

FEDERALISMO FISCAL

Questões Contemporâneas

Organizadores:

José Mauricio Conti

Fernando Facury Scaff

Carlos Eduardo Faraco Braga

Prefácio de:

Régis Fernandes de Oliveira

André Castro Carvalho

Alexandre Coutinho da Silveira

Celso de Barros Correia Neto

Cesar Augusto Seijas de Andrade

Flávio Rubinstein

Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira

José Augusto Moreira de Carvalho

Jozélia Nogueira

Leonardo Alcantarino Menescal

Lucas Bevilacqua

Luisa Cassetti

Ricardo Pires Calciolari

Roberto Mercado Lebrão

Rodrigo de Oliveira Faria

Salomão Barros Ximenes

Sergio Papini de Mendonça Uchôa Filho

Wellington Márcio Kubliskas

**José Mauricio Conti
Fernando Facury Scaff
Carlos Eduardo Faraco Braga**
Coordenadores

FEDERALISMO FISCAL

– QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS –

Autores:

**André Castro Carvalho
Alexandre Coutinho da Silveira
Celso de Barros Correia Neto
Cesar Augusto Seijas de Andrade
Flavio Rubinstein
Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira
José Augusto Moreira de Carvalho
Jozélia Nogueira
Leonardo Alcantarino Menescal
Lucas Bevilacqua
Luisa Cassetti
Ricardo Pires Calciolari
Roberto Mercado Lebrão
Rodrigo de Oliveira Faria
Salomão Barros Ximenes
Sergio Papini de Mendonça Uchôa Filho
Wellington Márcio Kubliskas**



grupo

conceito

Distribuidora, Editora e Livrarias



Apresentamos a nova assinatura do Grupo Conceito, união das capacidades e competências da editora Conceito Editorial e da Editora Modelo para fazer ainda mais por todo mercado editorial.

2010

Editora CONCEITO EDITORIAL

Presidente

Salézio Costa

Editor Chefe

Jessé Vasconcelos

Editores

Orides Mezzaroba

Valdemar P. da Luz

Conselho Editorial

André Maia

Carlos Alberto P. de Castro

Cesar Luiz Pasold

Diego Araujo Campos

Edson Luiz Barbosa

Fauzi Hassan Choukr

Jacinto Coutinho

Jerson Gonçalves C. Junior

João Batista Lazzari

José Antônio Peres Gediel

Lenio Luiz Streck

Marcelo Alkmim

Martônio Mont'Alverne B. Lima

Renata Elaine Silva

Vicente Barreto

Coordenação Editorial

Marijane R. S. Santos

Capa

Rafael Simon

Editoração

Jonny M. Prochnow

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Cristina G. de Amorim CRB-14/898

F293

Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas / Organizadores: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga - Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. 490p.

ISBN 978-85-7874-174-7

1. Tributário 2. Fiscal 3. Federalização 4. Direito Financeiro 5. Federalismo Fiscal I. Conti, José Maurício II. Scaff, Fernando Facury III. Braga, Carlos Eduardo Faraco IV. Título

CDU - 336.2

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, a violação dos direitos autorais é punível como crime, previsto no Código Penal e na Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

© Copyright 2010 Impresso no Brasil / Printed in Brazil



Editora Conceito Editorial

Rua Farroupilha, nº 153 - Bairro Campinas, CEP 88117-100, São José - SC, (48) 3205 1300

www.conceitojur.com.br

LIVRARIAS CONCEITO EDITORIAL

SANTA CATARINA

Florianópolis: Rua Jerônimo Coelho, 215 - Centro

Fone (48) 3224-0040 / 3222-9154

MINAS GERAIS

Belo Horizonte: Rua dos Guajajaras, 285 - Centro

Fone (31) 3267 8689 - 3267 8687

MATO GROSSO

Cuiabá: 2ª Av. Transversal, s/n - Centro Político

Administrativo - Fone (65) 3644-1044

Rondonópolis: Av. Marechal Dutra, 1147 - Centro

Fone (66) 3421-3207

RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre: Rua Washington Luis, 1110 - 3º andar

Fone (51) 3287-7442 - 3287-7443

MATO GROSSO DO SUL

Campo Grande: Av. Mato Grosso, 4700

Bairro Carandá Bosque - Fone (67) 3318-4825

Campo Grande: Rua da Paz, 17 - loja 3

Vila Tupaciretan - Fone (67) 3384-8242

Corumbá: Rua América, 1941 - Centro

Fone (67) 3232-0016

Dourados: Rua Onofre Pereira de Matos, 1700

Centro - Fone (67) 3421-9269

Três Lagoas: Rua Zuleide Peres Tabox, 1007 - Praça da Justiça, 10 - Fone (67) 3521-0403

SÃO PAULO

Distribuição: Rua Barão de Jaguará, 184 - Cambuci

Fone (11) 3105-0573 / 3104-9774

Prefácio

Fui solicitado pelos autores para apresentar a obra “Federalismo Fiscal”, fruto de muitas mãos e pensamentos. Evidente que o conteúdo e o nome de seus autores, por si sós, já recomendam a obra, que passa a ser de leitura obrigatória para todos os que pensam direito financeiro.

