I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, Um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tribuário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e ´coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marilia

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A MEDIAÇÃO INTRAESTATAL COMO INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DA GUERRA FISCAL

THE INTRASTATE MEDIATION AS A INSTRUMENT OF SOLUTION OF THE FISCAL WAR

Yuri Matheus Araujo Matos [1]
Amanda Inês Morais Sampaio [2]

Resumo

A guerra fiscal constitui causa de empobrecimento, austeridade em alguns tributos e mitigação dos recursos destinados à concretização dos direitos sociais. Assim, objetiva-se, na presente pesquisa, promover o uso da mediação intragovernamental como possibilidade de estruturação e desenvolvimento de uma câmara de compensação e distribuição de receitas. Ressaltando-se a necessidade de regras de discurso para a negociação justa, em atendimento aos principais problemas das metrópoles nacionais e à assistência às pessoas economicamente hipossuficientes.

Palavras-chave: Mediação, Federalismo, Receita, Administração, Autonormatividade

Abstract/Resumen/Résumé

The fiscal war constitutes cause of impoverishment, austerity in some taxes and mitigation of the resources destined to the realization of the social rights. It's important to pay attemption to the viability of the use of the technic of intragovernamental mediation to the structuring and development of a chamber of compensation and distribution of revenues. Thus, rules of fair negotiation are essential, in attendance to the most relevant problems of the national metropolis and the assistence to the economically underfunded people.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration, Autonormativity, Federalism, Mediation, Revenue

---

[1] Mestrando em Direito (PRODIR/UFS). Bolsista (Capes). Membro do Grupo de Pesquisa Eficácia dos Direitos Humanos e Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais (GEDH/UFS/CNPq). Advogado.

[2] Mestranda em Direito (PRODIR/UFS). Bolsista (Capes). Membro do Grupo de Pesquisa Eficácia dos Direitos Humanos e Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais (GEDH/UFS/CNPq). Especialista em Direito Processual Civil (EJUSE). Advogada.

INTRODUÇÃO

O sistema atual de competências e repartições fiscais enseja atuação díssona entre os entes federativos, razão pela qual é essencial a unificação da legislação acerca do tema. Há diversas tentativas de realização dessa tarefa, contudo, frustradas em razão da ausência de diálogo político e jurídico intergovernamental. Atualmente, essas propostas perpassam pela solução heteronormativa, através da qual o ente superior organiza as competências e dita os moldes do novo modelo fiscal.

Diante desse panorama, busca-se o exame da viabilidade jurídica acerca da hipótese de ampliação dos debates intraestatais como procedimento de mitigação da guerra fiscal. Deste modo, todos os entes federativos, inclusive os municípios, participariam ativamente da reestruturação das competências e da base de incidência fiscal.

As hipóteses secundárias são: as reuniões acerca do tema devem permanecer mesmo após a estruturação do novo modelo; a observância de parâmetros argumentativos e princípios específicos sobre os quais se deve assentar o pensamento dos gestores públicos.

A metodologia utilizada é o estudo hermenêutico doutrinário e jurisprudencial, através de análise de livros, decisões judiciais e administrativas, artigos científicos e notícias.

1 DECORRÊNCIAS CÍCLICAS DA GUERRA FISCAL

A ideia de um ordenamento harmônico, lógico e com finalidades claras e justas não encontra respaldo na atual harmonização de competências em sede de federalismo fiscal (TORRES, 2007, p. 28). A competição arrecadatória entre si e a União (ABRÚCIO; COSTA, 1998, p. 39 e 40)[1] impede que a própria teoria do pacto federativo (como um dever-ser) obtenha concretos resultados práticos.

Felipe Viana de Paula (2001, p. 51) explica, em relação à tributação do consumo, que "os legisladores pecaram ao permitir que a alíquota interna fosse deixada a cargo dos formadores de política a nível estadual"[2]. O problema foi "parcialmente remediado já em 1968, quando o Senado Federal passou a ser responsável também pelo limite máximo das alíquotas

[1] "É possível dizer que se formaram dois tipos de jogos de redemocratização. Na relação entre estados e União, no que tange principalmente à questão financeira, predomina um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; na relação dos estados entre si vigora uma competição não cooperativa."

[2] "ICM [...] surgia com os conhecidos problemas herdados do IVC, principalmente em relação a sua progressividade e o seu caráter estadual, diferentemente do padrão do IVA no restante do mundo."

internas". Contudo, pouco se resolveu em relação ao tema (SOLDATI, 2006, p. 36)[3]. Afinal, é centralizada a fixação de alíquotas mínimas e máximas para os tributos estaduais e as normas gerais em matéria tributária. Todavia, os governadores "exercem grande influência sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional" e, desta forma, o processo de harmonização resta prejudicado, mesmo na esfera de poder central (LIMA, 1999, p. 23).

Relevante parte do poder político utilizado para essa finalidade é obtida mediante favores fiscais concedidos às empresas. Afinal, "cada ente estatal tem a possibilidade de instituir e legislar acerca do referido imposto, e, por isso, cada ente da federação poderá adotar alíquotas estatais completamente diferenciadas em cada unidade" (COSTA, 2014, p. 69).

Para atrair investimentos externos o estado deve mostrar competitividade. O interesse do empresário está ligado à perspectiva de mercado consumidor, mão-de-obra qualificada, infraestrutura, custos de produção. A maioria destes fatores depende de mudanças de longo prazo, que vão além do período de um mandato político. O meio mais curto de baratear a oferta é via desoneração fiscal. Afinal, para a sociedade empresária, o imposto é um custo a mais para produzir.

Os poucos estados com maior expressão econômica também possuem parcela mais significativa nas bancadas nacionais (VARSANO, 1997, p. 18)[4]. Com facilidade de atuação na estrutura de poder em âmbito federal e local, podem impor seus desígnios eficazmente. Ademais, "sendo politicamente mais fácil e rápido e administrativamente menos transparente prover o subsídio por via financeiro-fiscal do que por meio de dotação orçamentária explícita, a primeira será utilizada sempre que possível". (VARSANO, 1997, p. 13).

