XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito tributário e financeiro III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-326-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

Apresentação

De forma abrangente a presente Coletânea examina temas relacionados com o Direito Tributário e o Direito Financeiro, destacando artigos sobre justiça fiscal, extrafiscalidade ambiental, políticas públicas e tributação, sanções políticas em matérias tributárias, prescrição, atuação do CONFAZ, imunidades, impostos diversos, orçamentos e intervenção do Estado no domínio econômico entre outros. A importância dos temas, ora publicados, estão demonstrados na preocupação do Estado no processo de arrecadação, fiscalização e operações financeiras e o universo de possibilidades de discussão acadêmica e prática sobre as temáticas diretas e indiretamente relacionadas.

Participam da obra docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo país que apresentaram seus artigos no Grupo de Trabalho nº 24 - Direito Tributário e Financeiro III, durante o XXV CONGRESSSO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Curitiba - PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário de Curitiba – UNICURITIBA.

Os artigos apresentados e aqui publicados propiciaram importante debate em torno de questões teóricas e práticas, considerando o momento econômico e político brasileiro, envolvendo a temática central - Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Neste Livro encontram-se 19 trabalhos rigorosamente selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e afim. Premiando a interdisciplinaridade, os artigos abordam assuntos que transitam pelo Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental destacadamente.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial redimensionada, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de

ideias, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

Espera-se, que a presente publicação possa contribuir para o avanço das discussões doutrinárias, tributárias, financeiras e econômicas sobre os temas abordados, que ora se apresenta como uma representativa contribuição para o aprofundamento e reflexão das temáticas abordadas e seus valores agregados.

Nossos cumprimentamos ao CONPEDI pela publicação destes escritos, agradecendo também aos autores pela exposição, debates e publicação de suas produções.

Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa – UNICAP

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

POLÍTICAS PÚBLICAS, TRIBUTAÇÃO E QUESTÕES FEDERATIVAS.

POLÍTICAS PÚBLICAS, TRIBUTACION Y CUESTIONES FEDERATIVAS

Roney José Lemos Rodrigues de Souza
Raymundo Juliano Feitosa

Resumo

O nosso intento neste artigo é realizar uma aproximação ao tema que articula o financiamento dos gastos públicos e a adoção de políticas públicas, no âmbito de um estado federal, neste caso o objeto de estudo é o Brasil, nos últimos dez anos. Fora de dúvida que estaremos diante de um tema que enlaça com muita nitidez: política, economia e direito. Portanto federalismo, tributação e políticas públicas, estão invariavelmente juntos. Desejamos, assim, numa primeira versão verificar quem financia e quem se beneficia dos fundos públicos, enfatizando inclusive a questão dos impactos regionais.

Palavras-chave: Federação, Sistema tributário, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

EI articulo trata de muchas cosas, por lo tanto en el están presentes cíertos riesgos de delimitación. Aún que como se puede constatar en Ias palabras claves, federalismo, imposición fiscal e políticas públicas están siempre juntas, tal como siameses. Así es que buscamos evaluar los impactos dei sistema tributário en la financiación de las políticas públicas en el marco de un sistema federal como el brasileño, fijado en 1988. Es decir plantear los limites y alcances de tal modelo.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federación, Sistema fiscal, Políticas públicas

1. INTRODUÇÃO.

A análise que será desenvolvida neste estudo, a rigor está dividida em três (03) blocos temáticos, quais sejam: federalismo, tributação e políticas públicas. Na verdade o título dado ao trabalho inverte a ordem fixada agora. O que buscamos aqui é enfrentar a questão do financiamento das políticas públicas, em um Estado Federal, cuja estrutura é bem peculiar. Isto porque, não devemos esquecer que o Brasil, no marco constitucional de 1988, estruturou seu modelo federal de tal forma que, os municípios são membros da federação. Portanto, nos move mesmo é o intento de compreender as opções, o modelo (ou modelos) e as estratégias postas em prática para financiar o próprio Estado brasileiro, enfim, trata-se mesmo é da configuração do sistema tributário e do sistema de transferências fiscais, Que servem de lastro para a viabilização dos gastos públicos, com especial destaque para as políticas públicas.

