



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**EQUALIZAÇÃO FISCAL: O FORTALECIMENTO DO PACTO FEDERATIVO E
DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Belém/PA

2015

Grace Osvaldina Pontes de Sousa Amanajás

**EQUALIZAÇÃO FISCAL: O FORTALECIMENTO DO PACTO FEDERATIVO E
DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Calilo Jorge Kzam Neto.

Belém/PA

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Grace Osvaldina Pontes de Sousa Amanajás

**EQUALIZAÇÃO FISCAL: O FORTALECIMENTO DO PACTO FEDERATIVO E
DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Calilo Jorge Kzam Neto.

Defendido e aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Professor Doutor: Calilo Jorge Kzam Neto (Orientador)

Professora Doutora: Maria Stela Campos da Silva

Professor Doutor: Francisco Sérgio Silva Rocha

AGRADECIMENTOS

Na preparação deste trabalho enfrentei diversos desafios, tantos que por vezes somente o auxílio de uma força superior me fez ter coragem para seguir em frente.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Calilo Kzam, pelo apoio e incentivo prestados, e, principalmente, por acreditar em mim e conceder a oportunidade de estudar no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará.

No ensejo, agradeço a todos os membros integrantes do PPGD-UFPA: aos Professores com que tive a chance de estudar e engrandecer a elaboração deste trabalho; e às servidoras da Secretaria do PPGD, Liliane, Carol e Beatriz, que estiveram ao meu lado nesta árdua caminhada.

Agradeço, em especial, aos que tiveram paciência comigo e permaneceram ao meu lado nas provações: meu marido Pedro e meu filho Miguel.

Agradeço, por tudo, à minha família, e aos que, mesmo distantes, contribuíram para o aperfeiçoamento acadêmico, em destaque à minha tia Socorro Pontes e minha avó, Grace Sousa.

Agradeço aos colegas de classe que de uma forma ou de outra apoiaram a realização do objetivo de conclusão desta dissertação, principalmente aos amigos Valena Jacob e Sandoval Silva, exemplos de dedicação acadêmica.

Finalmente, agradeço a todos que acreditaram e torceram pelo meu sucesso, em especial aos Professores Bruno Vieira e João Ribeiro, e aos amigos Lucas Carvalho, Joane Aviz e Sheldon Freitas. Nada é mais gratificante que o alcance de um objetivo.

Dedico esta dissertação a todos aqueles que acreditam em um ideal, que batalham pela melhoria em suas vidas e não se abatem pelas dificuldades que surgem. Em especial, dedico ao meu filho Miguel e meu marido Pedro, as bases fundamentais da minha jornada.

LISTA DE SIGLAS

ADCT Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI/ADIN Ação Direta de Inconstitucionalidade

CADE Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CF Constituição da República Federativa do Brasil

CHST *Canadian Health and Social Transfer*

CIDE Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

COFINS Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONFAZ Conselho Nacional de Política Fazendária

CSLL Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN Código Tributário Nacional

DF Distrito Federal

DRU Desvinculação das Receitas da União

EP *Equalization Program*

FPE Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPEX Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FPM Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GST *Good and Sales Taxes*

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IOF Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros

IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPI Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

ISS Imposto sobre Serviços

ITR Imposto Territorial Rural

IVA Imposto sobre o Valor Agregado ou Adicionado

IVV Imposto sobre Vendas a Varejo

LC Lei Complementar

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal

PASEP Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEFN Princípio da Equalização pelas Necessidades Fiscais

PIB Produto Interno Bruto

PIS Programa Integração Social

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

SUS Sistema Único de Saúde

TCU Tribunal de Contas da União

RESUMO

A Equalização Fiscal é uma forma de transferência de receita entre os entes federativos cujo objetivo primordial é proporcionar aos destinatários a igualdade na oferta de serviços públicos. Esta forma de transferência é baseada em forte cooperação entre as pessoas políticas e na consecução do objetivo de redução das desigualdades regionais na capacidade de prover os serviços essenciais. A Constituição da República apresenta, dentre seus princípios fundamentais, a diminuição das desigualdades entre as regiões, contudo, as relações entre os entes federativos em nosso país ainda se pautam em critérios que não privilegiam o auxílio mútuo. A federação brasileira, que passou historicamente por processos de centralização e descentralização, na atualidade caminha em direção ao incremento da autonomia das pessoas políticas. Nesse objetivo, a Constituição da República vigente aumentou as atribuições conferidas aos entes. A fim de cumprir com suas obrigações constitucionalmente estabelecidas, e incrementar suas próprias economias, os estados-membros passaram a conceder incentivos fiscais em massa, acarretando a renúncia de receita e exacerbando a competição na arrecadação de impostos como o ICMS. Tal prática vai de encontro ao objetivo de desenvolvimento igualitário entre as regiões. Na análise das formas de transferências atualmente realizadas em nosso país, verifica-se o congelamento dos coeficientes e a utilização de critérios indicadores que não refletem a preocupação em equalizar a capacidade das regiões. Em federações mais desenvolvidas, a Equalização Fiscal foi adotada, ao lado de outras transferências redistributivas, como forma de proporcionar maior auxílio aos Estados-membros de menor potencial arrecadatório, na medida de suas necessidades. Por meio da comparação entre as federações que adotam a Equalização Fiscal, e as relações federativas no Brasil, considerando os ditames constitucionais e o papel do Governo Central, é realizada ponderação acerca da possibilidade de adoção do mecanismo de Equalização Fiscal em nosso ordenamento jurídico.

Palavras-Chave: Equalização – Transferências – Federalismo – Direitos Humanos.

ABSTRACT

The fiscal equalization is a form of income transfer between the federal entities whose primary goal is to provide the recipients equality in the provision of public services. This form of transfer is based on strong cooperation between the entities in meeting the goal of reducing regional inequalities in the ability to provide essential services. The Constitution has, among its fundamental principles, the reduction of inequalities between regions, however, the relationship between the federal entities in our country is still guided on criteria that do not favor mutual aid. The Brazilian federation, which historically has gone through centralization and decentralization, today aims to increase the autonomy of federal entities. In this goal, the Constitution of the Republic has currently increased powers granted to the federal entities. In order to fulfill its constitutionally established obligations, and increase their own economies, Member States began granting tax incentives in masses, leading to the renouncement of income and exacerbating competition in the collection of taxes such as GST. This practice goes against the goal of equitable development between regions. In the analysis of the forms of transfers currently performed in our country, there is the freezing of the coefficients and the use of indicators criteria that do not reflect the concern to equalize the capacity of regions. In more developed federations, the fiscal equalization has been adopted, along with other redistributive transfers as a way to provide greater assistance to Member States with lower potential revenue collection, to the extent of their needs. Through the comparison between the federations to adopt the fiscal equalization, and federal relations in Brazil, considering the constitutional principles and the role of the Central Government, weighting is performed on the possible use of tax equalization mechanism in our legal system.

Keywords: Equalization - Transfers - Federalism - Human Rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A LINGUAGEM E O DIREITO.....	13
1.1 Corte Metodológico.....	13
1.2 A Teoria da Linguagem e a Interpretação das Normas Jurídica.....	14
1.3 O Sistema do Direito Positivo.....	16
1.4 A Significação do Termo <i>Equalizar</i>	18
2. O CONCEITO DE FEDERAÇÃO E O PRINCÍPIO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....	21
2.1 O Federalismo nas Constituições Brasileiras.....	25
2.2 A evolução histórica do federalismo cooperativo.....	27
3. O OBJETIVO DE EQUALIZAÇÃO ENTRE OS ENTES: ART. 3º, III DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.....	30
3.1 Breve Histórico: Formação do Território Brasileiro	33
3.2 A incoerência da concessão de Incentivos Fiscais para a redução das desigualdades regionais	35
4. AS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	51
4.1 Escorço Histórico	52
4.2 Definição e Formas de Transferências de Receita	54
4.3 A ADI nº 875/2010 e o Fundo de Participação dos Estados – FPE	62
4.4 A Alteração dos encargos dos Entes Federados Pós-CF/88: Saúde e Educação.....	65
5. A EQUALIZAÇÃO FISCAL	76
5.1 O Mecanismo de Equalização Fiscal.....	77
5.2 A Equalização Fiscal no Canadá	85
5.3 A Equalização Fiscal na Austrália.....	88
5.4 A Equalização Fiscal na Alemanha.....	91
5.5 A Equalização e o ICMS Nacional.....	94
5.6 Repartição e Equalização.....	99
5.7 A Equalização Fiscal na Federação Brasileira.....	103
CONCLUSÃO.....	107

REFERÊNCIAS	111
ANEXO I.....	118
ANEXOII.....	127

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o objetivo de redução das desigualdades regionais, inserido no art. 3º, inciso III da Constituição da República, e indica a possibilidade de aplicação, em nossa ordem jurídica, do mecanismo de repartição de receita denominado *Equalização Fiscal*, com a finalidade de promover a igualdade de recursos entre os entes da Federação.