Inicia-se entre as administrações estaduais uma corrida por redução de alíquotas, bases de cálculo, créditos presumidos, dentre outros. "Em alguns casos, até mesmo o estado de localização já foi escolhido, e o leilão nada mais é que um instrumento para forçar a unidade a conceder vantagens adicionais" (VARSANO, 1997, p. 12)

Explica a melhor doutrina o problema: "em estudo realizado pelo [...] IPEA [...] 'os governos estaduais tornam-se prisioneiros de um jogo de leilão comandado por agentes privados' e que 'os incentivos fiscais provavelmente não ampliam o investimento agregado no País". (MEIRELLES, 2000, p. 136)

[3] Ademais, as alíquotas interestaduais são estabelecidas por Resolução do Senado Federal: "12%, salvo quando se tratar de operações e prestações iniciadas no Sul ou Sudeste e destinadas às regiões Norte e Nordeste, Centro-oeste e ao Espírito Santo caso em que a alíquota será de 7%".

[4] "Os estados exportadores líquidos no comércio interestadual são numericamente poucos, mas são importantes tanto em termos de movimento econômico quanto politicamente."

Mesmo após um estado sagrar-se vitorioso e obter o referido investimento, surge um novo problema, referente ao equilíbrio concorrencial: as empresas que já estavam instaladas na região não possuem meios para competir contra a recém-chegada, cujo custo de produção é bem inferior. Portanto, "pressionam o governo estadual para lhes conceder idênticos incentivos [...] a sangria dos recursos públicos do estado aumenta" (VARSANO, 1997, p. 15).

Os empreendimentos estabelecidos em determinado estado passam a produzir com tão baixo custo que obtêm a possibilidade de competir no mercado nacional com facilidade sobre os concorrentes (que não possuem respectivos benefícios). (MEIRELLES, 2000, p. 136)[5]. Estes tendem a pressionar (com base na isonomia) as administrações dos seus respectivos estados. Com o tempo, ainda que haja estabelecimento de alíquotas mínimas e máximas no âmbito federal, "os vencedores da guerra [fiscal] são os estados financeiramente mais poderosos, capazes de suportar o ônus das renúncias e, ainda assim, assegurar razoáveis condições de produção" (VARSANO, 1997, p. 1 e 2).

Em virtude das profundas crises decorrentes da guerra fiscal, há graves perdas de receitas (em especial para os estados mais necessitados), mas os gastos – com saúde, educação (GALBRAITH, 1996, p. 78, 80 e 81)[6], segurança – continuam a crescer. Em momentos de profundas crises decorrentes da problemática administração, "[ao contrário] do que acontece em federações como os Estados Unidos, o governo federal brasileiro sempre desempenhou o papel de emprestador de última instância para os estados e municípios ameaçados de insolvência" (LOPES, 2006, p. 105). Essa atitude gera a multiplicação do comportamento fiscal permissivo e faz com que a guerra fiscal se reinicie. Sua conta tende a ser indiretamente financiada pela União.

Em síntese, "a guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação, que não têm qualquer efeito estimulador [...] Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial" (VARSANO, 1997, p. 15).

Diante dos fundamentos apresentados, conclui-se que, enquanto são somadas políticas sociais universais e descentralizadas desde a Constituição de 1988, multiplicam-se medidas de

---

[5] Distorcem até mesmo o cenário internacional. Mas desconsideram que "as estratégias de investimentos globais das empresas estrangeiras em países emergentes são movidas também por outro fatores – mercados emergentes e promissores, custo de mão-de-obra, etc. A guerra de incentivos acaba por ter como principal efeito a desnecessária perda de receitas por parte dos Estados-Membros".

[6] "A educação torna a educação economicamente essencial." (p. 78)

"Todas as democracias vivem com medo da influência dos ignorantes [...] fundamentalistas religiosos [...] milícias paramilitares [...] É a educação, e quase que somente ela, que mantém essa minoria em uma quantidade controlável." (p. 80-81)

política macroeconômica e com fins estritamente arrecadatórios (gerais) ou de benefícios dos amigos da corte (especiais) em sentido oposto (FAGNANI, 1999, p. 165).

A desconcentração espacial da economia não foi suficiente para resolver as desigualdades regionais. Decorrem em grande parte da arrecadação e distribuição de tributos, e estimulam (MEIRELLES, 2000, p. 144):

> Os movimentos autonomistas internos - à medida que as áreas mais dinâmicas e de maior potencial julgam ter maior capacidade de se desenvolver de forma independente das demais; -os movimentos de criação de novos Estados-Membros – a partir de preocupações geopolíticas; -a multiplicação de Municípios - que gera necessidade de maior distribuição de recursos públicos.

O motivo disto, sob o ponto de vista da teoria do ordenamento, não poderia estar dissociado do processo de criação da nossa própria Lei Maior. Leciona Sulamis Dain (1995a, p. 44-45), sobre o momento histórico: "Na passagem pelas várias instâncias decisórias, a racionalidade técnica foi sendo sacrificada em nome dos acordos políticos que se fizeram necessários, o que resultou na aprovação parcial de propostas que só faziam sentido em seu conjunto"..

Como resultado da precária técnica legislativa, o Brasil possui, dentre outras dificuldades, problemas na exportação e operações interestaduais (MACIEL, 2003, p. 33). A primeira questão, no que se refere aos impostos sobre mercadorias e serviços, foi resolvida corretamente mediante a ampla desoneração, pela via constitucional. Em troca, a União teve de repassar parte do produto da arrecadação do IPI aos estados.

Quanto ao segundo dilema, sua razão está na intrínseca característica conflituosa da federação. Ela demanda a atuação de um "agente regulador das relações federativas – o governo central em conjugação com o Congresso", cujo objetivo é "impedir que iniciativas individuais de governos subnacionais criem prejuízos para o conjunto da sociedade" (LOPES, 2006, p. 98). Em virtude da incapacidade de resolução do problema crônico de natureza estrutural por medidas paliativas de pouca técnica teleológica (LOPES, 2006, p. 89)[7], somente é agravada a guerra fiscal vivenciada no país (MEIRELLES, 2000, p. 136)[8].

