

HISTÓRIA DO FEDERALISMO FISCAL NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS BRASILEIRAS

HISTORY OF FISCAL FEDERALISM IN THE BRAZILIAN REPUBLICAN CONSTITUTIONS

Dionizio Moreira Parcelli¹

RESUMO

A história do federalismo fiscal revela que o modelo de Estado copiado dos norte-americanos foi adaptado à realidade brasileira, que, logo nos primeiros anos de Federação, mostrou-se mais forte do que os arquétipos políticos abstratos, sobretudo nos primeiros governos militares, a partir dos quais a União viu-se cada vez mais propensa à centralização das atividades governamentais, bem como dos recursos arrecadados por meio de tributos, moldando, assim, um federalismo centrípeto conduzido e controlado pelo centro, tendência que se intensificou ao longo do século XX, embora tenha havido períodos de promessas de um pacto federativo mais equilibrado, que permitiriam, se fosse implementado, a participação efetiva dos entes subnacionais na condução das políticas públicas. Nesse contexto, o estudo da repartição das competências tributárias nas diversas Constituições que se sucederam durante o período republicano é um bom instrumento para, a partir do passado, repensar a construção dos passos do futuro, resgatando-se a ideia de um federalismo cooperativo, em que haja maior participação dos entes federados periféricos.

Palavras-Chave: História do federalismo fiscal. Constituições republicanas brasileiras. Federalismo centrípeto.

ABSTRACT

The history of fiscal federalism reveals that the copied state model of the Americans was adapted to the Brazilian reality, which, in the first years of Federation, proved to be stronger than the abstract political archetypes, especially in the first military governments, since which the Union increasingly adopted the centralization of government activities, as well as funds raised through taxes, shaping thus a centripetal federalism driven and controlled by the center, a trend that intensified during the twentieth century although there have been periods of promises of a more balanced federal pact which, if it were implemented, would have allowed the effective participation of subnational entities in the conduct of public poli-

1 Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo - UNIBRASIL de Curitiba/PR. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Londrina/PR. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar - Curitiba/PR. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2000). Atualmente é procurador da Fazenda Nacional - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Tem experiência na área de Direito Tributário, com ênfase em Direito Tributário Federal.

cy. In this context, the study of the allocation of tax powers in the various constitutions that followed during the republican period is a good instrument to rethink, from the past, the construction of the steps of the future, rescuing the idea of a cooperative federalism, with an effective participation of the peripheral federated entities.

Keywords: History of Fiscal Federalism. Brazilian Republican Constitutions. Centripetal Federalism.

INTRODUÇÃO

A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação surge a etimologia da palavra federal, a qual é proveniente de deriva de *foedus* (pacto, ajuste, convenção, tratado), e entra na composição de laços ou vínculos de amizade, *foedus amicitiae*, ou seja, é na associação das partes componentes que está a origem do Estado Federal (HORTA, 1996, v. 16, p. 7).

A ideia de pacto federativo, pelo menos no atual estágio do direito constitucional brasileiro, consubstancia-se na divisão e mesmo no compartilhamento de competências entre os entes que compõem a Federação por meio de uma descentralização político-administrativa a partir da qual as unidades constitutivas autônomas, também conhecidas como Estados-membros, exercem suas atribuições em caráter residual ou concorrentemente ao poder central.

No sistema tributário nacional da Constituição Federal de 1988, engendrado a partir da Assembleia Nacional Constituinte, há uma discriminação exaustiva da competência tributária da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, de tal modo que um não pode invadir a esfera do outro, pois o poder de tributar é delimitado e conferido diretamente pelo Texto Constitucional a cada um dos entes que integram a Federação.

Esse equilíbrio fiscal federativo nem sempre foi, e talvez ainda não seja, tão harmonioso, envolvendo vários conflitos entre os entes federados, ora notando-se uma tendência centrífuga, ora uma tendência centrípeta, isto é, em alguns períodos históricos identificava-se uma perspectiva de um federalismo menos centralizado, ao passo que em outros momentos acentua-se a centralização no poder central, o que, como será estudado, tem se constituído uma tendência no Estado brasileiro.

Dessa forma, o presente artigo tem o propósito de investigar, à luz da história do constitucionalismo republicano brasileiro, como se desenvolveu o federalismo fiscal nas diversas Constituições brasileiras, a partir de 1891, quando se instaurou no país o regime constitucional da República.

1 Período constitucional pré-republicano

A Constituição de 1824 foi outorgada sob a égide de um Estado imperial, unitário, concentrado nas mãos de Dom Pedro I. Embora o território brasileiro fosse dividido em Províncias, subdivisões político-geográficas subordinadas ao poder do Imperador, não havia quaisquer elementos que pudessem sugerir a implementação de um modelo de Estado federativo no Reino do Brasil.

A Carta Imperial foi inspirada na Constituição francesa de 1814, consagrando o modelo unitarista de Estado, mas, em contrapartida, dividiu o território nacional em vinte Províncias subordinadas ao poder central e dirigidas por presidentes indicados e nomeados pelo Imperador, que os poderia depor a qualquer instante, os quais também exerciam atribuições não apenas policiais, como também judiciais, pelo menos até 1870 (ZIMMERMANN, 1999, p. 292).

Nesse diapasão, a ausência de qualquer característica de um Estado federal em sentido estrito no período imperial afasta a possibilidade de qualquer temática relativa à divisão de competências tributárias entre os entes federados, pois sequer existia federação, à medida que tudo se resumia à centralização do poder nas mãos do Imperador brasileiro, que governava soberanamente um Estado unitário de dimensões continentais.

Nada obstante, impende ressaltar que, além do Partido Republicano, que pregava os ideários da Federação, o Ato Adicional de 12.8.1834 (Lei n. 16) abriu o processo de descentralização e conferiu, nos arts. 10 e 11, considerável soma de poderes às Assembleias Legislativas Provinciais, sem contar o Projeto de 1831 que também previa a instituição de uma monarquia federativa (MEIRA, 2011, v. 3, p. 257).

