadas, porque a elas pertence de direito, e pode ser exigido até judicialmente (artigos 157, inciso II e 158, incisos II, III e IV);
- iii. a participação em fundos – a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber certa quantia do fundo, conforme critério de redistribuição geográfica de rendas que tais fundos visam a realizar (artigo 159)⁶.

⁵ ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

⁶ DA SILVA, Op.cit., p. 677.

Ademais, com o federalismo cooperativo, surge uma nova discussão a respeito do conceito de autonomia, que passa a ser influenciado pela capacidade de influência no âmbito das negociações entre todos os entes da federação.

Nas palavras de Gustavo de Paiva Gadelha, *“a autonomia passa a estar ligada à capacidade de influenciar o processo decisório comum”. Segundo o autor, “deixa de ser uma noção de intangibilidade passiva (forte seria aquele ente que não fosse impedido de algo (para uma intangibilidade ativa (ente forte seria aquele que possuísse maior repercussão))”⁷.*

Logo, não resta dúvida de que, com o advento do federalismo cooperativo, os entes federados perdem parte de sua autonomia originária. Isto porque, há o fortalecimento do poder central, o qual, por sua vez, cede parcela de sua competência para que os demais entes possam configurar suas próprias leis, constituindo, pois, o surgimento do respeito às diferenças e peculiaridades locais e regionais.

Nesse novo cenário, tem se tornado comum a defesa da fragilização do federalismo cooperativo, visando a busca de interesses individuais, caracterizada pela denominada guerra fiscal, que será esmiuçada oportunamente.

Com a guerra fiscal, surge um federalismo atípico, com uma competitividade acirrada entre os entes federativos. Em outras palavras, há uma deturpação da competência outorgada (no interesse do desenvolvimento da nação) para a perseguição de interesses individuais⁸.

Dito isto, passa-se a abordar um breve resumo do sistema de repartição de competências atual, nos termos da Constituição Federal.

⁷ GADELHA, Gustavo de Paiva. *Isenção Tributária. Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo*. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 43-45.

⁸ Ibidem. GADELHA, p. 43-45.

1.2. Sistema de repartição de competências

Segundo a Constituição Federal de 1988, o novo sistema de repartição de competências pode ser esquematizado conforme quadro demonstrativo ilustrado abaixo:

Quadro – Repartição de Competências

	União (artigo 21)	Estados-membros Distrito Federal (artigo 24)	Municípios (artigo 30)
Privativa/Exclusiva	Competências enumeradas, passíveis de delegação aos Estados (artigo 22).	Distrito Federal - mesmas competências dos Estados e Municípios (artigo 32, parágrafo 1º).	Competência para assuntos de interesse local (artigo 30).
Delegada	-	Lei federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias exclusivas da União (artigo 22, parágrafo único).	-
Concorrente	Normas gerais.	Normas suplementares.	Normas suplementares. Os Municípios podem suplementar a legislação estadual e federal no que couber (artigo 30, inciso II).
Residual	-	Competência residual. Tudo que não é atribuído à União nem aos Municípios (artigo 25, parágrafo 1º).	-

* Fonte: Constituição Federal de 1988.

Conforme quadro ilustrativo, de acordo com artigo 24 do texto constitucional vigente, estabeleceu-se uma esfera contendo 16 matérias próprias (incisos I a XVI), não deslocadas da competência legislativa privativa da União, que comportam a legislação concorrente entre União e os Estados e Distrito Federal.

Ademais, nos parágrafos do referido artigo estabeleceu-se que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a prescrever normas gerais, que devem possibilitar a competência suplementar dos Estados. Se não existir, todavia, lei federal sobre a matéria concorrente, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, caso em que, se em momento posterior uma lei federal sobre normas gerais for editada, esta deverá ser aplicada, com a suspensão da eficácia dos dispositivos contrários da lei estadual.

No âmbito das competências legislativas privativas da União, o artigo 22 se caracteriza pelo adensamento quantitativo e qualitativo, o que reflete o processo de ampliação das competências legislativas da União, que vem norteando progressivamente as Constituições brasileiras.

Conforme já mencionado, a Constituição Federal de 1988 se caracteriza pelo adensamento quantitativo e qualitativo das competências legislativas e administrativas privativas da União. O artigo 22 prevê 29 (vinte e nove) matérias enumeradas à competência legislativa privativa da União e o artigo 21 dispõe sobre 25 (vinte e cinco) matérias administrativas privativas da União.

Assim, considerando as características do modelo federativo brasileiro, se bem utilizada, a técnica da legislação concorrente representa importante instrumento para a manutenção do equilíbrio federativo brasileiro.

Conforme destacado por Fabrício Ricardo de Limas & Ortolan e Marcelo Augusto Biehl, *“em tempos em que os deveres sociais estão a requer uma atuação cada vez mais centralizada, rápida e eficaz por parte do Estado, parece que o mecanismo da legislação concorrente pode conjugar, ao mesmo tempo, a atuação coordenadora da União, na medida em que cabe a ela estabelecer as normas gerais, e viabilizar a cooperação dos Estados-membros,*

*ao garanti-lhes a competência para suplementar a norma geral, em atenção às necessidades locais*⁹”.

Antes de se adentrar nas especificidades do federalismo cooperativo brasileiro no âmbito de cada um dos entes federativos, faz-se necessário abordar um breve retrospecto do federalismo no Brasil e das principais mudanças trazidas com o advento da Constituição Federal de 1988.

1.3. Evolução do Federalismo no Brasil e as principais mudanças trazidas pelo Pacto Federativo de 1988

A Constituição de 1824 conferiu ao Brasil a forma de Estado unitário descentralizado e, com a Emenda Constitucional de 1834, denominada Ato Adicional, teve sua descentralização ampliada.

A Federação chegou ao Brasil de braços dados com a República, formalizada pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889. Com a promulgação do referido Decreto, as províncias do Império foram transformadas em Estados da República, adquirindo a tão esperada autonomia. Portanto, no Brasil, pode-se dizer que ocorreu o chamado federalismo por “segregação”.

A Constituição de 1891 institucionalizou a federação em um modelo dualista, inadequado à imensa diversidade de condições entre as regiões do Brasil. Despreparados para atender às tarefas que lhes foram designadas, alguns Estados ficaram em desvantagem com relação aos demais, o que ocasionou o aumento da disparidade econômica e social entre as regiões do País.

Com a Revolução e a Constituição de 1930 permaneceu o federalismo dualista, que perdurou até a Constituição atual. E com o passar das décadas, deu-se à União uma posição e uma influência preponderante no

⁹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas, ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal brasileiro*. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/02_Tomio_Ortolan.pdf>

tratamento do interesse geral, e cada vez mais os Estados-membros tiveram suas funções reduzidas.

Com o advento da Constituição de 1946 e a preocupação com o desenvolvimento nacional, começaram a surgir tentativas de planejamento com o fim de reduzir as desigualdades regionais, com a formulação de políticas regionais federais, visando a integração das economias subnacionais e a transferência de investimentos para regiões menos desenvolvidas. Um exemplo claro dessa tentativa de planejamento foi criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959.

Todavia, tão somente com a Constituição Federal de 1988 foi conferida maior autonomia aos Estados, visando um reequilíbrio da federação, com a instituição do federalismo cooperativo.

A Constituição Federal de 1988 rompeu com o modelo antigo de opressão do poder, imposto pelo regime ditatorial militar, extremamente centralizado no poder central.

Nesse contexto, a Constituição Federal atual implementou os mecanismos de cooperação e consolidou o processo de descentralização político-financeira, redefinindo os papéis dos Estados e Municípios e conferindo-lhes a possibilidade de proverem seus próprios recursos através da implementação de novos tributos e de novo sistema de repartição das receitas.

O novo federalismo, chamado de cooperativo, pretendeu, portanto, alcançar um equilíbrio na atribuição de poderes e competências à União, aos Estados e aos Municípios.

Todavia, importante destacar que os constituintes de 1988 não se atentaram às futuras transformações da sociedade, já em estágio de globalização, focando especialmente na maior necessidade da época – a harmonia entre os entes federados.

Conforme bem destacado por Celina Souza, *“existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que*

*também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro*¹⁰.

Nesse contexto, nas palavras de Fernando Luiz Abrucio, referidas desigualdades econômicas incorreram em uma disputa acirrada entre os entes federativos, o que vai de encontro à política cooperativa do novo federalismo instituído no País:

*“Por um lado, como persistem as desigualdades econômicas entre os estados no País, a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais, para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (SOUZA, 1998). Por outro lado, a maior participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, consagrada na Constituição de 1988, abriu as portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa*¹¹”.

Com isso, passemos a um estudo detalhado da atuação de cada ente federativo diante do novo cenário instituído pela Constituição Federal de 1988 para, posteriormente, analisar as razões que levaram à crise financeira dos entes federativos e as possíveis soluções sugeridas para amenizar as suas consequências.