Assim, inicialmente intentaremos tratar do desenho federal fixado formalmente e também do federalismo efetivamente praticado. Posteriormente, realizaremos análise do sistema tributário e do sistema de transferências fiscais, considerando igualmente: o desenho formal e a prática concreta e finalmente; a investigação pretende na terceira parte, verificar a configuração das políticas públicas em geral, para concluir com uma avaliação das relações e impactos entre o sistema de financiamento e as políticas públicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA, ATORES E TENSÕES.

Discutir sobre como se elabora a agenda governativa das políticas públicas? Ou o que está nela inserido? Ou o que ficou excluído? Ou ainda, o porquê da exclusão, são perguntas pertinentes em qualquer país da América Latina. E sem dúvida que as respostas a tais questões, colocam um fortíssimo facho de luz sobre o sistema político que estiver sob exame. (BOENINGER, 2007, p. 125).

Ademais, a iluminação vai muito além do sistema político, posto que alcança também o sistema de financiamento das políticas públicas. Mas, enfrentar uma análise de tal tema, impõe, desde logo a necessidade de trabalhar com categorias teóricas que permitam de alguma maneira, um tratamento analítico a partir de conceitos e categorias capazes de ensejarem uma compreensão, a mais ampla possível do fenômeno política públicas, no marco de qualquer estudo que pretenda transitar em espaços interdisciplinares.

Atento essa exigência, recorremos a CELINA SOUZA (2006, p. 27), para quem "Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública". Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos especificas. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer".

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz? Afirmado por SOUZA (2006, p. 26), encontra forte correspondência com o que foi fixado antes por (BOENINGER, 2007: 125).

Mas como acentua a própria CELINA SOUZA (2006, p. 26), apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

E de se notar que, "Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia." (SOUZA, 2006, p. 27).

Ratificamos aqui a compreensão de SOUZA (2006, pp. 28-30), quando assinala que: "As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas - economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas - partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos."

Nessa longa trajetória, teórico e empírica de configuração das políticas públicas, é recorrente encontrar afirmações no sentido de que sendo o governo "a maior organização de uma economia moderna, o principal responsável pelo funcionamento das instituições e o *locus* das decisões de políticas públicas", deve orientar as suas ações em consonância com os princípios consagrados da economia de bem-estar e de finanças públicas, definindo o escopo do governo, suas formas de atuação e seus limites.

O governo tem duas funções fundamentais na economia, embora também realize outras tarefas subsidiárias: o provimento de *bens públicos* e a correção de *falhas de mercado* (externalidades e assimetrias de informação). (MARTONE, 2007, p. 07).

É importante observar que, num sistema representativo verdadeiro, a determinação desses requisitos mínimos é função das preferências relevadas pela comunidade em relação a padrões desejáveis de qualidade de vida de seus membros e depende, principalmente, do nível de bem-estar já alcançado. Países mais ricos alocam maior proporção de recursos à produção de bens meritórios do que países pobres.

Em última instância, é a comunidade de cidadãos, através de um processo legítimo de representação política, que deve estabelecer os padrões mínimos de qualidade de vida de seus membros. Esse requisito reduz a possibilidade de que os políticos, em busca de seus próprios interesses, usem os bens meritórios como instrumento eleitoral, à custa e à revelia dos cidadãos. (MARTONE, 2007, p. 07).

Os bens públicos têm que ser financiados por contribuições compulsórias (tributos) dos membros da comunidade. Como enfatiza Hayek, os tributos podem ser vistos como uma espécie de troca, pela qual todos concordam em contribuir para um fundo comum, segundo princípios uniformes, na expectativa de que, no cômputo geral, o conjunto dos bens públicos fornecidos através do estado valha pelo menos tanto quanto as contribuições exigidas dos cidadãos. Essa troca constitui o que podemos chamar de ética tributária. (MARTONE, 2007, p. 07)

Do ponto de vista do provimento dos bens públicos, aplicam-se os seguintes critérios. Primeiro, sempre que possível, é geralmente mais barato para a comunidade que esses bens

sejam produzidos pelo setor privado, sob regime de concessão, ainda que financiados através do estado. Segundo, o provimento desses bens pelo governo não deve ser um monopólio e não exclui a possibilidade de o setor privado produzi-os, em igualdade de condições. Terceiro, esses bens devem ser produzidos preferencialmente por governos locais ou regionais, pois nessas esferas descentralizadas é mais fácil conhecer os custos e os benefícios decorrentes de sua produção e identificar quem paga e quem se beneficia.