No que se refere à tributação, na Constituição de 1824 havia a previsão de três artigos (170 a 172) que dispunham sobre a Fazenda Nacional, em particular acerca das receitas e da despesa, além da iniciativa privativa da Câmara dos Deputados para iniciar o processo legislativo sobre impostos (art. 36, inciso I) – (BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil..., 2015).

A Constituição foi reformada pela Lei de 12 de agosto de 1834, que instituiu o Ato Adicional, dispondo sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, mas, por outro lado, vedando-lhes legislar sobre impostos de importação, período em que estavam em vigor vários tratados internacionais que dispunham sobre as relações comerciais e tributação de produtos entre o Brasil e outros países.

Criava-se uma ideia no setor do Ministério da Fazenda de que os

défices nas contas públicas do Brasil imperial haveriam de ser equilibrados a partir da tributação dos atos de importação, o que, em grande medida, foi obstado até 1844, quando então findou o tratado de importação entre o Império brasileiro e a Grã-Bretanha, este último o país que mais vendia produtos ao Brasil naquele momento histórico (ELLIS *et al*, 1995, p. 69).

É nesse contexto que sobreveio a tarifa Alves Branco, que recebeu o nome do Ministro da Fazenda à época, instituída pelo Decreto de 12 de agosto de 1844, e que passou a vigorar em novembro do mesmo ano, quando então as importações passaram a sofrer uma tributação que variava de 2% a 60%, embora a média geral percentual para a incidência da referida tarifa sobre a importação não passasse de 30%.

Quanto à Renda Geral, as contribuições incidiam sobre direitos de importação e de exportação, direitos sobre compra de embarcações estrangeiras, impostos sobre mineração do ouro, sisa² dos bens de raiz³, sobre imposto sobre lojas abertas, imposto sobre seges⁴, imposto sobre venda de embarcações nacionais, imposto do selo dos papéis, imposto sobre escravos⁵, décima urbana adicional, segunda décima de corporações de mão morta⁶ e dízima de chancelaria⁷ (ELLIS *et al*, 1995, p. 67-69).

2 Sisa dos bens de raiz: cobrava-se uma alíquota de 10% sobre a compra e venda, arrematações, trocas ou doações de bens de raiz (Alvará de 3 de junho de 1809). “A sisa, cujo regimento data de 1476, é um dos tributos portugueses mais antigos. É – explica o Visconde de Carnaxide – uma décima parte das compras, vendas e trocas. Segundo o regimento inicial, recebia-se de tudo quanto se vendesse ou trocasse, exceto pão cosido, ouro e prata, de que se pagavam dois soldos à libra. Incidia também sobre os arrendamentos a dinheiro. Era ainda um direito da alfândega, nos termos do capítulo 42, do foral de 15 de outubro de 1587” (SOUZA, v. 56, n. 1, p. 299-327, 1961).

3 Bens de raiz: bens que estão presos ao solo, como, por exemplo, os imóveis.

4 “Sege. (do *fr.* ‘siège’, ‘assento’). S. f. 1. Coche fora de uso, com duas rodas e um só assento, fechado com cortinas na parte dianteira. 2. P. ext. Qualquer carruagem” (HOLANDA FERREIRA, 1996, p. 1561). As seges eram veículos de rodas que se moviam por meio de tração animal. Imposto sobre seges, carruagens e carrinhos, que ficavam sujeitos ao mesmo imposto ou por um cavalo ou besta (Alvará de 20 de outubro de 1812).

5 Meia sisa, que se deveria pagar na venda dos escravos ladinos (escravo que já possuía alguma instrução), conforme Alvará de 3 de junho de 1809.

6 Corporação de Mão Morta: Instituição Beneficente. Corporações de Mão Morta são Instituições de caráter permanente, com fim religioso, de beneficência, de caridade, tais como irmandades, confrarias, igrejas, mosteiros, capelas, asilos e outros semelhantes. Em tais entidades, por seu caráter perpétuo, os bens não podiam mudar de mãos, e, por isso, constituíam riqueza morta (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2015). A segunda décima era um tributo que incidia, portanto, sobre essas corporações (a respeito, Lei n° 60, de 20 de outubro de 1838).

7 Inicialmente era uma pena que se impunha àquele que fazia má demanda (perdia), revertendo a respectiva receita para o fisco. Eram 10% sobre o valor da causa, conforme antigo alvará, datado de 25 de setembro de 1655. Mais tarde, essa penalidade foi substituída por um

As despesas do governo imperial aumentavam e as condições financeiras exigiam novos e maiores aportes de receitas, pelo que a elevação do imposto de importação, por meio das alfândegas, mostrou-se a medida mais fácil de alterar-se e de promover-se, mas não foi a única: em 1836, a Regência foi compelida a recorrer ao imposto de exportação; o imposto territorial, por sua vez, era não só difícil de receber como também bastante impopular, circunstância que levou o governo monárquico, a partir de 1857, a recorrer a impostos adicionais, como, por exemplo, a tarifa Silva Ferraz⁸, introduzida em 1860 (LIMA, 1986, p. 174-175).

A história da tributação durante o período imperial testemunhou uma série de tentativas de criação do imposto de renda, por meio de algumas experiências fiscais que se aproximavam do modelo pensado em 1922, quando o imposto foi efetivamente instituído: em 1843, foram instituídos impostos sobre rendimentos (impostos sobre subsídios, vencimentos e dividendos; estes só atingiam as pessoas que recebessem vencimentos dos cofres públicos); em 1867, durante a Guerra do Paraguai, instituiu-se o imposto pessoal – cobrado de cada nacional residente no Império e que tivesse por sua conta casa de habitação arrendada ou própria, ainda que nela não morasse. Entretanto, estes impostos foram logo suprimidos em função da sua impopularidade (BALTHAZAR, 2005, p. 113).

Em meados do século XIX e nas décadas seguintes, os regimes monárquicos encontravam-se abalados, sobretudo pelas transformações sociais e econômicas pelas quais o mundo passava, e, no caso brasileiro, os fatores que determinaram a proclamação da República foram vários, entre eles a constituição etnográfica, a transição para um regime de trabalho agrícola e industrial de tipo europeu, as relações entre as nações americanas, a propaganda em prol da República em livros e jornais, a corrupção política e a deficiente administração do Império (COSTA, 1999, p. 388-389).

