

# Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada\*

*João Paulo Bachur*

## **Introdução**

Este trabalho consiste em abordagem institucional-constitucional da federação brasileira com vistas a tratar do problema da equalização regional. A ótica de análise adotada nesta investigação será a da articulação entre as atribuições fiscais constitucionais, incluindo a repartição das competências tributárias e as principais transferências fiscais, e a tarefa de equalização regional no Brasil, em uma perspectiva de estudo institucional comparado. Com efeito, a questão da equalização regional parece ser um dos principais problemas enfrentados pela federação brasileira, haja vista a enorme discrepância socioeconômica existente entre os diversos entes federados brasileiros e a previsão da redução das desigualdades regionais como objetivo constitucional (art. 3º, inciso III, *fine*, da Constituição Federal de 1988). As distorções regionais transtornam a vida econômica e política do País, pois impedem a criação de uma unidade consistente de interesses econômicos de âmbito nacional e, assim, dificultam a

orientação estrutural das políticas sociais levadas a efeito no País: as distorções regionais polarizam arrecadação e aplicação dos recursos públicos e, nessa medida, dificultam sobremaneira a possibilidade de que um programa de governo voltado ao desenvolvimento e à distribuição de renda possa ser nacionalmente desenvolvido e estruturalmente implementado.

Tanto juristas quanto cientistas políticos costumam passar pelo federalismo como dado institucional, pensando e refletindo as reformas apenas a partir dele, mas não sobre o próprio pacto federativo. Recolocar a federação na agenda de pesquisa é passo necessário para viabilizar que a política social seja pensada de maneira estrutural, e não conjuntural: a redução das desigualdades regionais tem de ser um projeto de desenvolvimento e distribuição de renda federativamente estruturado – muito embora esse problema tenha sido enfrentado na forma de respostas emergenciais a crônicos problemas históricos, que, como tais, não podem ser resolvidos apenas conjunturalmente.

É nesse contexto que se insere este artigo. Trata-se, em verdade, de uma tentativa de rever, repensar e reproblematicizar a questão federativa no Brasil, sob a ótica das atribuições fiscais como variável institucional específica (a repartição de competências e transferências fiscais constitucionais), deliberadamente orientada a um objetivo sociopolítico, o qual, por sua vez, é também constitucional (a equalização regional), à luz da comparação do caso brasileiro com arranjos federativos paradigmáticos, no que tange à questão da equalização regional (Estados Unidos e Alemanha)<sup>1</sup>.

Esses países foram escolhidos em razão de suas peculiaridades conexas com tema abordado, vale dizer, Estados Unidos

e Alemanha possuem lógicas federativas bastante particulares, aproximando-se em determinados aspectos (no chamado movimento “*come together*”), mas distanciando-se diametralmente no aspecto relativo à equalização das desigualdades regionais (norte-sul nos EUA – resolvida politicamente; leste-oeste na Alemanha – resolvida constitucionalmente).

Nesse sentido, a comparação entre esses países é muito útil na análise da experiência federativa brasileira, pois Estados Unidos e Alemanha tratam a questão da equalização regional de forma absolutamente antagônica e antitética. – a bem da verdade, enquanto a equalização regional é ponto preponderante na contemporânea ordenação constitucional, financeira e tributária alemã, ela sequer existe como determinante institucional da dinâmica federal nos Estados Unidos, que foi efetivada por vias, preponderantemente, políticas e econômicas –, mas os dois países superaram a desigualdade regional abissal.

A questão da equalização regional, objetivo previsto na Constituição Federal de 1988, exige verificar em quais pontos as instituições federativas brasileiras estão emperradas.

### **Estados Unidos: cooperação pela competição**

O modelo federativo norte-americano, geralmente tido como modelo federativo típico, tem suas raízes teóricas e intelectuais em *Os artigos federalistas*, escritos por Thomas Madison, Alexander Hamilton e James Jay, por ocasião da Convenção da Filadélfia, em 1787. Até então, o pacto confederativo consubstanciado nos *Articles of confederation*, de 1781, celebrado para sustentar a Guerra de Independência, sintetizava a tradição colonial norte-americana, marcada pela

ampla autonomia local e pelo desenvolvimento econômico segmentado nacionalmente – a Região Sul, rural e escravocrata; e as Regiões Central e Norte, urbanizadas e financeiramente desenvolvidas.

Essa formação cultural e econômica díspar era um entrave para o processo de constituição de um Estado nacional, pois os estados tinham muito a ceder em nome da unidade e a composição federativa encerrava um nítido conflito de interesses econômicos: a atividade rural do Sul era significativamente financiada por crédito do Centro-Norte (Katz, 2001a, p. 1). Os *Articles of confederation* eram, apenas e tão somente, um esforço de guerra, um contrato para defesa militar comum, sem constituírem um projeto de Estado.

Vale considerar ainda que, no debate federativo, um objetivo sempre presente fora construir um mecanismo institucional que vedasse a “tirania da maioria”, i.e., a federação deveria servir como filtro para as pretensões que, pelo princípio da regra da maioria, pudessem abalar o poder político: confira-se, e.g., o célebre “Artigo federalista nº X”:

“Garantir o bem público e os direitos privados contra o perigo de uma facção assim, preservando, ao mesmo tempo, o espírito e a forma do governo popular, é, pois, a grande meta a que visam nossas investigações. [...] Por que meios esse objetivo pode ser atingido? Evidentemente só existem dois. Ou evitar que uma mesma paixão ou interesse exista, ao mesmo tempo, numa maioria, ou, tendo a maioria essa paixão ou interesse simultâneo, torná-la, por seu número e situação local, incapaz de pactuar e executar esquemas de opressão” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 136).

Pode-se, desde já, notar a problemática relação entre federalismo e democracia majoritária, pois era necessário criar um governo central forte que não descambasse para a opressão (STEPAN, 1999). Na esteira de Montesquieu, o principal argumento contra a federação era que “um governo forte em território tão extenso e diversificado necessariamente significava o fim da liberdade [...]. Ademais, o entendimento da história sugeria quão fácil era que a

**“No modelo federativo norte-americano, o Poder Executivo centraliza a distribuição das receitas da União de forma a fomentar a competição entre os estados-membros no Poder Legislativo nacional. Não há, portanto, uma preocupação institucional e constitucional com a equalização regional”**

centralização se degenerasse em despotismo” (KATZ, 2001a, p. 4).

Mas até mesmo esse argumento seria habilmente revertido por Madison: com efeito, “república” foi definida como o governo em que existem cargos e representação política, enquanto “democracia” foi definida estritamente em sua forma direta. Essa idiossincrática definição madisoniana de república e democracia teve duplo

significado: reverteu o argumento clássico, com raízes em Rousseau e Montesquieu, de que as repúblicas somente eram viáveis em territórios de reduzidas dimensões territoriais e, principalmente, camuflou o caráter antidemocrático intrínseco à estrutura federativa – o aspecto “*demos-constraining*” (STEPAN, 1999; KRAMNICK, 1993). Assim, foram apresentadas as vantagens da “república” sobre a “democracia”:

“Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando. [...] Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger” (MADISON, HAMILTON; JAY, 1993, p. 137)<sup>2</sup>.

Com efeito, o governo forte que emergiu como alternativa à monarquia, para preservar a liberdade e os direitos de propriedade, bem como evitar o “facciosismo e a insurreição doméstica”, foi a federação, substituta da pura rivalidade experimentada pelos 13 estados (KRAMNICK, 1993, p. 6-21).

Obviamente, portanto, a idéia de uma federação que restringisse a democracia majoritária legislativa estadual, bem como submetesse os governos federados a um governo central fortalecido não encontrara apoio imediato. A Convenção de 1787 não foi, efetivamente, uma deliberação consensual. Todos os pontos centrais da federação foram discutidos e negociados. A solução para o impasse federativo foi a celebração

do chamado “Grande Compromisso” (“*The Great Compromise*”), pelo qual a legislatura federal foi decomposta em duas câmaras: uma representante do povo (House of Representatives) e outra dos estados (Senate).

