



FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO¹

José Marcos Domingues²

RESUMO

O federalismo fiscal é expressão financeira do federalismo político, que é a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao Bem Comum, ao qual deve corresponder uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical de arrecadação. Devido a fatores históricos e culturais, o federalismo brasileiro é excessivamente concentrador de poder na União, ao que corresponde centralização do poder de tributar, tendência que a Constituição de 1988 tentou reverter; Emendas desvinculadoras de recursos e a exacerbação das *contribuições* não compartilhadas, de duvidosa constitucionalidade, vieram a *refederalizar* o bolo tributário. Sugerem-se medidas para amenizar a centralização tributária no País e ensejar maior democracia financeira, num novo federalismo fiscal.

Palavras-chave

Federalismo fiscal. Partilha constitucional de rendas. Carga tributária. Concentração de poder. Descentralização.

ABSTRACT

The fiscal federalism is the financial expression of political federalism, which is the creation of several political instances to serve the Public Good, through adequate distribution of national resources either by way of the exercise of taxing power by political entities or by vertical redistribution of revenues. Due to historical and cultural reasons, Brazilian federalism has concentrated too much power in the Union, including the power to tax; the Federal Constitution of 1988 attempted to reverse this trend, but was bypassed by Constitutional Amendments and by institution of segregated-revenue *contributions*, the constitutionality of which is doubtful, thereby *re-federalizing* major tax revenues. This paper suggests measures intended to soften the country's tax centralization and to foster more financial democracy in a new fiscal federalism.

Key-words

Fiscal federalism. Constitutional sharing of revenues. Tax burden. Concentration of power. Decentralization.

Em quadras de globalização propõe-se que o Estado brasileiro seja *mínimo* para não sobrecarregar o esforço desenvolvimentista da sociedade exposta a condições de competição extremamente árduas.

¹ Texto da comunicação do Autor no II Congresso Internacional de Direito Tributário da Cidade do Rio de Janeiro. 9 a 11 de maio de 2007.

² Professor Titular de Direito Financeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Não obstante, ao lado do aumento contínuo da carga tributária, o que se nota não é a diminuição, mas a *ausência* generalizada do Estado, que não provê os mais mezinhos direitos da população; quando presente, percebe-se a sua falência. A desesperança social e a impotência diante da insegurança abrem o cada vez mais amplo espaço de exclusão à intervenção profusa da criminalidade organizada; o povo, desatendido pelos Governos, torna-se refém da ação de variados grupos que se aproveitam dessa circunstância.

Parece que na raiz do problema está um componente financeiro relevante que é o desequilíbrio no federalismo fiscal da Nação.

Define-se *federalismo fiscal* como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

Exemplos de providências constitucionais são a atribuição de poder de tributar próprio aos entes federados e a participação estadual e local na riqueza nacional³; de normação legal, as leis complementares nº 61, de 26.12.1989, nº 63, de 11.01.1990 e nº 91, de 22.12.1997, que dispõem sobre a repartição de receitas e distribuição de fundos a Estados e Municípios; de ação de governo, as políticas públicas, sociais e econômicas, no âmbito do SUS - sistema único de saúde de que tratam os arts. 196, 198 da Carta Magna.

O federalismo fiscal é uma técnica que visa garantir o melhor atendimento ao Bem Comum, e nessa medida é instrumento de ordenação das finanças públicas de molde a ensejar a realização do federalismo político.

O Federalismo é a idéia-força da união de Estados para a criação de diversas instâncias de poder e de serviços públicos para tutela da Vida, da Liberdade, da Igualdade, da Segurança e da Cidadania, esta, pressuposto da noção mesma de Estado a ser constituído, e aquelas, atributos da Existência e Dignidade da Pessoa Humana. Em resumo: direitos fundamentais.

O federalismo é concepção genérica que se concretiza através das figuras típicas da confederação e da federação de Estados. O Federalismo exprime os ideais políticos de *unidade* em torno de valores compartilhados e *pluralidade* em face das especificidades de seus integrantes.

A Federação é, pois, orientada pelos princípios de *solidariedade* e de *subsidiariedade*.

O grau de retenção de poder local ou de concentração de poder central, ou em outras palavras, o nível de flexibilização ou de centralização política, depende da história do país que se examine. É claro que federações obtidas pela aglutinação de Estados, como é o caso dos Estados Unidos, da Alemanha e do

³ Cf. arts. 145, 153, 155, 156; art. 30, III; arts. 157-159 da Constituição brasileira.