Já do ponto de vista do financiamento dos bens públicos, aplicam-se os seguintes critérios. Primeiro, os tributos devem ser gerais, transparentes, previsíveis e criar o mínimo de distorções no funcionamento dos mercados. O tributo é geral quando a base legal de incidência coincide com a base efetiva, ou seja, não existe evasão legal (incentivos e subsídios) ou ilegal (sonegação). É transparente quando sua alíquota, base de incidência e valor podem ser facilmente percebidos pelo contribuinte. É previsível quando as regras que o definem são *estáveis* no tempo, permitindo o *cálculo* econômico e o planejamento dos agentes no longo prazo. O tributo produz o mínimo de distorções alocativas quando as decisões dos agentes econômicos são pouco afetadas pela sua incidência (MARTONE, 2007, p. 08).

Segundo, a carga tributária deve ser proporcional à renda dos membros da comunidade. Políticas de distribuição de renda devem ser feitas através de programas que focalizem preferencialmente os grupos que se pretende beneficiar. A progressividade do imposto de renda se justifica apenas na medida em que corrige a regressividade dos impostos sobre consumo, ajudando a criar proporcionalidade no sistema tributário como um todo (MARTONE, 2007, p. 09).

Terceiro, a dívida pública é o diferimento de impostos e se justifica em dois casos: (a) para “alisar” a carga tributária (em última instância, o consumo) no tempo, em situações imprevistas, que requerem aumento excepcional do gasto governamental; (b) para o financiamento do investimento público, cujos benefícios se distribuem no futuro. Em qualquer caso, vale o princípio geral de que, na média de vários períodos, o orçamento seja equilibrado, o que implica uma dívida pública estacionária no longo prazo (MARTONE, 2007, p. 09).

Quarto, as bases dos tributos são o consumo, a renda e a propriedade. Ademais, é importante ter em conta que as chamadas falhas de mercado surgem sob a forma de

externalidades ou de assimetrias de informação e são características inerentes à vida econômica e social. Uma parte importante da atividade legislativa (parlamento) e das organizações públicas (polícia, judiciário, agências reguladoras, agências de fiscalização) é dedicada a atenuar essas falhas de mercados. A não ser em casos simples, em que os custos de transação e informação são baixos e bem definidos, em geral não é possível eliminar falhas de mercado. Ao invés disso, trabalha-se no contexto de *second best,* usando como instrumentos quotas, impostos *e* subsídios *e* atribuição legal de direitos de propriedade. A qualidade dessa legislação e de seu *enforcement* tem efeitos de primeira ordem sobre a eficiência da economia e o crescimento econômico. (MARTONE, 2007, p. 09).

3. SISTEMA TRIBUTÁRIO EM REGIMES FEDERATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: QUEM FINANCIA OS GASTOS PÚBLICOS?

Segundo Souza (2016, p. 62), o federalismo é uma das mais antigas e sólidas instituições do Brasil republicano. Adotado na Constituição de 1891, permanece como uma das matrizes do nosso sistema político. Desde então, o país vivenciou com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos que foram do autoritarismo à democracia.

É possível admitir que no âmbito da literatura especializada em matéria fiscal "predomina no Brasil o consenso de que o sistema tributário se apresenta repleto de distorções, insuficiente tanto para garantir um padrão de financiamento adequado e estável para o Estado, e que funciona também como força contrária à simplicidade e transparência ao crescimento econômico, a questão da equidade e a Federação." (OLIVEIRA e BIASOTO JR., 2015, p. 05).

A complexidade do sistema é reconhecida amplamente por quase todos, agravada por uma inflação normativa e se adicionarmos a isso as 27 legislações distintas relativas ao mais relevante imposto sobre a produção e o consumo, no caso o ICMS, o cenário é realmente impressionante. Vale lembrar que um conhecido jurista brasileiro já chegou a nominar o sistema tributário nacional de "manicômio tributário" (OLIVEIRA e BIASOTO JR., 2015, p. 05).