---

[7] "A arena principal para a negociação de ajustes da organização financeira consiste em processos de 'federalismo executivo' [...] as técnicas de soluções financeiras que não levam em conta a sua interação com o contexto social, econômico, político e constitucional tendem, na prática, a ser contraproducentes."

[8] "Cada estado possui um regulamento próprio e extremamente complexo de arrecadação e cobrança, o que acaba por induzir à sonegação, mesmo que não intencional. É sabido que a sonegação é proporcional à complexidade do tributo."

Lagemann[9] a vê como competição interjurisdicional, com medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária de estados distintos e consequentemente trazem vantagens e/ou desvantagens diferenciadas ao bem estar dos Estados (LAGEMANN, 1995, p. 12).

Conhecido fenômeno intrínseco ao problema citado é (DERZI e SANTIAGO, 2007, p. 549):

> Por meio de convênios legítimos (aprovados por todos os Estados interessados) ou sem convênio algum, os Estados criam uma série de exceções ao dever de pagar imposto, um verdadeiro mosaico de isenções, remissões, regimes especiais, créditos presumidos e outros favores, entrando em predatória concorrência, com o objetivo de atrais investimentos para o seu território.

Para compensar as perdas decorrentes das derrogações, os entes federativos são forçados ao aumento das alíquotas, que incidem sobre todos os demais contribuintes – em especial os de menor expressão econômica, que não possuem capacidade de barganhar com o Estado.

As propostas atuais de reforma buscam, em sua maioria, a mera compensação por prejuízos causados por outras derrogações indevidamente já ocorridas. Aumenta-se a participação de um ente federativo em determinado tributo, prejudicando os demais. Eles passam a se digladiar pelo que lhes resta e a defender novas reformas com o fim de obter semelhante vantagem, para cobrir o rombo anteriormente imperceptível deixado pela anterior derrogação de pouca técnica tributária (KUGELMAS, 2006, p. 89).

Se a solução buscada na obtenção de receitas não lhes dá o benefício pretendido, buscam os entes o máximo possível da sua repartição (BRITO, 1998, p. 74)[10]. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios cresceram de 18% para 44% entre 1980 e 1990. O movimento descentralizador, se incluídas as transferências constitucionais, alcançou 47% do IR e 58% do IPI, diante de 20% em 1980 (LOPES, 2006, p. 23). O mesmo ocorreu quanto às transferências não tributárias (BARRERA e RORAELLI, 1995, p. 137)[11].

Não se trata de um movimento negativo, mas positivo, no que se refere à redução das desigualdades sociais e regionais brasileiras (BARRERA e RORAELI, 1995, p. 135)[12]. O

---

[9] LAGEMANN, Eugênio. **O Federalismo fiscal brasileiro em questão**. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 12

[10] "A Constituição Jurídica, nestas circunstâncias, passa a abranger matéria financeira – nela incluída a tributária [...] econômica".

[11] "As transferências não-tributárias [regulares] englobam [...] as transferências para financiamentos dos novos estados, as indenizações pela exploração de petróleo, gás e xisto betuminoso, e as destinadas a despesas de custeio. No grupo das não-regulares, incluem-se os convênios."

[12] Trata-se do "princípio do controle social do gasto público [...] proximidade entre a unidade gestora do gasto e público-alvo [...] a União em 1987 arrecadava 72,3% dos recursos fiscais [...] em 1991 [...] 63,4% dos recursos [...] em 1992 [...] 54,9%".

problema está nas renúncias fiscais dos estados e nas tentativas da União de recuperação de receita, que envolvem majoração de alíquotas e novas costuras no sistema.

2 UNIFICAÇÃO LEGISLATIVA E AUTONORMATIVIDADE DA MEDIAÇÃO

Hipótese encontrada para a solução dos problemas apresentados reside em uma "norma de hierarquia superior que harmonize e defina limite ao poder dos estados" (GUIMARÃES, 2007, p. 44). Entretanto, a heteronormatividade possui falhas de natureza política, econômica e jurídica.

Politicamente, é muito mais difícil a admissão de uma reforma financeira pelos deputados e senadores caso prestigie somente os interesses da União. Economicamente, sujeita os Estados às contas da União, causando-lhes incerteza nos balanços fiscais. Juridicamente, a insegurança econômica pode ensejar descompasso em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto aos limites de gastos com pessoal.

Logo, a norma superior deve ser construída pelos próprios estados, por meio da criação mútua de câmara de compensação, por sessões de mediação coletiva intraestatal, com participação de responsáveis políticos e jurídicos.

Há quatro modelos de descentralização da tributação do consumo no mundo, sendo o 1 o mais concentrado e o 4 o mais desconcentrado, de acordo com a classificação de Derzi (2007, p. 531-532). No modelo 1 restam enquadrados Índia e Austrália, estando a União responsável tanto pelo âmbito legislativo quanto pelo fiscalizador e arrecadatório, e até mesmo pela distribuição dos recursos.

A impossibilidade de adoção do modelo 1 no Brasil decorre: da própria previsão constitucional de preservação do pacto federativo como cláusula pétrea (argumento jurídico); dos sucessivos movimentos autocráticos nos governos centrais na história republicana (argumento político); da inviabilidade de aprovação de tal medida no Congresso em um cenário democrático de tripartição dos poderes (argumento pragmático); e do afastamento da norma de controle social do gasto público (proximidade entre a unidade gestora do gasto e o público-alvo – argumento sociológico). (DERZI, 2007, p. 531-532)

O modelo 2 (ocorre na Alemanha, por exemplo) mantém o aspecto legiferante sob a União de maneira integral: esta estabelece as alíquotas, bases de cálculo, isenções, remissões, dentre outros. (DERZI, 2007, p. 531-532) Trata-se, conforme defendido neste trabalho, do modelo ideal para a implementação do Imposto sobre o Valor Agregado.