A única forma de garantir que os estados norte-americanos não perdessem significativamente sua autonomia foi combinar a eleição popular do chefe do Executivo nacional com o sistema de *checks and balances* ponderado por um legislativo nacional em que os estados estivessem representados de maneira equânime.

O principal e mais conhecido resultado institucional da Convenção da Filadélfia é a Constituição norte-americana de 1787, que conformou o pacto federativo e é sempre lembrada como exemplo bem-sucedido de Constituição rígida, por sua concisão e longevidade. Duas são as principais razões para tanto: de um lado, a complexidade das negociações entre os estados na formação do pacto federativo e, de outro, a própria tradição jurídica anglo-saxônica em que os Estados Unidos estão inseridos.

Como já mencionado, a Carta Constitucional norte-americana envolveu ampla e intrincada negociação, de sorte que sua concisão normativa foi a expressão jurídica das condições políticas do pacto federativo norte-americano – dessa forma, a Constituição limitou-se ao mínimo possível para viabilizar o governo federal.

Ademais, a tradição jurídica anglo-saxônica do *common law* (direito comum – consuetudinário), em oposição ao *jus civile*, de inspiração romano-germânica, constitui importante justificativa à concisão e longevidade da Constituição norte-americana. Com efeito, é inerente ao *common law* a ausência de estatutos jurídicos formais abrangentes, exatamente por se tratar de

sistema jurídico fundado, precipuamente, no costume e na jurisprudência, razão pela qual as leis não têm o significado e o peso típicos do sistema do direito civil, de origem romano-germânica.

Por essas razões, considerando tanto o complexo processo de barganha política presente na Convenção da Filadélfia quanto a tradição jurídica a que pertencem os Estados Unidos, é natural que a Constituição norte-americana seja concisa e, portanto, não tenha sofrido grandes alterações históricas, pois a conformação institucional é apenas minimamente definida na Constituição, ao passo que toda a dinâmica jurídica e política é definida pelas próprias instituições, em especial pelas constituições, pelos tribunais estaduais e pela Suprema Corte, bem como pelo costume e pela tradição. É por isso que alguns autores consideram a Constituição norte-americana “incompleta” (KATZ, 2001c, p. 40).

Quanto à configuração normativa típica da Constituição norte-americana, justamente em razão de sua parcimônia formal, poucos são os meandros jurídicos e institucionais previstos – eles existem, mas não na Constituição federal. Nesse passo, dois pontos merecem especial atenção, quais sejam: a disciplina das relações federativas e a repartição das competências tributárias entre os entes federativos.

A estrutura federativa constitucional dos Estados Unidos expressa nitidamente o *Great Compromise*, porque o bicameralismo do Poder Legislativo federal é caracterizado praticamente por uma total simetria de funções. A combinação do princípio da representação democrática majoritária (“*one man, one vote*”) com o princípio da equânime representação estadual (“*one State, one vote*”) – artigo 1º, seção 3, da Constituição norte-americana) gera, obviamente, um paralelismo nas decisões da rotina política,

o que, na terminologia de Alfred Stepan, é uma importante variável que eleva o caráter “*demos-constraining*” da federação norte-americana (STEPAN, 1999, p. 11).

Do ponto de vista do texto constitucional, há de se considerar que, em sua redação original, os sete artigos da Constituição de 1787 disciplinavam, respectivamente: 1) o Legislativo nacional bicameral, acumulando todas as competências legislativas tributárias; 2) o Executivo nacional eleito direta e democraticamente; 3) o Judiciário nacional e a Suprema Corte; 4) as relações entre os estados federados; 5) o processo de emenda constitucional; 6) a dívida estadual; e 7) a ratificação da Constituição pelos estados. A competência remanescente era atribuída aos estados, e não ao governo central (artigo 10, 10ª Emenda Constitucional, 1791). No que tange especificamente às atribuições fiscais, o imposto de renda federal somente foi admitido, constitucionalmente, nos Estados Unidos com a Emenda Constitucional de 1913, que acrescentou o artigo 16.

Como se pode notar, no que diz respeito à repartição das atribuições fiscais entre os entes federativos, há de se considerar que legislação, arrecadação e administração tributárias são matérias reguladas principalmente no nível *estadual*, gerando forte caráter de *exclusividade*, tanto nas receitas quanto nos gastos estaduais, face à União. Esse é o delineamento constitucional precípua do clássico federalismo norte-americano, por essa razão chamado federalismo *dual*. A repartição de competências tributárias pode ser sintetizada, de forma genérica, na Tabela 1.

O federalismo fiscal norte-americano é, assim, caracterizado por uma divisão em bloco de competências tributárias e atribuições administrativas, as quais são

**Tabela 1** – Rapartição genérica de competências tributárias

Nível de governo	Federal	Estadual	Local
<b>Competências tributárias</b>	IR	IR IVA	Imposto sobre a propriedade imóvel
<b>Competências administrativas</b>	Defesa nacional Seguridade social Pensões Saúde Juros da dívida pública	Educação <i>Welfare</i> Saúde Rodovias	Polícia Bombeiros Educação Ruas Infra-estrutura urbana

Fonte: KATZ, 2001d, p.1-2

definidas fundamentalmente pelas próprias Constituições estaduais (KATZ, 2001d, p. 1), o que se consubstancia em um princípio geral pelo qual cada ente político arrecada e gasta conforme os serviços que presta, vale dizer, cada ente federado deve arcar com seus próprios custos, dadas as receitas que arrecada. As relações fiscais entre os entes federados não são disciplinadas pela Constituição federal, mas pelas Constituições estaduais e, principalmente, pela Suprema Corte norte-americana (ELAZAR, 1966, p. 4). Esse tribunal federal foi responsável por orientar a dinâmica do pacto federativo, no que tange às relações fiscais entre os níveis de governos durante toda a história norte-americana, e sempre assumiu um papel decisivo (KATZ, 2001b; ELAZAR, 1966, p. 33; SCHWARTZ, 1984, p. 32; Vilhena Vieira, 2002, p. 69-77). Pelo federalismo dual, as competências de cada ente federado eram rigidamente definidas e, assim, mantidas pela Suprema Corte; não havia qualquer comunicação institucional entre os níveis de governo:

“Até 1937, a doutrina prevalecente foi a do federalismo dual, isto é, tanto o governo federal quanto os governos estaduais eram soberanos no limite de

suas esferas apropriadas de competências, e o papel da Suprema Corte era assegurar que nenhum deles invadisse os poderes do outro” (KATZ, 2001b, p. 22-23. Cf. também ELAZAR, 1966, p. 4).

Essa dinâmica somente foi atenuada por aspectos cooperativos, em função de uma relação mais próxima entre as unidades federadas, proporcionada pelas “*grants-in-aid*”: transferências entre o governo nacional e os governos estaduais e locais, bem como entre os governos estaduais e os locais. As transferências foram viabilizadas pela já citada Emenda Constitucional de 1913 (que permitiu o IR da União), mas só se consolidaram efetivamente a partir de 1937, em razão do programa do governo de Franklin D. Roosevelt, o célebre *New Deal*, diante da premência em dotar a União de capacidade fiscal própria.

Vale fazer uma importante ressalva terminológica: o federalismo “cooperativo” norte-americano não tem nada em comum com o exemplo clássico de federação cooperativa, a Alemanha. Com efeito, na esteira das considerações de Elazar, sempre deve haver um mínimo de cooperação em qualquer arranjo federativo. Nos Estados Unidos, a

cooperação não eliminou a ampla autonomia estadual, pois os estados respondem, de maneira diferente, aos programas gerais formulados pela União (ELAZAR, 1966, p. 34). Portanto, a cooperação verificada não se assemelha em medida alguma à cooperação institucional-constitucional do sistema federal alemão – designado, para evitar falsas associações, como federalismo *coordenado*, a ser analisado na próxima seção.

As *grants-in-aid* tinham um inequívoco escopo político: dinamizar e acelerar a atividade econômica do Estado, na linha de uma política macroeconômica de demanda, a fim de revigorar o crescimento do País. E a estrutura federativa norte-americana foi decisiva para a construção de uma rede de serviços públicos e políticas sociais, tanto que, a partir da década de 1960, ocorreu um movimento de explosão das transferências vinculadas (“*categorical grants*”), elevando, sobremaneira, os gastos públicos suportados pelo governo federal, notadamente os voltados aos serviços de seguridade e bem-estar sociais.