A Equalização Fiscal é trabalhada como um instrumento apto a solucionar as principais dificuldades existentes no cenário atual de transferências de receitas tributárias, pretendendo abrandar as desigualdades entre os entes, fortalecendo o princípio federativo e os direitos fundamentais dos cidadãos.

O assunto é abordado no interior do sistema do direito positivo, considerando os enunciados normativos e as proposições jurídicas vertidas em linguagem. A metodologia de pesquisa foi pautada na análise do direito positivo, no levantamento histórico, bibliográfico e jurisprudencial, sob o enfoque científico da *teoria da linguagem*, também chamada de construtivismo lógico-semântico, para a interpretação das manifestações normativas.

O trabalho é norteado pelas obras de autores como Hans Kelsen e Paulo de Barros Carvalho. Faz-se necessário o prévio assentamento do método para demonstrar a não contradição no interior do trabalho, exprimindo a forma pela qual será provada a validade das proposições acerca da hipótese investigada.

No primeiro capítulo, realiza-se o corte metodológico e o reconhecimento do direito positivo como um sistema que disciplina a relação entre sujeitos por meio da prescrição de condutas, além de conceituar o significado da ideia de igualdade tratada no trabalho. No presente exame, a interpretação das normas é considerando essencial à atividade dos utentes do Direito, e os textos das leis são o suporte para a interpretação jurídica.

No segundo capítulo, é tratado o princípio federativo como basilar à estrutura de nosso Estado, e trabalha-se o conceito de federalismo cooperativo, o qual possui dentre seus objetivos a homogeneidade na prestação dos serviços públicos no território nacional. O princípio federativo fundamenta a convivência pacífica da ordem jurídica central com as ordens jurídicas parciais. No capítulo, é reconhecido o ideal de cooperação entre os entes federativos como primordial ao objetivo de isonomia.

A base do capítulo terceiro é o objetivo da equalização entre os entes, partindo da análise detida do art. 3º, III da Constituição da República. É trabalhada no capítulo a questão da competição na arrecadação tributária, que acarreta, dentre outros, a renúncia de receita e a

Guerra Fiscal, que são explicadas e conceituadas no referido capítulo. Demonstra-se que a Constituição determina a constante busca pela erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais e inter-regionais, orientação que embasa o ideal de Equalização Fiscal.

No quarto capítulo, são elencadas as transferências de receita previstas em nosso ordenamento jurídico, cuja existência é justificada pela necessidade dos entes em cumprir com seu papel primordial: prover para seus cidadãos condições de vida satisfatórias, por meio da oferta de serviços básicos, como segurança, saúde e educação. Todavia, ressalta-se que o atual modelo de transferências existente no Brasil não está contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

No quinto capítulo é tratado o mecanismo de Equalização Fiscal, explicando as peculiaridades da aplicação do sistema e apreciação dos resultados verificados nos países em que a equalização é uma realidade, como a Alemanha, Austrália e Canadá. Partimos do reconhecimento de que, no sistema nacional de repartição de receitas, a divisão é realizada com base em transferências que não consideram as diferenças existentes entre os entes federativos, que, pela dimensão de nosso Estado, apresentam profundas disparidades quanto à captação de receita e promoção de serviços públicos. A Equalização Fiscal tem dentre seus pressupostos a redução do desequilíbrio horizontal por meio de transferências incondicionadas, concentrando-se na equalização da capacidade fiscal dos entes.

Na conclusão são identificados os pontos principais do trabalho, sem a pretensão de esgotamento do assunto, tampouco de alcançar conclusões absolutas. Trata-se da descrição de questões atuais do direito tributário, que reforçam o elo existente entre a tributação e a efetividade dos direitos humanos em nossa Federação.

1. A LINGUAGEM E O DIREITO

Para a correta compreensão da lógica interpretativa aplicada no presente trabalho, importante realizar considerações a fim de esclarecer o referencial teórico adotado e as menções conceituais utilizadas. No mais, os limites do estudo estão estribados na análise do texto da Constituição Federal, leis e jurisprudência afetos ao tema.

No trabalho apresentado, segue-se como referência a *teoria da linguagem* ou *construtivismo lógico-semântico*, que analisa as normas jurídicas com base na linguagem existente em suas proposições, tomando como apoio a lógica e as estruturas relacionais internas do sistema jurídico. Ao analisar as proposições vertidas em linguagem, extrai-se a interpretação valorativa das leis.

Os fatos jurídicos embasam a linguagem utilizada para a construção das prescrições normativas. O sistema jurídico, por ser um dado expresso em linguagem, pode ser apreendido por meio do processo de cognição que se realiza entre sujeito cognoscente, objeto e realidade. Por meio dos símbolos linguísticos é realizada a atividade interpretativa do sujeito. Assim, compreende-se o direito como uma estrutura carregada de valores, decorrentes dos aspectos culturais que envolvem os sujeitos desde o princípio do processo cognitivo.

Neste compasso, o trabalho terá como fundamentação as premissas da teoria da linguagem e da teoria dos sistemas, por tratarem do ordenamento jurídico como um todo dinâmico e que reflete, tanto em suas leis quanto na interpretação que delas se extrai, os anseios atuais da sociedade.

1.1 Corte Metodológico

O corte metodológico reconhece e delimita o objeto de estudo e a linguagem utilizada na pesquisa. Na Ciência do Direito, os estudos se operam no interior do direito positivo, assim, a pesquisa se aterá à análise das normas pertinentes ao tema, como o art. 3º da Constituição da República, as normas do Sistema Tributário Nacional, inseridas no artigo 150 e seguintes da Constituição, e as leis que regulamentam as transferências constitucionais, limitando a temática de trabalho às manifestações normativas prescritas em linguagem.

Na presente dissertação, almejou-se analisar os textos legais mediante a análise linguística nos planos sintático, semântico e pragmático, atendo-se ao interior da Ciência do Direito e evitando o enfoque de questões de ordem externa às prescrições do direito positivo.

O objeto da pesquisa, em resumo, é a comprovação, com base nas proposições vertidas em linguagem existentes no ordenamento jurídico brasileiro, do descumprimento do objetivo de redução das desigualdades regionais, previsto no art. 3º, III da Constituição da República, baseando-se na contrariedade dos dispositivos de lei e indicando o mecanismo da Equalização Fiscal como uma possibilidade para a devida realização deste objetivo e o consequente fortalecimento do pacto federativo.

1.2 A Teoria da Linguagem e a Interpretação das Normas Jurídicas

A teoria da linguagem, surgida com a chamada *virada linguística*¹, afirma que não há um significado estanque em nenhum objeto cognoscente. Uma plena investigação realizada pelos utentes da linguagem jurídica envereda pelos três planos exegéticos (sintaxe, semântica e pragmática), a fim de alcançar o completo sentido da linguagem utilizada em normas jurídicas.²

Sendo o direito positivo entendido como um código de linguagem, a sua interpretação deve vir pautada na sintaxe, semântica e pragmática. Esses três métodos fundamentais indicam a forma interpretativa adequada. A sintaxe analisa a fraseologia legal, ou seja, os símbolos vocabulares e as relações entre eles; a semântica indaga o significado dos símbolos linguísticos e seus objetos; e, por fim, a pragmática analisa a forma como os intérpretes da linguagem aplicam os conceitos extraídos dentro da sociedade.

No direito positivo, a linguagem volta-se à imposição de comportamentos por meio da previsão de direitos e deveres, e ao se exprimir em vocábulos, as normas³ estão sujeitas à interpretação pelos juristas e demais sujeitos sociais, tendo a capacidade de apresentar diferentes sentidos no caminho percorrido até o alcance da interpretação.

A cientificidade requer que as proposições emitidas devam estar em consonância com os sistemas da lógica clássica, ou seja, de acordo com os princípios da não contradição,

¹ A virada ou “giro linguístico” é o termo utilizado para definir um movimento ocorrido no início do século XX, no qual a linguagem ganha predomínio na investigação filosófica, alterando o paradigma que adotava o pensamento como objeto principal da ciência. A obra *Tractatus Logico-Philosophicus* de Ludwig Wittgenstein marca o princípio do giro linguístico. A viragem tem como base principal a afirmação de que o conhecimento decorre de proposições vertidas em linguagem, e dessas proposições se extraem significados.

² CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2007. pág. 144.

³ “A norma não é nenhum enunciado e (...) precisa ser claramente diferenciado de um enunciado, nomeadamente também de enunciado sobre uma norma. Pois o enunciado é o sentido de um ato de pensamento, e a norma, como foi observado, é o sentido de um ato de vontade intencionalmente dirigido a uma certa conduta humana”. Kelsen, Hans. *Teoria Geral das Normas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1986. pág. 34.

da identidade e do meio excluído, conforme entende Paulo de Barros Carvalho.⁴ Para o autor, o direito enquanto fenômeno de linguagem traz em seu bojo um conjunto de signos em uma relação lógica e semântica, que pressupõe a interpretação para que se extraia o seu significado.