¹⁰ SOUZA, C. *Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988*. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 187-211, 2006. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

¹¹ ABRUCIO, F.L.. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

2. OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO

2.1. Fundos de Participação

2.1.1. Municípios no Estado Federativo

No Brasil, o modelo federativo de cooperação alarga o âmbito de repartição de competências a ponto de criar um novo ente federativo – o Município.

A situação dos Municípios na Constituição Federal de 1988 constitui flagrante avanço no processo federativo brasileiro e na busca pela participação democrática as comunidades locais.

Como bem destaca o autor Hugo de Brito Machado Segundo *“não é necessário que existam apenas dois níveis de governo, o central e o estadual, ou provincial. Dois é o número mínimo, abaixo do qual, obviamente se tem um Estado unitário. Entretanto, a divisão vertical pode operar-se em dois, três ou até quatro níveis ou esferas de governo¹²”*.

Portanto, com a vigência da Constituição Federal atual, os Municípios foram alçados ao patamar de entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessário ao nosso sistema federativo.

Veja entendimento exaurido pelo I. autor Hely Lopes Meireles a respeito dessa questão:

“Já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade político-administrativa de terceiro grau. A federação brasileira não

¹² MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 68.

dispensa nem prescinde do Município a sua organização constitucional.¹³

Deste modo, resta clara a posição dos Municípios como entes federativos plenos, porquanto constituem uma ordem política e administrativa de intervenção nos Estados para a defesa da autonomia municipal.

Porém, é de se ressaltar que os Municípios têm atingido números assombrosos, na ânsia de obter as transferências de recursos. Todavia, a criação excessiva de Municípios pode trazer a ingovernabilidade e a miserabilidade dos cofres públicos locais, porquanto aumentariam as despesas sem uma suficiente contrapartida de captação de recursos.

Trata-se de uma das deturpações do instituto do federalismo fiscal, com a banalização da criação ou desmembramento de Municípios.

A tabela abaixo, obtida de artigo redigido por Motta Júnior, mostra que a fragmentação municipal foi uma tendência geral, apresentando-se em todas as regiões brasileiras no período de 1984 a 1997¹⁴.

Tabela 3. Evolução do número de municípios brasileiros – 1984-1997

Grandes regiões		Grupo de municípios						Total
		Até 5000 hab.	De 5000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 100.000 hab.	De 100.000 a 500.000 hab.	
Nordeste	Total	146	108	125	20	2	0,0	401
	%	36,41	26,93	31,17	4,99	0,50	0,0	100,0
Norte	Total	97	48	42	17	3	0,0	207
	%	46,86	23,19	20,29	8,21	1,45	0,0	100,0
Centro-Oeste	Total	80	30	19	6	3	0,0	138
	%	52,97	21,74	13,77	4,35	2,17	0,0	100,00
Sul	Total	295	88	19	6	3	0,0	411
	%	71,70	21,41	4,62	1,46	0,73	0,0	100,0
Sudeste	Total	118	85	29	14	2	3	251
	%	47,01	33,86	11,55	5,58	0,80	1,20	100,0
Brasil	Total	736	359	234	63	13	3	1408
	%	52,27	25,80	16,62	4,47	0,92	0,21	100,0

FONTE: Motta Júnior, 2006.

¹³ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1998, p. 44-45.

¹⁴ MOTTA JÚNIOR, V.D. *O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro*. Campinas (SP): III Congresso LatinoAmericano de Ciência Política, 2006. . IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

Ademais, da leitura da referida tabela, nota-se que aproximadamente 78% dos municípios criados no período tinham até 10 mil habitantes, com a esmagadora maioria deles dependente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com limitada ou nenhuma capacidade de arrecadação própria de impostos.

Portanto, resta evidente que a criação dos novos municípios trouxe geralmente benefícios apenas para as elites políticas locais, que passaram a dispor de mais cargos eletivos para disputar, para não falar de toda uma nova estrutura administrativa a ser ocupada.

2.1.1.1. Fundo de Participação dos Municípios

A respeito dos fundos de participação, importante esclarecer que, nos termos do artigo 159, do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do IPI, 48% serão entregues pela União da seguinte forma:

- i. vinte e um inteiros e cinco décimos por cento (21,5%) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- ii. vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento (22,5%) ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- iii. 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao Semi-Árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- iv. um por cento (1%) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Logo, o Fundo de Participação dos Municípios ficará não só com aqueles 22,5% referidos na alínea “b” do inciso I do artigo 159, mas efetivamente com 23,5%. A diferença é que os 22,5% constantes da alínea “b” são entregues ao longo ano, em parcelas mensais, enquanto aquele 1% acrescido pela Emenda Constitucional nº 55/2007, será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, o que reforça as finanças municipais no final do exercício quando os compromissos financeiros são maiores, especialmente com o décimo-terceiro salário dos servidores¹⁵.

2.1.2. Estados-membros, Distrito Federal e Territórios no Estado Federativo

Os Estados-membros são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de Poder Legislativo autônomo. São, portanto, entes federativos e compõem, juntamente com a União, o Distrito Federal e os Municípios, o Estado Federativo.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 25, que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Referidas Constituições Estaduais conferem aos Estados sua capacidade de auto-organização e autolegislação, de modo que podem elaborar sua legislação interna inovando na ordem jurídica de acordo com as competências conferidas pela Constituição Federais.

Nesse contexto, vale mencionar as palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Na estrutura federativa brasileira, a autonomia do Estado federado importa em auto-organização. Cada Estado federado se rege por uma Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece. Mas este Poder Constituição do Estado-Membro não é originário, é decorrente do Poder Constituinte originário que gerou como federativa a

¹⁵ DA SILVA, Op. cit., p. 680.

Constituição brasileira. Não é, pois, um poder ilimitado. Ao contrário, é um poder de auto-organização delimitado pela Constituição Federal, que fixa em parte a estruturação estadual¹⁶”.

Ademais, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi garantido aos Estados-membros o autogoverno, que consiste na eleição de seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo por parte dos eleitores, sem qualquer espécie de subordinação à União ou a qualquer ente federativo. Não bastasse isso, os Estados possuem a competência de autoadministração, que se já pela execução dos serviços a eles designados nos termos do artigo 25 da Constituição Federal.

Com efeito, importante destacar que a Constituição Federal estabelece regras específicas para a formação de novos Estados federados, através de incorporação, subdivisão ou desmembramento. Com efeito, o artigo 18, parágrafo 3º, prescreve que *“os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”*.

Além do exposto, importante destacar a importância do Distrito Federal no pacto federativo atual. Com a nova Constituição Federal, o Distrito Federal passou a ter representação semelhante à de Estado-membro.

Com efeito, o artigo 32 da Constituição Federal preconiza:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 68.

Nesse contexto, importante esclarecer que o Distrito Federal não se confunde com os Estados-membros nem com os Municípios. Trata-se de ente federativo autônomo, pessoa jurídica de direito público interno, que possui competências próprias, estabelecidas diretamente pela Constituição Federal.

De todo o modo, assim como a União, os Estados-membros e os Municípios, o Distrito Federal possui a tríplice capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Por fim, importante destacar apenas duas características específicas e únicas inerentes ao Distrito Federal, quais sejam: (a) o Poder Judiciário atua em seu território, entretanto é organizado e mantido pela União, nos termos do artigo 21, inciso XIII; (b) a Constituição veda ao Distrito Federal a divisão em Municípios, de modo que, está em seu território apenas Brasília, que se trata de capital federal, mas não é classificada como Município.

Ademais, vale destacar o papel dos Territórios no Estado Federativo. O artigo 18, parágrafo 2º da Constituição preconiza que a criação de território está sob reserva de lei complementar:

“Art. 28. Omissis.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. ”

Todavia, é válido ressaltar que os territórios não são considerados entes federativos. Pedro Lenza resume quando afirma que, apesar de ter personalidade, o território não é dotado de autonomia política:

“Trata-se de mera descentralização administrativo-territorial da União, qual seja, uma autarquia que, conforme

expressamente previsto no artigo 18, parágrafo 2º, integra a União.¹⁷

Ademais, vale mencionar as palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho a respeito da matéria:

“Embora Estados em embrião no plano político, no jurídico, os Territórios são meras divisões administrativas da União, podendo ser divididos, redivididos ou reunidos por esta sem maiores dificuldades. Não têm autonomia política, pois são regidos por um governador nomeado pelo Presidente da República, mediante aprovação prévia do Senado, por voto secreto e com arguição pública. Em regra, os Territórios não têm órgão legislativo próprio. É o Congresso Nacional que vota os projetos de lei a eles referentes¹⁸”.

Por fim, importante mencionar que sua organização administrativa e judiciária deve ser especificada em lei federal e, ao contrário do Distrito Federal, poderão ser divididos em Municípios.

2.1.2.1 Fundo de Participação dos Estados

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) está previsto no art. 159, inciso I, alínea “a”. Esse dispositivo determina que sejam destinados a esse fundo 21,5% da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

Atualmente, o rateio do FPE entre os Estados atende à regra básica que destina 85% do Fundo para os Estados das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para os das Regiões Sudeste e Sul.