Entre todos esses fatores, pode-se dizer que a implementação do regime republicano no Brasil foi fruto de uma decisiva aliança entre a imprensa e os setores militares, elo que teve influência decisiva na opinião pública, aparecendo como um poderoso fator de propaganda republicana e de capitulação da monarquia, o que desencadeou a solução para a crise institucional que se instalava no país no final do século XIX:

imposto de 2% (Lei n° 98, de 31 de outubro de 1835) (SOUZA, 1999, p. 41).

8 Ângelo Muniz da Silva Ferraz foi Ministro da Fazenda no Brasil Imperial, o qual foi o mentor da criação da tarifa Silva Ferraz, instituída pelo Decreto n° 2684, de 3 de novembro de 1860, e que visava implementar uma reforma aduaneira que beneficiasse a indústria brasileira da época.

Eis aí as doutrinas que se pregavam na imprensa, no intuito de tornar efetivos novos princípios da jurisprudência militar. É fácil compreender-se que essa campanha diária e feita com a eloquência e o talento que dá a paixão de uma resistência contra a atividade violenta e pessoal de um governo, havia de refletir-se profundamente no Exército, exacerbando suas paixões, animando as tendências de vinditas e excitando as deliberações de revolta. (...) Levado o Exército por este novo horizonte de independência e autonomia, por aqueles que na imprensa defendiam os seus direitos, chegaria inevitavelmente à situação da revolta contra a autoridade, desde que no seu terreno legal eram por ela usurpadas e negadas suas garantias e a própria defesa de seus direitos (FREIRE, 1983, p. 319).

Nesse cenário favorável, com a apresentação perante a Câmara dos Deputados do projeto federativo por Joaquim Nabuco, em 1885, e com a adesão de figuras notáveis, como Ruy Barbosa, que defenderam o federalismo no palco político nacional daquela época, é que emerge a Federação no Estado brasileiro, a qual se implementa efetivamente com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, pelo qual foi proclamada a República dos Estados Unidos do Brasil.

2 Brasil republicano (1891-1988): a questão do federalismo fiscal

Com a República, surge pela primeira vez no cenário brasileiro, influenciada fortemente pelas doutrinas norte-americanas, a figura do Federalismo e, com ele, instala-se um regime de repartição de competências em matéria tributária entre a União e os Estados-membros, ideia essa que já era reproduzida nos artigos do *Federalista*, de Hamilton, Madison e Jay:

Ainda que eu esteja muito longe de acreditar que o poder concedido à União venha a ser perigoso aos Estados, influenciando sobre as suas operações em matéria de impostos, porque estou certo de que a opinião pública, o receio de atrair-se o ressentimento dos ditos Estados, a convicção da utilidade e mesmo necessidade das administrações locais para objetos de interesse local não de opor obstáculo suficiente a esse abuso; quero, contudo, admitir em toda a sua força o argumento daqueles que querem dar aos Estados particulares uma autoridade independente e irresistível

para levantar as rendas de que precisam; e, admitindo-o, afirmo que, ainda assim, à exceção dos direitos sobre importações e exportações, os Estados ficarão conservando, pelo plano da Convenção, esta autoridade em toda a sua integridade e plenitude; e que qualquer tentativa do governo nacional para restringir-lhe o exercício seria uma usurpação violenta, para que nenhum artigo da Constituição pode dar pretexto (HAMILTON, 2003, p. 193).

Enquanto a federação americana foi criada por um processo lento e demorado, em que os Estados independentes, com características homogêneas étnico-culturais, formaram um Estado federativo, no caso do Brasil, por sua vez, tratava-se de um Estado unitário descentralizado em decorrência de sua própria extensão territorial, o que propiciava profundas diferenças regionais e culturais (FERRERI, 1995, p. 27).

A federação brasileira foi estabelecida em face de um movimento de centrifugismo, enquanto, nos Estados Unidos da América do Norte, seguiu um movimento de centripetismo, em que cada sociedade figurava como uma nação independente e soberana, pelo preferiram todas a fusão numa só personalidade, alienando sua soberania nas mãos de um Governo politicamente centralizado, tendo em vista os interesses superiores da coletividade (RUSSOMANO, 1965, p. 45).

O federalismo brasileiro teve como inspiração o norte-americano, mas, ao longo da Velha República, ele seria marcado pelas disputas entre as oligarquias locais e a predominância da “República do café-com-leite” articulada pelos dois grandes Estados, São Paulo e Minas Gerais, além de uma terceira força, coordenada pelo Rio Grande do Sul, contexto em que somente os grandes Estados estavam ao abrigo da ajuda federal direta, impondo seus interesses na formulação da política econômica, ao passo que os pequenos Estados obedeciam porque eram pobres e continuavam pobres porque não participavam dos estímulos comandados pela União, circunstância que permitiu que a *política dos governadores* evoluísse para a supremacia do presidente da República, numa tendência que o presidencialismo favorecia (FAORO, 2000, p. 185).

Um exemplo notório dessa política dos governadores foi a gestão do Presidente Campos Salles (1898-1902), que se notabilizava por uma atmosfera política impermeável ao *demos*, em que as formas de convivência entre os diferentes segmentos da *polis* estavam definidas e onde eram previsíveis os critérios de seu acesso ao governo (LESSA, 1988, p. 93), o qual enxergava a autonomia dos Estados apenas como um meio ou um instrumento para

garantir a autonomia do Executivo federal.

A adesão dos chefes estaduais era dependente do pagamento de vantagens a partir de uma definição de uma distribuição do poder federal que fosse capaz de contemplar o apetite das oligarquias, de acordo com o peso político, do que resultou uma ordem fraturada (LESSA, 1988, p. 146), em que os cargos ou verbas federais puderam servir como recursos necessários para a domesticação dos conflitos locais (LESSA, 1988, p. 154).