Portanto, não há texto sem contexto, pois a interpretação do conteúdo da mensagem textual requer a produção de diversas associações que se pressupõe linguísticas e extralinguísticas, concluindo que a implicitude de sentido é uma característica textual.⁵

Como as normas jurídicas se manifestam em linguagem, os comandos normativos devem ter uma mínima estrutura formal, que é explicada por Paulo de Barros Carvalho como “unidade irredutível de manifestação do deôntico”, e prescreve que a qualquer conduta jurídica de dever-ser, ocorrendo o fato F, se instala a relação jurídica R, entre os sujeitos S’ e S’’. Assim, a atividade interpretativa consiste em um processo no qual, a partir de enunciados prescritivos em linguagem, alcança-se o conteúdo de sentido da norma. O que difere os enunciados das normas jurídicas (pois ambos se revestem de caráter conativo ou directivo por seu enfoque prescritivo) é que os primeiros se apresentam como frases “soltas”, porém com sentido expreso. Todavia, este sentido não encerra uma unidade completa de significação deôntica, pois depende de outras unidades de mesma índole que lhe completam o sentido e, assim, adquirem o caráter de normas jurídicas, essas sim plenas de sentido.⁶

O juízo de valor pelo qual são analisados os enunciados normativos parte do interior da norma, a começar pelo seu antecedente. O antecedente da norma encerra uma proposição que descreve um fato possível de ocorrência no mundo real, a partir do qual se prescreve uma consequência. O antecedente, ou suposto normativo, postula uma mensagem deôntica de sentido completo, expressa por um dever-ser neutro, que indica que SE o antecedente, então DEVE SER o consequente.

Conectando o antecedente ao consequente há o chamado *operador deôntico*. Trata-se de um operador situado entre as proposições antecedente e consequente, que é “a implicação, o conectivo condicional” que atrela o antecedente ao consequente. O modal

⁴ Estes são os princípios do raciocínio lógico. O princípio da identidade dispõe que todo o objeto é igual a si próprio ($X = X$); o princípio da não contradição determina que proposições contraditórias entre si não admitem serem verdadeiras ao mesmo tempo: (se X é verdadeiro, -X é falso) e vice-versa; por fim, o princípio do meio excluído aduz que uma proposição apenas pode ser verdadeira ou falsa, não havendo a possibilidade de meio termo: (se X é verdadeiro, não pode ser meio falso) e vice-versa. CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 2007. pág. 06.

⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: Fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 1999. pág. 16.

⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 1999. pág. 58

deôntico neutro é expresso no dever ser, que indica a possibilidade de um acontecimento que relaciona um dado fato a uma consequência, tipificada dentro do sistema jurídico.

Ainda de acordo com Paulo de Barros Carvalho, “se a proposição-hipótese é descritora de um fato de possível ocorrência no contexto social, a proposição-tese funcionará como prescritora de condutas intersubjetivas”. O sentido deôntico das condutas prescritas subdivide-se em obrigatório, proibido e permitido, sendo o direito posto um plexo de enunciados prescritivos e significações.⁷

1.3 O Sistema do Direito Positivo

O sistema jurídico pode ser interpretado tal qual um sistema de linguagem.⁸ Em verdade, o exame linguístico do conjunto de leis vigentes oferece uma visão ampla, com enfoque no direito positivo e apropriado em um conjunto de aposição harmônica, que une a diversidade de instrumentos normativos em um só sistema. O estudo do direito enquanto um processo fenomênico cultural é acentuado pela análise linguística do método jurídico.

Neste ponto, imprescindível a qualificação, mesmo que breve, do que compreendemos por *sistema*. Assim, de acordo com Aurora Tomazini de Carvalho:

“Na sua significação mais extensa, o conceito de “sistema” alude à ideia de uma totalidade construída, composta de várias partes – um conglomerado. A esta concepção conjugamos o sentido de organização, de ordem interna, para entendermos como “sistema” o conjunto de elementos que se relacionam entre si e se aglutinam perante um referencial comum. Assim, onde houver a possibilidade de reunirmos, de forma estruturada, elementos que se conectam sob um princípio unificador, está presente a noção de sistema.”⁹

O sistema normativo jurídico é formado pelas prescrições enunciadas na legislação positiva. Tais normas, válidas em um espaço-tempo determinado e imbricadas em relação sintática e semântica, formam o direito positivo, produzido com o fim de disciplinar a convivência entre os seres humanos.

Assim, insta ressaltar a diferença entre o texto de direito positivo e a norma jurídica. O texto de direito positivo é a lei expressa em vocábulos, ao passo que a norma

⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 1999. pág. 26 e 46

⁸ (...) As normas jurídicas formam um sistema, na medida em que se relacionam de várias maneiras, segundo um princípio unificador. Trata-se do direito posto que aparece no mundo integrado numa camada de linguagem prescritiva (...). CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 1999. pág. 142.

⁹ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Noeses, 2009. pág. 114.

jurídica é a significação ou juízo extraído da leitura destes textos, tendo por base o referencial adotado pelo intérprete.

De acordo com Claus-Wilhelm Canaris, o ordenamento jurídico possui natureza valorativa, assim como o sistema a ele correspondente. Portanto, no interior do sistema jurídico, só pode haver uma ordenação axiológica ou teleológica. Para o mencionado autor, o sistema do direito pode ser definido como a ordem teleológica de princípios gerais do direito.¹⁰

O sistema obedece a uma lógica de pertinencialidade para ser considerado como tal. Dentro desta lógica, a norma válida é produzida por órgão competente, de acordo com o sistema, e em conformidade com o procedimento formal. A norma permanece válida enquanto mantém uma relação de pertinencialidade com o sistema.

Neste sentido, o direito positivo é um sistema prescritivo de relações intersubjetivas, e que pode ser interpretado como um sistema linguístico. Ademais, o direito compõe o sistema de normas prescritivas de condutas lícitas.

No interior do sistema jurídico, as proposições que o integram apresentam variado conteúdo. Segundo Lourival Vilanova, objetos de diversas regiões se encontram no interior do sistema do direito.¹¹ Deste modo, o que conecta as proposições jurídicas no interior do sistema é o fundamento de validade que cada uma tem no todo, residindo no que o autor chama de *norma fundamental* o fundamento limite de validade do sistema.

A norma fundamental de Lourival Vilanova tem muitas semelhanças com o conceito de norma fundamental apresentado por Hans Kelsen, salvo que para o primeiro a norma fundamental não é pressuposta pelo sistema normativo, que é formado por normas postas. Na verdade, a norma fundamental seria pressuposta pelo conhecimento do sistema do direito positivo e das implicações históricas e sociais que influenciaram a formação do sistema. Neste ponto, a argumentação de Lourival Vilanova se distancia da abordagem kelseniana. Portanto, segundo Hans Kelsen:

"Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de

¹⁰ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. Pág. 66/67.

¹¹ "Objetos de regiões diversas no sistema do Direito se encontram: um fato geográfico, como um curso de rio; um fenômeno biológico, como a vida; outro psicológico, como a intenção dolosa (...)". VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997. pág. 166.

validade comum. O fato de um norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa".¹²

Com tais premissas, alcança-se a conclusão de que o sistema do Direito se caracteriza por ser unitário. Todavia, a unidade existente no sistema não implica em restrição, sendo também um sistema aberto por englobar diversas proposições advindas das demais áreas do conhecimento.

Destarte, o direito positivo é um sistema de linguagem de caráter prescritivo, orientado a disciplinar as relações sociais. Para a aplicação das regras prescritivas, é necessária a correta interpretação do direito.

1.4 A Significação do Termo *Equalizar*

No presente trabalho, será analisada a linguagem que se utilizam os legisladores constitucionais e infraconstitucionais. Tal linguagem é de ordem técnica, e faz uso de termos próprios à comunicação de atos prescritivos. Por meio da atividade interpretativa, o jurista definirá o alcance e do conteúdo da previsão legal.

O legislador constituinte empregou uma linguagem técnica, porém utilizada de forma livre e natural, para permitir a compreensão dos termos pela maioria dos indivíduos. Por outro lado, o legislador de normas infraconstitucionais, ao construir o conteúdo da previsão legislativa, utiliza-se de uma linguagem técnica e científica. Com tais considerações, passamos a analisar o sentido em que será tratado o termo *equalizar*.

Importante ressaltar que a igualdade abordada é a que se opera entre as regiões de nosso país, objetivo buscado pela equalização e protegido na Constituição da República, que determina expressamente a busca constante pela diminuição das desigualdades regionais, no art. 3º, III.

A garantia da igualdade, prevista art. 5º, inciso I da Constituição Federal, no contexto filosófico político do liberalismo, requer o respeito uniforme aos direitos individuais dos cidadãos, não sendo permitido o tratamento diferenciado àqueles que se encontram na mesma condição jurídica. Citando Roque Antônio Carraza, tem-se que:

¹² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991. pág. 207.