¹⁷ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 407.

¹⁸ FERREIRA FILHO, Op. cit., p. 70.

Obedecida a restrição acima, foram estabelecidos coeficientes fixos para cada Estado. Ou seja, a participação de cada um deles no Fundo não varia ao longo do tempo.

Os coeficientes fixos foram instituídos como regra transitória. A partir de 1992, eles seriam substituídos por novos critérios, que deveriam ser definidos com base nos resultados do censo demográfico de 1990. Isso, porém, permanece pendente de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, continuando em vigor os coeficientes fixos.

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do Fundo, que é prover um mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns Estados-membros evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isso, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos do FPE. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades.

Em função disso, alguns Estados apresentaram ao Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade contestando o uso dos coeficientes fixos.

Antes do estabelecimento de coeficientes fixos para o FPE, este era partilhado entre os Estados com base em coeficientes variáveis, com regras estabelecidas nos artigos 88, 89 e 90 do Código Tributário Nacional (CTN) – Lei nº 5.172, de 1966. Tais regras estabeleciam que os coeficientes seriam calculados com base nos seguintes critérios:

- i. área de cada Estado (com peso de 5%);
- ii. resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda per capita (com peso de 95%).

Essa regra permitia que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, favorecendo os Estados com crescimento populacional mais acelerado e pior desempenho em termos de renda per capita.

Com o estabelecimento de coeficientes fixos, essa possibilidade deixou de existir. Assim, ao longo do tempo, Estados com maior crescimento populacional e menor aumento da renda, em termos relativos, foram prejudicados.

Nesse contexto, em 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), a propósito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINs 845, 1.987, 2.727 e 3.243, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do artigo 2º, incisos I e II, parágrafos 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, Lei Complementar nº 62, de 1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

Entre os argumentos utilizados para a adoção da decisão, destaca-se a afirmação de que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio social e econômico entre os Estados, como requerido pelo artigo 161, inciso II, da Constituição Federal.

O Relator, Ministro Gilmar Mendes, afirmou que deve haver a possibilidade de revisões periódicas desses coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado. A decisão do STF é a seguinte:

“Decisão: O Tribunal julgou procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 845, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Vencido parcialmente o

Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente apenas a ação direta de inconstitucionalidade 1.987 e, no caso, não aplicou o art. 27 da Lei n. 9.868/99. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Falou pela Advocacia-Geral da União o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. Plenário, 24.02.2010”.

Além disso, em seu voto, o Relator destacou os seguintes pontos:

- i. Com base na Lei Complementar nº 62/1989, são aplicados índices previstos inicialmente apenas para os exercícios de 1990 e 1991;
- ii. Tais índices não decorreram da análise de dados e informações que efetivamente retratavam a realidade socioeconômica dos Estados à época, mas resultaram de acordo entre esses entes federativos, formalizado no âmbito do CONFAZ, com base na média histórica dos coeficientes aplicados anteriormente à Constituição de 1988, quando a apuração se dava tendo como parâmetro os artigos 88 e seguintes do Código Tributário Nacional;
- iii. Os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;
- iv. O FPE deve ser apto a promover a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos;
- v. Os critérios de rateio do FPE devem assimilar e retratar a realidade socioeconômica dos Estados, pois, se o objetivo é atenuar as desigualdades regionais, com a consequente promoção do equilíbrio

socioeconômico entre os entes federados, é necessário que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos públicos (IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação;

- vi. Deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes;
- vii. A Lei Complementar nº 62/1989 não atende a tais pressupostos;
- viii. Ela não retrata a realidade socioeconômica dos entes estaduais, mas produz severas distorções no modelo inicialmente delineado pela Constituição de 1988;
- ix. Apesar de dispor que 85% dos recursos serão destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a Lei Complementar nº 62/1989 não estabelece os critérios de rateio exigidos constitucionalmente, apenas fixa, diretamente, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal.
- x. A manutenção de coeficientes de participação fixos há mais de vinte anos revela-se em descompasso com o que determina o art. 161, inciso II, da Constituição.

Assim, o Relator propôs em seu voto que *“outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos”*.

Em síntese, Lei Complementar deverá estabelecer os critérios de rateio do FPE, que deve ser apto a promover a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos Estados; os critérios devem assimilar e retratar a realidade socioeconômica dos Estados, pois é necessário que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos públicos, possam influir na definição dos coeficientes de participação; deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes; devem ser estabelecidos os critérios, e não apenas fixados, diretamente, os coeficientes de participação.

2.1.2.2. A Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013, e as alterações das regras de distribuição do Fundo de Participação dos Estados

Com a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, conforme supramencionado, o Congresso Nacional sancionou, em 17 de julho de 2013, a Lei Complementar nº 143, que alterou as regras de distribuição do Fundo de Participação dos Estados.

O texto da lei mantém as atuais regras de rateio até 2015 e estabelece que, a partir de 2016, os Estados receberão, no mínimo, o mesmo valor obtido em 2015 – corrigidos pela inflação (IPCA) e 75% da variação do PIB.

O texto também prevê a aplicação, a partir de 2016, de uma fórmula de rateio válida somente sobre o excedente dos recursos do fundo, após a distribuição do mesmo valor corrigido repassado em 2015.

Pelo texto, esse montante excedente será dividido de forma diretamente proporcional ao tamanho da população do Estado e inversamente proporcional à renda domiciliar per capita de cada unidade federativa. Na prática, levam uma fatia maior do bolo os Estados mais populosos e com famílias mais pobres.

O que se propõe com a nova lei é um modelo bastante simples, que se baseia exclusivamente nas diferenças entre as receitas per capita dos

Estados, o que captará o desequilíbrio socioeconômico de que fala o artigo 161 da Constituição Federal.

Obviamente, conforme bem destaca Marcos Mendes, haverá o risco de os Estados afrouxarem a arrecadação de impostos para terem direito a uma cota maior do FPE. Segundo o autor, isso pode ser evitado por diversos modos:

“Primeiro, utilizando-se no cálculo a receita estadual do ano anterior (ou de mais de um ano anterior), o que imporia um espaço de tempo entre a queda da receita própria e o aumento do FPE. Segundo, provendo-se apenas uma compensação parcial, de modo que uma perda de R\$ 1,00 de receita própria garantiria muito menos que R\$ 1,00 adicional no FPE. Terceiro, utilizando-se a Receita Corrente Líquida (RCL), definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, como o conceito a ser utilizado no cálculo. Este conceito é utilizado na definição dos limites máximos para a despesa de pessoal e de endividamento público. Por isso, os Estados têm interesse que essa receita seja a mais alta possível, para elevar seus limites de endividamento e para evitar punições decorrentes do estouro da despesa de pessoal. Assim, o incentivo para subestimar (com vistas a receber mais FPE) seria contraposto pelo interesse em ter uma RCL elevada”.¹⁹

2.2. Consórcios Públicos

O artigo 241 da Constituição Federal prevê a possibilidade da constituição dos consórcios públicos entre os entes federativos:

¹⁹ MENDES, Marcos. *Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF* Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para discussão – 96, junho/2011.

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. ”

Em poucas palavras, os consórcios públicos consistem em parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, visando atingir objetivos comuns.

Os consórcios podem, por exemplo, discutir formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, saneamento básico da região, saúde, abastecimento, alimentação, execução de projetos urbanos, entre outros.

Com a regulamentação dos consórcios públicos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, busca estimular a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Isto porque, o principal objetivo da regulamentação dos consórcios públicos é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, nos quais a solução de problemas comuns só é alcançada por meio de políticas e ações conjuntas.

Não bastasse isso, há amplas possibilidades de atuação conjunta dos entes federativos, especial dos Municípios, por meio dos consórcios públicos. Os consórcios públicos podem assumir os mais variados objetos de trabalho, como alguns apresentados a seguir:

- i. **Serviços públicos:** Os Municípios podem oferecer serviços públicos em parceria com Municípios vizinhos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços.

- ii. **Saúde:** Este é o campo mais propício para a criação de consórcios para prestação de serviços públicos. A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos.
- iii. **Obras públicas:** Muitas vezes as obras públicas podem ser do interesse de mais de um Município. É o caso de obras em áreas de divisa, canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários Municípios. Em outras situações, pode ser interessante compartilhar recursos para diversas obras a cargo de cada Município.
- iv. **Atividades-meio:** Outra forma de tirar mais proveito dos recursos por intermédio de consórcios intermunicipais é a realização de atividades-meio das prefeituras. É o caso da informática, que dá espaço para o uso comum de equipamentos e para o desenvolvimento de sistemas informatizados que possam atender a mais de um Município, como, por exemplo, programas para gestão das redes de educação e saúde.
Também é possível estabelecer consórcios para realizar atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos municipais, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal de menor custo por servidor beneficiado.
- v. **Meio Ambiente:** Muitos consórcios têm surgido a partir de projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo em busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica.
- vi. **Desenvolvimento econômico regional:** Há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no campo da promoção do

desenvolvimento regional. Podem assumir funções de incentivo a atividades econômicas e funcionar como agentes de controle e prevenção da "guerra fiscal" entre Municípios²⁰.