No período Campos Salles a tributação que incidiu sobre o *demos* (povo) elevou-se, principalmente com a criação de impostos da União que recaíam sobre produtos farmacêuticos, perfumaria, vela, calçados, vinagre, tecidos, chapéus, bengalas, entre outros, tudo com a finalidade de garantir os interesses da União contra a absorção de alguns impostos pelos Estados-membros (LESSA, 1988, p. 104).

Ou seja, essa lógica instalada nos governos da República Velha foi marcada pela forte presença das oligarquias locais, sobretudo de Minas Gerais e São Paulo, e também por um modelo republicano que, na prática, não privilegiava o povo, além de notoriamente instaurar uma verdadeira hierarquia entre as unidades da federação, com inegável predileção por apenas dois Estados em detrimento dos demais.

É lícito afirmar que a Carta de 1891 ruiu desastrosamente em face das diversas oligarquias nacionais existentes, situação que se estende ao longo de toda a República Velha, em que grassa o simples controle oligárquico, o afastamento da participação popular, a debilidade da autonomia municipal, a realização de uma espécie de *recentralização* do poder político nas capitais dos grandes Estados da Federação e a autoritária irresponsabilidade interventora do Presidente da República, consolidando-se, de fato, apenas uma redistribuição do poder estatal por grupos familiares e áulicos de oligarquias estaduais (ZIMMERMANN, 1999, p. 307).

A realidade federativa que emergiu a partir da Constituição republicana de 1891 foi, portanto, marcada por essa concentração de recursos financeiros nas mãos de poucas unidades da Federação, situação em que os recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, revelando que a federação brasileira nasceu sob a égide da reunião dos recursos federais destinados a poucos estados, de modo que escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada (SOUZA, 2005, nº 24, p. 105-121).

O artigo 7º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 previa a competência exclusiva da União para decretar impostos sobre a importação de procedência estrangeira e taxas de selos e de correios e telégrafos, enquanto aos Estados, no artigo 9º, reservava a com-

petência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões, além da instituição de taxas e contribuições afetas a atividades ou serviços por eles desempenhados (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891..., 2015).

Não se deve deixar de mencionar que, por meio do artigo 31 da Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922, foi pela primeira vez introduzido o imposto de renda no Brasil, que já dividia em quatro categorias os rendimentos sujeitos ao novo (velho) tributo: 1º comércio e qualquer exploração industrial, inclusive agrícola; 2º capitais e valores mobiliários; 3º ordenados públicos e particulares, subsídios, emolumentos, gratificações, bonificações, pensões e remunerações sobre qualquer título e forma contratual; 4º exercício de profissões não comerciais e não compreendidas em categoria anterior (FERREIRA, 1986, p. 75).

Esse isolamento federativo foi interrompido em 1930, com o golpe de Vargas, que perdoou as dívidas dos estados com a União, inclusive a maior de todas, a de São Paulo, bem como aprovou uma reforma eleitoral, que, entre outras medidas, aumentou a representação política das unidades federativas menos populosas na Câmara dos Deputados, visando contrabalançar o poder de alguns poucos estados, com o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registravam grandes diferenças econômicas (SOUZA, 2005, nº 24, p. 105-121).

No Texto Constitucional de 1934, em seu art. 1.º, manteve-se a República Federativa, disciplinando a competência privativa da União nos arts. 5.º e 6.º. A competência dos Estados-membros estava enumerada nos arts. 7.º e 8.º. Este regime constitucional teve curta duração, pelo que se tornou impossível uma previsão sobre as possibilidades do ordenamento básico para reestruturação dessa nova fase do federalismo (BARACHO, 2011, v. 3, p. 91).

A Carta de 1934 abandona o federalismo dual e implanta o modelo cooperativo, e, extremamente comprometida com as forças político-ideológicas da época, procura conciliar federalismo e unitarismo. A esfera de competências da União é ampliada com instrumentos intervencionistas; a competência dos Estados é restringida, devido à transferência para a União do poder de legislar sobre direito adjetivo (além do direito substantivo que já lhe cabia), e os Municípios passam a ter capacidade fiscal (RANIERI, 1994, v. 9, p. 87).

Com a centralização do poder no órgão central, a Constituição de

1934 permitiu que o produto da arrecadação dos tributos se concentrasse cada vez mais nos cofres da União, um fenômeno que há muito tem caracterizado o federalismo tributário no Brasil, e que, na época, demarcava a questão tributária na Federação, concentrando o ente central a arrecadação do imposto de renda, dos produtos industrializados – o país vivia um processo de industrialização crescente – e da tributação dos valores mobiliários e a contribuição parafiscal, além de controlar a repartição dos encargos e respectivas despesas entre as diferentes esferas de governo e administração, ao passo que a riqueza fundiária e imobiliária, que era tributada pelos entes locais – Estados e Municípios – apequenou-se diante do vulto dos valores mobiliários e monetários que constituíram a base de imposição fiscal dos governos nacionais (BORJA, 2011, v. 3., p. 37).

A década de 1930 foi marcada pela exasperação no contexto social das ideologias comunistas, o que motivou o Presidente Getúlio Vargas, eleito apenas para o período de quatro anos, a dissolver a Câmara e o Senado, a instituir a ditadura e a centralizar todo o poder no Executivo, promulgando, de forma a ratificar formalmente seus atos, a Carta Constitucional de 1937, em que não apenas a democracia foi descartada, como também o federalismo, por meio da absorção, pelo Poder Executivo da União, da autonomia anteriormente outorgada aos Estados, com medidas como a supressão da destinação de parte da receita tributária federal ao Nordeste e a concentração do produto da arrecadação do imposto residual ao erário da União (GOUVEIA, 2008, v. 22, p. 293).