“A lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade. Melhor expondo, quem está na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento tributário. Será inconstitucional – por burla ao princípio republicano e ao da isonomia – a lei tributária que selecione pessoas, para submetê-las a regras peculiares, que não alcançam outras, ocupantes de idênticas posições jurídicas”.¹³

Logo, para os fins da Equalização Fiscal que será estudada, equalizar significa igualar dois ou mais entes ou objetos em comparação, buscando a harmonia e homogeneização em suas capacidades. Em se tratando dos entes subnacionais, este é o sentido que mais se coaduna aos interesses do federalismo fiscal.

O conceito de igualdade, que embasa a ideia de equalização, apresenta diferentes acepções, caracterizando-se como um conceito indeterminado¹⁴. Os sentidos da igualdade são tradicionalmente estudados partindo-se da distinção entre igualdade material e igualdade formal. A igualdade, em um sentido amplo, requer que todos que se encontrem na mesma situação jurídica recebam idêntico tratamento.

A efetivação da igualdade *material* tem o escopo de extinguir as desigualdades existentes no corpo social, de modo que os indivíduos tenham igual direito à apropriação dos bens materiais. A igualdade *formal* é o reconhecimento de que todos são iguais, sem distinção, perante a lei. Neste sentido, as características de generalidade e abstração da norma jurídica são ressaltadas.

No processo legislativo de produção da norma, o conteúdo deve ser guiado pela ideia de prescrição genérica de condutas. A garantia da igualdade formal assegura que não haja no ordenamento jurídico desigualdades baseadas em critérios como a cor da pele ou a religião, conforme se depreende da previsão do art. 5º, I da CF.

A garantia de igualdade também rege a relação tributária entre os entes federativos, e destes com os indivíduos. A título de exemplo, o artigo 145 da Constituição Federal é corolário da garantia de igualdade instituída no artigo 5º, determinando que o imposto seja graduado de acordo com a capacidade contributiva do devedor. Ainda, o art. 150, II, da Constituição Federal, também estabelece que seja vedado às pessoas políticas discriminar contribuintes que se encontrem em situação equivalente, sendo proibidas quaisquer distinções. A garantia de igualdade desempenha importante papel na fase de elaboração das normas de direito tributário.

¹³ CARRAZZA, Roque Antonio. *Op. Cit.* 1991. pág. 59.

¹⁴ “Por conceito indeterminado entendemos um conceito cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos. Os conceitos absolutamente determinados são raros no Direito. (...)” ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. pág. 208.

Em resumo, neste capítulo foi abordada a teoria da linguagem e sua aplicação no interior do sistema jurídico, considerando a interpretação das normas como essencial à atividade dos sujeitos do Direito. No interior dos textos legais encontra-se o suporte para a interpretação jurídica que relacionará o significado com o significante.

Primordial para a análise o reconhecimento do direito positivo como um sistema que disciplina a relação entre sujeitos por meio da prescrição de condutas lícitas. Desta forma, o direito positivo regula comportamentos por meio de regras prescritivas, porém, a interpretação de tais regras depende da análise relacional das proposições lógico-semânticas, de acordo com a *teoria da linguagem*.

Portanto, mais que um termo, a igualdade é compreendida neste trabalho como uma garantia norteadora das relações federativas, que se expressa na *equalização* do desenvolvimento socioeconômico dos entes.

2. O CONCEITO DE FEDERAÇÃO E O PRINCÍPIO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Na análise exposta, parte-se da constatação de que o sistema de prescrições jurídicas assenta-se em uma cadeia hierarquizada cujo ponto de convergência é a Constituição da República. Em nosso sistema jurídico, a Constituição é a estrutura fundamental de todo direito, principalmente do Direito Público. Portanto, a hierarquia jurídica se rege por uma lógica derivativa quanto à produção legiferante, tanto do ponto de vista formal quanto material.

Em nosso ordenamento jurídico, a Constituição ocupa o patamar mais elevado, dando fundamento e validade às demais normas jurídicas, hierarquicamente dispostas. Na pirâmide jurídica, a Constituição Federal é o conjunto de normas superiores que traça as diretrizes gerais do Estado e que devem ser incondicionalmente observadas, principalmente pelo legislador infraconstitucional.

Sendo a ordem jurídica um conjunto de normas dispostas hierarquicamente, que tem a Constituição como ápice, devem todas as demais normas harmonizar-se com ela. As normas constitucionais caracterizam-se pela imperatividade de seus comandos. De acordo com Hans Kelsen, “a norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é, em face desta, uma norma superior”.¹⁵

Como dito, a Constituição Federal é o fundamento último de validade das leis. São traçadas no texto constitucional as principais diretrizes do Estado, havendo na Constituição, segundo Paulo de Barros Carvalho, o predomínio de regras de estrutura¹⁶, ou seja, regras que fundamentam e estruturam o sistema jurídico e político nacional. O sistema do direito demonstra-se como um todo formal e materialmente disposto de modo à norma superior sempre fundamentar e orientar as demais, extraindo daquela a sua validade e legitimidade.

¹⁵ “A constituição no sentido formal é certo documento solene, um conjunto de normas jurídicas que pode ser modificado apenas com a observância de prescrições especiais cujo propósito é tornar mais difícil a modificação dessas normas. A constituição no sentido material consiste nas regras que regulam a criação das normas jurídicas gerais, em particular a criação de estatutos.” KELSEN, Hans. *Op. Cit.* 1991. Pág. 282. Em outra obra, o autor pondera: “Através das múltiplas transformações por que passou, a noção de Constituição conservou um núcleo permanente: a ideia de um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade constituída por essa ordem. Como quer que se defina a Constituição, ela é sempre o fundamento do Estado, a base da ordem jurídica que se quer apreender”. KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. pág.130.

¹⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 2007. pág. 11.

Para Tarek Moyses Moussalem, “confere-se unidade sistemática ao direito positivo porque há um critério de ligação entre as normas jurídicas: a norma fundamental”¹⁷. Ainda, para o mesmo autor, o direito positivo é um sistema de normas jurídicas válidas que, para serem consideradas como integrantes deste sistema, segundo os critérios de pertinência e validade, devem estar em conformidade com outra norma do ordenamento jurídico (norma de produção normativa).¹⁸ Para o ordenamento jurídico manter a característica de unidade, é necessário que as normas que o compõem originem-se e derivem da mesma fonte, de acordo com um sistema de fundamentação derivada. Neste sentido, Roque Antônio Carrazza aduz:

“O ordenamento jurídico é formado por um conjunto de normas, dispostas hierarquicamente. Das inferiores, criadas por particulares (os *contratos*), às constitucionais, forma-se aquilo que se convencionou chamar de “pirâmide jurídica”. Nela, as normas ordenam-se segundo uma relação sintática, pela qual as inferiores recebem respaldo de validade daquelas que as encimam, até o patamar máximo, que é o constitucional.”¹⁹

Portanto, é na Constituição Federal que se encontram as regras e princípios que fundamentam o sistema jurídico nacional. As normas em matéria tributária extraídas da Carta Maior são corolários dos princípios fundamentais nela consagrados.

Para a melhor compreensão do tema, importante esclarecer o conceito de *princípio*. Segundo Paulo de Barros Carvalho, os princípios “são linhas diretivas que iluminam a compreensão de setores normativos, imprimindo-lhes um caráter de unidade relativa e servindo de fator de agregação num dado feixe de normas”.²⁰

O princípio jurídico é um enunciado normativo lógico, explícito ou implícito, que por sua generalidade, ocupa posição preeminente no sistema jurídico. Portanto, o princípio jurídico vincula o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que a ele se conectam.²¹

Sendo considerado uma enunciação que apresenta o caráter de generalidade, o princípio orienta a interpretação e aplicação do Direito e pode ser considerado como o alicerce ou núcleo do sistema, em harmonia com outros princípios e normas encontrados em todos os escalões da pirâmide jurídica. Para Paulo de Barros Carvalho:

“(..) em razão de seu caráter normativo, os princípios constitucionais demandam estrita observância, até porque, tendo amplitude maior, sua

¹⁷ MOUSSALEM, Tarek Moyses. *Fontes do Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2001. pág. 73.

¹⁸ MOUSSALEM, Tarek Moyses. *Op. Cit.* 2001. pág. 74.

¹⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 34.

²⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 2007. pág. 147.

²¹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Op. Cit.* 2009. pág. 34.

desobediência acarreta consequências muito mais danosas ao sistema jurídico que o descumprimento de uma simples regra (...).²²

Segundo Ricardo Guastini, o ordenamento jurídico abarca duas espécies de princípios: os expressos e os não expressos. Os princípios expressos estão explicitamente formulados em uma disposição constitucional ou legislativa. São princípios não expressos os “desprovidos de disposição”, ou seja, não formulados explicitamente em disposição constitucional ou legal, mas deduzidos e construídos pelos intérpretes. Para o autor²³, construir um princípio consiste em aventar conjecturas em torno dos objetivos, das razões, das intenções e dos valores do legislador.

Assim, os princípios são orientações de caráter finalístico, que tem como objetivo o direcionamento do operador à determinada conduta de elevada importância no ordenamento jurídico.

