

**Carlos Alexandre de Azevedo Campos**

**Fábio Zambitte Ibrahim**

**Gustavo da Gama Vital de Oliveira**

(Organizadores)

**Estudos** sobre

# **FEDERALISMO FISCAL**

2022

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



# 14

## TRINTA ANOS DE FEDERAÇÃO E CINCO ANOS DE FEDERALISMO: O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E SUAS VICISSITUDES

Gustavo da Gama Vital de Oliveira

Mestre e Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Professor Adjunto de Direito Financeiro da UERJ, Procurador do Município do Rio de Janeiro e Advogado.

Thiago Guerreiro Bastos

Doutorando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – PPGD/UERJ Mestre em Direito Constitucional – PPGDC/UFF, Especialista em Direito Constitucional – UCAM. Professor da Universidade Estácio de Sá (UNESA), Professor do Centro Universitário Carioca (Unicarioca).

**Sumário:** **1.** Introdução; **2.** Federação e Federalismo; **3.** A afirmação histórica do federalismo no Brasil (antes da federação); **4.** Federalismo Fiscal e a Constituição de 1988; Conclusão; Referência Bibliográfica.

## 1. INTRODUÇÃO

Federação é uma forma de Estado que busca aglutinar a diversidade na unidade. Sua razão de ser, conforme sustenta Preston King (1982, p. 19) e Michael Burgess (1993, p. 5-6), se dá por questões políticas, históricas, econômicas e sociais. É certo que na Idade Moderna os EUA foram o grande marco desse modelo de Estado, contrastando-se com os dois vigentes até então: confederativo e unitário. Entretanto, isso não significa dizer que a federação estadunidense seja o parâmetro a ser seguido em razão da inexistência de um padrão para designar a federação.

Na verdade, há modelos federativos: brasileiro, argentino, mexicano, venezuelano, alemão, canadense, entre outros. Ronald Watts (1996, p. 10) aponta que os padrões federativos não têm limites, sendo, então, normal e esperado que cada Estado Federado tenha uma vertente ou estrutura diferenciada por pressupostos que antecederam a escolha política efetuada. Logo, a justificativa teórica sobre os vínculos jurídicos constituídos entre as unidades federadas se debruça sobre a realidade regional. Assim, deduzir que a federação brasileira é falha porque destoa das praxes americanas não se sustenta à luz da teoria federativa. O Estado Federal busca, ao seu modo, atingir a descentralização política necessária para fins de bem-estar social. Fica a cargo de cada processo constituinte democrático estabelecer seus anseios políticos no tocante a forma de estado almejada.

Na mesma linha, Misabel Derzi e Thomas Bustamante destacam que é imprópria a idealização de uma forma única de federação, como elementos abstratamente idealizados, de forma que a enunciação da federação deve ser compreendida a partir de uma perspectiva tipológica, com estruturas que sejam sensíveis a modificações temporais (DERZI, BUSTAMANTE, 2016, p. 10).

O presente estudo busca compreender especialmente a afirmação histórica do federalismo brasileiro, destacando a diferença entre a federação e o federalismo e suas importantes consequências para o federalismo fiscal. A centralização das competências tributárias e dos recursos financeiros não atinge diretamente, por exemplo, a federação, como forma de Estado, mas sim o federalismo. Entender o princípio federativo pressupõe a distinção entre federação e federalismo, posto que são compreensões que compõem o referido princípio.

A mencionada distinção afigura-se ainda importante para compreender o alcance da cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, inciso I,

da Constituição Federal. O termo utilizado pelo constituinte foi “a forma federativa de Estado”. Conforme será demonstrado a seguir, a referida limitação material ao poder de tributar não impede somente a edição de emendas que procurem abolir a federação como forma de Estado (carga estática do princípio federativo), mas também busca proteger a própria noção de federalismo (carga dinâmica do princípio federativo).

Por fim, destacaremos alguns dados empíricos que demonstram que o federalismo fiscal imaginado pelo Constituinte de 1988 foi severamente mitigado em razão de sucessivas emendas constitucionais ou mesmo por práticas adotadas pela União Federal, especialmente a partir de 1993, de forma que, embora o Brasil continue sendo formalmente uma federação, do ponto de vista fiscal, os ideais de federalismo e da descentralização do poder tributário estão cada vez mais distantes.

