

Aspectos Financeiros do Sistema de Organização Territorial do Brasil*

Fernando Facury Scaff

I. Posição da Questão

1. Com o advento da Constituição Federal de 1988, e na esteira das anteriores, o Estado brasileiro pode se financiar através de receitas tributárias e da obtenção de empréstimos internos ou externos. E como internamente se organizou como uma Federação, foi necessário estabelecer a forma de financiamento de cada ente subnacional, a fim de que todos gozassem de autonomia, inclusive na obtenção de recursos e alocação de despesas, o que caracteriza esta forma de organização territorial.

Este trabalho visa demonstrar o sistema de financiamento dos entes subnacionais adotado no Brasil através de receitas tributárias, e os principais problemas encontrados nestes 15 anos de experiência sob a égide da Constituição de 1988.

II. O Sistema Tributário de Financiamento das Unidades Federadas

2. Com o advento da Constituição de 1988 a estrutura federalista brasileira foi constituída de União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios¹.

O Município é a menor fração das unidades federativas, e usualmente congrega núcleos urbanos concentrados em uma sede administrativa. Atualmente o Brasil possui mais de 5.500 Municípios que possuem a característica de ter personalidade jurídica própria, podendo criar leis que atendam aos seus peculiares interesses e têm a prerrogativa de criar tributos. Possuem Poder Executivo e Poder Legislativo, com eleições diretas a cada quatro anos².

Os Estados-Membros constituem-se em outra fração do Estado Nacional e congregam Municípios dentro de certa uniformidade entre regiões socioeconômicas e identidades culturais. Atualmente existem 26 Estados-Membros no Brasil, divididos em 5 grandes regiões. Cada Estado-Membro possui Poder Executivo e Poder Legislativo com membros eleitos a cada 4 anos³, e também Poder Judiciário, ao qual cabe julgar todos os litígios de direito comum, excetuados os que envolverem o âmbito federal de governo, bem como, por óbvio, as causas que digam respeito ao Estado Nacional.

O único Distrito Federal assemelha-se a um Estado-Membro, com Poder Executivo e Legislativo, e é onde se encontra a capital do Brasil, Brasília. O Judiciário é mantido pela União. Não é fracionado em Municípios, sendo todas suas funções atribuídas ao governo distrital.

A União é a esfera federal de governo. O Poder Executivo é exercido por um Presidente eleito para um mandato de 4 anos, admitida uma única reeleição para o período subsequente. O parlamento é bicameral, com 513 Deputados Federais na Câmara dos Deputados, cada qual com mandato de 4 anos, e 78 Senadores com mandato de 8 anos, renovável a cada quatro. O Poder Judiciário é autônomo.

A estrutura da União também representa o Estado Nacional, sendo as normas que edita válidas para toda a Nação (leis complementares), ou apenas para a esfera federal de governo (leis ordinárias).

3. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema tributário com tributos causais e não causais.

São causais a) as *taxas*, que decorrem do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou colocados à sua disposição; b) as *contribuições de melhoria*, que decorrem da realização de obra pública que ocasione valorização imobiliária; e c) *contribuições*

mo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001; HORTA, Raul Machado. "O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo". *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 41, n. 4, pp. 189-231, out./dez. 2001 (também desse autor vale a pena ler: "Tendências do Federalismo Brasileiro". *Revista de Direito Público*, v. 3, n. 9, São Paulo, 1969); OLIVEIRA, Juarez de. *Federalismo: Aspectos Contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999; PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002; REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2003; SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982; SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanism and Federalism. um Estudo da Implantação da República Brasileira 1889 - 1902*. Brasília: Senado Federal, 1978; SOUZA, Terezinha de Oliva. *Impasses do Federalismo Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1985; ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999 (também desse autor: *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000).

² Sendo permitida uma única reeleição subsequente para a chefia do Poder Executivo. Não há nenhuma restrição no Legislativo.

³ No mesmo sentido dos Municípios, é permitida uma única reeleição subsequente para a chefia do Poder Executivo. Não há restrições a reeleições no Legislativo.



Fernando Facury Scaff é Advogado, Professor da Universidade Federal do Pará e Doutor em Direito pela USP.

* Este texto foi apresentado no evento denominado "Ordenamiento Territorial en Brasil y España", realizado na Universidade Carlos III de Madrid, entre 20 e 21 de setembro de 2004.