O motivo é que otimiza-se a aplicabilidade teórica e prática do pacto federativo (argumento jurídico); restringe-se a prática de atos contrários à arrecadação tributária, como isenções fiscais sem fundamento técnico ou econômico (argumento ético); há ampla maioria parlamentar em seu favor (argumento pragmático asseverado por Schultz (2018); mantém-se a administração da repartição em favor dos entes federativos menores e, ao mesmo tempo, vincula-a à eficácia da sua respectiva gestão (aspecto sociológico); simplifica-se e barateia-se o cumprimento das obrigações acessórias (aspecto econômico) e assim reduz-se o custo da produção e majora-se a arrecadação, para fazer frente às despesas sociais, além de reduzir a regressividade fiscal (aspecto social). (DERZI, 2007, p. 531-532)

No modelo 3 a competência legislativa deixa de ser integralmente da União, que passa a somente uniformizar normas gerais (hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo, *v.g.*). Trata-se do sistema atual brasileiro.

O modelo 4, por fim, é o de máxima descentralização. Ocorre no Canadá, por exemplo, e é assegurado pela abstenção de tributação do consumo pela província de maior expressão econômica. (DERZI, 2007, p. 531-532)

As propostas em geral (assim como a deste trabalho) buscam que seja alterado para o modelo 2, à semelhança do sistema alemão, com pequenas alterações. Para que isto ocorra, alguns institutos alemães devem ser importados para o Brasil. Caso contrário, haverá acentuação do desequilíbrio na harmonia entre os entes federativos. É necessário um "Conselho Federal, que dá aos Estados a faculdade de exercer uma forte interferência no processo de elaboração das leis da União, que podem afetar suas finanças", com específica finalidade de veto de leis de renúncia fiscal que lhes sejam prejudiciais (MARTINS, 2007, p. 401)[13]. Ou seja, "no federalismo alemão o Legislativo estadual perde competência, mas os Executivos estaduais participam ativamente da função legiferante da União" (DERZI, 2007, p. 533).

Portanto, o proposto convênio autônomo, além de administrar a repartição das receitas tributárias, também seria responsável pelo veto, por maioria absoluta, das normas de renúncia fiscal aprovadas pelo Congresso. Dessa forma, a fragilidade e dependência dos estados seriam mitigadas (LOPES, 2006, p. 117). Outro aspecto importante é o uso de um regulamento único, que discipline "mecanismos eficazes na administração de créditos acumulados". (MACIEL, 2003, p. 33).

[13] "Não poder, a União (Poder Público), outorgar, por lei, incentivos fiscais estaduais e municipais, em virtude de vedação constitucional". Defende-se a máxima efetividade da norma neste aspecto.

A transposição para o modelo 2 enseja a unificação (MEIRELLES, 2000, p. 153)[14] em um Imposto sobre o Valor Agregado, que (TORRES, 2007, p. 34 e 35):

> Deveria passar pela redistribuição de competências no plano do federalismo, inspirando-se em alguns modelos existentes no modelo comparado, cabendo à União legislar sobre o tributo, aos Estados-membros administrá-los e participar do produto de sua arrecadação, e à União e aos Estados, compartilhadamente, julgar os litígios decorrentes de sua aplicação." [...] estruturação da base de cálculo e das alíquotas de forma a favorecer a equidade entre os Estados-membros.

Exemplifica José Ricardo Meirelles (2000, p. 155) com um padrão de distribuição das receitas do IVA: "30% para a União; 50% para os Estados-membros; 20% para os municípios". A repartição entre si deve seguir já expostos critérios, buscando a máxima efetividade socioeconômica e da administração fiscal.

3 REGRAS DO DISCURSO PRÁTICO PARA O MODELO DE COOPERAÇÃO ESTATAL

Um dos reflexos da nova repartição de receitas é o estímulo à cooperação[15] entre os entes federativos (COSTA, 2014, p. 96). Sob a influência do acréscimo de receita em sua participação (vinculada aos atos de auxílio mútuo), tenderiam a trabalhar em conjunto (ALEXANDRE, 2007, p 146).[16]. O sistema a ser utilizado por eles pode ser semelhante à VIES II da União Europeia, que possui capacidade para controlar as prestações de serviços efetuadas entre sujeitos passivos de Estados-membros diferentes (ALEXANDRE, 2007, p. 144).

O modelo proposto de reanálise do federalismo fiscal, todavia, não é imune às críticas. Resistem estados e municípios "decorrendo do justo receio de desvio ou desvinculação da receita por parte da União (basta considerar o comportamento da Receita Federal relativamente às contribuições para a Seguridade Social que administra)" (DERZI, 2007, p. 531). Seu principal argumento é que a integração tributária feriria o pacto federativo (cláusula pétrea),

[14] "Dentro de nossa proposta, o IVA teria como sujeito ativo a União [...] com repasse direto e automático para Estados-Membros e Municípios."

[15] "O fundamento do federalismo é, também, a cooperação entre os entes da federação, a qual se desenvolve em razão da necessidade da solidariedade federal e da implementação de políticas conjuntas."

[16] "Se preveja que o prazo máximo para o envio de respostas [...] seja de um mês e, no caso de resposta a questões para as quais seja necessário proceder a investigações ou inquéritos o prazo máximo de resposta não deve exceder três meses. [...] Um Estado-membro [...] notifique, em seu nome, um sujeito passivo estabelecido no seu território do Estado, de uma decisão adotada pelas autoridades administrativas do Estado-membro requerente."

tendo em vista que mitigaria o poder de autofinanciamento dos estados (NAKAYAMA, 2003, p. 99)[17].

Com efeito, qualquer proposta de reforma que envolva as competências dos entes federativos deve considerar seus reflexos sobre o pacto federativo: sobre este qual assenta o Estado Democrático de Direito. Em sua defesa, o modelo deve promover, concomitantemente, "(i) estruturação eficiente do sistema de competências tributárias; (ii) equilíbrio de encargos entre os entes federados; (iii) sistema eficiente de transferências intergovernamentais" (LOPES, 2006, p. 28).