Os consórcios podem ser firmados entre todas as esferas de governo (Municípios-Municípios, Municípios-Estados, Estados-União, Municípios-Estado-União). Entretanto, a União somente participará consórcios públicos dos quais também façam parte todos os Estados em cujo território estejam situados os Municípios consorciados.

A criação de consórcios públicos poderá trazer uma série de benefícios aos entes federativos envolvidos, especialmente aos Municípios, dentre eles (i) aumento da capacidade de realização; (ii) maior eficiência do uso dos recursos públicos; (iii) realização de ações inacessíveis a um único ente federativo; (iv) aumento do poder de diálogo, pressão e negociação do ente federativo (em especial os Municípios); e, por fim (v) aumento da transparência das decisões pública.

Nos últimos anos, o número de consórcios públicos vem crescendo muito no Brasil. Estima-se hoje a existência de centenas deles, em diversas áreas de atuação.

Contudo, sua efetiva utilização no País como instrumento de gestão de políticas públicas, sobretudo daquelas descentralizadas, depende de um maior esforço do Governo Federal em criar incentivos ao consorciamento dos entes federados.

Além disso, a vedação à *“aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito”*, prevista no artigo 8º, parágrafo 2º da Lei nº 11.107/2003, dificulta consideravelmente a criação dos consórcios, o que também pode ser reavaliado pela União.

²⁰ DE AMORIM. Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim. *Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal*. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj8/10.htm>>

3. CRISE FINANCEIRA DO ESTADO FEDERATIVO

É muito provável que nenhum princípio tenha sido tão fortemente degradado quanto o federativo.

Conforme acima relatado, a autonomia estadual é uma irrisão. Vários fatos têm demonstrado que os Estados-membros não têm condições de sobreviver financeiramente se lhes faltar o apoio da União.

A regra deveria ser a de que só seriam atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não pudessem ser executadas pela esfera municipal. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União.

Todavia, dá-se ressonância a um aspecto muito importante da federação brasileira: a extrema diversidade das unidades federativas no que diz respeito ao seu tamanho geográfico, ao seu índice demográfico e, sobretudo, ao desnível de desenvolvimento econômico e social.

É, portanto, uma ascensão que é feita pelo Município ao mesmo grau de dignidade federativa e da própria União e dos Estados-Membros.

Conforme bem destaca Celso Ribeiro Bastos, *“é de supor que essa alteração não seja de índole meramente formal. Espera-se que os desdobramentos da vida brasileira e da própria interpretação do Texto Constitucional conduzam a um reforço sensível das rendas e das competências do Município”²¹*.

Todavia, a crise política, desencadeada pela corrupção, evidenciou afinal faltar ao governo um projeto de nação e uma alternativa política econômica. O Brasil tinha todas as condições para se desenvolver nos anos 90, depois do grande processo de ajustamento fiscal e de reforma por que passou, mas não o fez porque se submeteu a uma ideologia antifederativa. Em vez de reconstruir o Estado e se reafirmar como nação, para poder retomar o desenvolvimento, o Brasil permitiu que referida ideologia antifederativa desorganizasse ainda mais o Estado nacional.

²¹ BASTOS, MARTINS, Op. cit. 461/466.

Nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira, *“em vez de conduzir uma política macroeconômica que efetivamente estabilizasse as suas contas externas e públicas, aceitou a ‘estratégia’ de crescimento com poupança externa que valorizou o câmbio, promoveu o consumo e até hoje legitima a manutenção de uma taxa de juros básica absurda²²”*.

Em decorrência disto, se lida com uma gradativa falência dos entes federativos, cada vez mais dependentes da União e com sério comprometimento das finanças públicas. Este é o cenário caótico vivenciado pela maioria dos Estados-membros e Municípios brasileiros.

Com efeito, os Estados-membros sentiram a queda de repasses surtindo efeitos em áreas essenciais como educação, saúde, habitação. Rompeu-se, portanto, com o sistema de financiamento de gastos públicos estaduais, subsidiados até então, em grande medida, pela expansão do endividamento avalizado pela União.

Como destaca Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, *“o pagamento de encargos da dívida, a inflação e o menor potencial de arrecadação, derivado da queda da atividade econômica e do aumento dos subsídios e incentivos fiscais vinculados à expansão das exportações, determinaram um quadro de crise fiscal, que, aliado à determinação de se cumprirem as metas fiscais fixadas nos acordos com o FMI, levou ao controle dos gastos diretos da União e dos repasses a outras esferas de governo”*.

Não bastassem as razões econômicas à falência dos entes federativos, o pacto federativo ainda é atingido pelo fator político: a maciça proliferação de Municípios, despidos de qualquer espécie de estrutura, mas que passam a significar mais parasitas dos recursos da União.

3.1. Guerra fiscal

Regis Fernandes de Oliveira opina que *“(...) não se podem eliminar os conflitos. São eles próprios de interesses em confronto dentro deste*

²² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Sem projeto de nação*. São Paulo: Folha de São Paulo, 23/05/2004. Disponível em <<http://www.uol.com.br>>.

*grande país. Dadas suas diversidades regionais, é absolutamente essencial a possibilidade de que os entes subnacionais mantenham a competência para outorga de incentivos. Inviável será a imposição de grilhões que manietem os interesses regionais. Descaracteriza-se a federação. Amesquinha-se a distribuição de atribuições. Quebranta-se a competição, que é legítima entre os Estados. Evidente está que não se pode estimular a retaliação, a insólita agressão que pode resultar de desmioladas concessões. Tudo há que ter meio termo. Ponderação. Mas procurar a eliminação total dos conflitos regionais não é próprio das liberdades e do pacto federativo em que se assenta o Brasil.*²³

Enquanto isso, para Gilberto Bercovici, “o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”.

E continua o autor:

*“Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais*²⁴”.

Temos, portanto, atualmente no Brasil o que se chama de federalismo cooperativo, em que, de forma homogênea os Estados deverão manter uma igualdade econômico-financeira entre si, devendo, portanto, cooperarem uns com os outros, a fim de compensar as desigualdades regionais.

Logo, o contexto de “guerra fiscal” não se aplica à realidade do pacto federativo a ser respeitado no País, até mesmo porque as práticas de

²³ DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Análise do Federalismo Fiscal e Pacto Federativo*. Curso de Direito Financeiro. 4ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 48.

²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. Capítulo 5, intitulado *A prática do federalismo no Brasil pós-1988*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 173-189.

benefício fiscal aplicadas pelos Estados e Municípios em desconformidade com a Constituição Federal, além de ofender à ideia de cooperação entre os entes federativos, são tomadas por meio de mera renúncia fiscal, o que acaba por gerar uma diminuição dos recursos em cadeia.

Sendo assim, é evidente que a ideia de que o pacto federativo permite a competição entre os Estados-membros e Municípios foge completamente da realidade. O pacto federativo visa exatamente o contrário do quanto defendido por Regis Fernandes de Oliveira – a ideia de cooperação entre os entes da federação.

Por fim, importante mencionar que a guerra fiscal reflete uma crise do pacto federativo brasileiro. A esse respeito, Gilberto Bercovici preconiza:

“O real problema da descentralização ocorrida pós 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto²⁵”.

Em decorrência da própria evolução do sistema federativo brasileiro, percebe-se uma acentuada centralização da atividade tributária na esfera de competência da União, não somente porque responsável pelos impostos mais “rentáveis”, mas também pela atribuição em ditar as normas gerais de direito tributário, o que restringiu, sensivelmente, a competência legislativo-tributária de Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

Com isso, aos Estados-membros e Municípios foram atribuídos tributos que pouco representam no bolo de arrecadação tributária. Tanto isto é verdade que, ainda que exercessem em plenitude a competência tributária específica, tais entes não arrecadariam recursos suficientes ao *self-government*. Tal situação pode ser mais claramente sentida na atuação fiscal dos Municípios, basicamente em razão de dois problemas: em primeiro lugar,

²⁵ BERCOVICI, Op. cit., p. 173-189.

os tributos municipais possuem alíquotas menores; além disso, sua base de tributação está bastante ligada ao meio urbano, quando se sabe que pequena parte dos Municípios pode ser considerada como efetivamente urbana.

Em decorrência disso, nas palavras de Gustavo de Paiva Gadelha, *“o embate dos miseráveis” tem fomentado a guerra fiscal, estritamente egoística e totalmente contrária aos interesses da Federação*²⁶.

O processo econômico de inserção do Brasil na economia internacional estimulou a competição entre os entes federativos, com a consequente redução de suas cargas fiscais, tendo em vista a necessidade de aumentar a competitividade e de atrair investimentos privados estrangeiros.

Com isso, a criação de sistemas de incentivos fiscais começou no início dos anos 1990, tendo o Estado do Espírito Santo como precursor. A partir de então, outras unidades estaduais (Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Goiás e Rio de Janeiro) também adotaram programas de incentivos fiscais, no período de 1991 a 1994, ampliando a competição horizontal no modelo federalista brasileiro.