Sempre entendi e muito se fala em reforma tributária. Sem uma ampla reforma no texto da Constituição Federal (minha proposta como deputado federal foi a de retirar do texto da Constituição todo o capítulo referente à tributação) é impossível falar-se em reforma. Reformar o que se o Estado continuaria como está. Basta atentarmos para o fato de que o Brasil é uma federação para sabermos das dificuldades se falar em alteração do sistema tributária sem atentarmos para a repactuação federativa.

Como é possível termos a União que retém cerca de 63% dos recursos tributários, ficando os Municípios à mingua. A estrutura federativa brasileira é uma estrutura de dominação poderosa. A União, ao longo dos anos (como o Presidente detém o controle majoritário do Congresso), passou a ter a maior fatia do bolo tributário. Criou contribuições ao invés de impostos, o que fez deformar o pacto tributário. De outro lado, é patente o empirismo da federação brasileira que privilegia o centro ao invés da periferia. O centro fica com tudo. Tem o poder de decidir o que os outros podem ou devem fazer. Até eventos festivos que os municípios desejam realizar deve haver a intermediação de um deputado federal para obter os recursos necessários. Isso é uma vergonha.

Ademais, a criação indevida e sem critérios de Municípios ao longo dos anos foi ato político desatinado. Municípios sem quaisquer condições de ter arrecadação própria foram criados de forma tresloucada, o que levou a aumentar a deformidade do pacto federativo brasileiro. Virou verdadeiro aleijão.

O que se fazer, então, para consertar o que está torto? Estudar o pacto federativo de forma acurada para saber quais as soluções que daí se podem tirar em benefício da exata configuração de um modelo para o Estado brasileiro. Em primeiro lugar, há de ser definida a atividade de cada entidade política. Posteriormente, saber quais suas atribuições. Qual a competência que deve ter o Município? Caber-lhe-á cuidar das rodovias internas? E os rios que sejam municipais ou ainda

estaduais? Cabe-lhe aumentar sua competência em segurança pública, dando poder policial às guardas patrimoniais? E a saúde como fica? Será que convém atribuir ao Município a competência exclusiva para cuidar de setores básicos da saúde e o atendimento primeiro preventivo? E a educação? Convém deixar aos Municípios o ensino básico ou poderia a ele ser atribuída a competência para o fundamental? Qual o papel da União? Poderíamos a ela limitarmos sua configuração para deixá-la cuidar apenas da segurança externa, relações exteriores, ter seu próprio Judiciário, Ministério Público, Defensoria e tráfico de entorpecentes, constituindo uma polícia federal bastante efetiva?

Em suma: cabe ao estudioso da reformulação do pacto federativo estudar o papel de cada unidade federada. Após ponderáveis estudos a respeito, decidiríamos: qual a competência de cada qual. Apenas depois é que seriam fixados os recursos tributários de cada qual.

Com tal pretensão é que os autores podem se dizer cientes e conscientes da alta responsabilidade de seus estudos. Foi o que fizeram os autores desta obra. Todos da mais alta qualificação pessoal, profissional e acadêmica.

Se imaginarmos um Estado onde o privilegiado seja o Município, a operação constitucional será outra. Se ao Estado (uma vez que federação significa a união dos estados, cada qual com competências políticas e arrecadatórias próprias) é que incumbe a maior parte das atribuições, cabe-nos delimitar outro figurino à federal. Por fim, se quisermos manter a União como a maior responsável pelas atribuições federativas, incumbe estabelecer com precisão o que cabe às demais esferas jurídicas.

Esta preocupação de fazer o equilíbrio atribuição/arrecadação é essencial para que o Estado brasileiro funcione.

Há inúmeros autores que pensam em denominar tal revolução de municipalismo. Ora, as entidades federativas não podem entrar em conflito, o que é pressuposto da união. A secessão não pode ser objeto de indagação jurídica. Nem chegarmos ao extremo de pensar como os generais que pensavam em dar um golpe de estado e foram indagar a um jurista se era tal comportamento constitucional. O ridículo da pergunta leva ao ridículo da resposta. O que vale é o raciocínio jurídico partir da estrutura federativa que se compõe, como dizia Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, da união indissolúvel de estados, possuindo cada qual sua competência política e tributária independente e com representação junto à União.