O que se sucedeu com o Estado Novo foi a instituição de um federalismo nominal, em que se verificou um intenso processo de desconstitucionalização, com a lei ordinária substituindo a estrutura federal nominal pela estrutura legal do Estado unitário, realidade na qual a rigidez da Constituição passou a curvar-se ao voluntarismo dos Decretos-leis, flexibilizada que estava pela vontade legislativa monopolizada pela figura do Presidente da República (HORTA, 1964, p. 204).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, que adotou o modelo federativo (art. 3º), previa, como corolário da forte centralização do Poder Executivo Federal, a possibilidade de o Presidente da República editar decretos-lei em matéria de impostos (art. 13, alínea d), bem como atribuía à União o poder de decretar impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; de consumo de quaisquer mercadorias; de renda e proventos de qualquer natureza; de transferência de fundos para o exterior; sobre atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e instrumentos ou contratos regulados por lei federal; e, nos Territórios, os que a Constituição atribui aos Estados; além de cobrar taxas telegráficas,

postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação (art. 20, incisos I e II) – (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937..., 2015).

Aos Estados-membros, a Constituição de 1937 reservava a competência de decretar impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana; transmissão de propriedade causa mortis; transmissão de propriedade imóvel *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definida em lei estadual; exportação de mercadoria de sua produção até o máximo de dez por cento *ad valorem*, vedados qualquer adicionais; indústrias e profissões; atos emanados do seu governo e negócios da sua economia, ou regulados por lei estadual; além de cobrar taxas de serviços estaduais (art. 23), podendo ainda criar outros impostos, desde que não invadissem a esfera da competência tributária da União, cujo poder de tributar prevalecia em caso de concorrência competencial (art. 24) – (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937..., 2015).

Aos Municípios pertencia, basicamente, o poder de decretar os seguintes impostos: o imposto de licença; o imposto predial e o territorial urbano; os impostos sobre diversões públicas; as taxas sobre serviços municipais (art. 28) - (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937..., 2015).

Na Constituição de 1937, os estados perderam a competência privativa para tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão e aos municípios foi retirada a competência para tributar a renda das propriedades rurais, mas, por outro lado, o campo residual passou a pertencer somente aos estados, sem qualquer repartição da arrecadação; em 1940, a Lei Constitucional nº 3 vedou aos estados o lançamento de tributos sobre o carvão mineral nacional e sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e a Lei Constitucional nº 4 incluiu na competência privativa da União o imposto único sobre a produção, o comércio, a distribuição, o consumo, a importação e a exportação de carvão mineral e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem, ou seja, o imposto de vendas e consignações tornou-se rapidamente a principal fonte de receita estadual correspondendo, no início da década de 40, a cerca de 45% da receita tributária dos estados, enquanto a participação do imposto de exportação caía para pouco mais que 10%, inferior às dos impostos de transmissão *inter vivos* e de indústrias e profissões (VARSANO, 1998, p. 4).

Para Marta Arretche (2005, nº 24, p. 69-85), após ser derrotado na Assembleia Nacional Constituinte de 1934, Getúlio Vargas instituiu em 1937 um Conselho Supremo que garantia à União a coordenação da política econômica e tributária nacional, o que, juntamente com as decisões da Constituição de 1934, implicou a federalização da autoridade para legislar sobre os impostos dos governos subnacionais.

Todavia, a derrota da aliança entre o nazismo e o fascismo na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fez emergir pressões no seio da sociedade brasileira, que almejava a concretização das liberdades democráticas, o que resultou num clima hostil ao regime ditatorial então vigente, à medida que era senso comum que não seria concebível a permanência de um *establishment* similar àquele que os Aliados ajudaram a destruir na Europa (ZIMMERMANN, 199, p. 320), daí emergindo as vicissitudes históricas que iriam culminar com a promulgação da Carta democrática de 1946.

Com a Constituição de 1946, adverte D'Ávila, os Estados recuperaram parte de sua "autonomia" política, mas o Brasil estava distante de um modelo federalista nos moldes norte-americanos; o sistema federativo proposto havia criado um enorme vácuo entre as competências constitucionais reservadas aos Estados e sua independência financeira, de modo que as unidades federativas continuavam amarradas ao governo federal por um estratégia engenhoso (a ordem econômica) e, por meio da legislação tributária e fiscal, dos monopólios estatais e dos vários mecanismos intervencionistas na economia, os estados continuavam dependentes da União (D'ÁVILA, 1995, p. 62).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 conferia à União o poder de decretar impostos sobre importação de mercadorias de procedência estrangeira; consumo de mercadorias; produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; renda e proventos de qualquer natureza; transferência de fundos para o exterior; negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal e sobre a propriedade territorial rural (art. 15), além dos impostos de competência dos Estados sobre fatos geradores ocorridos em Territórios (art. 16) – (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946..., 2015).

Aos Estados-membros cabia os impostos sobre Transmissão de propriedade *causa mortis*; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; exportação de merca-

dorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de 5% (cinco por cento) ad valorem, vedados quaisquer adicionais; os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia (art. 19) - (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946..., 2015).

Por sua vez, aos Municípios couberam os impostos sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; sobre propriedade territorial urbana; sobre propriedade predial; sobre licenças; sobre indústrias e profissões; sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (art. 29) - (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946..., 2015).

A Constituição de 1946 ainda previu expressamente a competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios para cobrança de contribuição de melhoria, quando se verificasse valorização do imóvel, em consequência de obras públicas; taxas e quaisquer outras rendas que pudessem provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços (art. 30) - (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946..., 2015).

Por fim, vale lembrar que, consolidado o regime de separação de fontes tributárias, uma das principais inovações da Constituição de 1946 foi a adoção de um sistema de transferências fiscais, pelo qual um nível de governo estaria constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas a outro (ARRETCHE, 2005, n° 24, p. 69-85).

O golpe de 1964 mergulhou o Brasil no turbilhão dos regimes autoritários que passaram a imperar na América Latina a partir da década de 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946, de modo que a Constituição do regime militar só sobreveio em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada; nesse ambiente autoritário, as Constituições de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições, o que não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais (SOUZA, 2005, n° 24, p. 105-121).

O modelo unionista implantado pelo regime militar visava, basicamente, centralizar ao máximo o poder político e as decisões econômicas nas mãos do Governo Federal, sobretudo porque o objetivo do regime militar instaurado a partir de 1964 era eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período 45/64, à medida que a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável e repudiado pelo governo autoritário (ABRUCIO, 1994, n° 33, p. 165-190).