Conseguir integrar o País à comunidade internacional passou a ter mais urgência do que manter a estabilidade internamente. O impulso para estabelecer vínculos internacionais tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

Portanto, impossível manter a ideia de um pacto federativo rigorosamente aplicável ao País, consideramos que há uma ordem federativa instável, incompleta, que se construiu diante de grandes obstáculos.

Nesse cenário, a guerra fiscal é o maior indício dessa instabilidade e, por óbvio, uma das formas pelas quais a dificuldade de se compor interesses regionais se manifesta no Brasil.

O maior problema enfrentado atualmente é o desequilíbrio econômico entre as regiões, com suas implicações sociais e políticas.

²⁶ GADELHA, Op. cit., p. 73.

Para o País como um todo as consequências são negativas. Ao lado das tensões políticas entre os entes federativos, cabe ponderar o impacto social das chamadas “renúncias” fiscais, nem sempre promovidas nas condições adequadas e sacrificando ainda mais os contribuintes.

Com tal quadro, estabelece-se uma situação de clara desigualdade – enquanto grandes empresas são beneficiadas, as demais são oneradas com a carga de impostos prevista em lei.

Apenas a título ilustrativo, distinguem-se na cena histórica brasileira quatro vias de desenvolvimento regional.

Uma que corresponde à experiência paulista, baseada em fatores de mercado.

Uma segunda correspondente a regiões que se dinamizaram como um desdobramento da economia paulista. O impulso foi também dado pelo mercado, mas de fora para dentro. Casos típicos são os do Paraná e Goiás, mais recentemente o do Mato Grosso do Sul, sem contar algumas áreas de Minas Gerais adjacentes a São Paulo (o sul de Minas e o Triângulo Mineiro).

No outro extremo, temos o Nordeste e a Amazônia, situados em posição nitidamente periférica em relação ao eixo industrial do Sudeste e, portanto, com baixo potencial de crescimento segundo a lógica do mercado.

Nesse caso, para recuperar seu atraso, seriam necessárias iniciativas no campo político institucional. E essas viriam de fora, do governo federal, que definiu ambas como regiões-plano, alvo de benefícios fiscais e de outros tipos de apoio, com a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e mais tarde da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

Não é simples equilibrar esse quadro de conflito, que se generalizou por grande parte do País. Contudo, considerando as vantagens e as desvantagens, é desejável que o ambiente de guerra fiscal seja substituído por um cenário pacífico.

Todavia, a perda de capacidade de regulação do governo federal ocorreu em paralelo com o seu enfraquecimento econômico e financeiro.

Até certo ponto, está em discussão a governabilidade da federação, o que deve interessar de perto União. E isso diz respeito aos seus três poderes.

O poder Judiciário tem sido chamado a julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas por um Estado-membro ou Município contra lei de outro, relativa à renúncia fiscal – o que será discutido em capítulo próprio. Essa arbitragem, no entanto, é pontual e não assegura um ambiente de maior cooperação federativa, apenas apazigua conflitos pré-existentes.

O papel do Legislativo é de suma importância na construção e manutenção do pacto federativo. O Parlamento é o órgão que exprime, por excelência, a unidade na diversidade, o equilíbrio entre as partes e o todo.

No âmbito do Executivo, o órgão encarregado da coordenação das relações fiscais interestaduais é o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), que se mostrou sem utilidade desde o início da guerra fiscal na década de 90.

Todavia, o governo federal tem adotado uma postura inadequada diante da guerra fiscal, o que resulta, na prática, em estimulá-la. É importante que se volte a pensar em políticas de desenvolvimento regional, naturalmente com metas e objetivos diferentes daqueles usados no passado²⁷.

3.1.1. Conflitos entre os Municípios

A Constituição Federal, com a alteração proposta pela Emenda Constitucional nº 37/02, em seu art. 156, parágrafo 3º, determina que cabe à Lei Complementar fixar as alíquotas máximas e mínimas do Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN).

²⁷ DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Curitiba: In Rev. Sociol. Polít. 18, 2002, p. 95-107. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>>

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 116/2003 fixou a alíquota mínima do imposto em 2% (dois por cento) e a máxima em 5% (cinco por cento).

No entanto, tem se tornado cada vez mais comum práticas abusivas de “incentivo fiscal” por parte dos Municípios a fim de atrair empresas para seu território e aumentar a arrecadação do ISSQN, mitigando a aplicação da determinação constitucional acima mencionada.

Temos como exemplo o Município de Santana de Parnaíba que, limitado à alíquota mínima de 2% (dois por cento) por determinação de Lei Complementar, instituiu a base de cálculo do imposto em 37% (trinta e sete por cento) do faturamento bruto da empresa.

Tal prática, além de contrariar a determinação legal de que a base de cálculo do ISSQN deverá ser o preço do serviço, ofende o pacto federativo, vez que gera uma prática fraudulenta por parte das empresas, que visam exclusivamente o lucro.

Ademais, vale ressaltar que há ainda a renúncia de receita por parte do Município, vez que a redução da base de cálculo se trata de “incentivo fiscal” concedido de forma distinta daquela prevista na legislação federal.

Em outras palavras, empresas que produzem e prestam serviços em outras localidades, “simulam” a localização de suas matrizes em Santana de Parnaíba, por exemplo, para que o recolhimento do ISSQN seja menor.

Esses Municípios são os chamados Municípios-corsários que, mesmo não agregando nenhuma matriz ou sede da empresa recolhadora de ISSQN, são beneficiados com o recolhimento do imposto. Com isso, além de aumentar a arrecadação do ISSQN e, consequentemente aumentar a sua receita, esses Municípios são beneficiados pelo aumento das sedes de grandes empresas em seu território.

Vale ressaltar que o recolhimento do ISSQN junto aos chamados Municípios-corsários se dá em detrimento dos Municípios que, ou disponibilizaram a infraestrutura e meios para produção dos serviços, ou pagaram pelos serviços. Daí falar que essa prática abusiva ofende ao pacto

federativo, já que os Municípios-corsários são beneficiados “fraudulentamente” em detrimento dos demais Municípios.

Nesse contexto, vale lembrar que a regra da tributação no local do estabelecimento prestador do serviço incluída no caput do artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2003 abre a possibilidade para que se determinem estabelecimentos meramente formais, mas pouco funcionais (chamados “estabelecimentos de papel”).

O art. 12, alínea a, do Decreto-Lei nº 406/1968 continha dispositivo semelhante e, sob sua égide, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) construiu entendimento jurisprudencial no sentido de que o tributo deveria ser pago onde se concretiza o respectivo fato gerador, isto é, onde se realizou a prestação do serviço.

Esse posicionamento do STJ contribuiu para que inúmeros municípios manipulassem os critérios de determinação de competência tributária para arrecadar o ISSQN.

Assim, havia situações em que a exigência do pagamento era imposta por dois Municípios ao mesmo tempo. Não obstante, esse tipo de política se tornou insustentável após a edição da Lei Complementar nº 116/2003, que fixa claramente a localização do estabelecimento como critério de competência, desprezando o local da prestação do serviço para a grande maioria dos casos.

Portanto, em poucas palavras, na temática da guerra fiscal, alguns Municípios reduzem suas alíquotas para atrair empresas prestadoras de serviço para suas localidades, em detrimento de seus vizinhos. Não obstante, a prática hoje nos mostra que a prestadora simplesmente não muda, apenas altera formalmente seu estabelecimento para o local de menor tributação. Verifica-se, então, que, se tal política se pautava pela atração de investimentos privados, a tática é fracassada.

Por fim, é importante mencionar que o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou no dia 10 de setembro do ano corrente o texto-base do Projeto de Lei Complementar 366/2013, do Senado, que fixa em 2% (dois por cento) a alíquota do ISSQN, na tentativa de acabar com a guerra fiscal entre os

Municípios. Referido Projeto ainda está sob análise do Plenário do Senado Federal, sujeito à apreciação.

3.1.2. Conflitos entre os Estados-membros

Muito se fala nos dias atuais sobre a chamada "guerra fiscal do Imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS)". Pouco se diz, no entanto, que a postura inconsequente adotada pelos entes federativos contribui para a perpetuação dessa guerra.

Enquanto alguns Estados-membros fazem brotar, de forma unilateral e muitas vezes camuflada, uma vastidão de atos concessivos de "incentivos fiscais", outros, sentindo-se prejudicados, editam normas, igualmente unilaterais, para combater tais benefícios concedidos à revelia da lei.

Em breves linhas, o ICMS, tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, grava as operações de circulação de mercadorias, serviços de comunicação e de transportes interestadual e intermunicipal.

Dessa forma, como meio de garantir a uniformidade, a harmonia entre os Estados federados e especialmente diante da possibilidade de uma operação ocorrida em determinado Estado-membro gerar crédito oponível contra outro, a Constituição reservou à Lei Complementar - norma editada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República - o regramento da *"forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados"*.