A reversão da política federal, como não poderia deixar de ser, não pôde prescindir da estrutura federativa. Os governos Nixon e Reagan – principalmente neste último, que foi um dos líderes de um movimento político mundial de austeridade fiscal, de redução do aparelho do Estado e de corte de gastos públicos, o chamado “neoliberalismo” – reduziram drasticamente o montante de transferências vinculadas, passando a adotar um sistema de transferências relativamente discricionárias (“*bloc grants*”), que fundiram certas *categorical grants* em bases estaduais mais amplas.

O uso político das transferências demonstra a flexibilidade do federalismo fiscal norte-americano. A calibração do

federalismo dual por um tom cooperativo é importante em razão da articulação das “*grants-in-aid*” desenvolvidas nessa lógica, pois a comunicação entre as unidades federadas é fundamentalmente operacionalizada por essas transferências, bem como por uma fórmula de repartição de receitas controlada pelo Poder Legislativo: os estados competiam, no Parlamento, pelas verbas federais.

A equalização regional, sério problema em meados do século XIX, não dependeu de arranjos constitucionais estruturais, mas foi historicamente solucionada como subproduto de política centralizadora capitaneada pelo Poder Executivo, para instalar um sistema de distribuição de renda em nível nacional (o *New Deal*), operada por um sistema de transferências fiscais e acompanhada pelo fortalecimento do Poder Legislativo:

“Primeiro, o sistema federal de ‘*grants-in-aid*’ não é e nunca foi equalizador de regiões geográficas. Na maioria dos países federais, o sistema de ‘*grants-in-aid*’ do governo nacional busca deliberadamente resolver as desigualdades econômicas regionais. [...] Nos Estados Unidos, enquanto houve alguns importantes projetos direcionados ao desenvolvimento econômico regional [...], a maioria dos gastos federais busca resolver as desigualdades entre indivíduos, ao invés das desigualdades entre estados” (KATZ, 2001d, p. 6).

O Poder Executivo centraliza a distribuição das receitas da União de forma a fomentar a competição entre os estados-membros no Poder Legislativo nacional. Não há, portanto, uma preocupação institucional e constitucional com a

equalização regional no modelo federativo norte-americano, haja vista que esse problema fora historicamente resolvido por vias mais propriamente político-partidárias, como programa de governo, e não como cumprimento de tarefa constitucional.

### **Alemanha: coordenação pela Constituição**

A Alemanha apresenta uma dinâmica federativa absolutamente diferente do modelo norte-americano. Muito embora as condições políticas de expansão territorial e proteção estivessem presentes em seu momento constitutivo como Estado-Nação (RIKER, 1964, p. 114), caracterizando a unificação alemã conforme a lógica “*come-together*”, à semelhança do que ocorreu com os Estados Unidos (STEPAN, 1999), o desenvolvimento do federalismo germânico deu-se por outras vias, talvez porque as experiências totalitárias suprimiram a autonomia dos *Länder*, talvez porque a garantia das condições sociais e econômicas uniformes entre o Leste e o Oeste seja uma forte variável constitucional a ser considerada.

A análise do modelo federativo alemão tem, como pano de fundo constitucional, o cenário desenhado pela Grundgesetz alemã do pós-guerra (Lei Fundamental de Bonn, de 1949). Isso porque as passagens autoritárias do I Reich imperial, bem como do II Reich kaiserista e do III Reich nazista tornaram a Alemanha um país unitário, suprimindo praticamente todos os vestígios de federação<sup>3</sup>.

Somente com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha retomou sua forma federativa. O contexto era o de um país arrasado economicamente, controlado por potências militares estrangeiras e que havia apresentado uma tradição centralizadora do poder político ao longo de sua

história. A Lei Fundamental de Bonn restaurou, *constitucionalmente*, a democracia e a federação na Alemanha, a fim de impedir novos movimentos autoritários (a Conferência de Jalta, em 1945, com a participação de Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill e Josef Stalin, atesta a idealização exógena do federalismo alemão, nesse momento pensado a partir do modelo norte-americano – MORAES, 2001, p. 165). Naturalmente, ao ser idealizado de forma exógena, o federalismo alemão continha uma referência clara à simetria de funções dos Estados Unidos e transferia para os governos subnacionais a maior parte das competências legislativas referentes às funções públicas.

Essa simetria seria suprimida ao longo da evolução da *Grundgesetz* alemã por um *federalismo assimétrico e coordenado*, altamente intrincado e concertado entre todas as esferas federais, a partir de duas reformas constitucionais muito importantes para a história do federalismo germânico. A primeira delas ocorreu entre 1955 e 1956 e promoveu um movimento de centralização de competências legislativas e fiscais nas mãos da União, desenvolvendo também as relações cooperativas entre as esferas de governo e consolidando mecanismos de compensação financeira interestadual e de transferências verticais: “o federalismo fiscal alemão foi assumindo seu caráter de cooperação e de entrelaçamento interjurisdicional. O afastamento do modelo norte-americano, dual e competitivo, havia, então, se materializado” (MORAES, 2001, p. 179). A reforma de 1969, por sua vez, acentuou ainda mais o caráter concertado das instituições federativas alemãs, instituindo funções compartilhadas e a partilha de tributos, bem como um esquema de distribuição de receitas financeiras com claros objetivos de equalização regional,

tendo em vista prover condições de vida uniformes em todo o território nacional (MORAES, 2001, p. 184).

Mas foi a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlin, que o federalismo cooperativo alemão demonstrou sua capacidade de coordenação, pois era necessário homogeneizar, por imperativo constitucional, as condições de vida em todo o país, i.e., equalizar as disparidades econômicas e sociais entre Leste e Oeste. O artigo 20, alínea “1”, da Constituição de Bonn dispõe ser a Alemanha um Estado *social federal*, e a tarefa de equalização regional vem inscrita na alínea “2” do artigo 72: a federação deve perseguir “a criação de condições de vida iguais no território federal” para todos os cidadãos alemães.

As atribuições fiscais são, então, disciplinadas à luz dos princípios constitucionais da competência legislativa originária (e subsidiária) dos *Länder* e da prevalência de legislação federal sobre a legislação local. Nota-se, nesse passo, a concentração de competências legislativas na União, que legisla praticamente sobre todas as matérias que afetam a federação de maneira global, reservando aos *Länder* competências legislativas essencialmente locais<sup>4</sup>.

Há de se considerar, entretanto, que os *Länder* não são totalmente excluídos do processo legislativo federal. Nesse passo, cumpre analisar o Conselho Federal (*Bundesrat*) e sua participação na dinâmica do federalismo intra-estatal alemão. O *Bundesrat* é órgão com *status* constitucional, como o Parlamento alemão (*Bundestag*) e o Tribunal Constitucional Federal (*Verfassungsgericht*), e é composto por membros dos governos dos *Länder*, nomeados em âmbito local, cujo número varia de um mínimo de três a um máximo de seis delegados. As deliberações do *Bundesrat* são tomadas por maioria, mas

os votos de cada *Land* devem ser expressos de modo uniforme (i.e., por consenso naquele *Land*). A função precípua do Conselho Federal é permitir que, a despeito da concentração de competências legislativas nas mãos da União, os *Länder* participem do processo legislativo federal, aprovando determinadas iniciativas legislativas federais (MORAES, 2001, p. 212).

Como contraponto à concentração de competências *legislativas* nas mãos da União

**“Foi a partir da queda do Muro de Berlin que o federalismo cooperativo alemão demonstrou sua capacidade de coordenação, pois era necessário homogeneizar, por imperativo constitucional, as condições de vida em todo o país, ou seja, equalizar as disparidades econômicas e sociais entre Leste e Oeste”**

– e caracterizando a assimetria do federalismo germânico –, a Constituição de Bonn disciplina a execução *administrativa* da legislação federal e a administração pública federal, tarefas deixadas a cargo dos *Länder* como “matéria própria”, conforme disposto no artigo 83 da Lei Fundamental<sup>5</sup>.