O que há, então, hoje no Brasil é a existência de uma federação. Só que federação caolha, torta, cambaia. Firmou-se um pacto de dominação política curioso. A parte tributária do leão fica com a União. Esta não tem interesse em abrir mão de seus recursos, porque os governadores ficam à mercê de recursos que lhes são transferidos. Não só pela forma vinculada, mas também pela maneira voluntária. A cada pedido de repasse de verbas, há a influência política, seja dos próprios go-

vernadores, seja dos deputados federais da base política local que ficam devedores do presidente da República. Controle odioso. Injusta estrutura federativa que leva à submissão dos Estados.

De seu turno, não há interesse em dar repasse aos Municípios, porque estes devem ficar devedores do governador de cada Estado.

Esta é a lógica do pacto federativo atual. Submissão. Pacto de sujeição.

Evidente que o federalismo fiscal serve como instrumento de distribuição de riquezas. Os fundos de participação permitem que tudo aquilo que se arrecada seja distribuído aos entes menores, o que lhes permite sobreviver, porque os tributos próprios são insuficientes para manutenção de suas atribuições.

Daí a importância do tema que foi estudado pelos excelentes autores, todos eles do mais alto porte intelectual e jurídico. Todos dotados do que se chama de “saber jurídico”, com preenchimento de condições de serem juizes e ministros de qualquer tribunal do país.

A leitura da obra será de leitura obrigatória para todos os que buscam aprofundar seus conhecimentos na realidade brasileira. A estrutura federativa fiscal tem reflexos em todos os ramos do conhecimento e das mais ardentes discussões do momento. Não se pode falar em meio ambiente, hoje, se falarmos em recursos para sua proteção. Em defesa do patrimônio nacional, sem se falar na reestruturação da polícia federal. Defesa das fronteiras e tráfico de entorpecentes, tudo passa pelo pacto federativo e pelo pacto fiscal.

Desnecessário ressaltar mais a importância da obra que é dada a lume. Essencial para a leitura de todos os que se preocupam com o Brasil e que se dedicam ao conhecimento não apenas da realidade brasileira, mas que buscam conhecer mais a fundo o que sucede com o Brasil

Os autores desta obra são juristas preocupados em redefinir atribuições e visualizar um novo país. Daí a obrigatoriedade da leitura do texto. Deve ser amadurecido e pensado por todos os leitores da obra.

Régis de Oliveira

Professor Titular da USP e desembargador aposentado.

Sumário

Prefácio.....	5
---------------	---

I - FEDERALISMO FISCAL NO DIREITO COMPARADO

Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada

<i>José Mauricio Conti</i>	15
----------------------------------	----

Federalismo fiscal no Brasil e na Argentina – breve análise

<i>Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira</i>	35
--	----

II - FEDERALISMO FISCAL, AUTONOMIA FINANCEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO

Federalismo e descentralização: características do federalismo fiscal brasileiro e seus problemas

<i>José Augusto Moreira de Carvalho</i>	55
---	----

Le clausole economiche nell'evoluzione degli ordinamenti federali: appunti per una riflessione sui percorsi dell'autonomia regionale italiana

<i>Luisa Cassetti</i>	83
-----------------------------	----

Federalismo fiscal e a separação dos poderes: análise das hipóteses de "relacionamento cruzado" entre os órgãos de poder dos diferentes entes da federação

<i>Wellington Márcio Kubliskas</i>	103
--	-----

III - REPARTIÇÃO DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E FUNDOS

Tribunal de Contas e os fundos constitucionais

Carlos Eduardo Faraco Braga..... 135

Mecanismos de otimização e critérios variáveis no federalismo fiscal brasileiro

André Castro Carvalho..... 165

Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais

Celso de Barros Correia Neto 197

Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro

Sergio Papini de Mendonça Uchôa Filho 217

Promoção da equidade interjurisdicional no federalismo fiscal brasileiro: o papel dos fundos de participação

Flavio Rubinstein 243

IV - FEDERALISMO, GUERRA FISCAL E INCENTIVOS FISCAIS

Competência tributária, transferências obrigatórias e incentivos fiscais

Fernando Facury Scaff e Alexandre Coutinho da Silveira 285

A repartição das receitas tributárias e os incentivos fiscais

Cesar Augusto Seijas de Andrade..... 303

Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil

Leonardo Alcantarino Menescal..... 327

Federalismo, ICMS e guerra fiscal

Lucas Bevilacqua..... 345

V - FEDERALISMO E DIREITOS SOCIAIS

Federalismo e políticas sociais na Constituição de 1988

Roberto Mercado Lebrão 361

Vinculação de recursos e desequilíbrios no financiamento da educação: potencialidades e limites da ação supletiva e redistributiva da união com o fim gradativo da DRU

Salomão Barros Ximenes 385

Direitos sociais e federalismo: a agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais

Ricardo Pires Calciolari 407

VI - DÍVIDA PÚBLICA E FEDERALISMO FISCAL

Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras

Rodrigo de Oliveira Faria 437

Dívida pública e federalismo

Jozélia Nogueira 461