A ideia era de que, centralizando no Congresso Nacional a produção legal relativa aos contornos do ICMS, tal modelo impediria a proliferação de disparidades, mantendo-se o equilíbrio entre os Estados da federação.

Pois bem. Nessa esteira, cumpre mencionar que o texto constitucional traz aos entes federativos todos os "caminhos" a serem seguidos no que tange à tributação.

Para tanto, discrimina competências tributárias e dá às pessoas políticas a faculdade de criarem tributos específicos – classifica os tributos em espécies e subespécies; traça a regra-matriz bem como as normas de incidência; e, ainda, limita o exercício das competências tributárias, por meio de princípios constitucionais tributários.

Dentre eles, para o estudo em tela, deve ser destacado o princípio da não-cumulatividade do ICMS, previsto no artigo 155, parágrafo 2º, incisos I e II da Constituição Federal:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...) § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores; (...)”

Referido princípio assegura ao contribuinte do ICMS que, em cada operação ou prestação, possa deduzir o valor correspondente aos créditos das operações ou prestações anteriormente realizadas.

Em outras palavras, o valor a ser recolhido pelo contribuinte a título de ICMS nada mais é do que o resultado de uma subtração do valor total devido do somatório dos créditos advindos das operações ou prestações anteriormente tributáveis pelo ICMS.

A Constituição Federal atribuiu aos Estados-membros e ao Distrito Federal competência privativa para tributar as operações mercantis, os serviços interestadual e intermunicipal, bem como os serviços de comunicação.

Nesse contexto, como bem assevera Roque Carrazza, o ICMS consiste, portanto, em imposto regional, que não deveria gerar conflitos, uma vez que a Constituição Federal estabelece que isenções, incentivos ou benefícios fiscais só podem ser concedidos quando aprovados por convênios, acordos, tratados internos – celebrados e ratificados por todas as unidades federadas interessadas, ou seja, todos os Estados-membros e o Distrito Federal.

Entretanto, o jurista destaca que, na prática, não é isso que ocorre. Os entes federativos, com o intuito de “burlar” as normas constitucionais, concedem benefícios financeiros ou benesses de infraestrutura – tais como créditos presumidos, prazos mais largos para o recolhimento do tributo, outorga de título de terrenos para empresas, entre outros²⁸.

A esse respeito, cumpre lembrar que o texto constitucional recepcionou a quase totalidade da Lei Complementar nº 24/1975, que estatui ser necessária a aprovação unânime, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - composto pelos Secretários da Fazenda de todos os Estados do País, sob a presidência do Ministro da Fazenda (CONFAZ), de todo benefício fiscal que reduza ou elimine a tributação por meio do ICMS.

Isto é, qualquer benefício fiscal em matéria de ICMS concedido por um Estado sem a prévia anuência de todos os demais é inconstitucional, por violar a Lei Complementar nº 24/1975 e seu fundamento de validade: a Constituição.

Nesse contexto, esquivando-se da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – que se atém, por força constitucional e processual, ao ato normativo questionado –

²⁸ CARRAZA, Roque. *“Palestra do Professor Roque Carrazza durante o IV Congresso Brasileiro de Direito Tributário, realizado em Salvador/Bahia, nos dias 31/10/2011 e 01/11/2011, cujo tema foi: “Guerra fiscal. Benefícios Concedidos pelos Estados-Membros à Revelia do CONFAZ Consequências para o Contribuinte. Posição do STF e STJ”.* Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wBdhNHC1GE0>, no dia 29/09/2015.

muitos Estados-membros apenas reeditam novas normas para continuar outorgando idênticos favores fiscais sob outra roupagem. Isso até que novo julgamento declare sua inconformidade à Constituição.

No entanto, os Estados-membros alegadamente prejudicados nessa guerra, ao contrário de construir sistemas antiaéreos inteligentes, fundados na Constituição Federal, e se proteger dos supostos benefícios fiscais projetados por outros Estados, passaram a usar táticas contra seus contribuintes, lançando mão de instrumentos próprios – à revelia do Poder Judiciário e do CONFAZ – aparentemente mais "eficazes" no tradicional imediatismo de nossas políticas públicas.

A busca pelo consenso no âmbito do CONFAZ e a constante atualização de ações de inconstitucionalidade no STF, apesar de exigirem esforços consideráveis dos Estados, são as únicas armas legítimas conferidas atualmente pela Constituição Federal ao combate dos incentivos fiscais unilateralmente concedidos.

Cabe aos Estados reconhecer seu papel na Federação e abdicar da autotutela, sob o risco de, a pretexto de proteger sua arrecadação, contribuir para o enfraquecimento dos valores federativos erigidos na Carta Constitucional. Ao enfraquecer o pacto federativo, fortalecem a via das soluções unilaterais.

E não bastasse isso, há de se destacar o conflito que pode ser gerado pelas decisões proferidas pelo STF que serão estudadas mais detalhadamente no capítulo a seguir.

Isto porque, com a concessão do benefício fiscal em irregularidade com a previsão constitucional, o contribuinte do Estado-membro de destino, adquire a mercadoria ou frui do serviço e, conseqüentemente credita os valores recolhidos das próximas operações ou prestações realizadas.

Em contrapartida, o Estado-membro de destino é privado do direito ao valor a título do referido tributo, em virtude de benefício fiscal concedido em desacordo com o convênio garantido constitucionalmente.

Todavia, ainda que o STF declare que as isenções, incentivos ou benefícios fiscais concedidos de maneira unilateral são inconstitucionais, há de se reconhecer que há um impasse a ser resolvido – a segurança jurídica do contribuinte.

Nessa linha, destaca-se que a segurança jurídica garante a irretroatividade das decisões judiciais quando causar comoção ou frustrar justas expectativas dos envolvidos.

Desta feita, a única solução sensata seria a modulação dos efeitos das referidas decisões, nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, que permite que o STF module os efeitos de suas decisões quando houver relevante situação de segurança jurídica ou relevante interesse nacional.

Ademais, o respeito à segurança jurídica abre espaço para que as unidades federadas até mesmo entrem em um acordo ou que o próprio CONFAZ module os efeitos das referidas decisões.

3.2. A atuação do Poder Judiciário no controle da guerra fiscal

Cumprе destacar que, no cenário atual, a atuação do Poder Judiciário para dirimir conflitos fiscais entre Município e Estados-membros no que tange à denominada guerra fiscal é imprescindível.

No que tange aos conflitos existentes entre os Municípios, as discussões ainda são superficiais, voltadas para questões de competência para tributação do ISSQN, e ainda não foram submetidas aos tribunais superiores.

Com efeito, vale destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo considerou inconstitucionais as leis que tratam do Imposto sobre os Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nos Municípios de Santana de Parnaíba e Poá, que reduziram a base de cálculo do tributo.

A Lei nº 3.269, que foi editada em 2007 pela Prefeitura do Município de Poá, retirou da base de cálculo do ISSQN o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), além do PIS e da COFINS.

Em contrapartida, a Lei nº 2.499, editada em 2003, de Santana

de Parnaíba, estabeleceu que a base de cálculo do ISSQN de 67 (sessenta e sete) itens da lista do imposto será correspondente a 37% (trinta e sete por cento) do valor bruto do faturamento da empresa. Dentre os serviços beneficiados está o suporte técnico em informática, atividade de hospitais, planos de saúde e publicidade.

Abaixo as ementas dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 14, § 4º, da Lei Municipal nº 899/1975, com redação dada pela Lei Municipal nº 2.499/2003, de Santana de Parnaíba, que altera a base de cálculo do ISSQN na prestação dos serviços que determina, elegendo-a como sendo 37% do valor bruto do faturamento. Impossibilidade jurídica do pedido e incompetência do TJSP para exercer o controle concentrado de lei municipal frente a lei constitucional federal. Preliminares rejeitadas ante a contrariedade da legislação municipal com os artigos 111 e 144 da Constituição Estadual. Mérito. Base de cálculo. Alteração. Inconstitucionalidade. Base de cálculo que deve ser considerada como sendo o preço do serviço, nos termos da Lei Complementar nº 116/2003, editada para regular o art. 146, III, "a", da CF. Não observância de princípios estabelecidos na CF, em evidente violação aos artigos 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida do artigo 14, § 4º, da Lei Municipal nº 899/1975, com redação dada pela Lei Municipal nº 2.499/2003. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Art. 27, da Lei nº 9.868/99. Ação procedente, com modulação dos efeitos²⁹”.

²⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0268686-46.2012.8.26.0000; Relator: Caetano Lagrasta; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 24/07/2013; Data de registro: 31/07/2013.

“DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS MUNICIPAIS QUE CONCEDEM BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ISSQN - Leis municipais que concedem benefícios fiscais diretos e indiretos relativos ao ISSQN, gerando "guerra fiscal", são inconstitucionais por violação dos arts. 111 e 144 da Constituição Estadual, que preconiza a obediência aos parâmetros da Constituição Federal - Ação procedente.”³⁰

Já a respeito das disputas fiscais vinculadas ao ICMS, importante destacar que o STF, assoberbado de processos que tratam da guerra fiscal, e em razão da existência de tese firmada sobre a necessidade de convênios no âmbito do CONFAZ para concessão de incentivos fiscais do ICMS, publicou edital de proposta de súmula vinculante nº 69,³¹ cujo verbete estabelece o seguinte:

“Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional.”

Embora o teor do verbete acima ilustre a tese jurisprudencial dominante na Corte e a nítida tentativa de acabar com a guerra fiscal, há uma série de ponderações a serem apreciadas, sobretudo se for levado em consideração que, caso o texto seja aprovado da forma que foi apresentado, os efeitos da súmula serão vinculantes em relação às demais esferas do Poder Judiciário e à Administração Pública, assim como poderão acarretar problemas

³⁰ Ação Direta de Constitucionalidade nº 0268693-38.2012.8.26.0000; Relator Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 24/07/2013; Data de registro: 30/07/2013.

³¹ STF. Edital de PSV 69. DJE nº 79, publicado em 24/04/2012. Autos nº 9941702-87.2012.01.01.0000.
Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>

processuais, econômicos e sociais diversos.

Inicialmente, observa-se que na redação da proposta da súmula vinculante nº 69 — PSV 69, o STF, mais uma vez, lança apenas uma ótica sobre o problema da guerra fiscal. O texto afirma peremptoriamente que qualquer incentivo fiscal do ICMS, sem aprovação unânime no CONFAZ, é inconstitucional.

Com efeito, vale apontar que, em 19 de maio de 2015 foi publicado acórdão proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.481/PR, por meio do qual o E. Supremo Tribunal Federal, muito embora tenha entendido pela ilegitimidade das isenções e benefícios fiscais concedidos pelos Estados sem a aprovação do CONFAZ, determinou a modulação dos efeitos do julgado, de modo a convalidar a utilização do benefício fiscal até a data do julgamento, visando à preservação da segurança jurídica.

É o que se denota da ementa abaixo transcrita:

“I. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL PRÉVIO. OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, g, DA CF/88. II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. 1. A instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS só pode ser realizada com base em convênio interestadual, na forma do art. 155, §2º, XII, g, da CF/88 e da Lei Complementar nº 24/75. 2. De acordo com a jurisprudência do STF, o mero diferimento do pagamento de débitos relativos ao ICMS, sem a concessão de qualquer redução do valor devido, não configura benefício fiscal, de modo que pode ser estabelecido sem convênio prévio. 3. A modulação dos efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade decorre da ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, uma vez que a norma

vigorou por oito anos sem que fosse suspensa pelo STF. A supremacia da Constituição é um pressuposto do sistema de controle de constitucionalidade, sendo insuscetível de ponderação por impossibilidade lógica.

4. Procedência parcial do pedido. Modulação para que a decisão produza efeitos a contar da data da sessão de julgamento.³²

Nesse contexto, é de se destacar a inovação do v. acórdão em apreço, uma vez que, via de regra, as decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria têm efeitos retroativos à data da edição do ato impugnado.

Desta feita, o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal deve conduzir à conclusão de que é impositiva a convalidação da utilização do benefício fiscal concedido até a data em que o benefício seja legitimamente extirpado do ordenamento jurídico por meio dos mecanismos judiciais aplicáveis.

Tal entendimento firmado pelo STF, apesar de garantir preservação do princípio da boa-fé e da segurança jurídica, alimenta ainda mais a concessão de incentivos fiscais sem a aprovação do CONFAZ e, conseqüentemente, nada faz a não ser aumentar a chamada guerra fiscal entre os Estados-membros.

³² Relator: Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 11/03/2015; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: 19/05/2015.

4. ALTERNATIVAS AO FEDERALISMO COOPERATIVO

Um rápido retrospecto da evolução das políticas regionais implantadas pelo governo federal indica que elas têm expressado, historicamente, a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras.

Mais precisamente, a política regional aparece como um conjunto de políticas públicas dirigidas para a equidade regional, tendo a preocupação predominante de estimular o desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil.

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as regiões brasileiras continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a política regional esteve ainda mais restringida, por conta da presença dos seguintes fatores novos: (a) descontinuidade administrativa na área de política regional federal; (b) maior resistência à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira, por parte das bancadas dos Estados das regiões Sul e Sudeste no Congresso Nacional; (c) redefinição do papel da União no desenvolvimento econômico dos Estados e regiões, no ambiente marcado pela integração do País à economia internacional.

Uma resistência maior à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira pode ser apontada como um terceiro ponto relevante para explicar a ausência de política regional.

É importante lembrar que foram implantados os mecanismos introduzidos na Constituição Federal de 1988, referentes à redistribuição das receitas da União, os quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas por meio das transferências constitucionais para Estados (FPE) e municípios (FPM)³³.

³³ VERAS, Bení. *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. Vol. III. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

Nesse quadro, diante da clara insuficiência dos dispositivos constitucionais para a concretização de um “federalismo cooperativo” no Brasil, que mantenha um equilíbrio regional, alguns autores desenvolveram estudos que propõe soluções ao sistema atual, conforme será esmiuçado a seguir.

4.1. Federalismo assimétrico e federalismo neodualista

Conforme já abordado anteriormente, historicamente, uma das principais origens do pacto de federalismo é a Constituição Americana de 1787. Pode-se classificar os Estados Federados quanto ao nível de desigualdades entre seus entes integrantes, uma vez que, em regra, os entes integrantes de uma federação são diferentes entre si do ponto de vista econômico, social, climático, ambiental, etc..

Nesse contexto, o federalismo pode ser classificado como simétrico ou assimétrico.

O federalismo simétrico visa a repartição de competências e receitas de forma paritária e isonômica entre os entes integrantes da federação. Essa forma de federalismo tem como principal finalidade manter a isonomia entre os entes.

Em contrapartida, no federalismo assimétrico, considera-se que existem desigualdades regionais (socioeconômicas, políticas, culturais) e busca-se reverter esse quadro com a realização de programas e com a distribuição de atribuições diferenciadas entre os entes para equilibrar referidas desigualdades.

Nas palavras de Gilberto Bercovici, *“o federalismo assimétrico, portanto, fundamenta-se na desigualdade jurídica e de competências entre as entidades federadas, mesmo que no mesmo nível”*.

E continua o autor:

“Trata-se de uma forma de organização federal contraposta ao federalismo homogeneizador do Estado Social, fundado no princípio da solidariedade, conforme veremos adiante.

Não acreditamos, portanto, que a ideia de federalismo assimétrico, ora em voga, possa ser de grande valia para a discussão de nossa problemática federal, cujo problema fundamental é justamente a necessidade de homogeneização sócio-econômica dos entes federados, tendo em vista o objetivo nacional de diminuição das desigualdades regionais.³⁴

Todavia, importante esclarecer que a assimetria em questão não gera discriminação entre os entes. Ao contrário disto, a assimetria acaba por reduzir a discriminação existente, seja ela absurda ou arbitrária.

Em outras palavras, no federalismo assimétrico a característica central é a *"desigualdade jurídica e de competências entre os entes federados, mesmo que do mesmo nível³⁵"*. Se contrapondo ao federalismo homogêneo do Estado Federal simétrico, com o escopo do funcionamento do sistema federal.

Assim explica o Professor Raul Machado Horta:

"O federalismo anômalo advirá sempre de deformações e de abuso no funcionamento das instituições, operando mutações na concepção constitucional. O federalismo assimétrico não deixa de ser forma anômala, se confrontado com o federalismo simétrico. (...) As normas assimétricas, embora de incidência parcial, podem alterar profundamente a estrutura do federalismo simétrico³⁶".

³⁴ BERCOVICI, Op. cit., p. 168.

³⁵ BERCOVICI, Gilberto. *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa*. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008, p. 7.

³⁶ HORTA, Raul Machado. *Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno. Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2002, p. 491-499 – Capítulo 8. Material da 1ª aula da disciplina Organização do Estado, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Direito Constitucional– Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG. p. 14.

O federalismo assimétrico, parte do pressuposto que existe uma desigualdade regional. Diante disso, busca reverter esse quadro com a realização de programas com distribuições diferenciadas, buscando um equilíbrio e redução dessas disparidades.

No Brasil há inúmeras diferenças entre os entes federativos, em especial sob o ponto de vista socioeconômico, político, ambiental, entre outros. Referidas distinções regionais ensejam discussão sobre a implantação de um federalismo assimétrico, visando a mudança de atribuições e instituir programas diferenciados e direcionados às necessidades específicas de cada região, bem como de políticas públicas com a finalidade de equacionar as desigualdades existentes.

Além do federalismo assimétrico, com as novas concepções de caráter neoliberal, o federalismo vem sofrendo algumas influências de teorias que defendem que, quanto maior for a intervenção da União, menor será o exercício da democracia.