¹ Registro para eventual consulta, algumas obras da doutrina brasileira sobre federalismo. Dentre as obras de teoria geral do federalismo, inclui algumas que se referem especificamente ao federalismo econômico-fiscal. Não se trata de uma lista completa, mas que serve de referência para consultas mais profundas: ARAÚJO, Luiz Alberto David. "O Federalismo Brasileiro: suas Características e a Vedação Material Contida no art. 60, § 4º, alínea I". *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 5, n. 18, pp. 145-153, jan./mar. 1997; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986; BITAR, ORLANDO. "Organização Federal Brasileira". *Obras Completas de Orlando Bitar*, 3º vol., Brasília: Conselho Federal de Cultura, 1978; BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com Ênfase no Federalismo das Regiões*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. "A LRF à luz do Federalismo Brasileiro: Compilações Doutrinárias sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal". *L & C Revista de Direito e Administração Pública*, v. 3, n. 30, 2000; CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e República Brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983; CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004 (também desse autor: *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001); COSTA, Gustavo de Freitas Cavalcante. *Federalismo e ICMS: Reflexos Tributários*. Curitiba: Juruá, 1999; HERDEGEN, Matthias; VOGEL, Bernhard. *Federalismo e Estado de Direito*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993; HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). *Federalis-*

gerais, que podem ser subdivididas em c.1) *contribuições previdenciárias*, instituídas para o custeio do sistema público de previdência, que podem ser cobradas sobre os trabalhadores da iniciativa privada, ou de servidores públicos; c.2) *contribuições sociais*, que são instituídas visando a realização de certas finalidades sociais; c.3) *contribuições de intervenção no domínio econômico*, que podem ser instituídas para viabilizar a atuação do Estado Nacional na economia de determinado setor; e c.4) *contribuições no interesse de categorias profissionais ou econômicas*, instituídas como instrumento de atuação do Estado Nacional junto a estas corporações. São também causais d) os *empréstimos compulsórios*, cuja arrecadação está vinculada às causas que ensejaram sua criação.

O único instrumento tributário não causal é o *imposto*, cuja cobrança decorre exclusivamente do poder de império do Estado. Este é o principal motivo pelo qual é discriminada na própria Constituição a *competência impositiva* de cada ente federado, pois, caso contrário, poderiam ser criados impostos sobre todo e qualquer fato econômico ou não.

4. Portanto, em face da Constituição brasileira, todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) podem criar e arrecadar:

- taxas;
- contribuições de melhoria; e
- contribuições previdenciárias de seus servidores para a constituição de seus próprios regimes de previdência pública.

5. Somente a União pode instituir:

- contribuições sociais;
- contribuições de intervenção no domínio econômico;
- contribuições no interesse de categorias profissionais ou econômicas;
- contribuições previdenciárias a serem pagas pelos trabalhadores da iniciativa privada para custeio do sistema público de previdência; e
- empréstimos compulsórios.

6. A competência para instituir *impostos* é assim dividida:

Compete à *União* instituir impostos sobre:

Comércio Exterior:

- imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II);
- imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IExp).

Renda:

- imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, alcançando pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ).

Circulação/Produção de Bens e Mercadorias:

- imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF).

Propriedade:

- imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR);
- imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar (até hoje não implementado) (IGF).

Compete aos *Estados e ao Distrito Federal* instituir impostos sobre:

Circulação de Mercadorias:

- imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Propriedade:

- imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCM);
- imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Compete aos *Municípios* instituir impostos sobre:

Circulação de Serviços:

- imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS);

Propriedade:

- imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (ITBI).

7. A União ainda possui com exclusividade duas outras possibilidades para a criação de impostos, quais sejam:

- a) a *competência residual*, a qual permite que sejam criados outros impostos, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição. Estes, uma vez criados, deverão ser partilhados em 20% com os Estados-Membros;
- b) na iminência ou no caso de guerra externa, *impostos extraordinários*, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

8. Muito embora existam competências tributárias próprias de cada ente federativo, a liberdade para a criação das incidências nas unidades subnacionais não é plena, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 146, estabelece a necessidade de lei complementar para várias situações, sempre visando harmonizar a cobrança desses tributos⁴. Esta norma é o Código Tributário Nacional⁵.

⁴ "Art. 146. Cabe à lei complementar: I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas; d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) I - será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) IV - a arrecadação, a fiscalização e a

Além de determinação geral, a própria Constituição estabelece para o ICMS⁶, tributo estadual, a necessidade de uma lei complementar específica, que estabeleça vários parâmetros para sua cobrança⁷.

No mesmo sentido, o ISS, tributo municipal, necessita de lei complementar para sua harmonização⁸, em face das incontáveis possibilidades de diversidade entre os mais de 5.500 Municípios brasileiros⁹.

III. O Sistema Financeiro de Transferência de Recursos entre as Unidades Federadas: o Federalismo Participativo

9. A arrecadação de alguns dos impostos acima mencionados não é totalmente apropriada pela Unidade da Federação que o arrecada, pois é repartida com os demais entes federativos, caracterizando-se como um *federalismo participativo* ou *cooperativo*. Existem duas espécies de redistribuição de recursos:

A - *Repartição Direta*, através da qual se redistribui o que foi recebido diretamente por uma unidade federada à outra:

1. Da arrecadação do ITR (patrimônio rural) a União transfere 50% para os Municípios onde estão localizados os imóveis.

2. Da arrecadação do IOF (operações financeiras) sobre o ouro quando utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial, a União transfere: 70% para o Município de origem do metal e 30% para o Estado-Membro onde está localizado aquele Município.