Canadá, tendem a uma maior retenção de poder nas unidades federadas; nas federações por desintegração de um Estado unitário, como é o caso do Brasil e da Argentina, a propensão é a manutenção de poder no Centro, até como providência cautelar em face do maior risco de secessão.

Acresça-se a isso, a correlação dessas escolhas em função do grau de desenvolvimento da cultura política dos povos em questão: a *pior* a Democracia, maior a possibilidade de concentração de poder na União.

Do ponto de vista jus-financeiro, importa mais saber se o federalismo fiscal corresponde ao federalismo político a que deve servir, porque parece inexistir federalismo político sem federalismo fiscal, assim como não há verdadeira democracia política sem democracia financeira.

Situa-se aqui o Federalismo Fiscal; e, nele, um dos maiores dilemas enfrentados pelo Poder Constituinte – que é o financiamento por meios equânimes e razoáveis das tarefas finalisticamente assinadas aos Entes da Federação nos seus respectivos níveis de governo.

Superada a utopia do imposto único, a Economia, a Ciência das Finanças e o Direito conceberam os sistemas tributários como a solução a um tempo lógica e justa para o financiamento das necessidades públicas com respeito ao princípio cardinal de Igualdade, de sorte que cada qual acuda ao chamamento estatal em função não só das exigências do Bem Comum, mas também tendo em vista a possibilidade do destinatário da ação estatal: o Cidadão contribuinte.

No caso dos países federais, leciona Aliomar Baleeiro, “o problema é ainda mais complexo e árduo, porque devem alimentar-se dos impostos três competências diferentes – a federal, a estadual e a municipal⁴”; ou, acrescente-se, porque as três esferas de Poder devem conter-se dentro do que lhes seja lícito requisitar dos cidadãos em função das tarefas que cada qual deve desenvolver em prol da Sociedade.

A Federação surge, mormente em países de dimensões territoriais avantajadas, não só historicamente para garantir a unidade de ação em face de interesses comuns a Estados-Membros (que foi a causa determinante da fundação das federações norte-americana e alemã), mas, hodiernamente, para garantir à população diversas instâncias públicas de acesso ao Poder e o correspondente exercício da Liberdade.

Do ponto de vista financeiro, a partilha da receita tributária (expressão de autonomia) e a redistribuição de recursos intra-federativos (manifestação de solidariedade) traduzem essa propensão federalista de atendimento plural às necessidades cidadãs.

Para tanto, é essencial que se estabeleça, concomitantemente, uma

⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. Atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 233.

adequada distribuição vertical de tarefas constitucionalmente determinadas, pois à Despesa com os respectivos serviços públicos é que deverá corresponder uma Receita bastante. Nas palavras de Alexander Hamilton⁵, “... um poder geral de tributar, de uma maneira ou de outra, deve estar intimamente combinado à estrutura do governo”.

Ora, numa Federação, naturalmente composta de Estados heterogêneos, não será bastante a mera atribuição de competência tributária aos entes federados, mas por princípio de solidariedade, especialmente num país de fortes contrastes, como o Brasil, impõe-se a redistribuição da riqueza nacional, não apenas no plano individual pela tributação progressiva, mercê da aplicação do princípio da capacidade contributiva, mas também no plano sócio-político, através das transferências financeiras, ou repartição das receitas tributárias, de que tratam os artigos 157 a 162 da Constituição.

É preciso ter em mente que determinados Estados-Membros e muitos Municípios não são viáveis senão no seio da Federação, por lhes faltar lastro econômico; estabelecem-se e sobrevivem por força do interesse nacional de atender suas peculiaridades e de tê-los juntos em União, graças aos laços culturais, sociais e políticos comuns que, ao mesmo tempo, determinam a sua Autonomia. E não há autonomia política sem autonomia financeira: “... não basta ao Estado-Membro a possibilidade de auto-organizar-se (...); é imprescindível a existência de autonomia financeira⁶”. Assim também, não há democracia política sem democracia financeira; nem existe, repita-se, federalismo político sem federalismo fiscal.

Porém, há que haver uma correta interpretação do que deva representar essa redistribuição vertical de recursos: a esse *bônus político*⁷ deve corresponder um ônus político-jurídico, que é a responsabilidade fiscal, com a implantação de uma tributação regional e local tão justa quanto eficaz, a determinar a aplicação do princípio da generalidade tributária, o aproveitamento legislativo dos campos de incidência tributária e das respectivas bases imponíveis, a minimização de renúncias fiscais, a cobrança eficiente dos tributos; e, ainda, a otimização do gasto público, quer quando financiado pelos tributos próprios, quer quando pelas transferências federativas.