A intervenção estatal e a homogeneidade federal são vistas de forma negativa e prejudicial às liberdades individuais, de modo que a competição entre os entes da federação passa a ser valorizada.

É o chamado federalismo neodualista, que defende a subsidiariedade do Estado Federal. Nas palavras de Gilberto Bercovici, *“o princípio da subsidiariedade é entendido como a eficiência e a otimização do cumprimento das funções no federalismo: as várias instâncias governamentais cumprem as funções que são melhor realizadas na sua esfera de atuação”*³⁷.

Segundo o autor, no federalismo neodualista, a ação estatal deve ser limitada ao máximo, evitando o excesso de providências a serem tomadas pela União. Ademais, o Estado Federal é novamente compreendido como proveniente de um pacto entre os Estados, que possibilita a formação de um Estado garantidor das liberdades individuais.

Desta feita, resta claro que o federalismo neodualista é absolutamente oposto ao modelo brasileiro de federalismo cooperativo.

³⁷ BERCOVICI, Op. cit., p. 169.

De todo o modo, conforme bem asseverou Gilberto Bercovici, “a crítica ao federalismo da Constituição de 1988 deve ser devidamente contextualizada”. Isto porque, nas palavras do autor, “na verdade, o ataque à cooperação federal faz parte da atual reestruturação do federalismo brasileiro, em moldes bem distintos dos previstos no texto constitucional”³⁸.

4.2. Imposto sobre o valor agregado (IVA)

O Imposto sobre o valor agregado (IVA) é o tributo indireto que causa menos dano à competitividade, interna e externa, de uma economia. Um imposto único sobre mercadorias e serviços no Brasil poderia além de desonerar o contribuinte estabelecer regras mais claras na arrecadação dos impostos de bens e serviços.

Com efeito, é defensável a tese de que com o imposto único os Estados e Municípios perderiam em muito politicamente, mas regras claras trazendo uma melhor qualidade ao tributo e uma melhoria na sua distribuição poderia alavancar o crescimento do País, principalmente em áreas de desenvolvimento atrofiado.

No entanto, importante mencionar que a existência, dentro de um único mercado, de um ou mais impostos incidentes sobre uma base de cálculo comum, com competências atribuídas a distintos níveis de governo, sem que sejam harmonizados entre si, pode representar maiores custos administrativos e de cumprimento da dívida tributária para o fisco e para os contribuintes.

Logo, é fundamental a instituição de regras que estabeleçam um razoável grau de coordenação, vertical e horizontal. Em outras palavras, a harmonização das práticas tributárias subnacionais é, portanto, condição essencial quando da atribuição de competência às unidades locais para cobrarem seus próprios IVA's.

Além disso, seria necessário conciliar a adoção de um IVA como principal forma de tributação com a autonomia que se deseja para as

³⁸ *Ibidem*. p.171.

instâncias inferiores de governo, evitando assim que esta autonomia seja utilizada em detrimento destas instâncias entre si ou da nação como um todo.

Ambas as situações descritas ensejam um equilíbrio, tanto das práticas tributárias nacionais, quanto entre as instâncias inferiores de governo, o que pode representar uma redução dos conflitos gerados pelas guerras fiscais.

Contudo, vale ressaltar que qualquer modelo de divisão de competências tributárias entre esferas de governo ensejará um conflito entre a autonomia pretendida pelas distintas jurisdições e o grau de coordenação necessária para minimizar os possíveis impactos negativos sobre a estrutura produtiva e a distribuição geográfica da produção.

Em outras palavras, o IVA representaria uma solução centralizada. Apenas a União teria competência para instituir o tributo incidente sobre o consumo (possível unificação de: ICMS + IPI + ISSQN). A centralização reduziria os problemas de coordenação e, conseqüentemente, poria fim à disputa horizontal entre os entes (“guerra fiscal”).

O produto da arrecadação seria posteriormente transferido aos outros governos segundo critérios definidos na Constituição Federal. Uma vez regidas por regras constitucionais estáveis e previamente negociadas, as transferências seriam consideradas como importante fonte de receita própria dos entes. Tal tributo teria legislação uniforme em toda federação, o que simplificaria a relação entre o fisco e o contribuinte.

As principais modificações da Constituição Federal estariam relacionadas: i) à conjugação de todos os tributos incidentes sobre o consumo num único tributo; ii) à redistribuição das competências tributárias entre os entes federados; iii) à alteração das regras/percentuais constitucionais relativas às transferências intergovernamentais; iv) ao estabelecimento de regra quanto a tributação na origem, no destino (hipótese defendida por muitos, a exemplo do Professor Gilberto Bercovici) ou mista (em ambas, com critérios definidores para o cabimento de cada hipótese).

CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro foi marcado pela ampliação da competição entre os entes federativos na disputa por investimentos privados, bem como pelo enfraquecimento das políticas públicas da União para reduzir as disparidades econômicas entre os Estados-membros e entre os Municípios brasileiros.

De todo o modo, os mecanismos cooperativos consagrados na Constituição Federal de 1988 permaneceram em vigor, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Participação dos Estados e os Consórcios Públicos.

Entretanto, essas bases cooperativas se mostraram insuficientes para enfrentar a questão da crise federativa brasileira, especialmente quando se trata de alcançar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território nacional.

E não bastasse isso, o debate sobre a revitalização e adequação dos mecanismos cooperativos tem ganhado, nos últimos anos, pouco espaço entre os entes federativos. A persistência das desigualdades entre as unidades territoriais no País exige uma maior atenção de todos.

A consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil depende da superação de conflitos políticos, os quais dividem muitas vezes os Estados brasileiros, impedindo que se encontre uma melhor repartição dos recursos tributários disponíveis. Exige também novas prioridades governamentais, de forma a combinar o movimento de inserção no comércio internacional com o fortalecimento das políticas públicas voltadas para o aumento da competitividade das economias estaduais.

Inobstante isso, não bastam novas leis para fazer prevalecer relações cooperativas. É preciso renovar a cultura política nacional, identificando e estimulando as vantagens da cooperação entre os entes federados, de modo a valorizar as lideranças políticas para atuar no cenário atual de guerra fiscal em todo o País.

Ademais, como sugestões ao modelo federativo atual, há a proposta do federalismo assimétrico, no qual é considerado que existem desigualdades regionais (socioeconômicas, políticas, culturais) e busca-se reverter esse quadro com a realização de programas e com a distribuição de atribuições diferenciadas entre os entes para equilibrar referidas desigualdades.

Por fim, vale destacar que a implementação do Imposto sobre o Valor Agregado – “IVA”, traria uma melhor qualidade aos tributos incidentes sobre o consumo e uma melhoria na sua distribuição poderia alavancar o crescimento do País, principalmente em áreas de desenvolvimento atrofiado. A centralização do imposto sobre o consumo na União reduziria os problemas de coordenação e, conseqüentemente, poria fim à disputa horizontal entre os entes (“guerra fiscal”).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L.. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

BALIEIRO, Hilton Silva. *Fundo de Participação dos Estados. Equilíbrio Econômico e Social*. Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em:

<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13718>>

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 6º Volume. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição. Capítulo 5, intitulado A prática do federalismo no Brasil pós-1988*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa*. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., abr./maio, 2008.

CARRAZA, Roque. *"Palestra do Professor Roque Carrazza durante o IV Congresso Brasileiro de Direito Tributário, realizado em Salvador/Bahia, nos dias 31/10/2011 e 01/11/2011, cujo tema foi: "Guerra fiscal. Benefícios Concedidos pelos Estados-Membros à Revelia do CONFAZ Consequências para o Contribuinte. Posição do STF e STJ"*.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wBdhNHC1GE0>, no dia 29/09/2015.

DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009.

DE AMORIM, Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim. *Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal*. Disponível em:

<<http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj8/10.htm>>

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Análise do Federalismo Fiscal e Pacto Federativo*. Curso de Direito Financeiro. 4ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Curitiba: In Rev. Sociol. Polít. 18, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>>

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Volume 1, 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

GADELHA, Gustavo de Paiva. *Isenção Tributária. Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

HORTA, Raul Machado. *Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno. Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2002, p. 491-499 – Capítulo 8. Material da 1ª aula da disciplina Organização do Estado, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Direito Constitucional– Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG.

ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro, *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP, 2002.

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

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

MENDES, Marcos. *Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF* Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para discussão – 96, junho/2011.

MOTTA JÚNIOR, V.D. *O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro*. Campinas (SP): III Congresso LatinoAmericano de Ciência Política, 2006. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Sem projeto de nação*. São Paulo: Folha de São Paulo, 23/05/2004. Disponível em <<http://www.uol.com.br>>.

SCHULTZE, R.O. *Federalismo*. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiftung. Traduções, 1995. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

SOUZA, C. *Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988*. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. IN ISMAEL, Ricardo. *A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil*. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221655540.CD7_0_186_01.pdf>

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas, ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal brasileiro*. Disponível em:

<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/02_Tomio_Ortolan.pdf>

VERAS, Beni. *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. Vol. III. Brasília: Congresso Nacional, 1993.