Para que os objetivos supracitados sejam alcançados, não basta a descentralização de competências. Repartir responsabilidades não significa privilegiar o pacto federativo (BRITO, 1998, p. 67)[18]. Para que isto ocorra, é essencial a "união e inter-relação entre os entes federativos, haja vista que a palavra federação vem exatamente do latim *foedus*, que significa união ou associação" (SOLDATI, 2014, p. 93).

Muito mais que alterar o micropoder envolvido nas rivalidades, a adoção do IVA é uma reforma estruturante, pois é um passo da competição predatória à cooperação intergovernamental. Trata-se de um meio de privilegiar o federalismo, pois ele é "também e, talvez, principalmente o mecanismo [...] de adotar políticas conjuntas e de tomar decisões conjuntas sobre problemas compartilhados" (FRIEDRICH, 1968)[19].

O federalismo preservador de mercado possui alguns princípios, que são lecionados por Barry Weingast. São analisados ponto a ponto, pois constituirão o pilar das sessões de mediação intraestatal (WEINGAST, 1995):

1. Separação monetária: os governos provinciais não podem possuir ou controlar bancos comerciais: apesar de não se tratar de um tema intrínseco ao objeto deste estudo (razão pela qual não será aprofundado), é importante ressaltar "nos casos argentino e brasileiro a existência, apesar da privatização da maioria, de bancos estaduais que ainda permanecem nas mãos dos governos estaduais" (LOPES, 2006, p. 105).

2. Separação fiscal: os governos provinciais não têm acesso a financiamentos sem restrições ou discricionários do governo central para cobrir seus déficits. A União atua como financiadora de última instância dos entes federativos. Com tal comportamento, não os auxilia sob o ponto de vista da autonomia. Pelo contrário: adotam comportamento fiscal permissivo e

[17] "[O Federalismo fiscal é] Um obstáculo não tarifário para a implantação do Imposto sobre o Valor Acrescentado – IVA, no Brasil."
[18] "Princípio constitucional federativo [...] é um signo ou um conjunto de signos [...] A estrutura e o funcionamento do poder político é uma arte jurídica, por isso, é uma técnica jurídica."
[19] Tradução livre nossa.

têm as despesas da guerra fiscal sustentadas pelo ente maior. Além da redução da necessidade de suporte da União decorrente da introdução do IVA, também é importante o uso de critérios mais rígidos para os gastos públicos estaduais e municipais, assim como ligados à sua obtenção de receita própria como requisito para obtenção das cotas nos fundos de participação.

3. Liberdade para o comércio interestadual: bens, serviços, pessoas, empresas e capitais têm permissão para circular livremente através das fronteiras provinciais. No Brasil já existe esta liberdade, consagrada na própria Constituição (com a ressalva dos pedágios). Ela pode ser, na realidade, aprofundada: o IVA permite que o contribuinte tenha mais capacidade fática de exercer o direito, reduzindo os custos das operações entre estados (VARSANO, 1997, p. 18 e 19)[20].

4. Escolha pública irrestrita ou "federalismo competitivo": as províncias têm permissão para competir umas com as outras na criação e provimento de pacotes alternativos de bens e serviços públicos e para financiá-los com meios alternativos de tributação. Ao contrário do item anterior, neste caso as sessões de mediação intraestatal focarão em mitigar os excessos[21] (CRETTON, 1998, p. 128). Quanto aos pacotes alternativos de bens, serviços e tributação, restam preservados tanto pela competência própria quanto na participação direta, integral e imediata da sua parcela nas receitas do IVA, com garantia de atuação efetiva no próprio ato administrativo de repartição.

Logo, conclui-se que o IVA não afronta o pacto federativo. Na realidade, permite que os entes federativos menores resistam à evolução do mercado tecnológico e globalizado (COSTA, 2014, p. 99). Ele o faz através do fim da guerra fiscal, uniformização das alíquotas, integração da administração tributária, repartição justa das receitas, fim do uso indevido pela União das contribuições sociais anômalas (pois a adoção do IVA é parte de uma reforma tributária mais completa) e integração intracomunitária.

Entretanto, a sua construção sem debate público e aberto acarretará processo autocrático e de difícil aprovação legislativa. Caso aprovado, de árdua aplicação prática, em decorrência das inseguranças supracitadas. Logo, é essencial que a administração da unificação tributária esteja a cargo dos estados. Não através do CONFAZ, cuja natureza é centralizadora,

---

[20] "Com o princípio de destino, ocorre diluição da arrecadação, o que requer alteração nos métodos de fiscalização. Uma das dificuldades é o aumento do estímulo à sonegação. A diferença entre as alíquotas interestadual e interna estimula o mau contribuinte a simular uma operação interestadual e entregar a mercadoria no próprio estado, dando início a uma cadeia de evasão. O problema [...] solucionado pela [...] PEC nº 175/95[...] imposto [...] partilhado pela União."

[21] "Como um imposto sobre o consumo poderá ser neutro e harmônico se cobrado por distintas esferas de poder? [...] a resposta a essa indagação é negativa [...] essas três formas distintas de regramento legal penalizam o contribuinte, assoberbando-o de deveres acessórios e tornando o sistema brasileiro de tributação do consumo um dos mais complicados e onerosos do mundo."

mas de órgão específico de debates públicos e mediação intraestatal, com participação de representantes jurídicos e econômicos de todos os entes federativos.

Na realidade, leciona o professor Paulo Bonavides (2010, p. 202) que "não é o federalismo, como fenômeno político associativo, que está em crise, mas tão somente a concepção doutrinária de federalismo". O Imposto sobre o Valor Acrescentado não é responsável, direta ou indiretamente, pela mencionada crise. Trata-se, de fato, de uma solução, apta a prestigiar e fortalecer a sobrevivência do instituto. Afinal de contas, "O federalismo não está prestes a desaparecer, mas apenas se transformar para se adequar às atuais necessidades" (COSTA, 2014, p. 92).