Um dos objetivos centrais do “federalismo de integração” implantado pelos “revolucionários de 1964” era esvaziar o poderio dos governadores a fim de que não pudessem colocar os recursos das administrações estaduais a serviço de movimentos ou organizações sociais que desafiassem as orientações do governo central da União (SALLUM JR, 1996, v. 8, nº 2, p. 27-52).

Com maioria no Congresso, o governo aprovou a Constituição de 1967, que institucionalizou o regime militar. Como característica principal, centralizou os poderes na União, notadamente no Executivo, em detrimento dos demais Poderes do Estado e das outras unidades federadas, descaracterizando a democracia e o Estado federal. O aspecto positivo foi a manutenção do sistema tributário nacional constituído sobre pilares federativos (GOUVEIA, 2008, v. 22, p. 293).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 trouxe consigo o sistema tributário nacional, e a Carta estatua, em seu art. 19, que competia à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar os impostos previstos na própria Constituição; as taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; e também a contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015), repetindo, nalguns aspectos, a diretriz da Constituição de 1946.

Previu a Carta de 1967 que somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, podia instituir empréstimo compulsório e que competiam ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e Municípios; e à União, nos Territórios Federais, os impostos atribuídos aos Estados e, se o Território não for dividido em Município, os impostos municipais, além de determinar que apenas a lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, dispendo sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regularia as limitações constitucionais do poder tributário (art. 19, §§ 4º e 5º) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

A Constituição de 1967 também estabeleceu a competência residual da União em matéria de impostos, atribuindo-lhe também o poder de decretar impostos sobre: importação de produtos estrangeiros; exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados; propriedade territorial rural; rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos; produtos industrializados;

operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal; produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País (art. 22), além de impostos extraordinários (art. 23), empréstimos compulsórios (art. 19, §4º) e contribuições de intervenção no domínio econômico (art. 157, § 9º) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

O exercício da competência tributária sofreu uma série de vedações, entre elas: a proibição de a União instituir tributo que não fosse uniforme em todo o território nacional, que importasse distinção ou preferência em relação a determinado Estado ou Município; a vedação à União de tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e Municípios em níveis superiores aos que fossem fixados para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes; aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, era proibido estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou do seu destino (art. 21) – BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

Outras importantes limitações ao poder de tributar foram estabelecidas: proibição de instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabelecesse, ressalvados os casos previstos na Constituição; vedação de estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceto o pedágio para atender ao custo de vias de transporte; proibição de um ente criar imposto sobre o patrimônio, a renda ou os serviços de outro ente federativo; vedação de tributar, por meio de impostos, templos de qualquer culto; proibição de criar imposto sobre o patrimônio, a renda ou os serviços de partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos que fossem fixados em lei; proibição de tributar, também por meio de imposto, o livro, os jornais e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão (art. 20) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

Ainda se destacava a possibilidade de a União, mediante lei complementar, atendendo relevante interesse social ou econômico nacional, conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais (art. 20, § 2º) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

A competência tributária dos Estados e do Distrito Federal cingiu-se, em razão da centralização do regime militar, à decretação de impos-

tos sobre a transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis; e as operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes (art. 24) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

Aos Municípios restou a competência tributária que lhe conferia o poder de decretar impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre serviços de qualquer natureza que não estivessem compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, desde que definidos em lei complementar (art. 25) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967..., 2015).

Apesar da forte centralização dos recursos financeiros na figura da União, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – (SOUZA, 2005, nº 24, p. 105-121).

Pode-se assim dizer que esses foram os principais aspectos que caracterizaram o sistema tributário nacional da Constituição de 1967.

Com o advento da Emenda Constitucional de 1969, estabeleceu-se uma nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre os Estados-membros, que se revelou de diversas maneiras, entre as quais, uma maior amplitude de competências e atribuições legislativas da União, que também detinha superioridade financeira, além de ser atribuída competência a um órgão federal (STF) para solucionar os conflitos entre a União e os Estados-membros, além do instituto da intervenção federal, que sacralizava a fiscalização do ente central sobre os subnacionais, concedendo à União uma preeminência indiscutível no regime de relações entre o poder federal e os poderes estaduais (FERRERI, 1995, p. 32).

A Emenda Constitucional 1/69 acentua a tendência autoritária centralizadora do Texto anterior e aumenta a competência da União, reduzindo a dos Estados e recrudescendo a ingerência central na organização político constitucional dos Estados-membros; à União é atribuída competência absoluta em matéria econômico-financeira, além de ampliar as hipóteses de intervenção federal nos Estados por razões de segurança nacional ou econômico-financeiras, arranjo político que ficou conhecido como “federalismo de integração” (RANIERI, 1994, v. 9, p. 87).

Embora mantivesse basicamente o sistema tributário nacional da Constituição de 1967, houve a introdução de alguns dispositivos que estabe-

leceram expressamente a competência da União para cobrar contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse da previdência social ou de categorias profissionais (art. 21, §2º) – (BRASIL, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969..., 2015).

Essas sucessivas alterações do Texto Constitucional moldou o cenário que emergiria na Assembleia Constituinte instalada em 1986, ocasião em que, influenciada pelas reivindicações democráticas que ecoavam na sociedade brasileira a partir da metade da década de 1980, intentou-se um novo pacto federativo, descentralizando-se o poder e distribuindo-o entre os entes subnacionais.

Todavia, como será comentado adiante, essa tentativa restou frustrada, pois, ao longo da vigência da Constituição de 1988, a União novamente engendrou mecanismos tributários que realocaram a concentração dos recursos fiscais no órgão central, outra vez desfigurando o pacto federativo.

3 A distribuição das competências tributárias: o federalismo fiscal na Constituição de 1988

A partir das eleições e da posse dos governadores eleitos em 1982 o cenário político mudou, não apenas em função da mencionada duplicidade das fontes de legitimidade, e não somente porque os governadores que passaram a exercer o poder em virtude do voto popular apropriaram-se de recursos políticos importantes, com os quais ganharam melhores condições de luta em face da União, mas a dinâmica política se alterou principalmente porque, em meio à crise econômica, executivo federal e governos de estado passaram a constituir-se em polos opostos também no que se refere à política monetária e fiscal (SALLUM JR., 1996, v. 8, nº 2, p. 27-52).