## 2. FEDERAÇÃO E FEDERALISMO

Autores como Luís Roberto Barroso (1982, p. 9), José Alfredo Baracho (1982, p. 35) e Wilba Lúcia Maia Bernardes (2010, p. 127) apresentam teorias que buscam justificar a natureza jurídica dos laços forjados entre as unidades. Seis teorias se destacam, merecendo, então, maior atenção: 1) Dupla soberania – originária da obra clássica “O Federalista” na qual se defendia a ideia de co-soberania. Nesse contexto, os Estados abriram mão de parte da sua soberania em prol da União que estava sendo forjada, mas retiveram a soberania restante não delegada; 2) Nulificação – mote teórico de John Calhoun que fomentou teoricamente o pleito dos Estados do sul dos EUA na guerra de secessão em 1865. Seus defensores apontavam que a federação era uma releitura dos laços confederativos, pois a soberania ainda residia nos Estados. Desse modo, poderiam se retirar da unidade caso assim quisessem; 3) Estado federal único – sustentou-se que os Estados cederam sua soberania em prol da União. Logo, esta unidade seria soberana; 4) Teoria da participação – os Estados são chamados a participar da vontade federal, atuando, assim, indiretamente, no exercício da soberania; 5) Teoria da autonomia – defendeu a federação como Estado único e soberano, não negando, contudo, o status de Estados das unidades federadas. Assim, as unidades componentes não seriam soberanas.

A sexta teoria - teoria das três entidades estatais – reproduz a compreensão de Kelsen (2016, p. 445) sobre o fenômeno federativo. Para essa corrente, a forma federativa seria o ápice da descentralização política. Em razão disso, o Estado federal seria uma totalidade que repre-

senta a federação e os Estados-membros sob uma ótica de coordenação. A premissa das três entidades estatais é que as ordens jurídicas parciais (União e Estados) não estão subordinadas entre si. A junção dessas duas ordens jurídicas parciais cria a ordem jurídica total que é soberana. É da ordem jurídica total que as unidades autônomas retiram suas competências e seu poder político.

É com regularidade que as expressões federação e federalismo são usadas como sinônimas. Ainda que sejam conceitos entrelaçados e dotados de interdependência não podem ser confundidos. São fenômenos que se fomentam, se retroalimentam, mas ainda assim são elementos autônomos dentro da estrutura federal de Estado. A junção de ambos forja o princípio federativo que se compõe de uma carga estática (federação) e outra dinâmica (federalismo).

Compete ao elemento dinâmico – federalismo – promover expansões ou retrações da forma federativa; o federalismo é um elemento elástico apto a renovar a forma federal ao longo do tempo. Nesse sentido, a federação está para uma *estrutura* enquanto federalismo para uma *postura*.

Assim, fica a cargo da tensão existente entre unidade e diversidade a substância do princípio federativo, pois é nele que resta a diferença conceitual entre federação e federalismo. Com isso, aponta-se a impossibilidade de criar um conceito principiológico universal; compete a cada texto político adotar seu viés político do seu princípio federativo à luz de sua realidade política.

Michael Burgess (1993, p.3) sustenta que a distinção entre federalismo e federação não é uma busca conceitual contemporânea, pois ainda que implicitamente, sua distinção sempre existiu. Coube, portanto, às últimas décadas delimitar as fronteiras axiológicas. Propugna-se que a federação é uma estrutura política do Estado; é seu arranjo institucional.

Falar em federação, como se nota, significa observar sua organização política interna; federação é algo tangível, pois engloba um complexo emaranhado de divisão de poder político. É ínsito à federação o estabelecimento de feixes de atuação própria, mas foge da sua esfera o poder de materializar ou determinar o que são essas competências e/ou como serão exercidas. Como se verá adiante, essa lógica dinâmica fica a cargo do federalismo para fins de equilíbrio e elasticidade interna.

Federação é uma forma de Estado específica que engloba estruturas, instituições e técnicas por meio do qual as unidades regionais incorporadas têm meios de influenciar as decisões tomadas pelo governo

central (KING, 1982, p.21-23). Por isso, o conceito de federação envolve a ideia clássica de unidade na diversidade, ou seja, a federação é uma válvula de escape que potencializa a institucionalização da diversidade em um determinado Estado nacional.

Compreender o fenômeno político e histórico que ensejou a formação federal é relevante para determinar o quão estável poderá vir a ser a federação. Por fim, ressalta-se que o conceito de federação não cabe em um parâmetro binário federado / unitário. O perfil federativo tem um amplo espectro, podendo ser mais ou menos descentralizado. Com isso, busca-se enfatizar que há gradações federativas que não podem ser usadas para apontar falha ou sucesso da forma federal experimentada.