Balizando essa concentração de funções administrativas no nível estadual, entretanto, existem as funções

compartilhadas entre os entes federativos, na forma dos artigos 91-A e 91-B, permitindo à União participar da execução de determinadas matérias administrativas específicas, o que dá ao federalismo alemão seu típico caráter coordenado<sup>6</sup>.

Importante notar, destarte, que não existem centros atomizados de custos e de prestação de serviços públicos na Alemanha: a arrecadação fiscal ocorre entre os *Länder* de maneira essencialmente uniforme, e a legislação concentra-se basicamente no nível federal, para evitar distorções regionais, enquanto a administração (i.e., o gasto financeiro) é levada a efeito em nível subnacional. Nota-se, assim, uma total coordenação das atividades governamentais entre os entes federativos.

Essa repartição entre funções legislativas concentradas na União (mas que contam com a participação estadual via *Bundesrat*) e funções administrativas concentradas nos *Länder* (mas que contam com alguma participação da União) é o ponto nevrálgico da coordenação do federalismo assimétrico alemão, em oposição diametral à tradição dual do modelo norte-americano. Por essa razão, o nivelamento econômico regional é muito presente na Constituição federal alemã. Com efeito, o grande significado da *Grundgesetz* para o federalismo fiscal alemão está em seu Capítulo X, no que diz respeito ao regime financeiro da federação, que disciplina as relações financeiras entre os entes federados. A repartição de competências legislativas fiscais, bem como a contrapartida das receitas fiscais, pode ser vislumbrada na Tabela 2.

Nota-se, claramente, que, muito embora praticamente toda a competência legislativa fiscal esteja sob os auspícios da União, a receita arrecadada é dividida entre os *Länder*, para que desempenhem suas

funções administrativas. O Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) servem como principais elementos de equalização da capacidade financeira interestadual, pois são responsáveis por cerca de 70% da arrecadação federal (MORAES, 2001, p. 237). Vejamos como funciona o mecanismo de compensação financeira no federalismo fiscal alemão.

A distribuição de receitas fiscais é feita entre os entes federados tanto vertical quanto horizontalmente.

A divisão vertical é levada a efeito nos seguintes termos: o IRPF e o IRPJ são distribuídos em quotas iguais entre a União e os *Länder* (cabendo aos municípios uma quota do IRPF, determinado pela arrecadação local desse imposto), ao passo que o IVA é repartido em quotas variáveis, aprovadas periodicamente pela legislação ordinária federal, com a participação do *Bundesrat*. “O objetivo era tornar o IVA a fonte de receita de ajuste para qualquer mudança nos padrões de gastos da federação e de seus estados-membros” (MORAES, 2001, p. 238). Essa receita de ajuste oriunda do IVA tem suas bases de distribuição constantemente revistas, conforme uma cláusula constitucional de revisão (“*Revisionsklausel*”), que, à medida que a relação entre receitas e despesas da União e dos *Länder* evolui de maneira clara e objetivamente discrepante, exige a constante confrontação entre os orçamentos federais e estaduais.

Por sua vez, a divisão horizontal de receitas fiscais é feita a partir da transferência de parte da arrecadação do IRPF, IRPJ e IVA. Quanto aos impostos sobre a renda, os *Länder* recebem parcela calculada a partir do critério da receita local, vale dizer, para evitar distorções em

**Tabela 2** – Repartição de competências legislativas fiscais e contrapartida das receitas fiscais

Nível de governo	União	Länder
<b>Competências legislativas fiscais</b>	Direitos aduaneiros Monopólios financeiros Outros impostos de âmbito federal	Impostos locais sobre bens de consumo e bens de luxo, apenas subsidiariamente
<b>Receitas fiscais exclusivas</b>	Direitos aduaneiros Monopólios financeiros Parcela do IVA Imposto sobre transporte rodoviário de bens Imposto sobre transferências financeiras, sobre seguros e sobre atividades cambiais Imposto único sobre patrimônio e os impostos compensatórios de encargos Imposto complementar do IRPF e do IRPJ Taxas vinculadas à União Européia	Impostos sobre o patrimônio Imposto sobre as sucessões Imposto sobre veículos automóveis Parcela do IVA Imposto sobre cerveja Taxas das casas de jogo
<b>Receitas fiscais compartilhadas</b>	Parcela do IRPF e do IRPJ Parcela do IVA	

Fonte: Grundgesetz, artigo 105, alíneas (1), (2) e (2-A); e artigo 106, alínea (1), (2) e (3)

razão do domicílio da fonte tributada, adota-se o critério do local do estabelecimento empresarial tributado ou da residência. Quanto ao IVA, 75% da quota estadual, no mínimo, é distribuído entre os *Länder* conforme o critério populacional. O restante (25% da quota estadual, no máximo) é transferido aos *Länder* cuja capacidade financeira ficar aquém da média nacional, conforme critérios de avaliação previstos por lei federal que depende da aprovação do Conselho Federal.

Essa capacidade financeira, critério para a distribuição de até um quarto da quota estadual (esta determinada por lei federal) na arrecadação nacional do IVA,

é alcançada a partir do cálculo *per capita* de receitas tributárias, de forma que o *Land* considerado não fique aquém do índice estipulado em 92% da capacidade financeira média dos demais *Länder* (MORAES, 2001, p. 263). A equalização da capacidade financeira estadual média é conseguida pelas compensações financeiras interestaduais, transferidas àqueles *Länder* defasados em relação à média, conforme exposto. Além disso, a equalização regional conta com as transferências federais complementares previstas por lei federal, ratificada pelo Conselho Federal, e fixadas em uma porcentagem da quota do IVA atribuída à União.

Finalmente, a última forma de distribuição intergovernamental de receitas diz respeito às transferências especiais da União, transferências vinculadas à execução das funções administrativas compartilhadas, previstas no artigo 104 da Lei Fundamental.

Nota-se, com isso, uma densa “*Politikverflechtung*” (“entrelaçamento político”) na própria Constituição alemã. Toda a receita financeira é repartida consoante deliberações levadas a cabo em fóruns institucionais de decisão política, tais como o *Bundesrat*, forçando a cooperação e a coordenação entre os diversos agentes políticos, balizado fortemente pela atuação do Tribunal Constitucional Federal. Com isso, fica caracterizada a antítese que o federalismo assimétrico-coordenado alemão representa diante do federalismo competitivo norte-americano: a *Politikverflechtung* coordena todas as esferas federadas em torno de um objetivo comum de equalização regional como forma de garantir condições de vida homogêneas em todo o País.

### **Brasil: indeterminação constitucional, competição fiscal e predação**

A análise dos modelos federativos da Alemanha e do Estados Unidos é de grande utilidade para a observação do caso brasileiro: nos dois países, não obstante a diferença entre os modelos, a estrutura federativa foi determinante na equalização socioeconômica, na redução das desigualdades regionais; no Brasil, em contraste, a federação mantém-se travada, não viabiliza uma dinâmica institucional capaz de conjugar esforços nacionais para superar as disparidades regionais.

Isso se deve, em grande parte, a um hibridismo institucional, inclusive

constitucional, que compromete a dinâmica federativa do País: há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Fica o Brasil, assim, entre um modelo de “quase-cooperação”, por assim dizer (porque incompleto institucionalmente), e uma prática competitiva permitida pelas lacunas institucionais: em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma competição que, por não contar com balizas constitucionais bem definidas, degenera em predação.

Vale fazer a ressalva: a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 já não é a mesma atualmente. Aspectos importantes do hibridismo federativo refletiram-se no próprio texto constitucional, de forma que a questão da equalização regional implica rediscutir, seriamente, o pacto federativo constitucionalizado.

A Constituição Federal de 1988 rompe o período de autoritarismo e inaugura um novo padrão federativo para o País. Nesse passo, é importante notar que o caso brasileiro é muito particular em sua história federativa: formado a partir da fragmentação de um Estado unitário e monárquico (lógica “*bold-together*” – STEPAN, 1999), o País apresentou um movimento pendular, oscilando entre a centralização e a descentralização federativa, demarcado fundamentalmente pela história constitucional e pelas irrupções totalitárias (FERRAZ JR., 1996; KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 63).