O sistema tributário engendrado pela Constituição de 1988, ao contrário do originado pela reforma da década de 1960, elaborado por uma equipe técnica em gabinetes, foi fruto de um processo participativo em que os principais atores eram políticos (VARSANO, 1998, p. 12).

Por outro lado, sem dúvida a grande inovação da Constituição de 1988, em termos de pacto federativo, foi a inclusão dos Municípios como entes que passaram a integrar a federação, surgindo no Brasil um sistema distinto que elevou o ente municipal à categoria de entidade autônoma, isto é, entidade de organização e governo próprios e competências exclusivas (SILVA, 2011, p. 640).

Nesse contexto, a análise das competências tributárias, a partir da Constituição de 1988, tem de ser feita levando-se em consideração o novo

status alcançado pelos Municípios, que então passaram a ter capacidade de autogoverno, de auto-organização, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração (SILVA, 2011, p. 641).

Deveras, a inclusão do Município como ente da Federação causou um impacto na estrutura do federalismo fiscal brasileiro, na medida em que foram reconhecidos como membros da federação, em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo, tendo como principais consequências desse fenômeno o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados (REZENDE, 1995, v. 15, nº 3, 1995).

Entretanto, nem todos comungam a perspectiva desse “desequilíbrio” provocado pela “força tradicional dos Municípios”, na medida em que vislumbram justamente o contrário na realidade federativa brasileira, na qual a União apareceria como ente predominante, centralizando os recursos, sem promover uma distribuição equilibrada entre os outros entes federados, pois a inexistência de critérios equitativos na distribuição de recursos provoca desequilíbrio entre os centros federativos de poder, de modo que as limitações ao poder de tributar não devem tornar exangues as fontes dos Municípios e Estados, nem deve haver a instituição de mecanismos de imunidades de tal ordem que atinjam somente as esferas menores da federação (OLIVEIRA, 2005, v. 61, p. 179).

Independente das percepções sobre o pacto fiscal federativo implantado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o fato é que as competências tributárias ou o poder de tributar estabelecido na Carta Magna, bem como a repartição de receitas tributárias da União destinada aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, têm o condão de assegurar que tais entes possam cumprir as atribuições e deveres constitucionalmente fixados pelo Constituinte a cada um dos entes federados, especialmente na execução de políticas públicas.

Daí exsurge a ideia segundo a qual seria inconstitucional eventual emenda à Constituição que pretendesse modificar a estrutura das competências tributárias consignadas no Texto Constitucional, pois ao poder de tributar de cada ente federado corresponde (ou deveria corresponder) à amplitude dos deveres fixados constitucionalmente, de modo que uma pretensa reforma afrontaria o próprio princípio federativo e violaria, por consequência, uma cláusula pétrea, à medida que tenderia a abolir a Federação conforme estabelecida pelo constituinte originário de 1988, para criar outro modelo que, se não se traduz em um estado unitário, se afasta da ideia federativa consagrada historicamente em 05 de outubro de 1988

(RIBEIRO, 2000, nº 222, p. 87-96).

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 delimitou as competências tributárias da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, dando concretude ao denominado pacto federativo por meio do sistema tributário nacional (arts. 145-162).

A Constituição de 1988 instituiu vários princípios tributários, tais como o da legalidade, isonomia, anterioridade anual e nonagesimal, proibição de confisco (art. 150, incisos I, II, III, IV), bem como a proibição de os entes federados instituírem impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; templos de qualquer culto; patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão e, mais recentemente, sobre fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser (art. 150, VI) – (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

À União foi atribuída a competência para instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar (art. 153), além de taxas e contribuição de melhoria (art. 145) e também empréstimo compulsório (art. 148), contribuições sociais (arts. 149 e 195), de intervenção no domínio econômico (art. 149) e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149), lembrando ainda dos impostos extraordinários e dos impostos residuais (art. 154) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

Aos Estados-membros e ao Distrito Federal (registrando-se que o DF cumula a competência tributária dos Estados e dos Municípios) competiu instituir de impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores (art. 155) e aos Municípios (e também ao Distrito Federal) instituir impostos sobre propriedade pre-

dial e territorial urbana; transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (art. 156) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

Houve também a previsão da repartição das receitas tributárias, em que a União e os Estados-membros repassam parcela da arrecadação de impostos ao Município, de modo que pertencem aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; e vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I (art. 157) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

Aos Municípios foi destinado o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (art. 158) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

A União ainda entrega, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Parti-

cipação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007); e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (art. 159, inciso I) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

Além disso, deve entregar, do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo (art. 159, II e III) - (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..., 2015).

Tal como em relação às transferências constitucionais, a trajetória das vinculações constitucionais de gasto do regime militar para a Constituição de 1988 sugere um paralelo entre regime político e centralização-descentralização fiscal, todavia esse paralelo não se estende ao período democrático, posterior a 1988, porquanto a União não apenas passou a reter parte das transferências constitucionais como também ampliou progressivamente a regulamentação das decisões de gasto dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2005, nº 24, p. 69-85).

Esse é o panorama geral em matéria de competência tributária, pelo que se nota uma indisfarçável preponderância por parte da União, que agrega em torno de si a maioria dos tributos e, dessa maneira, concentra em si a maior parte do produto da arrecadação no Estado brasileiro.

Poder-se-ia contrapor que as disposições concernentes à repartição das receitas tributárias neutralizariam a predominância do ente federal em matéria de tributação. Entretanto, o desequilíbrio inicial provocado pela Constituição de 1988, que descentralizou e, em contrapartida, aumentou as incumbências do órgão central, acarretou novamente a progressiva concentração da arrecadação na figura da União, que passou a criar e a majorar tributos não partilháveis com Estados e Municípios, impelida por suas crescentes dificuldades fiscais (PALOS E CRUVINEL, 2011).