Conforme dito, a Constituição orienta e justifica a prática legislativa posterior. De igual modo, a interpretação do direito pelos governantes e juristas deve se ater as regras e princípios insertos na Carta Magna.

Em verdade, as normas devem ser sempre interpretadas de acordo com os princípios da Carta Constitucional²⁴, e no caso particular das normas tributárias, estas sempre devem estar em perfeita harmonia com os princípios constitucionais.

Uma das colunas mestras do sistema jurídico brasileiro é o princípio federativo. Segundo ele, os estados membros conservam sua autonomia interna, porém não possuem personalidade internacional. O princípio federativo faz com que convivam harmonicamente a ordem jurídica global (o Estado brasileiro), e as ordens jurídicas parciais (Estados-membros).²⁵ Na pertinente análise de Paulo Bonavides, assenta-se a fisionomia jurídica da Federação nos seguintes princípios medulares:

“a) forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; e) autonomia municipal; f) garantias do poder judiciário; g) prestação de contas da administração”.²⁶

²² CARVALHO, Paulo de Barros. *Op. Cit.* 2007. pág. 41.

²³ GUASTINI, Ricardo. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. pág. 178.

²⁴ (...) la Constitución se presenta como una regla que instituye y regula el poder político em una asociación que llamamos Estado. Ella fija el programa normativo de los órganos estatales: configura las funciones jurídicas de éstos em el ordenamiento; establece sus competencias los dota de atribuciones para cumplir sus tareas. Se trata de un verdadero itinerario formal cuya función es anticipar y regular las condiciones de adquisición, ejercicio y control del poder.” BERNALES, Gastón Gomez. *La Constitución: Derechos fundamentales y recurso de protección*. Santiago do Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2005. pág. 27.

²⁵ CARRAZA, Roque Antônio. *Op.Cit.* 1991. pág. 74.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2008. pág . 179.

Na federação brasileira, a União e os Estados-membros apresentam o mesmo patamar hierárquico, e recebem tratamento isonômico sob a ótica jurídico-formal. Não há relação de hierarquia entre a União (o governo central), e os Estados ou municípios (governos locais), cada um gravitando em torno de seu feixe de atribuições e competências constitucionais. Existem na verdade campos de ação autônomos e exclusivos, traçados pela Carta Constitucional. Todavia, para uma autonomia real, seria necessária a existência de recursos financeiros livres e suficientes para o correto desempenho das atribuições de cada ente, aspecto que será posteriormente tratado.

A Federação tem o escopo de demonstrar a igualdade jurídica entre a União, Estados e municípios. Contudo, o feixe de atribuições de cada um não pode se confundir ou ocorrer a invasão no âmbito de suas competências. Os estados-membros e municípios são entidades públicas territoriais, que gozam de autonomia legislativa e constitucional, sendo juridicamente iguais. Desde os mais vastos aos menos populosos, todos são todos tratados com isonomia. Ou seja, para o direito, os estados e municípios são iguais, mesmo que econômica e politicamente não o sejam. Com autonomia, cada estado deve prover as necessidades de sua população, sem interferências externas. Assim, as competências legislativas, incluindo a tributária, são repartidas entre os entes federativos.²⁷

Para Eduardo Marcial Ferreira Jardim, a forma federativa é um princípio constitucional expresso, como o princípio da uniformidade geográfica²⁸. Este último, previsto no art. 151 da Constituição Federal de 1988, indica que os tributos federais devem ser uniformes em todo o território nacional, e essa obrigatoriedade de tratamento igualitário deriva do princípio federativo.

Neste compasso, a Carta Constitucional estabeleceu como postulado a igualdade entre as pessoas políticas, de modo que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal gozam de semelhante estrutura jurídica e normativa, em que pese nos planos econômicos e sociais hajam acentuadas diferenças. Em outras palavras, não se estabelece que os entes federativos sejam materialmente iguais, e sim que devem ser respeitados de igual modo e que todos os esforços devem ser empregados para que haja o máximo de isonomia entre as pessoas políticas componentes de nossa federação.

²⁷ CARRAZA, Roque Antônio. *Op. Cit.* 1991. pág. 90.

²⁸ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005. pág. 178.

2.1 O Federalismo nas Constituições Brasileiras

O federalismo surgiu, em sua essência, com a Constituição dos EUA de 1787.²⁹ A união das treze colônias em um só Estado ocorreu para se contraporem frente aos grandes centros de poder da época. Conforme vimos, o conceito de federação, que abrange regras para o trato político e jurídico entre os entes que a compõe, demonstra, em uma análise histórica e constitucional, um elevado grau de complexidade operativa.

A peculiaridade da organização de poder no interior de uma Federação é verificada na repartição de competências, estabelecida constitucionalmente, entre a União, que representa o poder central, e os entes que compõe a federação, Estados e Municípios.

A forma federativa de governo permite um alto grau de descentralização do poder, por ser organizado com base na coexistência de várias unidades detentoras de autonomia tanto no campo legislativo, quanto na política e administração. É um dos pressupostos dos Estados federados a repartição de encargos governamentais, assegurando a integridade do território, não obstante as desigualdades existentes entre as regiões.

De acordo com José Luiz Quadros de Magalhães, existem três principais espécies relacionais formadas no interior dos entes federados:

“a) o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos EUA; b) o federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades subnacionais se tornam, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das medidas de intervenção do New Deal e; c) o federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha.”³⁰

No Brasil Colônia, as capitanias foram transformadas em províncias em 1821. Mesmo com a Declaração de Independência, foram mantidas as mesmas linhas divisórias entre as províncias, mantendo inalteradas as relações de poder. A Carta de 1824 determinava que os governadores das Províncias fossem nomeados pelo Imperador. No ano de 1831, D. Pedro I renuncia ao trono, em um contexto de pressão dos grandes senhores de terras quanto à descentralização do poder. Com a aprovação da Lei nº 16, de 12.08.1834, por meio de Ato

²⁹ SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae> Acesso em 29.01.2014, pág. 09.

³⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. pág. 186.

Adicional, emendou-se a Constituição e foram garantidas às Províncias a possibilidade de editar leis e atos administrativos.³¹

Com a Proclamação da República em 1889, foi expedido o Decreto nº 1, de 15.11.1889, que instituiu a Federação no Brasil, e transformou as Províncias em Estados-membros. A Constituição de 1891 instituiu em seu art. 1º a República Federativa como forma de governo, determinando a união perpétua e indissolúvel dos Estados membros, com a repartição de competências e poderes constitucionalmente delimitados.³² A competência tributária dos entes foi fixada na Constituição, contudo, foi previsto no art. 65 que cada unidade da federação poderia exercer *“todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”*.

No período Vargas, foi observado o recrudescimento do centralismo, com a diminuição da autonomia dos entes subnacionais. Nesta fase, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas por meio da edição do Decreto nº 19.398, de 11.11.1930, que ainda extinguiu os mandatos de todos os Governadores e Prefeitos, nomeando Interventores estaduais, e prevendo a possibilidade de estes Interventores estaduais escolherem os Interventores municipais.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, ampliou as hipóteses de intervenção da União nos estados e municípios. Com a Constituição de 1946, foi formalmente devolvida a autonomia aos entes federativos. O Golpe militar de 1964 novamente restringiu a autonomia dos Estados-membros, e na Constituição de 1967/1969, a União detinha a maior parte da competência no território nacional.³³

Com a Constituição de 1988, o legislador constituinte procedeu ao resgate do ideal federalista, determinando em seu texto uma repartição de competências que almejava equilibrar as relações do Governo central com as demais esferas de poder. Mesmo com este intuito, a Constituição de 1988 ainda centralizou na União ampla margem de competências, verificáveis pelo rol dos artigos 21 e 22 da CF/88.

³¹ SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae> Acesso em 29.01.2014. pág. 09.

³² SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae Acesso em 29.01.2014. pág. 10.

³³ SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae> Acesso em 29.01.2014. pág. 09.

A Constituição da República de 1988 reafirma a importância do princípio federativo em toda sua extensão. Deste modo, o art. 34 reafirma a força do princípio federativo e da autonomia distrital, e estabelece que a União intervirá nos Estados ou no Distrito Federal só para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; e prestação de contas da administração pública, direta e indireta. O art. 35, que trata da possibilidade de intervenção dos Estados em seus municípios, afirma que esta somente ocorrerá mediante a inobservância dos princípios constitucionais.

2.2 A Evolução Histórica do Federalismo Cooperativo

O sistema federativo tem como uma de suas pilastras o apoio mútuo entre as pessoas políticas, que se exprime no chamado *federalismo cooperativo*. O federalismo cooperativo possui origem que remonta ao Estado do Bem-Estar Social, surgido após a crise de 1929, nos Estados Unidos.