É importante assinalar que cada federação adota um modelo fiscal que em tese considera ou deve considerar quem financia e quem se beneficia do gasto público.

Sem dúvida que somente uma judiciosa e exaustiva análise das repercussões do sistema tributário nacional é capaz de clarificar o funcionamento do modelo fiscal brasileiro, quer pelo lado da arrecadação, quer pelo lado dos segmentos da sociedade que suportam os gravames.

Sob o título “quem paga a conta?”, o debate sobre o sistema fiscal brasileiro, que trata normalmente de muitas questões, invariavelmente não concede maior destaque a pergunta "quem paga a conta?". Em documento recente, a ANFIP (2013), de maneira incisiva, afirmou que "Os princípios tributários foram vilipendiados e não passam de meras declarações formais de boas intenções. Já não basta a igualdade formal. É tempo de concretizar os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição.”.

É preciso buscar a igualdade material, na sua acepção ideal, humanista, que significa acesso aos bens da vida.

O problema atual dos direitos do homem não é mais justificá-los ou enunciá-los, mas protegê-los, - Norberto Bobbio - buscar as condições, os meios para realiza-los e, efetivamente, desfrutá-los. Trata-se, portanto, de passar à ação, ou seja, de um problema político.

É nesse sentido - de concretizar os princípios constitucionais - que a Unafisco Sindical propôs ao governo o seguinte: todos os rendimentos tributáveis da pessoa física serão levados, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual. O Imposto de Renda Retido na Fonte deve ser considerado antecipação do devido na declaração de ajuste anual. Portanto, deve ser extinta a tributação de renda exclusiva na fonte.

A progressividade é fundamental como instrumento de distribuição de renda. Porém, no Brasil, um dos campeões mundiais de concentração de renda, caminhamos na contramão da História.

Muitos juristas consideram a progressividade instrumento de realização ou de efetividade da capacidade contributiva e da igualdade, levando à justiça fiscal. Parcela da doutrina entende que ela serve igualmente para dar eficácia ao princípio do Estado Democrático de Direito, entre cujos objetivos se encontram a solidariedade e a redução das desigualdades sociais, da distribuição de riqueza, democracia e dignidade humana, a ponto de a mestra mineira dizer que o imposto progressivo poderá ser o instrumento para uma revolução social.

A progressividade é uma arma tão eficiente e poderosa para o alcance. Entretanto, o princípio da progressividade é, sem dúvida, um dos mais vilipendiados pela atual administração e, em especial, pela tributação exclusiva na fonte, que serve como artifício para não sujeitar as grandes rendas à progressividade. Não sujeitar todos os rendimentos à tabela progressiva onera mais o contribuinte de pequena renda e privilegia aquele de renda mais elevada.

"A partilha de competências tributárias é um instrumento poderoso de incentivo à cooperação." (...) Ademais, como registra Fernando Rezende (2000, p. 12), o antagonismo que frequentemente se manifesta sob a forma de concessão de incentivos “fiscais para a atração de indústrias cede espaço para a adoção de políticas ativas de atração de atividades econômicas modernas por meio de programas de investimento na melhoria da infraestrutura, dos serviços urbanos e dos programas sociais, notadamente os de melhoria do ensino básico e da assistência médico-hospitalar." (REZENDE, 2000, p. 12).

Uma das ideias implícitas no federalismo é a de uma relação articulada e harmoniosa entre os seus componentes, no caso brasileiro: união, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, a conjugação de esforços das unidades subnacionais, conduzirá a consecução de determinados fins, tais como, prestação de serviços públicos de forma descentralizada e principalmente a formulação e execução de políticas públicas para atender as demandas da sociedade. (Torres, 2005: 125/126).

Evidentemente que em grande medida tal visão não passa de uma "idealização", e como bem observa MARCELO DOUGLAS TORRES, no Brasil, invariavelmente registramos a existência de práticas predatórias no âmbito das relações intergovernamentais (TORRES, 2004, p-p. 126-127).