Federalismo, por outro lado, não é uma estrutura, é uma postura. É uma visão a favor da descentralização política; é uma premissa ideológica e filosófica que enxerga na divisão do poder político uma saída adequada para atender aos anseios das localidades<sup>1</sup>. Falar em federalismo, em outras palavras, significa dizer que há uma predisposição em sua defesa e em sua efetivação como expressão política regional. Portanto, se federação é uma técnica de divisão de poder, o federalismo é a vontade política, ideológica e filosófica que impulsiona sua efetivação. Federalismo como postura representa a alma da federação, sua personalidade, sua essência, seu jeito de ser. Não é possível avistar o federalismo sem levar em conta a evolução cultural e histórica do lugar. A lente é complexa e multidimensional. As gradações que a lente admite são expressões do federalismo e não da federação<sup>2</sup>. Sob essa perspectiva é possível identificar o *federalismo epigenético*, no sentido de possibilitar modificações de postura que não afetam a estrutura. A noção de epigenia, oriunda da biologia, materializa a elasticidade que se encontra no federalismo. As contrações e distensões são variações deste fenômeno que afetam a prática política sem, necessariamente,

- 
1. Importante atentar que a expressão “federalista” no Brasil significa descentralização, mas no contexto dos EUA é centralização. Isso se justifica pela origem centrípeta ou centrífuga da federação. Diante da ressalva apontada, o termo descentralização será usado sob a ótica da federação centrífuga no contexto brasileiro.
  2. Importante apontar que federalismo como postura, como predisposição à descentralização propicia a sua existência mesmo em países não federados. Portanto, há federalismo sem federação, mas o inverso não existe. Os princípios federativos, a ideologia por trás da descentralização pode influenciar modelos unitários. A Espanha e Itália são grandes exemplos de vivências do federalismo em um Estado unitário na essência. O Império do Brasil também vivenciou o federalismo sem ser federação formal, ainda que se identifique estruturas rústicas federativas como a criação de Assembleias Legislativas, etc.

alterar formalmente o texto constitucional. Federalismo epigenético, aponta-se, tem limitações impostas pelo núcleo do princípio federativo. A expansão ou contração política é limitada para evitar a desnaturação federativa a partir de uma excessiva centralização ou uma anárquica descentralização. Compete ao princípio traçar fronteiras do mínimo federativo, de seu núcleo essencial, isto é, indicar quais posturas não são admissíveis. De forma exemplificativa, estabelecer que as unidades possuem poder político tributário é federação, mas determinar quais são essas competências é obra do federalismo. Desse modo, a federalização de competências é fruto deste e não daquele.

É nessa linha de entendimento que a cláusula pétrea da “forma federativa de Estado”, prevista no art. 60, §4º, I, da CF, deve ser compreendida. A função da referida cláusula pétrea é justamente preservar a noção federalismo epigenético, ou, em semelhante ao termo utilizado pela doutrina com mais frequência, o “núcleo essencial” do instituto nele versado, o que resulta no reconhecimento de que para além deste *núcleo* há um espaço de conformação no qual deve ser autorizada a atuação do constituinte derivado. Logo, a referida cláusula pétrea não deve ser entendida como protegendo apenas a federação (carga estática), mas o próprio federalismo (carga dinâmica).

A distinção é relevante porque reforça a ideia de que o trabalho da jurisdição constitucional no exame de constitucionalidade de emendas constitucionais, acusadas de violação de cláusulas pétreas, não poderá ser realizado com base somente em critérios formais (OLIVEIRA, 2018. p.57). Ou seja, uma emenda constitucional jamais poderá ser declarada inconstitucional apenas porque realizou uma modificação pontual na matéria relativa à distribuição de competências federativas. Da mesma forma, a cláusula pétrea da “forma federativa de Estado” não pode ser invocada apenas na improvável hipótese de o constituinte derivado buscar a extinção da forma federativa. A própria locução “tendentes a abolir”, constante do §4º do art. 60 reforça tal alegação.

Nesse sentido, recai sobre a jurisdição constitucional um papel político ímpar, qual seja, reforçar os contornos do princípio federativo a fim de delimitar sua epigenia/núcleo essencial. Contudo, para que isso se efetive sem atropelos é imprescindível aportes doutrinários que desativem atuação da Corte Constitucional diante de possíveis questionamentos frutos de Emendas à Constituição. Além disso, é ônus político da Corte Máxima adotar uma postura de neutralidade política por meio do conceito de consenso sobreposto de John Rawls. Somente por meio da

razão pública seria possível proteger o avanço das maiorias transitórias sobre o núcleo essencial permanente (OLIVEIRA, 2019, p. 11-24).

O Supremo Tribunal Federal reforçou o entendimento explicitado acima ao decidir a ADIN 939-7 (DJ 18.3.94, Rel. Min. Sidney Sanches), na qual restou assentada a inconstitucionalidade do art. 2º da EC 3/93 que instituiu o Imposto provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) e estabeleceu que ao novo tributo não seria aplicável o princípio da imunidade recíproca (art. 150, VI, alínea “a”), pela evidente violação da cláusula pétreia prevista no art. 60, §4º, inciso I, da CF. Note-se que na hipótese não se tratava de uma emenda constitucional que buscava extinguir a federação, mas que buscava embaraçar o poder de autodeterminação dos ente subnacionais no que respeita à obtenção dos meios financeiros para a manutenção dos seus serviços.