Pode-se dizer que, entre 1891 e 1930, o Brasil caracterizou-se por um federalismo dual. A federação foi suprimida pelo Estado Novo (unitário) entre 1930 e 1945. De 1946 a 1964, poder-se-ia afirmar que a federação nacional assume novamente um caráter mais descentralizado, mas

novamente foi suprimida pela ditadura militar, entre 1964 e 1988 (SERRA; AFONSO, 1999, p. 5-6). A Constituição de 1988 traz, portanto, um modelo mais descentralizado em relação ao período militar (ABRUCIO, 1994), mas, ainda assim, significativamente centralizador; não obstante exija a cooperação entre as unidades federadas.

Existem, portanto, em função desse passado pendular entre centralização e descentralização, três processos simultâneos ainda em curso na atual dinâmica federativa constitucional brasileira: a construção, em nível constitucional, de arcabouço jurídico de caráter cooperativo e coordenado, ainda bastante poroso; a consolidação, ainda em processo, de um federalismo efetivamente descentralizado; e, por fim, uma prática centralizadora e predatória, muitas vezes preponderante sobre os demais processos. O delineamento constitucional do pacto federativo brasileiro é fortemente marcado por traços cooperativos, ainda inacabados e ponderados por uma centralização predominante – que tem sido, inclusive, progressivamente constitucionalizada de 1988 pra cá. Instituições capazes de incentivar a cooperação não foram desenvolvidas no País, o que estimula comportamentos competitivos que, por não serem intrínsecos à lógica federativa, acabam por distorcê-la e revelar uma verve predatória que culmina, muitas vezes, no recrudescimento da centralização e em “guerra fiscal” (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO; COSTA, 1998).

A combinação desses três processos jurídico-políticos produz desequilíbrios federativos *horizontais* (entre os estados ou entre os municípios) e *verticais* (entre a União e os estados ou entre a União e os municípios ou, ainda, entre os estados e os municípios). Vejamos, rapidamente, as linhas centrais desses desequilíbrios.

No desequilíbrio horizontal entre os estados, o elemento pivotal da guerra fiscal é o ICMS, principal fonte de receita estadual. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), à semelhança do IVA norte-americano e alemão, é também recolhido em função da circulação de mercadorias, mas difere fundamentalmente na lógica de recolhimento: o IVA é pago pelo consumidor apenas no momento em que o bem é consumido, no ponto final da cadeia produtiva, ao passo que o ICMS é recolhido diversas vezes durante as sucessivas fases da cadeia produtiva. Enquanto o IVA é pago somente *no destino*, o ICMS é recolhido *na origem*, na saída das mercadorias do estabelecimento comercial.

Para evitar a tributação cumulativa, os contribuintes creditam-se no montante pago em uma determinada operação comercial e, na operação seguinte, abatem o crédito obtido perante o fisco, e assim sucessivamente, de forma que pagam apenas a parcela que corresponde ao “valor agregado” à mercadoria naquela fase da cadeia produtiva.

Ora, a segmentação do recolhimento do ICMS distorce profundamente as competências tributárias estaduais, pois o fato de uma mercadoria ser produzida em determinado estado e ser comercializada em outro divide o total do imposto relativo à atividade econômica subjacente, sendo parte dele recolhida no estado produtor e parte recolhida no estado que comercializa a mercadoria. Vale lembrar que a tradição do ICMS segmentado conforme a origem remonta à reforma tributária implementada pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), tendo em vista uma tentativa de compensar economicamente as perdas políticas sofridas pelo Estado de São Paulo, grande

exportador do País. Ora, trata-se, a bem da verdade, de hipótese em que a exportação de alíquotas é institucionalizada, pois parte do imposto será recolhida fora do estado de origem econômica da mercadoria.

Na tentativa de elevar a arrecadação direta e indireta, bem como fomentar a atividade econômica estadual, os estados-membros tendem a baixar suas alíquotas para atrair investimentos, o que gera, enfim, uma redução global da arrecadação do ICMS. A alternativa constitucional de solucionar o problema no Senado Federal (art. 155, II; § 2º, V, *a e b*, da Constituição Federal) não tem surtido efeitos capazes de elidir a guerra fiscal.

No desequilíbrio horizontal entre municípios, é patente a guerra fiscal travada em torno do ISS, principal imposto municipal relacionado à atividade econômica local. Com efeito, alguns municípios reduzem as alíquotas desse imposto para atrair investimentos, e, assim, desviar para si grande parte das receitas fiscais que seriam arrecadadas em municípios vizinhos, à semelhança do que acontece com o ICMS dos estados. Caso típico é o de Barueri, cuja alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) gira em torno de 0,25% do serviço prestado, quando o Município de São Paulo tem uma alíquota que gira em torno de 5% do valor do serviço. Ora, as empresas migram facilmente para o Município de Barueri, onde são mais baratos, do ponto de vista fiscal, os custos tributários, muito embora a atividade principal da empresa seja prestar serviços em São Paulo. Ocorre, também nesse caso, perda global de base tributária, porque a disputa por investimentos é feita mediante a redução de carga tributária<sup>7</sup>.

A disputa em torno do ICMS e do ISS é bastante agravada pela significativa dependência que parte dos estados e municípios tem em relação ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente. Os recursos do FPE e do FPM são distribuídos conforme um coeficiente, que combina critérios territoriais e populacionais, da seguinte maneira: 1) do FPE, 85% da arrecadação é transferida aos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados do Sul e Sudeste. Do que foi transferido, 5% são distribuídos conforme a superfície territorial e 95%, a partir de coeficiente de cálculo que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 88); e 2) do FPM, 10% dos recursos cabem às capitais e o restante é distribuído também em razão de coeficiente que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 91).

Os critérios distributivos dos fundos constitucionais são absolutamente insuficientes para se operacionalizar uma autêntica dinâmica federativa que promova a equalização regional. Com efeito, tanto o FPE quanto o FPM apresentam regras engessadas, defasadas e desatualizadas para as transferências fiscais (CONTI, 2001). Ao invés de proporcionarem equilíbrio dinâmico na lógica federativa constitucional, acabam por provocar o efeito inverso: *constitucionalizam de maneira estática a desigualdade regional* e instituem um círculo vicioso que só faz diminuir o potencial econômico da arrecadação tributária nacional. Ora, as transferências entre as unidades federativas constituem incentivo negativo para a ampliação da capacidade fiscal em âmbito municipal ou estadual, pois asseguram um nível de receita que independe da ampliação da base tributária do ISS ou do ICMS.

Com isso, estados e municípios com administrações fazendárias organizadas e com elevada capacidade fiscal (e, portanto, com melhor nível de desenvolvimento econômico) “perdem” parte de sua receita aos entes federados beneficiados com as transferências constitucionais. Essa circunstância produz um duplo efeito: induz à elevação da carga tributária para compensar as perdas decorrentes das transferências e induz à inércia por parte dos beneficiários das transferências. Nesse sentido, aumenta-se a pressão sobre as unidades federadas transferidoras de recursos e diminui-se o esforço daquelas que recebem os recursos.

A dependência federativa horizontal resta, então, constitucionalizada e multiplicada: estados e municípios passam a competir pelas transferências constitucionais, reduzindo, dessa forma, tanto o estímulo para a consolidação de sistemas tributários independentes da União quanto o impacto das próprias transferências constitucionais, que passam a ser insuficientes para reduzir efetivamente as disparidades regionais.

É interessante notar que a elevação de distritos a entes federados facilitou, outrossim, a criação de novos municípios, tendo em vista as transferências do FPM (CONTI, 2001). Isso faz com que as localidades que não constituem unidade socioeconômica ou demográfica perfeitamente individualizada assumam *status* federativo, multiplicando as instâncias a serem beneficiadas pelo fundo, o que gera, como resultado, repasses insuficientes para todos ou, ao menos, para grande parte dos municípios.