A Constituição de 1988, acusada de inviabilizar as finanças federais em função da descentralização do chamado *bolo tributário*, em favor dos Estados e sobretudo dos Municípios, teve a preocupação exatamente de, através desse processo político-financeiro, democratizar a Federação brasileira.

Ocorre, e este parece ser o *punctum saliens* do problema, que à descentralização de meios não correspondeu a necessária desconcentração de

⁵ HAMILTON, Alexander. Os Artigos Federalistas. Apud FONSECA REIS, Elcio. *Federalismo Fiscal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 45.

⁶ HAMILTON, A. op. cit., p. 43.

⁷ REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2001, p. 342.

poder político-administrativa ou a efetiva racionalização de tarefas objeto de competências comuns, as quais se transformaram numa kafkiana superposição de gastos em prejuízo de todos: basta tomar como exemplos o sistema de transportes e o Sistema Único de Saúde. País afora, o que se vê são estradas federais (muitas vezes com expressão meramente regional) mal conservadas e inseguras, e um sem-número de hospitais federais, estaduais e municipais fechados ou funcionando precariamente. E falidos...

Em outras palavras: para não perder poder político, a União passou a manipular a entrega de repasses federais, ou ainda a realizar ela mesma tarefas que deveriam ser exercidas descentralizadamente. Essa manipulação pode dar-se pela alegação burocrática de falta de projetos ou de inobservância de complexa legislação, ou até pela demora na realização daqueles repasses.

O freqüente contingenciamento de verbas federais força a submissão do poder local ao poder central, estorvando a autonomia desejada pelo Federalismo e formalmente posta na Constituição.

A teoria do orçamento como ato materialmente administrativo, desembocando na teoria do gasto público como ato discricionário da Administração, precisa ser revista. Trata-se de teoria cristalizada por Paul Laband e serviu aos ideais autoritários e centralizadores de Bismarck, que com mão-de-ferro unificou a Alemanha, guerreou com a França e com a Áustria, e fez tábula rasa dos orçamentos aprovados pelo Parlamento. Uma realidade peculiar à Alemanha de então, que não primava pelo constitucionalismo, longe ainda de ser uma Democracia. Uma realidade muito diversa do atual estágio do Estado de Direito.

Por essa teoria anacrônica, introduzida no Brasil na República Velha, pela adesão acrítica ao pensamento de Jèze, sem as reservas que lhe opusera Duguít, e malgrado a divergência e a crítica de contemporâneos do próprio Laband, como Jellinek e Otto Mayer, e entre nós de Francisco Campos, já em meados do século passado, e mais recentemente de Egas Rosa Sampaio e Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento seria ato meramente autorizativo, reservando-se à Administração Financeira, e sobretudo ao Poder Executivo, ampla liberdade de ação na efetiva alocação de recursos previstos no quadro da Despesa.

Numa Federação, o problema se agrava, pois o contingenciamento não é apenas horizontal, isto é, dentro de cada qual e entre os Poderes Políticos, mas também vertical, ou seja, afetando as transferências correntes ou de capital para Estados e Municípios.

Essa parece ser a causa da vergonhosa alcunha de *peça de ficção* que marca os orçamentos brasileiros.

Talvez esteja aí também a razão da preocupação do Constituinte Originário, de proceder a diversas vinculações de recursos que garantam valores ou interesses especialmente relevantes, impedindo assim a fraude

administrativa à vontade do Parlamento manifestada na aprovação da lei orçamentária anual.

A questão, como se vê, em última análise, tem a ver com Separação de poderes; com o respeito à legalidade orçamentária.

Mas o que se viu após a promulgação da *Constituição Cidadã* foi uma intensa movimentação federal no sentido do reforço do seu poder financeiro, mercê do vilipêndio ao sistema tributário e orçamentário vigente. E este é o grande dilema financeiro-tributário que se enfrenta no País: o *jeito* brasileiro de *descentralizar* é na verdade uma forma de reforço à progressiva concentração de poder federal pela *re-federalização*, na prática das tarefas locais, através do seu financiamento com recursos federais.

Ora, centralização rima com corrupção... Concentração rima com reeleição...

Vive-se no Brasil um verdadeiro teatro do absurdo em matéria financeira e tributária.