Na mesma linha, no julgamento da ADI 2024, proposta contra dispositivo incluído pela EC 20/98, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, destacou que a cláusula pétreia da forma federativa de Estado deve ser entendida não sob uma ótica de uma noção ideal de federação, mais sim sob a ótica histórica, tal como contemplado pelo constituinte originário, consoante afirma obtida na própria ementa do julgado:

“(…)

1. A “forma federativa de Estado” - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.”

A seguir, passamos a demonstrar que a carga dinâmica do princípio federativo – o federalismo – possui efetiva tradição da história brasileira, bem antes da própria proclamação formal da forma federativa de Estado.

### **3. A AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO NO BRASIL (ANTES DA FEDERAÇÃO)**

Afirmar que o federalismo se inicia a partir da República no Brasil é um erro frequente. O mesmo vale para a federação, pois a estrutura federativa rudimentar surgiu ao longo do Império. Portanto, a descen-

tralização política no Brasil possui três grandes ciclos: colonial, imperial e republicano, ou seja, origem, maturação e desenvolvimento/aperfeiçoamento.

A descentralização política no período colonial oscilou entre a intensidade e a moderação. Após a conquista territorial se implementou o sistema de capitanias hereditárias por ordem de D. João III. O modelo criou significativa pulverização do poder no território colonial em razão da escassa presença metropolitana. A divisão colonial em quatorze faixas de terra com seus respectivos donatários, curiosamente, assemelha-se à América Inglesa com suas treze colônias. Entretanto, há um século de diferença entre os dois fenômenos, visto que a colonização dos EUA se iniciou em 1607 na atual área da Virgínia. Além disso, a distância entre os dois sistemas não é apenas temporal, mas política. A Coroa portuguesa atuou para aniquilar qualquer viés descentralizador ao passo que a inglesa incentivou tal postura. Nesse diapasão, é possível afirmar que em ambas experiências coloniais o federalismo antecedeu a federação.

O contexto brasileiro propiciou o surgimento das Câmaras Coloniais<sup>3</sup> que sedimentaram os riscos descentralizadores a nível local. O estudo do germen federativo colonial exige a compreensão dos seguintes fatores: 1) duplo isolamento geográfico interno (intra e inter capitanias); 2) isolamento externo (imensa distância entre colônia e metrópole), e 3) tomada de decisões diante das necessidades locais. Esse tripé propicia um rústico elemento federativo a partir da localidade. Sob essa perspectiva, Raymundo Faoro aponta que os grupos oligárquicos sempre tiveram suas bases mal toleradas desde o advento do governo-geral e posterior centralização implementada (FAORO, 2001, loc. 162).

O movimento de fluxo e contra-fluxo federativo no Brasil somente se estabilizou com a chegada da Corte em 1808. Se até então a colônia era uma eletrosfera desprovida de núcleo apto a atrair as partículas de elétrons que estavam dispersas, com a chegada do Rei, núcleo, constituiu-se um centro legítimo capaz de fazer com que os elétrons, Províncias, gravitassem em torno de um centro de poder denso o bastante para anular a fuga geográfica das distâncias (FAORO, 2001, loc. 295). Foi nesse mo-

---

3. Foram órgãos de extrema relevância para o desenvolvimento do poder político local, pois a organização da colônia ocorreu a partir da municipalidade. As Câmaras reproduziam no aspecto político o controle da realidade fática, pois a elite agrária e aqueles que detinham íntima relação com a Coroa eram eleitos por seus iguais (homens bons). Em outras palavras, a comuna propiciou uma insípida experiência representativa (LEAL, 2012, loc. 42-46).

mento político que o Brasil deixou de ser uma banal extensão do estado português para ser a sede da Corte. Consequentemente, foram feitos investimentos, melhorias e obras que incentivaram o mercado interno.

Se havia federalismo no Brasil, por qual motivo se rumou para a centralização com a independência? Para Miriam Dolhnikoff (2005), Raymundo Faoro (2001), José Murilo de Carvalho (2013) e Luiz Fernando Abrúcio (1998), houve um acordo entre as elites na disputa entre a unidade e autonomia. O projeto vencedor se pautou na independência por meio da monarquia a fim de não incorrer na pulverização territorial e guerra civil que assolaram a América Hispânica. A elite brasileira não era homogênea, logo, a despeito de vozes favoráveis à República, estas foram silenciadas pelo grito à monarquia.

A constituinte de 1824 fomentou acalorados debates sobre federação e unitarismo. As Províncias não buscavam trocar a subjugação de Lisboa pelo Rio de Janeiro. Em razão disso, havia forte apelo a uma monarquia federativa. Buscava-se, assim, manter as heranças coloniais intactas, isto é, manter a ordem do passado apenas com uma nova roupagem de independência. A constituição chancelaria a prática política vigente até então (federalismo a nível local).