Com a Constituição da República de 1988, definiu-se no Brasil um federalismo de cooperação, com uma repartição de competências privativas, concorrentes e suplementares. O federalismo cooperativo significa a busca conjunta de soluções para os problemas existentes na Federação, ressaltando a ausência de relação de superioridade entre os entes³⁴. A unidade e integridade federativas constituem seus objetivos.

Em que pese os entes federativos serem dotados de autonomia, ainda é notória a relação de interdependência entre os mesmos. Assim, para a promoção dos direitos garantidos pelo Estado deve ser enfatizado o respeito à pluralidade de interesses das diferentes regiões do país, tendo por base a cooperação entre os entes.

O pacto federativo é tido como um exemplo de rigidez dentro do ordenamento jurídico, não podendo ser alterado por emenda constitucional e nem permitindo a interferência entre os membros, salvo exceções estabelecidas na Constituição. Assim, a estrutura da federação é imutável legalmente. Não obstante, é um dos requisitos da unidade federativa a repartição do produto da arrecadação tributária, que deriva da aludida relação da cooperação entre os Estados-membros.

É um pressuposto do equilíbrio federativo a redução das desigualdades sociais e econômicas. Deste modo, o princípio da cooperação ou solidariedade entre os entes requer

³⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. Pág. 57.

ações do Governo Federal que garantam o mútuo auxílio entre as esferas políticas, com o fim de superação das desigualdades.

Como mencionado anteriormente, o federalismo formado por agregação tem como exemplo principal os Estados Unidos da América. No referido Estado, os entes federativos que o originaram gozavam de soberania e autonomia, e por meio de uma aliança decidiram se unir, concedendo a soberania para o chamado “Poder Central”, sem abrirem mão da autonomia. Tal formato de surgimento da federação confere maior descentralização nas esferas de decisão política.

No caso brasileiro, a federação originou-se por uma *desagregação*, pois os entes já se encontravam agregados e sob o comando de um poder centralizado. Houve um movimento inverso, concedendo-se posteriormente a autonomia aos entes, permanecendo, contudo, uma grande parcela de atribuições com o Governo Central, detentor da soberania no Estado.³⁵

Para José Afonso da Silva³⁶, a descentralização do poder em cada Estado é graduada pela Constituição Federal. O autor apresenta três formas de descentralização no federalismo: a centrípeta, quando se inclina ao fortalecimento do poder central; a centrífuga, fixada na preservação do poder dos entes subnacionais; e o chamado federalismo de cooperação, se o constituinte optar pelo equilíbrio de forças entre o poder central e local.

Dentro de uma federação, consoante outrora exposto, encontra-se a união de Estados sob uma forma de governo na qual se consente que as decisões que afetam a todos os indivíduos sejam de responsabilidade de um único Poder. Cada ente mantém sua parcela de autonomia constitucional, inclusive detendo a capacidade de editar sua própria Constituição.

Nesta senda, temos que o federalismo cooperativo se baseia na implantação de processos decisórios em que são consideradas as necessidades dos entes subnacionais, que participam de modo colaborativo na tomada de decisões. Os governos federais, estaduais e municipais atuam conjuntamente, unindo os interesses próprios, que passam a ser comuns.

Este princípio de cooperação deve orientar possíveis mudanças na estrutura fiscal do país, principalmente no que tange as transferências intergovernamentais redistributivas. É um imperativo constitucional que a União e as regiões mais desenvolvidas adotem uma política direcionada para a redistribuição da renda.

³⁵ SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae> Acesso em 29.01.2014, pág. 07.

³⁶ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros, São Paulo, 2006, pág. 99/102.

Sendo um dos objetivos da federação brasileira a correção das desigualdades regionais, em atendimento ao federalismo de cooperação, os artigos 157 a 162 determinaram uma repartição de receitas que divide o produto da arrecadação de modo equilibrado entre os diversos entes da federação. Distribuem-se percentuais da receita da União com o Imposto de Renda (IR), com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), prevista no § 4º do art. 177.

Em que pese à adoção de diretrizes operacionais baseadas no ideal de cooperação, ainda temos no Brasil um federalismo que se caracteriza pela centralização de poderes e competências na União. Entretanto, é fundamental atribuir aos entes subnacionais a capacidade de implementar suas políticas públicas, por meio de seus próprios recursos financeiros.

Assim, após o advento da Constituição da República de 1988, que descentralizou as atribuições e aumentou a repartição das receitas de impostos, a União substituiu o montante de arrecadação perdido com os impostos sujeitos à partilha editando leis que criaram *contribuições sociais* que não são repartidas com os demais entes. Assim, na atualidade ocorre um desequilíbrio fiscal em favor da União, que ainda detém a maior parcela dos recursos do país, impedindo o desenvolvimento autônomo dos Estados-membros.

Em verdade, a autonomia das unidades da federação fica evidenciada por meio do ideal cooperativo e da descentralização, tanto de despesas quanto de receitas, sem, contudo, desnaturar a integridade e equidade entre os entes.

Dentro do exposto, reiteram-se os seguintes pontos apresentados no capítulo: Na Constituição Federal encontram-se as regras e princípios fundamentais do sistema jurídico, e as normas em matéria tributária extraídas da Carta Maior são corolários dos princípios consagrados em nosso sistema do direito.

Igualmente, um dos princípios basilares do sistema jurídico nacional é o princípio federativo, que aduz, sinteticamente, a autonomia interna das unidades federativas, concedendo a soberania somente à União.

O princípio federativo embasa a convivência pacífica da ordem jurídica global com as ordens jurídicas parciais, e é reafirmado em todo o texto da CF/88. Portanto, reconhece-se a cooperação entre as pessoas políticas como ínsita ao ideal de federalismo em nosso país, com o objetivo de isonomia dos entes. Na atualidade ainda temos no Brasil um federalismo marcado pela centralização em prol da União.

3. O OBJETIVO DE EQUALIZAÇÃO ENTRE OS ENTES: ART. 3º, III DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Consoante o entendimento esposado nos capítulos anteriores, a análise realizada na presente dissertação se baseia na interpretação dos textos legais com base na noção de *sistema jurídico* no qual as normas estão interligadas em uma relação de dependência e complementariedade, com o objetivo maior de proteção dos princípios insertos na Carta Fundamental.

Com este propósito, é ressaltado que a Constituição da República institui como objetivo primordial da formação do Estado nacional a constante busca pela erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais e regionais. A desigualdade entre os entes federativos é, entre outros fatores, demonstrada por meio da diferença dos PIB's entre as regiões. No ano de 2012, 65% do [PIB brasileiro](#) estava concentrado em cinco estados: São Paulo, [Rio de Janeiro](#), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná:

Rio de Janeiro	PIB: R\$ 462,3 bilhões	Participação: 11,2%
Minas Gerais	PIB: R\$ 386 bilhões	Participação: 9,6%
Rio Grande do Sul	PIB: R\$ 263,6 bilhões	Participação: 6,4%
Paraná	PIB: R\$ 239,3 bilhões	Participação: 5,8%
Santa Catarina	PIB: R\$ 169 bilhões	Participação: 4,1%
Distrito Federal	PIB: R\$ 164,4 bilhões	Participação: 4,1%
Bahia	PIB: R\$ 159,8 bilhões	Participação: 4%
Goiás	PIB: R\$ 111,2 bilhões	Participação: 2,7%
Pernambuco	PIB: R\$ 104,3 bilhões	Participação: 2,5%
Espírito Santo	PIB: R\$ 97,6 bilhões	Participação: 2,2%
Pará	PIB: R\$ 88,3 bilhões	Participação: 2,3%
Ceará	PIB: R\$ 87,9 bilhões	Participação: 2,2%
Mato Grosso	PIB: R\$ 71,4 bilhões	Participação: 1,8%
Amazonas	PIB: R\$ 64,5 bilhões	Participação: 1,5%
Maranhão	PIB: R\$ 52,1 bilhões	Participação: 1,3%
Mato Grosso do Sul	PIB: R\$ 49,2 bilhões	Participação: 1,2%

Paraíba	PIB: R\$ 35,4 bilhões	Participação: 0,7%
Rio Grande do Norte	PIB: R\$ 36,1 bilhões	Participação: 0,9%
Alagoas	PIB: R\$ 28,5 bilhões	Participação: 0,7%
Rondônia	PIB: R\$ 27,8 bilhões	Participação: 0,7%
Sergipe	PIB: R\$ 26,1 bilhões	Participação: 0,7%
Piauí	PIB: R\$ 24,6 bilhões	Participação: 0,6%
Tocantins	PIB: R\$ 18 bilhões	Participação: 0,5%
Amapá	PIB: R\$ 8,9 bilhões	Participação: 0,2%
Acre	PIB: R\$ 8,7 bilhões	Participação: 0,2%
Roraima	PIB: R\$ 6,9 bilhões	Participação: 0,2%

Fonte: IBGE 2012.

Assim, o princípio da diminuição das desigualdades regionais e sociais, que está insculpido no art. 3º da Constituição da República, é considerado um princípio da ordem financeira e econômica que expressa as diretrizes de erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e ainda a promoção do bem de todos em um contexto de garantia do desenvolvimento nacional.