3. Da arrecadação do IPVA (propriedade de veículos) os Estados-Membros transferem 50% para os Municípios onde os veículos são licenciados.

B - *Repartição Indireta*, através da qual se redistribui o que foi recebido para outras unidades federadas, através de um sistema denominado de Fundos de Participação:

1. Da arrecadação do IPI (produtos industrializados) a União transfere: 21,5% para os Estados, 22,5% para os Municípios e 10% para os Estados exportadores proporcionalmente ao valor de suas exportações.

cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)"

⁵ Lei 5.172/66 votada como lei ordinária no âmbito da Constituição de 1946, com alterações, que não previa leis complementares para essas matérias, mas reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal com *status* de lei complementar desde a Constituição de 1967.

⁶ Constituição Federal, art. 155, § 2º, inciso XII - "Cabe à lei complementar: a) definir seus contribuintes; b) dispor sobre substituição tributária; c) disciplinar o regime de compensação do imposto; d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços; e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, 'a'; f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias; g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados; h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço."

⁷ Lei Complementar 81/96, que regula o ICMS.

⁸ Constituição Federal, art. 156, § 3º: "§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar: I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados."

⁹ Lei Complementar 116/03, que regula o ISS.

2. Da arrecadação do IR (renda) a União transfere: 21,5% para os Estados e 22,5% para os Municípios.

3. Da arrecadação do ICMS (circulação de mercadorias) os Estados transferem 25% para os Municípios, sendo que 75% desse montante será distribuído de acordo com o valor adicionado, e os demais 25% de conformidade com lei estadual.

4. A partir de dezembro de 2003, fruto da Emenda Constitucional 42, da arrecadação da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico - Cide incidente sobre a exploração e comercialização de derivados de petróleo, a União transfere: 29%¹⁰ para os Estados, os quais deverão repassar aos Municípios 25% do que receberem.

Este sistema de Fundos de Participação, ponto central do Federalismo Participativo, é definido por um conjunto de leis complementares que visam promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, e que tomam por base a relação entre população e riqueza de cada ente federativo, visando redistribuir a arrecadação efetuada. Compete ao Tribunal de Contas da União proceder ao cálculo do valor a ser distribuído a cada ente federativo, através de um sistema de cotas.

IV. Dilemas do Sistema

IV.1. O financiamento da União através de contribuições e o desvio de recursos do Federalismo Participativo

10. Um dos primeiros dilemas atualmente existentes no sistema de Federalismo Participativo brasileiro é o de que a União, que centraliza a arrecadação de vários impostos que devem ser partilhados por força da Constituição, se desinteressou em aumentá-los, criando e majorando outros tributos que não possuem este compartilhamento. Assim, gozando da possibilidade de criar *contribuições*, a União aumenta sua arrecadação própria por meio delas, e não mais do Imposto sobre a Renda, ou mesmo do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Este procedimento cria várias distorções pois, como tributo causal que é, a *contribuição* deve ser utilizada nas finalidades que ensejaram sua criação, o que não vem ocorrendo em sua plenitude, pois, na prática, o que acontece é uma substituição do que estava sendo custeado através de *impostos* para passar a sê-lo através de *contribuições*. Assim, a) aumenta a arrecadação da União sem que haja compartilhamento com os Estados e Municípios, e b) o dinheiro novo que é arrecadado não aumenta os valores destinados àquelas atividades, pois o montante anteriormente alocado é desviado para outras finalidades.

É por tal razão que cresce fortemente a arrecadação das chamadas *contribuições* (sejam as *sociais* ou as *de intervenção no domínio econômico*¹¹) pois não são partilhadas com os demais entes federativos.

¹⁰ O percentual na EC 42 era de 25%, mas a EC 44, de 30 de junho de 2004 aumentou este percentual para 29%.

¹¹ Excetuada a partir de dezembro de 2003 a Cide - contribuição de intervenção no domínio econômico criada sobre combustíveis, em razão da Emenda Constitucional 42, que é partilhada com os Estados-Membros, e estes a partilham novamente com os Municípios.