Contudo, D. Pedro I trouxe a lógica unitária a reboque quando dissolveu a constituinte e outorgou a constituição. Ao romper com os anseios regionais oligárquicos a Carta de 1824 afastou as elites locais e regionais de qualquer poder decisório. O levante provincial iniciado por Pernambuco foi o prelúdio das tensões internas que afligiriam o I Reinado. Fato é que D. Pedro I apenas postergou a primavera federativa, pois não teve força política para aniquilá-la. Assim, a descentralização política venceu a disputa a médio e longo prazo, ainda que tivesse sido derrotada no momento constituinte. O unitarismo não conseguiu meandrar pelos cantões isolados do país; o Rio de Janeiro não tinha como dar respostas a realidades e necessidades tão distantes da sua.

A abdicação de D. Pedro I aponta para vitória do movimento liberal que refutava o projeto unitarista. O anseio por dar voz a atores políticos fora da estrutura do governo central fez com que muitos deputados usassem a Câmara dos Deputados como lócus de barganha provincial, ou seja, para Miriam Dolhnikoff (2005, p.14) as elites regionais conseguiram dar um *by-pass* na estrutura centralizada a fim de salvaguardar os interesses provinciais. A queda de D. Pedro I retira a resistência à rediscussão política acerca dos vínculos jurídicos entre as unidades. O rompante descentralizador promoverá mudanças sensíveis na Cons-

tuição para destravar o federalismo e a federação. O ato adicional de 1834 abriu as comportas do federalismo até então represadas pelo texto unitário de 1824. As propostas eram ousadas, pois defendiam a extinção do Poder Moderador, fim do Conselho de Estado, criação de Assembleias Provinciais, fim da vitaliciedade dos senadores com eleição indireta por meio das Assembleias, e menção expressa à forma federativa no Texto. Contudo, o Senado autorizou uma reforma menos ambiciosa.

No geral, a estrutura federativa foi estabelecida, pois ocorreu uma reestruturação administrativa e se criaram as Assembleias Provinciais. Simplificando os acontecimentos políticos é possível afirmar que antes de 1834 a estrutura administrativa era eminentemente Geral. Com advento do ato adicional repartiram-se as funções entre governo Central e Provincial. O redesenho administrativo do período cedeu às Províncias o controle sobre a administração da justiça, fiscalização e tributação e administração interna. As Províncias tornaram-se o principal canal para atingir áreas que a Coroa jamais conseguira antes. Em torno das Assembleias Provinciais criaram-se novas elites de caráter regional que controlavam a direção política provincial.

Um ponto que merece especial destaque do Ato Adicional foi o ensaio de discriminação das rendas<sup>4</sup>. Assim, tributos passaram a ser instituídos a nível regional tais como: dízima sobre gêneros, décima urbana, meia sisa dos escravos, décima sobre herança e legado. O que se denota nesse período é que competia às leis orçamentárias delimitar o que cada unidade ficaria responsável por arrecadar. A lei nº 99 de 31 de outubro de 1835 fixou as receitas e despesas referentes ao ano de 1836. Em seu artigo 12 determinou competir às Províncias todas as imposições não abarcadas pelas rendas do governo central. Além disso, o artigo é expresso ao impor que todo o processo legislativo do orçamento provincial ficaria a cargo da Assembleia Provincial e não mais da Câmara dos Deputados. Assim, criaram-se também Tesourarias Provinciais para facilitar a cobrança dos tributos. Alerta-se, contudo, que o Império manteve para si a parte mais considerável do bolo tributário como se denota do art. 11 da referida lei. A título exemplificativo é possível indicar que receitas próprias obtidas pelas Províncias de São Paulo, Rio Grande do Sul e

---

4. As receitas e despesas provinciais eram estabelecidas pelos Conselhos Gerais a partir da proposta do Presidente da Província. Competia à Câmara dos Deputados aprovar ou não. Ato adicional não apenas criou Assembleias Provinciais como lhes deu a atribuição política de fazer seu próprio orçamento.

Pernambuco chegavam aproximadamente a 50% do montante total do orçamento próprio:

A obtenção dos recursos financeiros dependia necessariamente da taxação da principal atividade da província, o que não era desprovido de conflito entre governo e grandes proprietários. A criação e a cobrança de impostos implicavam um ônus político significativo, uma vez que a arrecadação fiscal constituía pontos sensível na relação entre Estado e elite econômica. (...) E aí residia para alguns a dificuldade de obter uma renda significativa. O problema não estaria nas limitações impostas por lei, mas no fato de que os deputados provinciais temiam criar impostos que lhes custaria apoio político e preferiam transferir para o governo central esta responsabilidade (DOLHNIKOFF, p. 163, 2005).

Tal premissa somente se mostra viável porque a monarquia de fato se federalizou, ainda que o Texto expressamente assim não dissesse. A reforma constitucional incentivou o federalismo e traçou estruturas típicas de uma federação. Portanto, se o texto originário não previa poder político a nível provincial, o mesmo não pode ser dito após sua alteração no período regencial.