No que tange ao desequilíbrio vertical entre a União e os estados, é necessário lembrar que as dívidas estaduais eram, em última instância, suportadas pela União e a ela imputadas – pelo menos até o

advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001), pela qual o endividamento público foi mais bem estruturado. Na visão de Abrucio, tratava-se de um federalismo estadualista, pois os governadores estaduais atuavam como verdadeiros “barões da federação”, de forma essencialmente predatória em relação ao governo federal, a partir fundamentalmente do grande poder de

**“No Brasil, há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma competição que degenera em predação”**

veto garantido aos governadores ante qualquer tentativa de mudança institucional do *status quo* vigente (ABRUCIO, 1994, p. 173). A hipertrofia do poder dos governadores deve-se, fundamentalmente, à ausência de opinião pública em nível estadual, ao grande poder dos governos estaduais sobre as bases eleitorais municipais dos deputados estaduais, à grande margem de manobra para

distribuir cargos públicos e à “neutralização” dos órgãos de fiscalização do Poder Executivo estadual (ABRUCIO, 1994, p. 174-177). Além disso, a política de endividamento estadual permitiu que os governadores passassem a agir de forma predatória, imputando os custos de seu endividamento ao governo federal (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 40).

Pode-se dizer que há, nas considerações de Abrucio, certo exagero no peso atribuído aos governos estaduais – os “barões” da federação –, pois a recente expansão da arrecadação fiscal nacional deu-se, preponderantemente, em bases federais, exatamente naquelas em que não há compartilhamento de receitas entre a União e os demais entes federados, tais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e, mais recentemente, as Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) (CAMARGO, 1999, p. 83). Por outro lado, a criação do Fundo Social de Emergência reduziu o limite para as transferências ao FPE e ao FPM (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 70).

Ficam claras a centralização na prática federativa brasileira e a competição predatória por bases tributárias: a União, principal fonte das transferências constitucionais ao FPE e ao FPM, tem de compensar a perda de receita e, para tanto, recorre ao aumento da carga tributária não compartilhada com as demais unidades federadas. Portanto, mantendo a tradição oscilante de nosso federalismo fiscal, verifica-se um momento de recrudescimento da preponderância do governo federal sobre as fazendas estaduais, principalmente se considerarmos a recente Lei

de Responsabilidade Fiscal e seu impacto sobre as dívidas estaduais, conjugada com a crescente arrecadação tributária concentrada no nível federal.

No desequilíbrio vertical entre a União e os municípios, é patente a dependência destes em relação à União: os municípios revelam-se como centros de custos líquidos, já que a arrecadação municipal é muito pequena para sustentar a cesta de serviços públicos em âmbito local. E, finalmente, no desequilíbrio vertical entre os estados e os municípios, há de se considerar que ante a total dependência dos municípios com relação às transferências de receitas fiscais, seus custos são suportados também pelos estados.

Nessa medida, tanto em relação aos estados quanto em relação aos municípios, a União centraliza a arrecadação e apropria-se de receitas tributárias sem, contudo, desonerá-los de suas atribuições constitucionais sociais (tais como saúde e educação). Esses muitos desequilíbrios podem ser vistos na Tabela 3.

O pacto federativo refundado em 1988 buscou originalmente, pelo menos no plano normativo, equilibrar o fluxo de receitas, privilegiando deliberadamente os estados brasileiros menos desenvolvidos economicamente. No que tange às atribuições fiscais constitucionais, significativa autonomia tributária foi concedida aos estados (pelo menos nominalmente), bem como foram instituídos mecanismos distributivos que privilegiaram tanto os estados quanto os municípios brasileiros em relação à União. Como se pode notar, há uma regra geral conforme a qual o ente competente para tributar é o titular das receitas arrecadadas, havendo, em contrapartida, significativos mecanismos de transferência de receitas tanto da União para os estados e municípios como dos

**Tabela 3 –** Receitas tributárias e atribuições constitucionais sociais por nível de governo

Nível de governo	União	Estados/DF	Municípios
Competências administrativas exclusivas (principais)	Assuntos relativos a: defesa nacional, relações internacionais, emissão de moeda, operações cambiais e de crédito, planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, correios, serviços de telecomunicações, energia elétrica, transportes, gerenciamento de recursos energéticos, previdência social, entre outros.	Competência residual	Serviços públicos de interesse local
Competências administrativas comuns (principais)	Saúde, educação, moradia e saneamento básico		
Atribuições fiscais constitucionais	II, IR, IPI, IOF, ITR, Grandes Fortunas, Empréstimo Compulsório, CSLL, Cofins, PIS, Cide, CPMF e outras contribuições sociais	ITCMD ICMS IPVA	IPTU ITBI ISS Contribuição para serviço de iluminação pública
Receitas fiscais exclusivas	Como regra geral, as receitas tributárias são de titularidade do ente federado com competência legislativa fiscal para instituir e legislar sobre o tributo em questão.		
Receitas fiscais compartilhadas	IRRF (sobre rend. pagos pelos estados/DF) 10% do IPI (exportação) 29% da Cide (combustíveis)		----
	FPE: 21,50% do IR/IPI		
	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR	----	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR
	FPM: 22,50% do IR/IPI		FPM: 22,50% do IR/IPI
	----	25% da quota estadual de IPI (exportação) 25% da quota estadual de Cide (combustíveis) 50% do IPVA – 25% do ICMS	
3% do IR/IPI (planos regionais de desenvolvimento: Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste)			

Fonte: CF de 1988, arts. 21 a 25, 29, 147, 149, 153, 155 a 159; LC n° 62, de 28/12/1989; CTN

estados para os municípios. Enfim, a repartição de atribuições fiscais constitucionais no Brasil conta com uma definição constitucional de competências legislativas fiscais, padrões constitucionais de transferências fiscais e competências administrativas concorrentes (muito embora não haja uma “*Politikverflechtung*” tão intensa quanto à do modelo alemão).

Porém, a prática efetiva que se ergueu sobre esse arcabouço desnaturou o escopo de uma federação por coordenação constitucional. Muito embora a Constituição Federal de 1988 apontasse, originalmente, para um federalismo fiscal tendencialmente cooperativo e coordenado, o desenho federativo constitucional remanesce incompleto, induzindo, como se viu, tanto à prática centralizadora por parte da União (que detém maiores recursos fiscais) quanto à prática predatória de estados e municípios (que disputam as verbas liberadas centralmente). A titularidade do Imposto de Renda (IR) (principal imposto direto), das contribuições sociais (geralmente incidentes sobre o faturamento ou sobre o lucro – art. 149 da Constituição Federal) e a desvinculação das receitas da União (DRU) (prevista no art. 76 do ADCT, instituída pela Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, e prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003) asseguram à União uma capacidade fiscal desproporcionalmente superior à capacidade fiscal das unidades federadas, que buscam, nas transferências federais, uma fonte suplementar de receita diante de sua insuficiente arrecadação local.

A trava constitucional federativa pode ser sintetizada da seguinte forma: o compartilhamento constitucional de receitas tributárias não é suficientemente dinâmico para suprimir a dependência dos entes federados diante da União, mas é

estático o bastante para viabilizar a competição predatória entre eles, prevalecendo o incremento da arrecadação fiscal central e não compartilhada.

A questão da equalização regional é, assim, o ponto mais complexo da dinâmica federativa nacional, que diz respeito menos a uma mera ineficácia constitucional que à efetiva *construção de espaços normativos e institucionais* em que a coordenação entre os entes federados possa ser construída de maneira consistente, inclusive constitucionalmente. O único espaço institucional previsto para a coordenação da ação fiscal dos entes federados é o Confaz, que, por ser operacionalizado conforme uma regra do consenso, fica totalmente paralisado e não consegue harmonizar os interesses dos estados brasileiros – que passam a firmar convênios estaduais paralelos. No âmbito municipal, os consórcios, organizações tipicamente de direito privado, têm sido utilizados para fortalecer o município como entidade federada, mas não têm o condão de alterar as atribuições fiscais constitucionais<sup>8</sup>.

### **Conclusão: pacto federativo, equalização regional e desenvolvimento**

Diante do problema da equalização regional, é possível encontrar alternativas federativas de caráter competitivo, como no caso dos Estados Unidos, ou de caráter coordenado, como no caso da Alemanha. Internamente consistentes, ambos os modelos puderam superar as disparidades regionais e permitiram formular, com apoio no federalismo fiscal, um programa de desenvolvimento nacional.