Em um Estado democrático de direito, a busca pelo ideal de igualdade é um dos pilares necessário à garantia de desenvolvimento³⁷. Na verdade, entendemos que a igualdade é um pressuposto para a consecução dos objetivos e obrigações do Estado brasileiro, de acordo com os ditames da Constituição da República.

É notório no inciso IV, do art. 5º, que o princípio da isonomia veiculado requer a proteção de todos os indivíduos, independentemente de origem, raça, cor, sexo ou idade. Bem assim se deve entender quanto às regiões do país: todas merecem proteção. Todavia, algumas

³⁷ A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Princípio 5, dispõe acerca da necessidade de eliminação das disparidades no desenvolvimento brasileiro, nos seguintes termos: “Princípio 5: Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo”. <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em 13.04.2013.

regiões necessitam de mais proteção que outras, por não serem materialmente iguais. Em nosso sentir, a igualdade aludida no comando Constitucional fundamenta a regra de diminuição das desigualdades regionais.

Existe, segundo Ricardo Lobo Torres, um verdadeiro *princípio da equidade entre as regiões*³⁸, tendo em vista que diversos dispositivos da Constituição da República guardam relação com a diminuição das desigualdades regionais, em que pese tal *princípio da equidade* não estar expresso. Com vistas a melhor elucidar o tema, seguem os artigos da Constituição da República que tratam da redução das desigualdades entre as regiões:

1. O art. 3º da Constituição estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e no inciso III declara o compromisso de erradicação da pobreza e a marginalização e *redução das desigualdades sociais e regionais*³⁹;
2. O art. 23, parágrafo único⁴⁰, se refere às leis complementares aptas a fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios, tendo como norte o *equilíbrio* do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional;
3. O art. 163, VII⁴¹, recomenda a compatibilização entre os objetivos das instituições oficiais de crédito da União com as características e condições operacionais voltadas ao *desenvolvimento regional*;
4. O art. 165, § 7º⁴², estabelece que os orçamentos fiscal e das estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de *reduzir desigualdades inter-regionais*, segundo critério populacional;

³⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. pág. 234.

³⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

(...)

⁴⁰ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁴¹ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

(...)

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

⁴² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

(...)

5. O art. 170, VII⁴³, dispõe dentre os princípios gerais da atividade econômica a *redução das desigualdades regionais e sociais*;
6. O art. 192⁴⁴ explicita, dentre outros, que o sistema financeiro nacional é estruturado de forma a promover o *desenvolvimento equilibrado do país* e a servir aos interesses da coletividade.

Deste modo, é o objetivo de redução das desigualdades regionais que fundamenta o alcance da *Equalização Fiscal* entre as regiões, objeto de apreciação no presente trabalho.

3.1 Breve Histórico: Formação do Território Brasileiro

Em verdade, o surgimento das intensas disparidades entre as regiões no interior do Estado brasileiro remetem à formação do território nacional, bem como à forma de colonização e exploração dos produtos primários, que sempre ocorreu de modo irregular.

O espaço brasileiro é marcado pela desigualdade de desenvolvimento e repartição de renda, que teve início com os ciclos de exploração de recursos naturais e a subsequente exportação destes produtos, que acarretou a concentração da renda nas regiões exportadoras.⁴⁵

As regiões Sul e Sudeste, primeiras a serem ocupadas, apresentam maior desenvolvimento econômico e social que as demais, principalmente o Norte e Nordeste, regiões pouco desenvolvidas, apesar da riqueza natural que as forma. No caso da região Norte, a ocupação foi desde o primórdio essencialmente extrativista, retirando a matéria-prima do solo e a exportando. Contudo, não houve investimentos nem tampouco retorno econômico de tais exportações na região exportadora. Até os dias atuais, estados como o Pará são fortemente prejudicados por políticas de incentivo elaboradas pelo Governo Central, como a chamada *Lei Kandir* (Lei nº 87/1996), por ser uma região eminentemente exportadora de produtos primários.

⁴³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

⁴⁴ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

⁴⁵ LIMA, Francisco José Rosa de. *Indicadores para analisar e promover o desenvolvimento sustentável regional*. Revista de Economia e Relações Internacionais. Vol. 5, n.10. São Paulo: FEC-FAAP, 2007. Disponível em <www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/revista_economia_10.pdf> Acesso em 18.03.2014. pág. 43.

Portanto, o primeiro modelo econômico brasileiro foi o de exportação de produtos, que perdurou até o início da era Vargas, no qual houve a implantação do modelo industrial somente nas regiões mais desenvolvidas. Esclarecendo esta relação, Werner Baer constata que:

“Enquanto a economia brasileira estava voltada basicamente às exportações, a distribuição regional da renda era determinada pelo tipo de produtos primários predominantemente exportados. Quando, porém, a principal fonte de crescimento foi internalizada, as taxas de crescimento e desenvolvimento regional desiguais tenderam a se perpetuar ou, às vezes, até a aumentar”.⁴⁶

Nesta toada, o processo histórico de construção do território brasileiro produziu uma concentração espacial de rendas, que permanece praticamente inalterada até os dias atuais. Outrossim, é inegável que o desenvolvimento no espaço brasileiro ocorreu de forma assimétrica.

Visando alterar o quadro de subdesenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, o planejamento intervencionista com o objetivo de desenvolvimento, incrementado no período de 1970-1980, teve como principais favorecidos as mencionadas regiões. A política em questão era voltada à concessão de maciços incentivos fiscais que objetivavam, em sua essência, o fomento da indústria, agricultura e comércio, com a instalação de novas fábricas, além de investimentos diretos por parte do poder público. Logo, o nascimento da política desenvolvimentista baseou-se na permissão de incentivos e investimentos estatais, com características interventivas.

Como se nota, a Região Norte e a Região Nordeste, respectivamente a de maior extensão territorial e a segunda mais populosa, em virtude de serem as regiões menos desenvolvidas do Brasil, requerem maior atenção do Estado. Por tais razões, o legislador constituinte, ao enumerar os princípios da ordem econômica no art. 170 da Constituição de 1988, teve o cuidado de inserir no inciso VII a garantia de redução das desigualdades sociais e regionais.

Na atualidade, essas históricas diferenças regionais e sociais fundamentam as iniciativas de interferência por parte do Estado, visando à equalização das regiões. A busca da equalização (objetivo da garantia de diminuição das desigualdades regionais), condiz com uma reparação histórica dos entes menos favorecidos no processo de formação do território nacional.

⁴⁶ BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996. pág. 290.

No presente exame, cabe a apreciação da melhor política fiscal voltada à consecução do objetivo de redução das desigualdades, que culmina com a *Equalização entre os entes*.

3.2 A incoerência da concessão de Incentivos Fiscais para a redução das desigualdades regionais

Com a característica da desigualdade assentada no federalismo brasileiro, a Constituição da República de 1988 demonstrou inspiração ao determinar a diminuição da pobreza e das desigualdades entre as regiões do país.

Uma das formas encontradas pelo Estado para dar efetividade ao objetivo de diminuição das desigualdades regionais é o *fomento à economia*. Com este desiderato, o Estado atua como um agente de desenvolvimento, que executa políticas públicas e interfere regulando a economia, dentro dos limites de atuação do Estado. Assim, a atuação do Estado é necessária e essencial para o desenvolvimento econômico, além de atender aos fins definidos nos artigos 3º e 170 da Constituição da República⁴⁷.

Os incentivos fiscais deferidos pelo Estado têm como pretexto o interesse social ou a relevância econômica para as diferentes regiões nacionais. Sob este paradigma, o Estado atesta que, de acordo com a ótica financeira do capitalismo, a economia é considerada como o principal índice para a aferição do desenvolvimento de um país.

O respeito às necessidades econômico-fiscais dos entes e a igualdade se relacionam ao desenvolvimento do Estado. A corrida desenvolvimentista brasileira, que remonta a políticas de planejamento implantadas no Brasil desde a Constituição de 1946, intensificou-se no período de 70-80⁴⁸, estando intrinsecamente relacionada à outorga de incentivos fiscais. Assim, no contexto da política desenvolvimentista, o incentivo foi tido

⁴⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

⁴⁸ MARTINS, Ives Gandra. *Incentivos onerosos e não-onerosos na Lei de Responsabilidade Fiscal*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. pág. 31-32.

como uma espécie de atuação positiva do Estado, que visava fomentar o desenvolvimento da região por meio da concessão de incentivos de natureza fiscal.

Em razão deste pensamento, diversas leis foram (e ainda são) editadas pela União e entes subnacionais concedendo os mais diversos incentivos fiscais. Exemplificando, citamos a Lei do Estado do Pará nº 6.489/2002⁴⁹, que fundamenta a posterior concessão de diversos incentivos fiscais, como os encontrados na Leis do Município de Belém nº 8.604/2007, que concedeu 60% de redução de base de cálculo à contribuintes que exerçam atividades essenciais ao desenvolvimento do município; e na Lei nº 8.717/2009, que reduz a alíquota do ISS em benefício das empresas de transporte público.