As alterações promovidas pelo Ato Adicional de 1834 sofreram um reajuste com advento da Lei Interpretativa de 1840. A estrutura federativa e o federalismo ecoavam no seio administrativo imperial, pois a elite exercia poder político no tocante aos seus interesses regionais. Desse modo, a reforma não foi um regresso ao tratamento político de 1824. Buscou a Lei Interpretativa calibrar o federalismo. Assim, reajustou-se o papel do juiz de paz que impunha forte desequilíbrio na estrutura de poder. Nesse sentido, delimitou-se as atribuições das Assembleias para criação de cargos do Poder Judiciário, visto que estes eram eminentemente cargos do governo central.

Destaca-se, também, que a figura do Vice-Presidente, outrora eleito pela localidade, passou também a ser nomeado pelo Imperador tal qual o Presidente. A alteração se justificou em razão do fato de o Presidente nomeado pelo imperador, por causa de constantes viagens oficiais, estar fora do cargo. Então, quem de fato comandava a Província era o Vice-Presidente que não detinha nenhuma relação com o poder central, podendo, assim, desregular políticas de âmbito nacional. Desse modo, decidiu-se que competiria à Assembleia formar uma lista tríplice para que o Imperador escolhesse um dos três nomes. Não se aniquilou a influência regional na escolha do Vice-presidente, apenas se redesenhou a sua estrutura. Em contrapartida, é importante ressaltar que a Lei Interpretativa não impediu a atuação das Assembleias em seu âmbito admi-

nistrativo nem muito menos retirou o poder político tributário obtido. O ato de 1840 também não avançou sobre a segurança pública e as Câmaras Municipais que continuaram sob a alçada das Assembleias. Portanto, não se nega que houve centralização, principalmente em torno da figura do juiz de paz, mas, aparentemente, não se retornou ao projeto unitarista de 1824. Logo, tachar a lei interpretativa de “regresso” em alusão ao teor político de 1824 se mostra, no mínimo, exagero. Nesse sentido, afirma-se que *“A história da construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX foi a história da tensão entre unidade e autonomia”* (DOLHNIKOFF, 2005, p. 11).

A estabilidade do II Reinado não foi suficiente para arrefecer os ímpetus descentralizadores. Almejava-se aprofundar o viés federativo iniciado com o Ato Adicional de 1834, mas o gabinete liberal resistia à descentralização por acreditar que a junção de monarquia com federação poderia ameaçar a unidade. Desse modo, o golpe desferido contra o Império não teve socorro da elite, do povo ou dos intelectuais. A elite entendia ser necessário retirar D. Pedro II que resistia à descentralização. Diferente do período regencial, desta vez, o projeto era de ruptura definitiva com a monarquia. O povo sempre fora espectador e nunca ator político<sup>5</sup> motivo pelo qual os acontecimentos políticos relevantes tendiam a ignorá-los. Por fim, os intelectuais se mostravam, de certa forma, indiferentes. Segundo Oliveira Vianna (2006, p. 32-35), Rui Barbosa foi um notório defensor da federação com ou sem a Coroa. Por outro lado, Joaquim Nabuco detinha simpatia pela forma monárquica e defendia sua aglutinação com a federação. O que se percebe é que o pensamento liberal não derrubou a monarquia por acreditar na República, pois não havia nenhum gesto efusivamente republicano. O Império caiu por insistir em represar o federalismo. Por isso, às vésperas do golpe havia um misto de simpatia (Nabuco) e indiferença (Barbosa) em relação ao regime monárquico. O que se denota é que o fim do Império foi, sobretudo, melancólico e aquém de sua relevância político-social. A República surge para retirar o efeito *cliquet* que a Monarquia impôs à descentralização.

Nota-se que o federalismo no Brasil, a postura, não foi fabricada, imposta ou copiada. É algo genuinamente brasileiro. O federalismo encontra formalmente a federação, no Brasil, sem pudor, pela primeira vez,

---

5. Segundo José Murilo de Carvalho “O povo, naturalmente, estava fora do baile [na Ilha Fiscal], como estivera fora na Proclamação da Independência e estaria na Proclamação da República. Era espectador” (CARVALHO, 2013, p. 422).

com o decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889<sup>6</sup> cuja carga política foi ratificada pela Constituição de 1891. Mas o sentimento do federalismo no Brasil está desde 1530 (marco das capitanias hereditárias) tentando encontrar seu equilíbrio. Ora exaltada, ora rechaçada, a descentralização política sempre esteve presente. A adoção da forma federativa ganha maiores dimensões com a primeira carta republicana de 1891. Desde o primeiro desenho federativo até o mais recente, o Brasil oscilou em níveis de descentralização.