Esse cenário criou verdadeiro óbice à efetivação de um federalismo realmente cooperativo, descentralizado, horizontal, a ponto de o governo federal, aparentemente de modo deliberado, conferir incentivos ao setor produtivo com tributos partilhados, como o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou de implantar a incidência de um tributo não com-

partilhado e, concomitantemente, reduzir a incidência de um tributo compartilhado, incidente sobre o mesmo fato gerador (PALOS E CRUVINEL, 2011).

Dessa forma, a redistribuição financeira implantada a partir da Constituição de 1988 não trouxe consigo uma equilibrada distribuição dos encargos, tendo sido mantido na esfera de competências da União grande parte das atividades governamentais (ABRUCIO, 1994, n° 33, p. 165-190), mesmo tendo, num primeiro momento, perdido recursos tributários, lógica que, como ressaltado anteriormente, inverteu-se no curso da vigência da Carta de 1988, durante o qual houve um aumento da arrecadação dos tributos federais não compartilhados pela União com os demais entes federativos.

Todos esses fatores contribuíram para a desconstrução da ideia federativa originária, em que se vislumbrava a descentralização efetiva do modelo de Federação brasileira, principalmente no que diz respeito à tributação e à partilha dos recursos arrecadados pelos entes federados, com a cooperação da União e maior participação das unidades subnacionais na conjuntura do poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro nem sempre adotou o regime federativo, já que na época do Império tratava-se de um Estado unitário, controlado pelo monarca que herdou de seus antepassados portugueses a Coroa do Império do Brasil.

A partir da queda do Império e a ascensão do regime republicano, em 1889, o Brasil organiza-se em República Federativa, composta inicialmente por províncias e, mais tarde, por Estados-membros, estrutura política que, ao longo do século XX, permaneceu praticamente inalterada, oscilando apenas entre fases mais centralizadoras e períodos menos unionistas.

O fato é que no federalismo brasileiro, inspirado no norte-americano, houve, desde o surgimento da estrutura federativa, sempre uma tendência em centralizar as atividades governamentais e os recursos tributários no poder central, frustrando a ideia de um federalismo cooperativo no sentido mais rigoroso da palavra.

Desde a década de 1930, notou-se uma intensa concentração das competências tributárias nas mãos do órgão central, apesar de excepcionada por períodos em que se buscava um pacto federativo mais harmônico, como intentado na Constituição de 1946 e na Carta de 1988.

A União assumiu várias incumbências institucionais na Carta de 1988, sem a correspondente contrapartida de competências tributárias que lhe possibilitariam dar conta dessas atribuições, o que acabou por ensejar a criação de instrumentos de tributação que permitiam ao poder central arrecadar recursos sem a necessidade de partilhá-los com os entes subnacionais.

Essas vicissitudes do federalismo brasileiro, que sempre repete a lógica da centralização dos recursos e exclui os poderes estaduais e regionais da participação efetiva no orçamento público brasileiro, tem se constituído em obstáculo à concretização de um federalismo verdadeiramente cooperativo, fator que impede o desenvolvimento autônomo das economias locais, as quais ainda dependem do aval central para implementação de políticas públicas que favoreçam a população diretamente interessada.

Nesse contexto, dada a peculiaridade do federalismo brasileiro, a discussão sobre a reforma tributária que venha efetivamente partilhar o “bolo” da arrecadação ou até mesmo o debate sobre a mudança de pontos da Constituição atual entram na ordem do dia, principalmente pela necessidade que tem o país de se desvincular dos ranços políticos que travam e obstam a realização de um pacto federativo marcado pela cooperação dos entes federados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. *Lua Nova*, n.33, São Paulo, p. 165-190, ago. 1994.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 69-85, jun. 2005.
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *História do tributo no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. *Revista dos Tribunais*, Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, v. 3, p. 91, mai/2011.
- BORJA, Célio. Federalismo brasileiro. *Revista dos Tribunais*, Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, v. 3, p. 37, mai/2011.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 02/06/2015.

- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao091.htm>. Acesso em: 02/06/2015.
- _____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao037.htm>. Acesso em: 15/06/2015.
- _____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao046.htm>. Acesso em: 15/06/2015.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao067.htm>. Acesso em 15/06/2015.
- _____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16/10/2015.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17/06/2015.
- _____. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 1.225, de 20 de agosto de 1864*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1225-20-agosto-1864-554707-norma-pl.html>>. Acesso em: 22/10/2015.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999.
- D'ÁVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ELLIS, Myrian Ellis et al. *Brasil monárquico: declínio e queda do império*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 2, 10. ed., São Paulo: Publifolha, 2000.
- FERREIRA, Benedito. *Legislação tributária: a história da tributação no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1986.
- FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- FREIRE, Felisbelo de Oliveira. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.
- GOUVEIA, Carlos Marcelo. Notas sobre a história do federalismo. *Revista do*

- Instituto dos Advogados de São Paulo*, v. 22, p. 293, jul/2008.
- HAMILTON, Alexander. *O Federalista*. Hamilton, Madison e Jay. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da Federação brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 16, p. 7, jul/1996.
- _____. *A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: s. n., 1964.
- LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- LIMA, Oliveira. *O império brasileiro (1822-1889)*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. *Revista dos Tribunais*, Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, v. 3, p. 257, mai/2011.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo fiscal e pacto federativo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 61, p. 179, mar/2005.
- PALOS E CRUVINEL, Aurélio Guimarães. *A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o Estado federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 9, p. 87, Out/1994.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 15, nº 3, julho-setembro/1995.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pacto federativo e reforma tributária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 222: 87-96, out/dez 2000.
- RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição Brasileira*. São Paulo: Freitas Bastos S.A., 1965.
- SALLUM JR., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, Revista de Sociologia, USP, S. Paulo, v. 8, nº 2, p. 27-52, out/1996.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

- SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. *Breve passeio pela história do direito brasileiro, passando pelos tributos*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1999.
- SOUZA, Moacyr Benedicto de. A natureza jurídica do quinto do ouro. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 56, n. 1, p. 299-327, 1961.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Brasília: IPEA, 1998.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Recebido em 16/08/2015

Aprovado em 24/10/2015