O quadro abaixo demonstra a majoração da arrecadação de tributos no País entre 1995-2002, no qual se verifica quanto arrecada a União, os Estados e os Municípios, e a majoração ocorrida no âmbito das contribuições sociais (em destaque)¹²:

Arrecadação Tributária Global (em milhões de R\$)							
Tributos	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Federais							
IR	28.969	36.524	45.818	51.516	56.397	64.908	85.802
IPI	13.635	16.833	16.306	16.503	18.839	19.456	19.798
Cofins ¹³	15.226	19.118	18.745	32.184	39.903	46.364	52.266
INSS ¹⁴	40.690	45.890	46.740	52.424	55.715	62.492	76.082
PIS/Pasep ¹⁵	6.122	7.590	7.547	9.835	10.043	11.396	12.870
CSSL ¹⁶	5.852	7.698	7.704	7.303	9.278	9.366	13.363
IPMF/CPMF ¹⁷	162	6.909	8.118	7.956	14.545	17.197	20.368
IOF	3.223	3.785	3.541	4.877	3.127	3.585	4.023
Imposto de Importação	4.911	5.138	6.544	7.916	8.510	9.087	7.970
Outros	5.905	9.081	20.765	20.176	33.945	34.748	48.465
Total 1	124.695	158.566	181.828	210.691	250.302	278.599	341.007
Estaduais							
ICMS	49.052	62.150	60.503	67.038	82.275	94.267	105.649
Outros	4.087	7.170	11.567	12.116	13.108	13.995	10.161
Total 2	53.139	69.320	72.070	79.154	95.383	108.262	115.810
Municipais							
Total 3	9.024	11.305	14.219	15.096	16.011	16.884	19.754
Total Geral	186.858	239.191	268.117	304.941	361.696	403.745	476.571

¹² Quadro desenvolvido por Gilberto Luiz do Amaral e João Eloi Olenike, do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - IBPT.

¹³ Contribuição Social para Finalidades Sociais, que incide sobre o faturamento das empresas.

¹⁴ Contribuição previdenciária arrecadada pela União para custeio do sistema geral de previdência, coordenado pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, e que incide, como regra, sobre a folha de salário das empresas.

¹⁵ Contribuições Sociais incidentes sobre o faturamento das empresas privadas (PIS - Programa de Integração Nacional) ou das empresas públicas (Pasep - Programa de Apoio ao Servidor Público).

¹⁶ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, incidente sobre os lucros das empresas.

¹⁷ IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) que posteriormente foi modificado para ser uma contribuição social provisória sobre movimentação financeira (CPMF). Este é o exemplo mais perfeito da violação ao federalismo participativo, pois como imposto havia a necessidade de partição com os Estados, e como contribuição esta obrigação de rateio não existe.

Ou seja, a arrecadação tributária no Brasil aumentou como um todo, mas a dos impostos que são compartilhados pela União com Estados e Municípios (notadamente o IPI) não cresceu na mesma proporção. É a criação e a majoração das contribuições sociais exclusivas da União acaba por enfraquecer a sistemática de *federalismo participativo*.

Apenas três contribuições - a CPMF, a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e a Cofins - havia permitido aumentar a carga tributária em 2% do PIB, tendo representado uma receita extra de R\$ 18 bilhões em 1998. As principais mudanças adotadas no fim daquele ano, e que se refletiram daí para frente, foram: a) a prorrogação da CPMF que não havia sido proposta por cochilo do Governo Federal mas que estava sendo compensada por uma majoração do IOF em 0,38% em várias operações; b) a elevação da Cofins de 2% para 3% sobre o faturamento das empresas; c) o aumento da Contribuição Social de 8% para 12% (a partir de 1º de maio de 1999) e d) o fato de as despesas financeiras decorrentes de empréstimos e financiamentos e os juros sobre o capital próprio passarem a recolher Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). Também e) o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) estabeleceu uma retenção na fonte de 11% do valor bruto que fosse pago às empresas prestadoras de serviços.

O quadro abaixo mostra a percentagem da arrecadação de cada tributo em relação ao PIB. Verifica-se que pouco mais de 7,5% do PIB brasileiro em 2002 foi arrecadado através de contribuições *sociais*, o que esvazia a sistemática de Federalismo Participativo. Se acrescermos às *sociais* as *previdenciárias* esta percentagem passará dos 13% do PIB.

Tributos em relação ao PIB - em R\$ bilhões				
Tributos	2001	% S/PIB	2002	% S/PIB
IR	64,91	5,70%	85,80	6,56%
IPI	19,46	1,71%	19,80	1,51%
Cofins	46,36	4,07%	52,27	4,00%
PIS/Pasep	11,40	1,00%	12,87	0,98%
Contribuição Social	9,37	0,82%	13,36	1,02%
CPMF	17,20	1,51%	20,37	1,56%
IOF	3,59	0,31%	4,02	0,31%
Imposto de importação	9,09	0,80%	7,97	0,61%
Outros Tributos Federais	15,60	1,37%	26,55	2,03%
INSS	62,49	5,49%	76,08	5,82%
FGTS	19,15	1,68%	21,92	1,68%
ICMS	94,27	8,28%	105,65	8,08%
Outros Tributos Estaduais	14,00	1,23%	10,16	0,78%
Tributos Municipais	16,88	1,48%	19,75	1,51%
% S/PIB		35,48%		36,45%
Totais TRIB/PIB	403,74	1.138,10	476,57	1.307,40

O quadro abaixo demonstra o aumento da arrecadação das contribuições entre 2001 e 2002, o que indica o sistemático esvaziamento das formas de tributação que são compartilhadas:

Aumento de Tributos Vinculados à Seguridade Social e Previdenciária

em R\$ milhões			
Tributos	2001	2002	% Acréscimo
Cofins	46.364	52.266	12,73%
CSSL	9.366	13.363	42,68%
PIS	11.396	12.870	12,93%
CPMF	17.197	20.368	18,44%
INSS	62.492	76.082	21,75%
Totais	146.815	174.949	19,16%

A arrecadação das contribuições vinculadas à Seguridade Social subiu 19,16% em 2002 em face de 2001. A maior alta foi registrada na CSSL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) que subiu de R\$ 9,36 bilhões em 2001 para R\$ 13,36 bilhões em 2002, uma diferença de 42,68%.