Federação e federalismo desabrocham em todo o seu esplendor quando as unidades políticas detêm poder político tributário. Em outras palavras, não existe autonomia política sem independência financeira. Ao longo da evolução federativa brasileira a questão orçamentária sempre foi um tema sensível. Prova disso foi a rústica discriminação de receitas promovida no Império quando a monarquia flertou com o federalismo e a federação. Neste período cabia às leis orçamentárias reservar espaço fiscal para as Províncias.

Somente com a Constituição de 1891 se formalizou sem pudores a forma federativa. Vivenciou-se nesse momento histórico um federalismo selvagem, pois havia intensa disputa política e fiscal entre as unidades federadas. A primeira República foi assolada pela bitributação. A desarticulação fiscal foi tamanha ao ponto de os Estados usarem inadequadamente o imposto de exportação<sup>7</sup>. No afã de obterem receitas próprias para atender aos deveres constitucionais certas unidades passaram a tributar produtos que cruzassem suas circunscrições territoriais sob a argumentação de ser uma exportação. Esse é um nítido indicativo da força federativa que irrompeu em 1891. A controvérsia foi solucionada após amplo debate jurídico no qual se estabeleceu que o imposto de exportação era aquele destinado ao mercado externo<sup>8</sup>. Foi notável aliás a participação de Rui Barbosa na ocasião, destacando a impossibilidade de os Estados buscarem a tributação pelo imposto de

- 
6. De acordo com Heleno Torres: "(...) a partir das oligarquias dominantes das províncias mais próspera, viu-se erigir o nosso federalismo oligárquico. (...) o Brasil acordou unitário e dormiu uma federação, por um 'federalismo de Decreto'" (TORRES, 2004, p. 28).
  7. A primeira Constituição republicana garantiu aos Estados o controle da principal fonte de arrecadação tributária – o imposto de exportação –, o direito de manipularem os seus tributos e de criarem outros não concorrentes com a União, bem como de recorrerem à dívida pública e aos empréstimos externos (LOPREATO, 2002, p. 16).
  8. Vale destacar que após esse episódio os textos constitucionais brasileiros passaram a adotar a expressão "para o exterior" quando se referem ao Imposto de Exportação para evitar a taxação interna que foi tida como uma mazela da primeira experiência republicana.

exportação nas vendas destinadas a outros Estados da Federação (BARBOSA, 1958, p. 6).

#### 4. FEDERALISMO FISCAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 não promoveu uma ampla repactuação fiscal em relação à distribuição da competência tributária<sup>9</sup>, preferindo apostar no aumento das transferências intergovernamentais para efetivar o projeto federativo de descentralização pela execução. Não houve inovação ou ruptura fiscal, pois, o aumento dos valores compartilhados já era perceptível desde o início dos anos 80<sup>10</sup>.

Inicialmente o processo foi bem-sucedido; a título exemplificativo, em 1988, a União arrecadava cerca de 60.1% da carga tributária total, caindo, em 1991, para aproximadamente 54.3%. Os Estados-membros, por seu turno, experimentaram um aumento, pois saíram de 26.6% para 29.8%, enquanto os Municípios também tiveram acréscimos, saindo de 13.3% para 15.9% (OLIVEIRA, 2010, p.41). Contudo, a partir de 1993 o governo federal forçou uma recentralização fiscal<sup>11</sup>. A fim de recuperar suas finanças a União majorou e instituiu novas contribuições sociais. De acordo com Celso de Barros Correia, os anos 90 marcam a desnaturação das contribuições sociais, pois seu uso excessivo não se deu para manter o orçamento da seguridade, mas sim para reforçar o orçamento fiscal da União uma vez que seriam tributos não compartilháveis (CORREIA NETO, 2010, p. 205).

A EC nº 3/93 demarca o contra-ataque da União no federalismo fiscal. Em uma única tacada a União conseguiu: 1) revogar o Adicional de Imposto de renda Estadual (Art. 155, II); 2) revogar o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (Art. 156, III); 3) criar a IPMF, imposto

- 
9. As competências foram, em regra, mantidas com alterações pontuais. O imposto residual passou a ser federal o que é uma incoerência quando se pensa que a federação traçada em 1988 é de descentralização por execução. Impostos federais únicos foram incluídos na base do atual ICMS. Houve fracionamento do tributo sobre patrimônio em ITBI e ITCMD.
  10. Em 1977 o governo central arrecadou 76% da carga tributária. Com as transferências da época ficou com aproximadamente 69% de toda a riqueza produzida. A desconcentração da carga na União ocorreu a partir de 1984 das emendas constitucionais 23/83 (VARSANO, 1998, p. 9-12).
  11. A título comparativo, em 2004 Marcos Mendes identificou que de toda a carga tributária arrecadada pela União, 57% originaram-se a partir de contribuições. Marcos Mendes aponta que em 2002 a União arrecadou cerca de 57% de toda a carga tributária. As receitas estaduais, por sua vez, baseavam-se quase que exclusivamente no ICMS (80%) e os Municípios no ISS (35%) (MENDES, 2004, p. 442).

residual não sujeito à partilha com Estados e Municípios; 4) alterou o parágrafo único do art. 160/CF, tornando mais ampla a possibilidade de retenção pela União Federal de recursos de transferências intergovernamentais para Estados e Municípios e, 5) mitigou a imunidade recíproca, submetendo Estados e Municípios ao novo IPMF (medida considerada inconstitucional pelo STF na ADI 939).