Não se defende a hipertrofia de um ente federativo, em detrimento dos demais (BRITO, 1998, p. 78). O poder permanece descentralizado, enquanto "preserva-se a uniformização das regras jurídicas que disciplinam a coexistência das competências das entidades intra-estatais" (BRITO, 1998, p. 74).

Não se trata de um projeto com enfoque no dever ser, mas no procedimento. Além das diretrizes para as sessões de mediação intraestatal e estruturação de órgão específico, propõe-se os principais enfoques do projeto (RIOS, 2003, p. 97):

> Deverá ser feito de forma a não comprometer o nível de receitas pertencentes a cada ente da federação, o que resolverá, assim, os problemas propriamente políticos e arrecadatórios, sem adentrar ao "bolso daqueles que se julgam afetados com tais medidas.

Assim explica a doutrina mais apurada (BRITO, 1998, p. 77):

> A Constituição brasileira não hierarquiza, propriamente, os corpos autônomos [...] e nada impede que a competência legislativa seja repartida de modo a que se defira a um corpo autônomo central a emissão da lei que determine a uniformização do conteúdo da lei emitida pelos demais corpos autônomos descentralizados. É essa a função da lei complementar [...] princípio constitucional tributário da eficácia da lei complementar.

Em síntese, o Imposto sobre o Valor Agregado é meio apto para a harmonização entre os entes da federação (COSTA, 2014, p. 93). O modelo proposto, em especial, além de promover a cooperação, preserva a autoadministração (BRITO, 1998, p. 72) dos entes federativos, garante a participação nas receitas tanto no presente quanto no futuro (próximo e distante) e transforma a própria concepção de federalismo.

Ao contrário da visão anterior de direito subjetivo público à participação na guerra fiscal (BRITO, 1998, p. 75), passa a observar os seguintes elementos, explicados por Eliseu Aja (AJA, 1999, p. 31):

> 1- uma forma institucionalizada, real e efetiva, de distribuição vertical de poder; 2- garantias para seu exercício; 3- atribuição efetiva de competências e responsabilidades a cada nível de governo; 4- que os conflitos que surjam entre os diferentes níveis se resolvam por instâncias neutras de esfera (campo) superior; 5- que as esferas e procedimentos para a elaboração independente das respectivas normas estejam claramente estabelecidos e garantidos.

Como resultados econômicos mediatos e imediatos dos preceitos apresentados, pode-se citar o benefício mútuo de um tratamento tributário mais integrado (DAIN, 1995b, p. 163); pois o IVA será responsável por colocar fim à guerra fiscal. Além disso, trata-se de "um aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro", pois trará diversas vantagens: "eliminação da cumulatividade recíproca que existe entre os três impostos [...]; diminuiria a carga tributária que onera o consumo, além de que a tornaria mais transparente" (COSTA, 2014, p. 80-81). Sob o ponto de vista do comércio internacional, "adequaria melhormente o país às atuais exigências para harmonização tributária e integração do MERCOSUL, em prol das necessidades advindas da globalização". (COSTA, 2014, p. 80 e 81)

Reflexo interessante da integração do IPI ao IVA é que sobre este os estados terão maior poder arrecadatório e fiscalizatório. Consequentemente, "implica perda considerável da margem de manejo do Governo federal para o estabelecimento de políticas econômicas de curto prazo" (DAIN, 1995a, p. 57). Segundo o autor, trata-se de reflexo benéfico: (a) para os contribuintes, em decorrência da segurança jurídica, sob o aspecto da calculabilidade e previsibilidade decorrente da observância da anterioridade anual; (b) para os estados, que deixam de perder arrecadação, direta ou indiretamente, em decorrência das variações de alíquotas orquestradas pela União; (c) para a técnica jurídica, tendo em vista a ultrapassada noção de extrafiscalidade de um tributo que incide sobre bens industrializados. A indústria deve começar a ser tratada com seriedade.

Além disso, as propostas apresentadas garantem, mediante a modificação da competência de cobrança, a oportunidade de recuperação de grande perda referente ao ISS, "e sabe-se que os municípios de pequeno porte têm dificuldades em aplicá-lo, somente gerando receitas aos maiores municípios" (ÁGUIA, 2007, p. 128). Ressalte-se que a vinculação da cobrança do IPTU e ITBI ao direito aos repasses do fundo único é importante instrumento para alargamento da base tributária nacional. Trata-se, entretanto, de matéria a ser acordada especificamente na mediação intraestatal proposta, com representação municipal.

Um possível reflexo negativo é a perda de receita em alguns pontuais polos produtores desonerados (como a Zona Franca de Manaus, por exemplo), em decorrência da isonomia

trazida pelo IVA. A questão pode ser resolvida por transferências compensatórias, bem como mecanismos de transição, que devem constar tanto do acordo inicial de mediação intraestatal quanto dos subsequentes, a serem reiterados ao longo de duas décadas (QUADROS, 1995, p. 86).

Para que haja sucesso fático nos resultados esperados, alguns pontos importantes devem ser observados e pautados em todas as mediações intraestatais (COSTA, 2014, p. 95): a tributação das transações interestaduais deve ocorrer no próprio estado de origem, com repartição financeira do imposto arrecadado entre este e o do destino, com repasse imediato ao fundo único. A alíquota interestadual deve ser uniforme e idêntica à comum. Renúncias fiscais, sumariamente vetadas, salvo pouquíssimas exceções.

A distribuição da receita do imposto único também deve ser estruturada com o fim de privilegiar o pacto federativo e a segurança arrecadatória dos entes (BARRERA, 1995, p. 144)[22]. Deve-se utilizar como ponto de partida para o debate o pensamento de Noberto Bobbio (1992, p. 197): "nenhum projeto de repartição pode deixar de responder a estas três perguntas: igualdade sim, mas entre quem, em relação a que e com base em quais critérios? ".