Diversas são explicações que tentam aclarar tal situação, os analistas que se debruçam sobre o tema, como Andrea VIOL, apontam como causas as seguintes: falta de um aparato institucional adequado; o fato do ICMS ser de competência estadual; o princípio de origem que regula o ICMS (sic) e falta de uma política industrial. (VIOL, 1999).

Tais práticas se inserem no marco do que *veio* a ser denominado de "guerra fiscal" e esta é fundamentalmente uma disputa no contexto federativo, que a partir de adjetivações, assinala por um lado, seu caráter, conflituoso, desordenado e por outro suas consequências que a qualificam como, perversa, negativa para toda a sociedade, como acentuam entre outros, LAGEMANN, VARSANO (Cavalcanti e Prado, 1997, p. 17).

Sem dúvida que o estudo mais aprofundado sobre o tema é ainda, Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil, realizado por Eduardo G. Cavalcanti e Sérgio Prado em 1998 e publicado pela FUNDAP. A pesquisa citada possui um viés de estudo predominantemente econômico, se bem que os autores em alguma medida reconheçam a existência de outros aspectos, caracterizando o problema. Tanto assim que, ao lado da disputa federativa observam que o foco da análise deve ser deslocado para um nível mais amplo onde o fenômeno seja analisado, "como um caso de disfunção do processo político institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais.".

Além do que assinalam ainda, a ocorrência de uma relativa fragilização do poder regulatório (tese 1), considerando como fenômeno marcado por dois (02) componentes, quais sejam: a) os dispositivos constitucionais e legais fixados no âmbito do sistema tributário e orçamentário que estabelecem a normatização das relações entre os distintos entes subnacionais, com destaque para dois elementos: a estrutura vigente para a tributação do valor adicionado e os dispositivos específicos que regulam a competência estadual sobre o ICMS. O outro elemento está referido pela capacidade que a União, detém em determinadas circunstancias históricas sobre o controle que assume sobre os recursos fiscais e os processos decisórios alocativos, de regular diretamente a alocação regional do investimento público e, "direta ou indiretamente, influir poderosamente na alocação do investimento privado. (CAVALCANTI; PRADO, 1997, pp. 16-19).

4. TRANSFERÊNCIAS FISCAIS EM REGIMES FEDERATIVOS: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E EMPÍRICA.

Conforme assinala Souza (2016, p. 64), vários estudos foram produzidos acerca dos efeitos da centralização fiscal do regime militar no federalismo, que podem ser divididos em dois blocos.

O primeiro, que se concentrou nas contas públicas, defendia que a posição financeira dos municípios havia melhorado no período, ao contrário do que aconteceu com os estados.

Nesse sentido, a tabela abaixo demonstra uma consistente elevação da participação dos municípios da distribuição dos recursos.

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL POR NÍVEL DE GOVERNO, 1960/2010 (%)

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
1960	59,44	34,75	5,81	100,00
1980	68,16	23,27	8,57	100,00
1988	60,09	26,61	13,30	100,00
2006	57,20	25,38	17,42	100,00
2010	57,10	24,60	18,30	100,00

Outro grupo de estudos interpretou a dependência política e financeira dos governos subnacionais como um rompimento do regime federativo e da federação ou como exemplo de uma federação apenas formal, que mascarava a existência de um estado unitário.

Porém, dois dados importantes foram pouco notados pelos que analisaram o “novo” federalismo de 1988. O primeiro é que foram ampliadas as competências da União vis-à-vis as constituições anteriores. Ou seja, a bandeira anticentralista não se refletiu nas competências e responsabilidades da União. O segundo é que durante o longo processo constituinte os municípios foram ganhando espaço na distribuição de recursos enquanto os estados perdiam. (SOUZA, 2016, p. 64),

A experiência brasileira com sistemas de transferências da constituição de fundos especiais, data da Emenda Constitucional n^{0} 18 de 1966, que instituiu um novo sistema tributário. No bojo de tal processo, foram criados: o Fundo de Participação dos Estados, o FPE; o Fundo de Participação dos Municípios, o FPM e o Fundo Especial, o FE.

A Constituição Federal de 1988 manteve a mesma sistemática, contudo, os valores de rateio para os ditos fundos foram consideravelmente ampliados. (NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2001. P. 4).