A tributação brasileira está fortemente concentrada nos tributos indiretos, que oneram a produção, e mais especificamente sobre as contribuições, que oneram o faturamento das empresas ou a folha de pagamento de salários, transferindo seus preços para os bens e serviços consumidos¹⁸. E em detrimento da sistemática de Federalismo Participativo.

IV.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Pacto Federativo

11. De outra banda, por inspiração de organismos internacionais, e visando dar equilíbrio financeiro aos Estados e Municípios que, como regra, costumavam gastar mais do que arrecadavam, surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) que estabeleceu limites ao endividamento dos entes federativos, tomando por base a receita corrente líquida¹⁹, da seguinte forma (art. 19):

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

¹⁸ Desde 1986 até 2002, a carga tributária brasileira cresceu 530%, enquanto que o PIB aumentou 287% no mesmo período, segundo Gilberto Luiz do Amaral e João Eloi Olenike em estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - IBPT. Para estas informações ver a íntegra do estudo relatado em www.ibpt.com.br.

¹⁹ Entendida como o "somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição." (art. 2º, IV, LC 101/00)

Tal procedimento acarretou uma sensível dificuldade de adaptação de alguns Estados e de incontáveis Municípios que não conseguiram colocar suas finanças em ordem, pois contavam com facilidades na obtenção de crédito junto ao sistema financeiro nacional, bem como no exterior, nestes casos com o aval da União. A partir desta Lei Complementar foram estabelecidos os limites acima mencionados para este endividamento.

Desta forma, ao invés de tentar diminuir os gastos desnecessários ou supérfluos que existiam por parte de Estados e Municípios, foi criado um mecanismo que cerceou a possibilidade do endividamento benéfico, salutar, que serviria para implementar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades socioeconômicas.

12. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 20, criou percentuais de repartição da receita de cada ente federativo para rateio dentro de sua estrutura de Poder, da seguinte forma:

I - Para a União:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União²⁰;
- b) 6% (seis por cento) para o Poder Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Poder Executivo;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União.

II - No âmbito de cada Estado:

- a) 3% (três por cento) para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Poder Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

III - No âmbito de cada Município:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes subnacionais alegaram ter uma redução de sua autonomia constitucionalmente assegurada, violando o Pacto Federativo.

13. Dois aspectos dessa Lei foram argüidos como inconstitucionais perante o Supremo Tribunal Federal através de controle concentrado de constitucionalidade.

O primeiro preceito argüido de inconstitucional trata da possibilidade de endividamento dos Estados junto aos bancos estatais (estaduais ou federais)²¹.

²⁰ Vale referir que a despeito de ser denominado de "Tribunal", trata-se de um órgão auxiliar do Poder Legislativo para o exame das contas dos demais Poderes.

²¹ "Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. § 1º Exceção-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a: I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes; II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente. § 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades."

O segundo preceito argüido como inconstitucional diz respeito à obrigação de Estados e Municípios de informarem ao Poder Executivo da União suas contas, a fim de que este as consolide e as disponibilize, sob pena de impedir a realização de transferências voluntárias e novas operações de crédito²².

Alegava-se ter sido ferido o pacto federativo, que é cláusula pétrea de nossa Constituição, *verbis*:

"Art. 60. (...)

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

I - a forma federativa de Estado."

Se nem mesmo uma emenda constitucional pode tramitar se for tendente a abolir a forma federativa de Estado, uma lei complementar, como a de Responsabilidade Fiscal (nº 101/2000) não poderia fazê-lo. Alegava-se que estas duas vedações cerceavam o pacto federativo, pois seria a União criando obrigações e vedações para serem cumpridas pelos Estados e Municípios, o que violaria frontalmente sua autonomia.

O Supremo Tribunal Federal, chamado a decidir a questão através da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.250²³, cujo relator foi o Ministro Ilmar Galvão, assim deliberou através de sua composição plena:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Arts. 35 e 51 da Lei Complementar nº 101/2000. Operações de crédito entre entes federados, por meio de fundos. Consolidação das contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Alegada violação ao Princípio Federativo.

O art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar as operações de crédito efetuadas por fundos, está em consonância com o inciso II do § 9º do art. 165²⁴ da Constituição Federal, não atentando, assim, contra a Federação.