4 FORTALECIMENTO DO PACTO FEDERATIVO

O fundamento teórico em favor da autonomia dos entes federativos, deve ser: não há repasses federais, mas arrecadação originária comum dos municípios, estados, Distrito Federal e União, não obstante esta figure como sujeito ativo perante o contribuinte, com essencial privilégio aos estados no rateio. Esta será a premissa básica das reuniões de mediação. Afinal de contas, "O ICMS arrecadado pelos estados gira em torno de 30% da arrecadação brasileira. A despesa "final por nível de governo é ainda mais descentralizado: 55% do gasto social, com exceção da previdência social" (LOPES, 2006, p. 29).

Hoje decorrem do FPE 76% das receitas tributárias federais aos estados (BARRERA, 1995, p. 138) e do FPM 94,6% aos municípios (BARRERA, 1995, p. 139). Estes (BARRERA, 1995, p. 133)[23] tiveram "uma maior participação na sua capacidade de gasto nas duas últimas décadas" (LOPES, 2006, p. 29). Todavia, muitos não ampliaram a sua capacidade arrecadatória

[22] "A estrutura de distribuição dos recursos não deveria causar acentuadas flutuações."

[23] "A União não abriu mão de manter fortes controles sobre as transferências negociadas, bem como de utilizá-las como instrumento de controle político."

própria, tendo em vista os vultuosos recursos do seu respectivo fundo de participação (BARRERA, 1995, p. 139)[24].

Sulamis Dain (1995a, p. 45) explica que os municípios, "dominantes numericamete, conseguiram manter intocados os critérios de rateio do Fundo". Continua relatando que "isto promoveu, ao longo do tempo, total desinteresse dessas administrações pela arrecadação de tributos próprios." .

Seu diagnóstico prossegue, em outro artigo de mesma autoria (1995b, p. 164):

> Heterogeneidade [...] dificulta a definição de critérios claros de associação entre descentralização de recursos e de encargos [...] Observa-se, no Brasil, uma descentralização aleatória [...] a elevada ponderação dos pequenos municípios nas transferências constitucionais [...] ignorou os problemas sociais concentrados nas regiões metropolitanas, bem como o crescimento das cidades de porte médio.

Como resultado, "cidades de maior porte e suas regiões metropolitanas, onde se concentra hoje grande parte da pobreza brasileira, dependem sobretudo de receita própria e da partilha do ICMS". Às demais, é politicamente mais conveniente aguardar a sua parcela na arrecadação de tributos de competência dos outros entes federados que promover a cobrança própria do IPTU e ISS, *v.g.* (BARRERA, 1995, p. 140)[25].

Ou seja, a mediação coletiva intraestatal para organização e distribuição dos resultados fiscais é instrumento hábil para a mitigação das crises vivenciadas pelas cidades, em especial as metrópoles, e meio para a concretização das determinações constitucionais.

Outra solução a ser examinada especificamente na mediação será estender a repartição do IVA aos fiscos municipais segundo a eficácia da atuação de cobrança dos tributos próprios (DAIN, 1995b, p. 164)[26].

Também salienta-se outro mecanismo, a estipulação de novas regras que dificultem mais ainda a criação de municípios (BARRERA, 1995, p. 151-154)[27]. Caso contrário,

---

[24] "Os coeficientes de participação para os municípios das capitais são calculados de forma proporcional à população e inversamente à renda per capita do estado."

[25] Há uma "ineficácia dos critérios em vigor para espelhar as reais necessidades de recursos dos municípios, sobretudo no caso daqueles de maior tamanho".

[26] Caso contrário, multiplica-se a "perda de receita tributária da União para os estados e municípios sem a concomitante descentralização dos encargos de governo".

[27] "Dos 500 municípios criados entre 1980 e 1990, a maioria está entre os pequenos municípios: 108 têm população entre 5 mil e 10 mil habitantes; e 230, entre 10 mil e 20 mil habitantes [...] interesses eleitoreiros [...] explicativos do processo: carência de serviços básicos; padrão de renda altamente diferenciado entre áreas de um mesmo município; garantia dada pela Constituição federal de que os novos municípios receberiam verbas suficientes para seu aparelhamento (instalação da prefeitura e da câmara municipal); resistência dos governos municipais para

continuarão exercendo sua função no pacto federativo de "parasitas fiscais" (MEIRELLES, 2000, p. 158).

Outro fator a ser debatido na mediação intraestatal, atualmente responsável pela acentuação das desigualdades regionais (BARRERA, 1995, p. 152)[28] consiste nas transferências negociadas (não obrigatórias). Seus principais motivos são de caráter político (RORAELI, 1994) e, por esta razão, não é possível que possuam qualquer relação com o Imposto sobre o Valor Adicionado. Entretanto, a concretização do fim das transferências negociadas está atrelada à segurança de repasse direto e imediato das receitas de um tributo único.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo da viabilidade jurídica e da aptidão fática de construção de um sistema perene de mediação intraestatal, constata-se a confirmação das hipóteses iniciais. Inicialmente, ressaltando o pressuposto da relevância da unificação legislativa para a resolução da guerra fiscal. Ademais, reconhecendo a sua insuficiência, em virtude da necessidade de decorrência de um diálogo aberto entre os entes federativos.

Não se recomenda como espaço para debates o CONFAZ, cuja natureza é centralizadora, mas sim um órgão específico de debates públicos e mediação intraestatal, com participação de representantes jurídicos e econômicos de todos os entes federativos.