O novo sistema saído diretamente do processo constituinte fixou em 21,5% o percentual da arrecadação (liquida) do IR e do IPI a ser destinada para a constituição do FPE.

Certo é que, para o melhor entendimento do federalismo brasileiro após a redemocratização, duas tendências devem ser consideradas. A primeira é que existem novas responsabilidades distribuídas entre níveis de governo que mudaram os arranjos políticos e fiscais anteriores que incidiam sobre as políticas públicas. (SOUZA, 2016, p. 66).

A segunda tendência é que hoje os governos subnacionais, o Congresso e o Supremo Tribunal Federal são importantes atores políticos nas questões federativas, enquanto o Executivo federal delas se distancia. (SOUZA, 2016, p. 66).

Ninguém pode duvidar que haja um recrudescimento dos conflitos sobre a distribuição de recursos na federação.

Consoante registra Souza (2016, p. 67), o primeiro decorre da decisão do STF, em 2010, que declarou a inconstitucionalidade do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), determinado em 1989 e que definiu percentuais fixos e individuais de participação dos estados e do Distrito Federal no montante do FPE.

O segundo problema é a proposta de uma nova distribuição dos *royalties* do petróleo entre estados e municípios produtores e não produtores, em que pese a monopolização do tema pelos estados. A questão posta é a seguinte: o artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição de 1988 determina que a receita advinda dos royalties é uma compensação aos estados e municípios produtores e/ou afetados pela exploração de petróleo e gás, em virtude das consequências sociais, ambientais e econômicas da atividade. De acordo com a legislação atual, 40% dos royalties são destinados à União, 22,5% aos estados e 30% aos municípios produtores. Os 7,5% restantes são distribuídos para todos os municípios e estados da federação.

Em busca de soluções, Souza (2016, p. 67) propõe que é necessário uniformizar as legislações estaduais incidentes sobre o ICMS, com a proposta de regulação exclusiva por lei complementar federal, sem, contudo, eliminar a competência estadual sobre este tributo.

Ademais, embora de solução menos difícil, mas que se arrasta há algum tempo, é imperiosa a renegociação do indexador que corrige o principal da dívida dos estados com a União. Em 1997, e como parte do programa de estabilização econômica, a Medida Provisória 1.560 autorizou a União a assumir parte da dívida dos estados e a refinanciá-la. Em 1998, a maioria dos estados já tinha feito essa negociação, comprometendo, em média, 13% da sua Receita Líquida Corrente.

5. CONCLUSÕES

Como parece restar demonstrado, nos anos de chumbo, que antecederam a CF/88, a união com ou sem base constitucional, a rigor, através de transferências negociadas,

conseguiu de qualquer sorte, harmonizar os distintos interesses regionais e especialmente das entidades subnacionais - ademais, é bom lembrar o cenário político-institucional, que não dava espaço para maiores questionamentos.

As transformações operadas pelo novo marco constitucional estavam sob os signos positivos da descentralização e principalmente da democratização. Contudo, o período marcado pela transição democrática até hoje, indica claramente a inexistência de um processo nítido e definido de planejamento regional, logo, tal situação deixou os Estados e os Municípios entregues, a própria sorte, para dizer com um chavão. Portanto, a ausência dessa intermediação central, induziu a busca de soluções individuais - por mais que ninguém se salve sozinho. Ora como já assinalado antes, a Guerra Fiscal, foi o instrumento potencializado para dar guarida e respaldo ao processo salvacionista posto em prática pelos membros da federação.

O sistema tributário nacional, fixado em 1988, enquanto modelo seguiu de forma rigorosa o delineado em 1966 (EC n° 18/65) pelo governo militar. Consistido em três fontes, isto é: um subsistema horizontal, consistindo na atribuição de competência tributária a cada unidade subnacional (art. 145 CF/88); um subsistema vertical, que compreende dois planos: um de partilha direta, entre União, Estados, DF e Municípios (art. 157) e um representado pelo sistema de Fundos - FPE, FPM e FE (art. 158). O que ocorreu em 1988 foi uma ampliação dos recursos para as entidades subnacionais, principalmente para os municípios como já demonstrado;

Portanto, é bom fixar que, os problemas detectados, devem ser respondidos enquanto problemas próprios ou efeitos colaterais de um processo democrático e de descentralização que deve ser cada vez mais cristalizado. Logo, as respostas devem ser oferecidas nos marcos da descentralização, buscando realizar uma coordenação e planejamento que são complexos, mas possíveis. O contrário disso seria admitir que o autoritarismo conseguiu e a democracia não. Nem pensar em tal conclusão.