Em vez de descentralizar tarefas (o que reduziria o seu poder político-administrativo), a União obteve Emendas que represaram recursos de fundos estaduais e municipais (FSE, FEF, DRU) e procurou mais recursos não-compartilháveis (aumentando a carga tributária nacional, sobretudo através de contribuições). Isso tem ocasionado barganhas por aumento dos percentuais de composição dos fundos constitucionais de participação vertical, e pressões estaduais por amenização do centralismo tributário, a ponto de Emendas Constitucionais terem determinado distribuições aos Estados da arrecadação da CIDE-combustíveis --- com isso, a União perde recursos pré-destinados a servir de instrumento de sua ação privativa de intervenção na economia, (art. 149 c.c 177). E agora se propõe também o compartilhamento da CPMF, esdrúxulo tributo, que aliás não desencarna, típico reforço do caixa federal que, ao perdê-lo, mesmo parcialmente, tende a pleitear mais aumento de carga fiscal... Trocando em miúdos: um verdadeiro *samba-doido* de Estanislau Ponte Preta!

O que deve propor este fóro é um novo federalismo fiscal. Alinhem-se algumas idéias: uma nova DRU, denominada sugestivamente de *Desconcentração* das Receitas da União, reconduzindo-se as contribuições ao seu papel tópico; uma nova forma de harmonização da tributação local em que alíquotas mínimas combateriam a guerra fiscal entre os entes federados; a devolução da competência residual aos Estados, inclusive com melhores possibilidades locais de tributação ambiental, sob risco e responsabilidade destes; não intromissão federal no imposto de heranças e doações, instrumento de democratização do poder econômico, ressalvada a fixação de alíquota mínima; resgate da contribuição de melhoria, instrumento democrático de financiamento da infraestrutura de transportes, que possa levar a uma re-definição da ocupação do solo urbano e rural, abrindo novos espaços de desenvolvimento.

Alvitra-se um federalismo fiscal que acabe com a concentração de 68,4% da receita tributária em mãos da União Federal --- percentual claramente incompatível com o volume de tarefas assinaladas aos Estados e Municípios.

Além do mais, informam Serra e Afonso⁸ que desde 1991 (ano de menor participação federal após a Assembléia Constituinte) a participação federal na arrecadação tributária aumentou 2,9 pontos percentuais e a municipal 1,5 pontos, enquanto a estadual retrocedeu 4,4 pontos.

O que se deseja é um federalismo fiscal que garanta recursos próprios aos entes federados encarregados de prover segurança, saúde, educação e transporte ao cidadão que não se desloca de seu Estado, para não dizer de sua cidade, e que depende desses bens para viver com dignidade. E um federalismo fiscal que não mais aceite contingenciamentos verticais de recursos e muito menos a derrogação do pacto federativo por emendas constitucionais às Disposições Transitórias.

Espera-se que o Poder Judiciário se comprometa a controlar os demais Poderes Políticos nessa tarefa de re-edificação das Finanças Nacionais, admitindo syndicar mais acerca de temáticas sensíveis e candentes, hoje relegadas ao escaninho das *questões políticas* quando não empalidecidas sob o manto de uma visão estreita de controle de proporcionalidade. Refiro-me especialmente à superficialidade da aplicação do princípio da capacidade contributiva, à timidez no combate ao desvio nas políticas públicas, e à excessiva complacência com a discricionariedade orçamentária do Executivo. Uma disposição maior do Judiciário poderá oxigenar e liberalizar o Federalismo brasileiro.

Exige-se, enfim, um federalismo menos centralizador, com maior transparência e obediência à disciplina orçamentária e ao que mais preconiza o direito financeiro, assim melhor reconciliado com o direito tributário, pois a este é que cabe o amargo ônus de regrar o ajuste da Receita quando, por violação daquele, se exacerba a Despesa e se quebra o equilíbrio das Finanças Públicas, desatendem-se os reclamos do desenvolvimento sócio-econômico harmonioso, e se tripudia a Cidadania, que quer respirar e produzir mais em clima de Democracia Fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16^a ed. Atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FONSECA REIS, Elcio. **Federalismo Fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2^a ed., 2001.

SERRA, José. AFONSO, José Roberto R. El Federalismo Fiscal em Brasil: Uma visão panorâmica. **Revista de la Cepal**, v. 91, Santiago de Chile: CEPAL, abril 2007, p. 29-52.

⁸ SERRA, José. AFONSO, José Roberto R. El Federalismo Fiscal em Brasil: Uma visão panorâmica. **Revista de la Cepal**, v. 91, Santiago de Chile: CEPAL, abril 2007, p. 29-52, especialmente a p. 49. Dados de 2005: carga tributária 38,94% do PIB; arrecadação tributária direta da União – 68,4%; dos Estados – 26%; dos Municípios – 5,6%; quanto ao ingresso tributário disponível, após transferências constitucionais: União – 57,6%; Estados – 25,2%; Municípios – 17,2%.