Já a sanção imposta aos entes federados que não fornecerem dados para a consolidação de que trata o art. 51 da LC 101/2000 igualmente não implica ofensa ao princípio federativo, uma vez que as operações de crédito são englobadas pela mencionada regra constitucional e que o texto impugnado faz referência tão-somente às transferências voluntárias. Medida cautelar indeferida."

O mérito desse processo ainda não foi apreciado, apenas o pedido de medida cautelar, que foi indeferido. Existem outras ações tramitando no Supremo Tribunal Federal inquinando de inconstitucionais vários preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁵, porém, até o presente momento, nenhum foi como tal declarado.

²² "Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril; II - Estados, até trinta e um de maio. § 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária."

²³ Neste caso o Governo do Estado de Minas Gerais buscava uma medida liminar para suspender os efeitos dos artigos da Lei Complementar 101/00. O julgamento do pedido liminar iniciou em 20 de março de 2003, tendo sido suspenso e, após, encerrado em 2 de abril de 2003. *Diário de Justiça*, 01-08-2003. Esta decisão pode ser consultada no site www.stf.gov.br. O mérito da ação ainda aguarda julgamento.

²⁴ O texto deste artigo dispõe: "§ 9º Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos."

²⁵ Levantamento efetuado pelo Ministro Nelson Jobim, do STF em 15 de setembro de 2000, cerca de 4 meses após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 4 de maio de 2000), demonstrava a existência de, pelo menos, as seguintes ADI's 2.238, 2.241, 2.250, 2.256 e 2.261, todas pendentes de julgamento (ver decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim, no MS 23.679/DF, em 11 de setembro de 2000, no site www.stf.gov.br).

Desta maneira, consoante a decisão preliminar do STF, o pacto federativo não foi considerado infringido a partir do estabelecimento de vedações às operações de crédito realizadas por Estados e Municípios, bem como a criação da obrigação dos Estados e Municípios de informar à União a situação de suas contas internas, sob pena de cerceamento de direitos.

IV.3. A possibilidade de retenção pela União de recursos dos Estados

14. Ainda no âmbito do Pacto Federativo brasileiro, registra-se ser possível à União reter valores dos Fundos Diretos e de Participação, que pertencem a Estados e Municípios, decorrente de dívidas destes para com ela.

É curiosa a fórmula encontrada para implementar esta possibilidade de retenção de valores.

O *caput* do art. 160 veda a retenção, ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos dos Fundos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos acréscimos e adicionais relativos a tais valores.

Ocorre que, desde a origem, a Carta de 1988 já continha uma "válvula de escape" no parágrafo único, que permitia a União condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993 alargou o entendimento, mencionando que o dispositivo do *caput* não impedia a União e também os Estados (estes, por óbvio, em relação aos Municípios) de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias.

A situação foi ainda mais detalhada através da Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, que estabeleceu nova exceção à vedação do *caput*, ao mencionar que a entrega dos recursos também pode ser condicionada ao cumprimento de um mínimo de recursos em ações de saúde.

Ou seja, o modelo de Federalismo Participativo brasileiro permite uma espécie de *tutela financeira* por parte da União em relação aos Estados e Municípios, como se aquela fosse uma espécie de *filho mais velho* a cuidar das finanças e dos compromissos de seus *irmãos menores*. O mesmo se dá com os Estados em relação aos Municípios.

IV.4. A "guerra fiscal" entre os Estados

15. A expressão "guerra fiscal" denota uma situação em que distintos Estados concorrem entre si concedendo vantagens fiscais para que no seu território sejam implantados novos empreendimentos. Isto pode ocorrer no âmbito internacional, entre países, ou mesmo internamente, entre unidades de um mesmo país.

No caso brasileiro, o que se costuma chamar de "guerra fiscal" ocorre quando um Estado-Membro oferta benefícios às empresas que pretendem implantar ou ampliar seus negócios. Na prática, instaura-se um verdadeiro leilão de benefícios, uma licitação às avessas. Tais benefícios podem ser variados, sendo os mais comuns a isenção total ou parcial de ICMS, a suspensão²⁶, a dilação²⁷ ou o diferimento²⁸ no

²⁶ Suspender implica não cobrar o valor do tributo, ou parte dele, em razão de uma anistia ou remissão.

²⁷ Dilatar o prazo de pagamento. Este procedimento implica permitir que o contribuinte tenha um tempo maior para pagar, podendo ser concedido um prazo dilatado em vários meses após a ocorrência do fato impositivo.

²⁸ *Diferir* implica postergar o pagamento de um tributo incidente sobre uma etapa intermediária de produção ou comercialização para o final de uma cadeia produtiva.

pagamento do tributo, redução da base de cálculo, devolução total ou parcial, direta ou indireta, ao contribuinte ou a interposta pessoa, do montante arrecadado; crédito presumido²⁹; parcelamentos etc. No caso brasileiro esta guerra é mais acentuada em razão de que o sistema de arrecadação do ICMS é *misto*, sendo a parcela maior do tributo cobrada na *origem* e a menor parcela no *destino*. Isso, em um país com acentuadas diferenças socioeconômicas entre os Estados, implica acentuar o desequilíbrio existente, e não reduzi-lo, o que acirra a guerra fiscal.