Relativamente às políticas públicas, cabe em consequência do que foi objeto de análise neste texto, afirmar que, maniqueísmos à parte, duas posições se destacam no debate brasileiro: a) um grupo defende que as mesmas sejam universais, visando principalmente reduzir a pobreza

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Sistema Tributário Brasileiro**. (in) Seminário Internacional Desafios da Administração Tributária Contemporânea. São Paulo: Afresp, 26/03/2014

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **Constituição Dirigente Invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição e econômica. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas da Universidade de Coimbra, 2006. Nota Técnica N° 140 Abril de 2008.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo, (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina**. Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais**. ANAIS do 22º. Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. **Federalismo e Descentralização: Características do Federalismo Fiscal Brasileiro e seus problemas**. (In), CONTI, José Maurício, (org.). Federalismo Fiscal. Barueri: Manole, 2004.

DULCI, Octavio. **Parlamento e Construção do Pacto Federativo no Brasil**. Portal da Câmara dos Deputados, 2015.

EIDT, Sérgio Luís e LIMA, Jandir Ferrera de. **Descentralização Tributária no Brasil**: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. REDES, Santa Cruz do Sul, v.12, n.2, p.257-270, mai/ago.2007.

FEITOSA, Raymundo Juliano. **Federalismo**: uma aproximação teórica e empírica. Recife, Anuário da PPGD/UFPE, 2006.

FEITOSA, Raymundo Juliano. **Federalismo Fiscal**: Notas para Discussão. Recife, Anuário do PPGD / UFPE, 2007.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em: www.usp.br/procam. Acesso em 25.nov.2007.

OATES, Wallace E. **Federalismo Fiscal**. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR., Geraldo. **A reforma tributária**: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. "in" #25 da Revista Política Social e Desenvolvimento.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas Públicas Urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PRADO, Sérgio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira**: Diagnóstico e Alternativas. Brasília: CEPAL – Escritório no Brasil- LC/ BRS / R179, março, 2007.

MARTONE Celso L.. **Instituições, Setor Público e Desenvolvimento**: O Caso do Brasil. FIPE: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Texto para discussão nº 9. São Paulo, dezembro de 2007. Disponível em:

http://www2.fipe.org.br/Content/downloads/publicacoes/textos/texto_09_2007.pdf. Consultado em 05/06/2015.

MOLINA, José Molina. **Ciudadano y Gasto Público: por uma gobernanza transparente y participativa**. Navarra: Thomson Reuters / Aranzadi, 2013.

MONTORO FILHO, André Franco. **Federalismo e reforma fiscal**. Revista de Economia Política, vol. 14, n^0 3 (55), julho-setembro/1994.

MOUFFE, Chantal. **El Retorno de lo Político**: Comunidade, Ciudadanía, Pluralismo, Democracia Radical. Barcelona: Paidós, 1999.

PINTO, Marcio Percival Alves e BIASOTO JR., Geraldo. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Tributária e a Federação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REZENDE, Fernando. **Reforma Fiscal e Equidade Socia**l. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SOUZA, Celina. **Para entender a nossa barafunda federativa**. Rio de Janeiro: Sísifo, abril – maio –junho, 2013, p. 61/70.

SOUZA, Celina. **Reforma do Pacto Federativo: Relatório Parcial e Suplementar da Comissão de Especialistas com o objetivo de analisar questões federativas**. Brasilia: Senado Federal, outubro de 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual**. O&S. v.4, nº 9, maio/agosto, 1997.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIOL, Andrea Lemgruber. **Problemas e Oportunidades na Repartição de Receitas**: Competição, Harmonização e Coordenação na área Fiscal. SRF / MF. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Brasília: 1999.