Os Estados Unidos apresentam, de forma geral, um modelo federativo

atomizado, em que cada estado é um centro individual de custos, de geração de receitas tributárias e de prestação de serviços públicos – de forma geral, as receitas tributárias são individualmente alocadas para custear os serviços públicos prestados por membro da federação. A Alemanha, por sua vez, constitui o mais importante contraponto ao modelo norte-americano, pois não conta com qualquer simetria entre receitas e gastos e entre competências fiscais e serviços públicos, muito pelo contrário, trata-se de uma malha federativa intrincada e concertada em todos os seus níveis.

No caso brasileiro, não se trata de escolher, simplesmente, um modelo a ser adotado prontamente. O principal problema da federação brasileira consiste em um *vácuo constitucional e institucional* que inviabiliza a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais da União, dos estados e dos municípios brasileiros e induz à predação fiscal em todos os níveis: entre as unidades da federação e a União, de um lado, e entre as próprias unidades federadas, de outro lado. A tarefa, obviamente, não é simples. O desafio que nos resta é precisamente reproblematicar o pacto federativo e levar a cabo o projeto constitucional de federação da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>.

A comparação entre os Estados Unidos e a Alemanha é extremamente útil para mostrar que a equalização regional exige uma construção institucional extensa e progressiva; não se eliminam as disparidades regionais apenas e tão-somente a partir da promulgação de leis. Espaços institucionais que atendam às necessidades específicas do Brasil têm de ser formulados, discutidos e implementados. Não se trata de seguir modelos: os Estados Unidos resolveram o problema da equalização regional “Norte/Sul” a despeito da Constituição;

a Alemanha solucionou a disparidade “Leste/Oeste” a partir de rígidas determinações constitucionais.

O federalismo fiscal presente na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação tributária nacional, mantém um vazio institucional no que diz respeito às atribuições fiscais constitucionais. A indeterminação constitucional abre espaço para que práticas predatórias desconstituam as linhas de coordenação e cooperação esboçadas constitucionalmente. Nesse contexto, a equalização regional é um objetivo inatingível.

É necessário criar condições para a elevação da capacidade fiscal dos estados e dos municípios, pois eles suportam grande parte das atribuições administrativas constitucionais. Como foi possível notar, a participação das unidades federadas no FPE e no FPM é feita a partir de critérios territoriais e demográficos. Ora, por mais que esses critérios estabeleçam uma relação de proporção quantitativa entre os membros da federação, tal relação está longe de refletir qualquer capacidade financeira e gerencial efetiva, de refletir a adequação entre receitas e gastos dos entes federados, privilegiando preponderantemente os pequenos municípios (que recebem parcela das transferências proporcionalmente superior aos serviços que são capazes de prestar).

Os pontos de partida de cada unidade são extremamente diversos. Para que as transferências passem a refletir as necessidades de seus beneficiários, i.e., para que deixem de atender apenas a critérios quantitativos e passem a atender a critérios *qualitativos*, seria necessário obter uma capacidade fiscal vinculada ao orçamento e aos programas a serem implementados em nível subnacional – quer dizer, as receitas seriam transferidas conforme a distância verificada entre a capacidade fiscal

e o orçamento para a prestação dos serviços públicos locais em níveis satisfatórios.

É claro que uma série de fatores condiciona a *performance* fiscal local, tais como a base tributária disponível, a receita potencial, o índice de evasão e o esforço fiscal próprio. Mas é indispensável articular a federação de forma a tornar as transferências constitucionais dinâmicas, propuloras do desenvolvimento econômico. Para evitar a predação, as transferências devem observar a relação entre a capacidade fiscal efetiva e o esforço fiscal local. Dessa maneira, os governos subnacionais não teriam estímulos para agir de forma predatória, quer dizer, contariam apenas e tão-somente com as transferências constitucionais (e, portanto, incondicionais) que recebessem, pois estas dependeriam de sua atuação fiscal local.

O caso alemão é muito diferente. A capacidade financeira é medida consoante a confrontação entre receitas e despesas fundamentais e, à medida que o *Land* fica aquém da média nacional, é beneficiado pelas transferências intergovernamentais. O imperativo no sistema alemão é o da total equalização entre os *Länder*, o que dificilmente funcionaria em um país em que os pontos de partida dos estados são extremados e muito diferentes entre si. Igualizar estados como o Rio Grande do Sul, São Paulo, o Acre e o Maranhão consoante critérios demográficos e territoriais seria nitidamente insatisfatório.

A coordenação federativa brasileira é absolutamente estática, diante da ausência de espaços institucionais de articulação federativa. A Constituição mantém uma indeterminação significativa e, ao mesmo tempo, não existem instrumentos institucionais infra-constitucionais de negociação federativa que supram esse vácuo. Essa questão, no estágio atual do federalismo

brasileiro, é de difícil solução. Com efeito, os custos de transação para articular os entes federados (isso inclui, no Brasil, todos os municípios) seriam absurdos. Na verdade, a transformação dos municípios, em nível de governo, integrantes da federação foi, do ponto de vista das atribuições fiscais, medida praticamente inócua. Isso porque os municípios possuem muito pouca autonomia tributária, permanecendo dependentes das transferências da União e dos estados.

Além disso, compondo o quadro de imobilismo institucional da federação brasileira, o Supremo Tribunal Federal não se porta como típica corte constitucional, pois não tem desempenhado papel muito significativo na conformação das relações federativas, quando se confrontam a história da Suprema Corte e a do “*Bundesverfassungsgericht*” (VILHENA VIEIRA, 2002) – até porque (e talvez seja esse o caso) a atuação da jurisdição constitucional em questões de federalismo fiscal tem de se pautar pelo arbitramento de questões federativas: o problema é que a negociação federativa não é feita entre as unidades federadas.

Nesse passo, vale considerar que a estática da federação brasileira, i.e., a ausência de fóruns institucionais de negociação e a distância a que se encontra o Supremo Tribunal Federal das questões políticas e federativas, contraria a lógica mesma do federalismo. Com efeito, o federalismo é um arranjo institucional que pressupõe a negociação política contínua, bem como a atuação concomitante de mais de um agente político, o que exige a presença de uma instância em que os inevitáveis conflitos possam ser solucionados – pela negociação política ou pela decisão jurídica.

Não se trata propriamente de especificar as competências tributárias

constitucionalmente superpostas e mutuamente relacionadas ou de definir âmbitos de atuação exclusivos. A tendência à coordenação esboçada na Constituição Federal de 1988 deve ser retomada de forma aprimorada, tanto constitucionalmente quanto pela legislação infraconstitucional, de forma que âmbitos institucionais aptos a dinamizar a federação brasileira sejam construídos, a fim de equilibrar as distorções socioeconômicas que a segmentam.

A estrutura federativa da Constituição tem de ser repensada e operacionalizada de maneira dinâmica. Do contrário, permanecerá a prática predatória indiscriminada com a preponderância do poder fiscal da União, uma vez que ela conta com, pelo menos, a DRU, o IR, a Cofins e a CSLL. Essa preponderância do poder fiscal central – ela própria, predatória em relação às demais unidades federadas – leva as unidades federadas à prática política predatória tanto em relação às transferências ao FPE e ao FPM quanto em relação à guerra fiscal travada entre as próprias unidades federadas por isenções fiscais.

O resultado político desse descompasso federativo é uma elevada carga tributária, que não se reverte em políticas públicas de distribuição de renda e de equalização regional: a arrecadação fiscal é neutralizada e imunizada perante as demandas sociais.

Do ponto de vista deste trabalho, ressaltam-se duas diretrizes para a construção

institucional de uma federação menos desigual, a saber: 1) a estipulação de um critério de transferências capaz de medir a efetiva necessidade das receitas transferidas, proporcionalmente aos demais entes federados e à própria arrecadação local do ente beneficiado; e 2) a construção de espaços e fóruns institucionais em que o problema federativo esteja sempre em pauta, bem como o fortalecimento do significado do Supremo Tribunal Federal como mediador dos conflitos federativos.