Dentro destes parâmetros é que os Estados-Membros (e os países, no âmbito internacional) enfrentam o seguinte dilema: *É melhor arrecadar mais hoje ou incrementar o desenvolvimento com vistas a aumentar a arrecadação amanhã?*

Na hipótese da opção recair sobre o desenvolvimento futuro, dentro da política de guerra fiscal acima exposta, será necessário abrir mão de arrecadação presente, a fim de atrair investimentos nas áreas eleitas como prioritárias. Isto implica abdicar *hoje* de verbas públicas para saúde, educação, segurança, em prol de redução de carga tributária para a indústria.

De outra banda, optar por manter um nível de arrecadação atual, e tentar incrementá-lo, sem conceder incentivos fiscais, havendo, porém, uma guerra fiscal em curso, é abandonar qualquer possibilidade de atrair novos investimentos. É não gerar empregos, não implementar a criação de novas fontes de receita, reduzir a pó qualquer tentativa de distribuição de rendas, não explorar os recursos naturais existentes. Ou seja, a arrecadação *futura* ficará comprometida. Os benefícios econômicos não concedidos em um Estado podem estar sendo oferecidos noutro, e, então, a tendência será o *capital* seguir o porto que lhe render a melhor combinação entre rentabilidade e segurança.

Atrair investimentos privados em detrimento de arrecadação *atual* implica acréscimo de necessidades públicas (escolas, hospitais, saneamento) que o Poder Público não terá o condão de enfrentar por falta de recursos presentes, durante o tempo do benefício concedido. E, fruto do mercado, as próprias empresas instaladas não terão folga orçamentária para implementar este tipo de gasto público, por mais benemerentes que sejam - o que não é lugar comum.

Logo, a política neoliberal de incentivo à concorrência entre os Estados-Membros é extremamente perniciosa para a sociedade, pois, de uma forma, as gerações futuras ficarão comprometidas em detrimento das atuais; de outra forma, haverá o privilegiamento oposto. Além disso, o mercado não é bom condutor de políticas públicas, que não se regulam pelo lucro, mas pela redução das desigualdades, sejam econômicas, sociais, culturais, etc. O ajuste fino entre estas duas situações extremas é muito difícil, senão impossível.

A tendência é o estiolamento das finanças públicas após determinado período, seja atual (para aqueles que optarem pela indiscriminada concessão de benefícios) seja futuro (para os que ora não seguirem a regra majoritária de mercado). Ou ainda, entre estas duas situações, na pendência do prazo dos benefícios concedidos e do aumento das necessidades públicas geradas.

²⁹ Conceder *crédito presumido* significa atribuir ao contribuinte um crédito hipotético, a ser usado na compensação do tributo na etapa seguinte de comercialização.

Enfim, a existência do dilema econômico entre incentivar a industrialização futura ou arrecadar mais na atualidade é um dos mais difíceis que a sociedade hoje enfrenta, e somente mecanismos democráticos poderão apurar a real vontade popular na escolha entre estas opções. A simples existência da guerra fiscal obrigando os Estados a adotar uma política econômica em que este dilema esteja presente impede que a sociedade fique alijada de sua discussão.

16. Em 1975, para evitar a guerra fiscal entre os Estados-Membros, foi criado o Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária, onde os Estados-Membros, sob a coordenação do Ministério da Fazenda, estipulariam os benefícios fiscais que os Estados poderiam conceder no âmbito do ICMS, desde que houvesse concordância da *unanimidade* dos Estados neste sentido³⁰.

O fato é que, em meados dos anos 90, com a instalação desta disputa indiscriminada por investimentos entre os Estados-Membros, a sistemática deixou de funcionar por completo, pois vários deles passaram a conceder incentivos diretamente às empresas, sem que o fato fosse levado ao Confaz, e sem que houvesse uma medida judicial eficaz contra este tipo de procedimento.

Outros Estados, visando fugir das limitações financeiras e tributárias, adotaram políticas compensatórias, usualmente no setor creditício, a fim de reduzir o peso do ICMS sobre a comercialização das mercadorias. O exemplo mais comum é o de um Estado da Federação brasileira que, visando atrair empresas para seu território, concebeu a seguinte sistemática: o ICMS era apurado e recolhido em sua integralidade; contudo, o Banco do Estado concedia àquela empresa um crédito no mesmo valor, para ser pago sem juros ou correção monetária, em vários meses e com largo período de carência. Ou seja, este benefício não se revestia da característica de *benefício fiscal*, mas *financeiro*; logo, não necessitava da anuência do Confaz.