As críticas aqui traçadas não buscam defender a impossibilidade de alteração de elementos federativos ou uma alteração de mão única, isto é, apenas para descentralizar. A cláusula pétrea do pacto federativo não pode impedir reajustes ou calibrações. A denúncia recai quando há alteração e não se vislumbra nenhuma previsão de compensação por parte do governo federal em relação ao seu avanço sobre as unidades subnacionais. O primeiro ensaio de reforma fiscal se mostrou bastante antifederativo ao restringir espectro sensível do poder político tributário subnacional sem prever nenhuma medida compensatória. A EC 3/93 anuncia a relação federativa predatória que a União está disposta a adotar para se salvaguardar.

A EC de Revisão de 1994 também foi um divisor de águas para o federalismo fiscal, pois logrou êxito naquilo que a EC 3 falhou. Coube à Emenda de Revisão criar o Fundo Social de Emergência – FSE para sanar as contas federais e estabilizar a economia. Nesse sentido, 20% de todos os impostos e contribuições instituídos pela União seriam desvinculados para compor o fundo. Atualmente, a Desvinculação das Receitas da União - DRU cumpre esse papel.

Os anos 90 marcaram o uso acentuado das contribuições sociais em detrimento dos impostos compartilháveis. A bem da verdade, a maior utilização dos instrumentos tributários previsto no art. 195/CF era algo esperado porque o texto de 1988 universalizou o sistema de proteção social. Por entender que sua utilização se restringiria ao orçamento da seguridade o constituinte não estabeleceu nenhum critério de partilha do montante arrecadado em razão da referibilidade atinente às contribuições. No entanto, a carga tributária referente ao ano de 2016 apontou que o orçamento da seguridade social abarcou 35% de toda a receita obtida pela União. Por sua vez, o orçamento fiscal foi responsável por 24,71%. A COFINS, CSLL e o PIS/PASEP sozinhos responderam por 16% enquanto o IR obteve 17,76%. Os dados referentes ao ano de 2016 refletem toda a dinâmica fiscal implementada desde 1993. Nesse sentido, a título exemplificativo, de 2001 a 2007 a União arrecadou, respectivamente, com IR os seguintes valores em milhões de reais: 159, 193, 190,

212 e 255. Já com CSLL e COFINS, conjuntamente, foi de: 134, 280, 300, 350 e 400<sup>12</sup>. Não se nega a importância das contribuições para o sistema da seguridade social, mas há indícios de que a União tem usado as contribuições para driblar a partilha fiscal esculpida em 1988<sup>13</sup>.

Atualmente, a DRU (EC 93/2016) desvincula 30% dos impostos e contribuições arrecadados. Nesse sentido, desafeta aproximadamente 1/3 das contribuições que arrecada, transmutando, assim, uma receita da seguridade em receita fiscal. Há nítida ofensa à referibilidade. Nota-se que a União conseguiu descaracterizar as contribuições e esvaziar a “(...) *autonomia dos Estados e Municípios, que, à míngua de recursos suficientes para o desempenho normal de suas atividades, acabam se sujeitando à política ditada pelo Governo Central*” (ALVES, 2017, p. 230). Em sentido semelhante Erika Amorim Araújo (2005, p. 26-32) ressalta que as contribuições sociais (PIS/PASEP, Cofins, CSLL e CPMF) tem ingressado no cofre da União com intuito de posterior desvinculação tornando-as em receita ordinária do governo federal. O levantamento da arrecadação federal desde 1970 trazem dados bastante elucidativos de quando o governo federal passou dar maior importância às contribuições ao ponto de rivalizar a ultrapassar a receita obtida por meio de impostos.

- 
12. Dados obtidos em: Carga tributária no Brasil 2016: Análise por tributos e bases de incidência. Ministérios da Fazenda, Receita Federal. Dezembro de 2017.
  13. Segundo André Velloso, a União prefere não usar o imposto residual para não ter que repassar 20% para os Estados. Apesar de não ter usado o art. 154, I, valeu-se de emendas à constituição para criar o malfadado IPMF(EC 3/93), que veio a ser substituído pela CPMF (EC 12/96). Além disso, muitas contribuições são parcialmente desafetadas de sua destinação via DRU, o que demonstra a burla financeira feita pela União. É um indício muito forte dessa materialidade. (VELLOSO, 2016, p. 101-104)