Por fim, através do estudo constitucionalista e de técnicas de resolução pacífica dos litígios, é constatada a relevância de uma estruturação eficiente do sistema de competências tributárias; equilíbrio de encargos entre os entes federados; sistema eficiente de transferências

---

adotar o Orçamento-Programa e do Executivo dos grandes centros metropolitanos e descentralizar os orçamentos." (p. 151)

"Efeitos perversos criados sobre o mecanismo das transferências como consequência da multiplicação dos municípios ocorrida nos últimos anos. Não se trata de um fenômeno novo [...] desde os anos 60 [...]. Estabelecer limites à criação de municípios [...] os diversos estudos sobre finanças públicas e questões federativas tendem a superestimar o impacto da perda de receita (absoluta e relativa) da União, ocasionado pela Constituição federal de 1988, na geração dos problemas fiscais. Essas análises não atentam, muitas vezes, para os seguintes pontos: a recuperação da capacidade fiscal da União não deve implicar, necessariamente, a "recentralização" dos recursos tributários nas mãos do Governo federal; o problema da descentralização dos encargos supõe a definição de diretrizes de políticas claras nas áreas a serem descentralizadas, as quais, mesmo quando existentes (como parcialmente acontece no caso do setor saúde) demoram a ser implementadas; e a estabilização macroeconômica e o equacionamento dos problemas fiscais em nível federal em subnacional fazem parte de um processo que deverá evoluir de forma paralela – mas não necessariamente no mesmo tempo e nos mesmos prazos - à reforma do sistema tributário." (p. 154)

[28] "O caráter redistributivo do FPE está diretamente associado aos critérios que definem as cotas-partes, dentre os quais o fator inverso da renda per capita tem um peso significativo."

intergovernamentais; proteção dos níveis equilibrados de receitas; e estímulo à cooperação e à administração tecnológica.

Desta maneira, observa-se a viabilidade da técnica de mediação intraestatal como instrumento para a promoção do federalismo fiscal. O uso apurado das regras do discurso prático específicas para a proteção do pacto federativo poderá garantir padrões mínimos de receita e desenvolvimento a todos os participantes do debate público racional.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira**. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Série pesquisas nº 12. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ÁGUIA, José Maurício Pereira. Imposto sobre Valor Agregado: abordagem teórica e prática. In: FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil:** contributos para a reforma da tributação do consumo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

AJA, Eliseo. El Estado autonômico. Federalismo Y hechos diferenciales. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

ALEXANDRE, Mário Alberto. O controle do IVA nas transações intracomunitárias de bens na União Européia: a troca de informações como base fundamental para o acompanhamento do cumprimento da origação tributária dos contribuintes. In: FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

BARRERA, Aglas Watson; RORAELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações Fiscais Intergovernamentais. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRITO, Edvaldo. A Legislação Ordinária de cada Ente Tributante pode estabelecer Prazos de Decadência (e/ou Prescrição), inclusive das Contribuições de Seguridade Social, Diversos dos

Previstos no Código Tributário Nacional? *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário.** São Paulo: Dialética, 1998.

COSTA, Nina Gabriela Borges. **A Implantação do IVA no Brasil: oportunidades e dificuldades de contexto**, 2º Ciclo de Estudos em Direito. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra: Faculdade de Direito, 2014.

CRETTON, Ricardo Aziz. **Um IVA a brasileira para integração Econômica**. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro (51), 1998. P. 128. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/817370/DLFE-48014.pdf/Revista51Doutrina_pg_122a133.pdf. Acesso em: 22 dez 2018.

DAIN, Sulamis. **Conclusão**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995b.

DAIN, Sulamis. **Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995a.

DERZI, Misabel Abreu Machado; SANTIAGO, Igor Mauler. **A harmonização dos IVAs do Brasil para o desenvolvimento produtivo**. In: FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

FAGNANI, Eduardo. **Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira**: Notas sobre o período 1993/98". Campinas: Revista Economia e Sociedade, nº 13, dezembro de 1999.

FRIEDRICH, Carl Joachim. **Trends of Federalism in Theory and Practice**. New York: Praeger, 1968

GALBRAITH, John Kenneth. **A Sociedade Justa: Uma Perspectiva Humana**: tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GUIMARÃES, Vasco Branco. **A tributação do consumo no Brasil: uma visão europeia**. In: FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. P. 44

LAGEMANN, Eugênio. **O Federalismo fiscal brasileiro em questão**. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

KUGELMAS, Eduardo. **A evolução recente do regime federativo no Brasil.** *In*: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario (org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Séries Debates nº 22, Volume I, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2001.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível.** Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

LOPES, Cláudio Célio de Araújo. **O Modelo IVA de Tributação como Instrumento para um Novo Federalismo Fiscal Brasileiro diante da Globalização.** Fortaleza: Fundação Edson Queiroz e UNIFOR, 2006.

MACIEL, Everardo. **Propostas de Reforma Tributária.** Brasília: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal nº 22, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Um IVA possível em um sistema tributário justo.** In FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MEIRELLES, José Ricardo. **Impostos Indiretos no Mercosul e Integração.** São Paulo: LTr, 2000.

NAKAYAMA, Juliana. **Reforma Tributária - MERCOSUL e União Europeia**. Curitiba: Juruá, 2003.

PAULA, Felipe Viana de. **O impacto do regime de substituição tributária sobre o preço dos produtos derivados do leite no Estado de São Paulo**. Piracicaba: Universidade de São Paulo, 2011.

QUADROS, Waldemir Luis de. A tributação Indireta no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

RIOS, Marcelo Jabour. A tributação sobre o consumo no Brasil: Reforma tributária e MERCOSUL. Belo Horizonte: Faculdade Mineira de Direito, 2003.

RORAELI, Maria Liz. **Análise das transferências negociadas por órgão e esfera de governo.** São Paulo: FUNDAP/IESP. Projeto Balanço do Federalismo Fiscal no Brasil, vol. 7, Tomo 2, 1994.

SCHULTZ, Adriane (e outros). **Mais da metade dos deputados federais eleitos é a favor da adoção do imposto único.** G1, Grupo Globo, Nov. 2018. Disponível em: htps://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/27/mais-da-metade-dos-deputados-federais-eleitos-e-a-favor-da-adocao-do-imposto-unico.ghtml. Acesso em: 5 dez. 2018.

SOLDATI, Emanoelle Brasil. **Implantação do IVA no Sistema Tributário Brasileiro: Uma visão do Mercosul.** Coimbra. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. É possível a criação do IVA no Brasil? *In*: FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **IVA para o Brasil**: contributos para a reforma da tributação do consumo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS:** Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas nº 15, junho de 1997.

WEINGAST, BARRY. **The Economic Role of Political Institutions**: Market-Preserving Federalism and Economic Development. Stanford: Journal of Law and Economics and Organization, v. 11, 1995. P. 1-31.