Este tipo de subterfúgio às determinações legais grassou por todo o território nacional, através de instrumentos os mais diversificados possíveis.

O fato é que através destes e de outros expedientes matreiros, a competência do Confaz para evitar a guerra fiscal entre os Estados foi completamente relegada a segundo, ou terceiro, plano³¹.

O STF, instado a julgar questões levadas a seu conhecimento através de ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Ministério Público Federal, usualmente decide pela declaração de inconstitucionalidade da norma estadual concessiva dos benefícios, e a invalidade dos incentivos fiscais concedidos sem o respeito às normas do Confaz³².

Ocorre que, na prática, o que vem acontecendo é que os Estados-Membros insistem no desrespeito ao Confaz, pois uma vez julgada inconstitucional uma determinada norma estadual "x" concessiva de benefícios fiscais para atração e manutenção de empresas em seu território, outra é imediatamente proposta perante o Poder Legislativo estadual, votada e aprovada, mantendo o mesmo procedimento,

³⁰ Lei Complementar 24/75.

³¹ Isto não implica manter a sistemática do Confaz, apenas demonstra sua inviabilidade.

³² Ver as ADIn's 1.296-PE, 1.247/MC-PA, 2.352/MC-ES, 84-MG, 128/MC-AL, 1.296/MC-PI, 1.179/MC-RJ, 2.021/MC-SP, entre várias outras.

sob outra roupagem jurídica. E isto permanece até que esta nova lei seja argüida de inconstitucional e todo o processo volte a ser refeito.

Isto decorre basicamente do fato de que nada adianta julgar inconstitucional a norma "x" ou "y" deste ou daquele Estado, se um único mantiver o procedimento, pois, enquanto este conceder vantagens fiscais, ele atrairá novos negócios para seu território e os próprios empresários se incumbirão de incentivar o "leilão às avessas" incitando os Estados a concederem mais e melhores incentivos.

17. A Lei de Responsabilidade Fiscal também tentou reduzir este tipo de concessões unilaterais de benefícios fiscais, exigindo uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro daquela renúncia de receita, e penalizando os procedimentos contrários³³.

Ocorre que também não logrou êxito, em face do argumento de que não se tratava de uma "renúncia de receita efetiva", mas sim de uma "renúncia de receita futura", pois as concessões não visavam as empresas já instaladas em seu território, mas aquelas que viriam a se instalar, e também a ampliação da produção das que já se encontravam instaladas. Dessa forma, não se tratava de abrir mão de uma receita existente, mas de renunciar a uma hipotética receita, que não existiria, caso não tivesse havido a redução fiscal implementada.

Assim, a norma da Lei de Responsabilidade Fiscal também teve restrita abrangência.

18. A mais recente tentativa de restringir a *guerra fiscal* surge através de uma modificação na Constituição efetuada pela Emenda 42, de 19 de dezembro de 2003, através da qual foi instituído o artigo 146-A, prevendo que: "Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo."

Nesta situação poder-se-á enquadrar tanto as normas compensatórias *antidumping* a serem propostas pela União, que visam reduzir os efeitos da *guerra fiscal internacional*, quanto, através da lei complementar, tentar evitar a guerra fiscal entre os Estados. Esta lei complementar, até a presente data, não foi sequer proposta no Parlamento.

19. É imperioso que surja um meio de fazer cessar por completo a *guerra fiscal* em todos os Estados, ao mesmo tempo, vedando qualquer nova iniciativa nesse sentido, e que seja implementada uma política pública para reduzir as desigualdades

³³ Lei Complementar 101/00: "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso."

regionais e intra-regionais, a fim de que este tipo de procedimento não seja mais necessário, pois gera um enorme desequilíbrio na Federação.

V. Conclusão

20. Em face do exposto, pode-se afirmar ser a federação brasileira fortemente centralizada na União, que cumpre um papel de *tutor* dos Estados e Municípios no âmbito financeiro, fiscalizando suas contas e limitando sua capacidade de dispor de suas receitas. Isto acaba por trazer fortes implicações políticas, uma vez que Estados e Municípios passam a depender das transferências *voluntárias* da União, à margem do equilíbrio imaginado pela política de federalismo fiscal implantada pela Constituição.

A possibilidade de desviar a arrecadação dos impostos compartilhados para outras fontes de receita não compartilhadas e a guerra fiscal acabam por dilapidar a descentralização pretendida desde o início de nossa República, que, segundo Orlando Bitar³⁴, surgiu por decorrência de anseios federalistas.

É necessária a discussão de um novo pacto federativo no Brasil à fim de que sejam melhor delimitadas as obrigações de cada unidade política e as fontes de receita com que cada qual pode dispor para sua implementação, sem margem para subterfúgios ou desvios das receitas públicas para outras finalidades que não aquelas estabelecidas na Constituição e nas leis orçamentárias.

³⁴ Orlando Bitar. Ob. cit., *passim*.