Nota-se, com isso, que as reformas palidamente antevistas neste trabalho são muito profundas e demandam uma progressão institucional de longo prazo. Aliás, as conclusões aqui apresentadas estão muito longe de significar propostas concretas ou acabadas de reforma institucional. Consistem apenas em indicações muito genéricas do caminho que parecer ser necessário trilhar para superar as imensas desigualdades regionais do País. Com efeito, não se pretendeu, em nenhuma medida, pôr fim ao debate das questões federativas brasileiras. Buscou-se apenas propiciar uma breve contribuição ao estudo do federalismo fiscal no Brasil, pois somente a partir de maior equalização regional será possível construir uma federação dinâmica e voltada para o desenvolvimento. Contudo, diante dos atuais rumos políticos e econômicos do País, tais indicações não parecem promissoras.

(Artigo recebido em março de 2005. Versão final em dezembro de 2005)

## Notas

\* Este artigo é a versão revista e ampliada de trabalho preparado para a disciplina Política e Economia do Federalismo, oferecida no Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), em colaboração com o Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, que contou com a presença de Ellis Katz, professor de Ciência Política da Temple University.

<sup>1</sup> Serão utilizadas, quando cabíveis, as seguintes abreviações: IR (imposto sobre a renda), IRRF (imposto sobre a renda retido na fonte), IRPF (imposto sobre a renda – pessoa física), IRPJ (imposto sobre a renda – pessoa jurídica), II (imposto sobre importação), IPI (imposto sobre produtos industrializados), IOF (imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários), ITR (imposto sobre a propriedade territorial rural), PIS/PASEP (contribuição para o Programa de Integração Social/contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), Cofins (contribuição para financiamento da seguridade social), CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico), CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira), IVA (imposto sobre valor adicionado), ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), ITCMD (imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação), IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores), IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), ITBI (imposto sobre transmissão de bens imóveis), ISS (imposto sobre serviços de qualquer natureza), FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) e DRU (desvinculação de receitas da União).

<sup>2</sup> Vale a nota de Kramnick: “A brilhante façanha de Madison foi a apropriação de uma palavra [*república*] com inequívocas conotações políticas para uma estrutura governamental que, embora baseada na aprovação popular, envolvia grave redução da participação popular” (KRAMNICK, 1987, p. 4-35).

<sup>3</sup> Para uma descrição aprofundada desse período, cf. Moraes (2001) e Rogeiro (1996).

<sup>4</sup> Vale considerar que os entes federados (os “*Länder*” alemães) são apenas 16 estados. Os municípios não possuem *status* de poder federado, com exceção de Berlim, Hamburg e Bremen, considerados entes federados para se evitarem distorções regionais.

Alguns dispositivos constitucionais merecem ser reproduzidos:

“Artigo 30. (Funções dos “*Länder*”)

O exercício das atribuições estatais e o cumprimento das funções estatais competem aos *Länder*, salvo disposição ou autorização em contrário nesta Lei fundamental.

Artigo 31. (Prevalência do Direito Federal)

O direito federal prevalece sobre o direito estadual.

(...)

Artigo 70. (Legislação da Federação e dos *Länder*)

(1) Os *Länder* têm direito de legislar na medida em que esta Lei Fundamental não atribuir competências legislativas à Federação.

(2) A delimitação de competências entre a Federação e os *Länder* rege-se pelas disposições desta Lei Fundamental sobre as legislações exclusiva e concorrente.

(...)

## Artigo 72. (Legislação Concorrente)

(1) No domínio da legislação concorrente, os *Länder* têm a competência de legislar, enquanto e na medida em que a Federação não se tenha servido da sua competência legislativa através de uma lei.

(2) Compete à Federação, neste domínio, o direito de legislar se e na medida em que a criação de condições de vida iguais no território federal ou a salvaguarda da unidade jurídica ou económica tornarem necessária, no interesse do Estado na sua totalidade, uma regulamentação por meio de lei federal”.

<sup>5</sup> “Artigo 83. (Princípio do poder executivo dos *Länder*)

Os *Länder* executam as leis federais como matéria própria, salvo disposições ou admissão em contrário contida nesta Lei Fundamental.”

<sup>6</sup> São funções compartilhadas a construção do parque universitário, inclusive os hospitais universitários, a melhoria da estrutura econômica regional, a melhoria da estrutura agrária, bem como a cooperação para a construção de centros de pesquisa – artigos 91-A e 91-B da Constituição de Bonn.

<sup>7</sup> Vale mencionar que, no exemplo citado, as distorções são ainda agravadas em razão dos condomínios fechados construídos em municípios como Barueri (cf., e.g., “Alphaville”) ou outros próximos de São Paulo, pois é possível a esses municípios compensar as perdas de ISS, elevando-se a carga tributária do IPTU. Ademais, a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, fixa as alíquotas máximas para o ISS, mas não determina as alíquotas mínimas.

<sup>8</sup> A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, instituiu a possibilidade de formação de *consórcios públicos*, a fim de operacionalizar a articulação entre os entes federados. Os consórcios públicos podem vir a ser mecanismos importantes de coordenação, tendo em vista a construção de espaços jurídico-políticos capazes de dinamizar a estrutura federativa nacional, mas ainda são uma possibilidade aberta.

<sup>9</sup> Nesse sentido, uma autêntica reforma tributária implica a revisão séria do pacto federativo, à luz de um projeto de desenvolvimento nacional que transcenda querelas político-partidárias de curto alcance – por mais distante que tal objetivo possa parecer.

---

## Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. *Lua Nova*, n. 33, São Paulo, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista, MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, v. 17, 1997.
- CAMARGO, Aspásia. A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 6, 1999.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- ELAZAR, Daniel. *American federalism: a view from the States*. Binghamton: Vail-Ballon Press, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: Alabama University Press, 1987.

- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Constituição brasileira e modelo de Estado: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n. 17, 1996.
- KATZ, Ellis, “The Writing Of the American Constitution”, 2001a.  
\_\_\_\_\_. The Supreme Court and the integration of american federalism. 2001b.  
\_\_\_\_\_. “The United States Constitution as an incomplete document. 2001c.  
\_\_\_\_\_. Problems of fiscal federalism. 2001d.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, n. 11, 1999.
- KRAMNICK, Isac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- RIKER, Willian H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (Orgs.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1946. v 5.
- SCHWARZ, Bernard, *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1999.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. Tradução de Vera Pereira. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 42, 1999.
- VILHENA VIEIRA, Oscar. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

**Resumo - Resumen - Abstract****Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada***João Paulo Bachur*

Este trabalho aborda aspectos institucional-constitucionais do sistema federal brasileiro com vistas a tratar do problema da equalização regional. O foco de análise desta investigação será a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais (incluindo a repartição das competências tributárias e as principais transferências correlatas) e a tarefa de equalização regional no Brasil, a partir de uma perspectiva de estudo institucional comparado envolvendo Estados Unidos, Alemanha e Brasil.

**Palavras-chave:** federalismo fiscal, Constituição, equalização

**Federalismo fiscal, atribuciones fiscales y ecualización regional: EEUU, Alemania y Brasil en perspectiva comparada***João Paulo Bachur*

Este artículo aborda aspectos institucional-constitucionales del sistema federal brasileño a fin de tratar el problema de la ecualización regional. El foco de análisis de esta investigación será la articulación entre las atribuciones fiscales constitucionales (incluyendo la repartición de las competencias tributarias y las principales transferencias correlacionadas) y la tarea de ecualización regional en Brasil, a partir de una perspectiva de estudio institucional comparado envolviendo los Estados Unidos, Alemania y Brasil.

**Palabras clave:** federalismo fiscal, Constitución, ecualización

**Fiscal federalism, constitutional attributions of fiscal competencies and regional equalization: USA, Germany and Brazil in comparative perspective***João Paulo Bachur*

This paper addresses the institutional and constitutional aspects of the Brazilian federal system with the view to deal with the problem of regional equalization. The paper develops an analytical framework focusing on the articulation between constitutional fiscal attributions (including the taxation competencies sharing and the main related transfers) and the task of regional equalization in Brazil, starting by an comparative institutional study involving the United States of America, Germany and Brazil.

**Keywords:** fiscal federalism, Constitution, equalization

---

João Paulo Bachur

Advogado e mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, atualmente é assessor especial do Ministério da Educação. Contato: joobachur@mec.gov.br.