Ainda a título de exemplo, elenca-se a concessão de incentivos por outros estados e municípios: a Lei nº 524/2014, do Município de Serra do Mel, no Rio Grande do Norte, concede redução da alíquota de ISS para empresas participantes de Projetos de Instalação de Parques de Energia Eólica; o Decreto 1.542-R/05⁵⁰, do Estado do Espírito Santo, que previa hipótese de diferimento do pagamento do ICMS sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados à avicultura e à suinocultura; a Lei 5.273/11, do Município de Sumaré/SP, que autoriza a concessão de isenções ou reduções no pagamento dos impostos e

⁴⁹ Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002, do Estado do Pará, que veicula incentivos fiscais e dispõe em seu art. 3º: “Os incentivos de que trata esta Lei serão destinados aos empreendimentos:

I - agropecuários, de pesca e aquicultura, madeireiros florestais e reflorestamentos, minerários, agroindustriais e tecnológicos integrados ao processo de verticalização da produção no estado;

II - dos setores comércio, transporte, energia, comunicação e turismo;

III - que promovam inovação tecnológica;

IV - outros de interesse do desenvolvimento estratégico do Estado.

Parágrafo único. Os incentivos de que trata o disposto no caput deste artigo serão concedidos nas seguintes hipóteses:

I - implantação de novos empreendimentos no Estado;

II - modernização ou diversificação de empreendimentos ou de estabelecimentos já existentes e a aquisição de máquinas e equipamentos de geração mais moderna do que os já possuídos, operando no Estado;

III - execução de projetos de pesquisa científica ou tecnológica em associação com instituições de ensino e/ou pesquisa públicas ou privadas, tendo como foco o desenvolvimento de produtos e/ou processos, em consonância com os objetivos desta Lei;

IV - viabilização de empreendimentos que atendam aos objetivos desta Lei”. Para o restante da Lei e o decreto que a regulamenta vide Anexo I.

⁵⁰ “O decreto estadual prevê hipótese de diferimento do pagamento do ICMS sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados à avicultura e à suinocultura para o momento da desincorporação desses equipamentos do ativo permanente do estabelecimento. (...) Os bens do ativo permanente do estabelecimento não fazem parte de qualquer cadeia de consumo mais ampla, restando ausente o caráter de posterior circulação jurídica, uma vez que fadados a permanecer no estabelecimento, estando sujeitos à deterioração, ao perecimento ou à obsolescência. Nesses casos, o fato gerador do ICMS será uma operação, em regra, monofásica, restrita à transferência de domínio do bem entre exportador e importador (destinatário final), cuja configuração fática descaracteriza o conceito de diferimento. A desincorporação do bem do ativo permanente e, conseqüentemente, o pagamento do tributo ficariam a cargo exclusivamente do arbitrio do contribuinte, que poderia se evadir do recolhimento do tributo com a manutenção do bem no seu patrimônio. O nominado diferimento, em verdade, reveste-se de caráter de benefício fiscal, resultando em forma de não pagamento do imposto, e não no simples adiamento. Assim, o Decreto 1.542-R, de 15-9-2005, do Estado do Espírito Santo, ao conceder forma indireta de benefício fiscal, sem aprovação prévia dos demais Estados-membros, viola o art. 155, § 2º, XII, g, da CF.” (ADI 3.702, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º-6-2011, Plenário, DJE de 30-8-2011.)

taxas municipais às empresas que desenvolvam processo produtivo industrial, de tecnologia de ponta, informática, comunicação, telecomunicações, telemarketing, entre outros; e a Lei nº 4.285/12, regulamentada pelo Decreto nº 13.606/13, do Estado do Mato Grosso do Sul, que prorroga os benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS concedidos a estabelecimentos industriais, na forma de crédito presumido ou crédito outorgado, até 31 de dezembro de 2028.

Com fundamento no art. 3º da Constituição, foram considerados válidos o estabelecimento de alíquotas diferenciadas e concessão de crédito presumido de IPI, tais quais os estabelecidos nos Decretos 490/92 e Decreto 2.501/98⁵¹. Muitas leis foram questionadas

⁵¹ Seguem excertos de decisões do STF que reconheceram a legalidade de leis que veiculam incentivos fiscais. No último exemplo (RE 401.953-1), o Pretório Excelso reconheceu a inconstitucionalidade de disposições da Lei 2.664/1996, do Estado do Rio de Janeiro, que excluíram por completo o Município do Rio de Janeiro da partilha do produto arrecadado com o ICMS:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINARIO DECRETO N. 429/92. LEI 8393/91. IPI. ALIQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O AÇUCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II E § 3º E 151, I DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE. O Decreto n.490/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas – incentivo fiscal – visando dar concreção ao preceito veiculado pelo art. 3º da Constituição, norma-objetivo que define a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I da Constituição. A fixação da alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedentes. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 480.107-8 PARANÁ. Dje 26.03.2009. Rel. Min. Eros Grau);

EMENTA: TRIBUTO. Impostos sobre produtos industrializados. IPI. Alíquota. Fixação. Operações relativas a açúcar e álcool. Percentual de 18% (dezoito por cento) para certas regiões. Art. 2º da Lei nº 8393/91. Ofensa aos arts. 150, II, 151, I, e 153, § 3º, I da CF. Inexistência. Finalidade extrafiscal. Constitucionalidade reconhecida. Improvimento ao recurso extraordinário. Não é inconstitucional o art. 2º da Lei Federal nº 8393, de 30 de dezembro de 1991. (AI n. 515.168.-AgR-ED, Relator o Ministro César Peluso, DJ de 21.10.05);

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE. 1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação. 2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a ‘concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio de desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país’. 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao poder judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia. (RE 159.026). Recurso Extraordinário não conhecido. (RE 344.331, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.3.03);

EMENTA: FINANCEIRO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – ICMS. PARTILHA E REPASSE DO PRODUTO ARRECADADO. ART. 158, IV, PÁR. UNI, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. EXCLUSÃO COMPLETA DE MUNICIPIO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Com base no disposto no art. 3º, III da Constituição, lei estadual disciplinadora do plano de alocação do produto gerado com a arrecadação do ICMS, nos termos do art. 157, VI, párr. ún., II da Constituição, pode tomar dados pertinentes à situação social e econômica regional como critério de cálculo. Contudo, não pode a legislação estadual, sob o pretexto de resolver as desigualdades sociais e regionais, alijar por completo um Município da participação em tais recursos. Não obstante a existência, no próprio texto legal, de critérios objetivos para o cálculo da cota para repasse do produto arrecadado com a cobrança do imposto, a Lei 2.664/1996 atribui ao Rio de Janeiro valores nulos. São inconstitucionais as disposições que

perante o Judiciário, principalmente por duas razões: a dúvida quanto à legalidade de seus dispositivos; e a insatisfação de particulares que desejavam obter o mesmo benefício⁵².

excluem por completo e abruptamente o Município do Rio de Janeiro da partilha do produto arrecadado com o ICMS, constantes nos Anexos I e III da Lei do Estado do Rio de Janeiro Lei 2.664/1996, por violação do artigo 158, IV, párr. ún., I e II, ponderados em relação ao art. 3º, todos da Constituição. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ALCANCE DA DECISÃO. Recurso extraordinário conhecido e provido, para que o Estado do Rio de Janeiro recalcule os coeficientes de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS (parcela de ¼ de 25%, art. 158, IV, párr. ún., I e II), atribuindo ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe é devida nos termos dos critérios já definidos pela Lei 2.664/1996 e desde o início da vigência de referida lei. 2. Uma vez que o recálculo do quadro de partilha poderá implicar diminuição da cota de participação dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, com eventual compensação dos valores recebidos com os valores relativos aos exercícios futuros, a execução do julgado não poderá comprometer o sustentáculo financeiro razoável e proporcional dos municípios. 3. Logo, a lei que irá normatizar o recálculo e a transferência ao recorrente dos créditos pertinentes aos períodos passados deverá prever, ainda, compensação e parcelamento em condições tais que não impliquem aniquilamento das parcelas futuras devidas aos demais municípios. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 401.953-1 RIO DE JANEIRO – DJ 21.09.2007. Rel. Min. Joaquim Barbosa).

⁵² A título exemplificativo, colaciona-se decisão do STF:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – IPI – AÇUCAR DE CANA LEI Nº 8393/91 (ART. 2º) – ISENÇÃO FISCAL – CRITÉRIO ESPACIAL – APLICABILIDADE – EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO – ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA – INOCORRÊNCIA – NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO – ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO – INADMISSIBILIDADE – RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI - A Concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei 8.383/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA – A QUESTÃO DA IGUALDADE NA LEI E DA IGUALDADE PERANTE A LEI (RTJ – 136/444-445, REL. PARA O ACÓRDÃO MIN. CELSO DE MELLO) - O princípio da isonomia – que vincula, no plano institucional, todas as instâncias de poder – tem por função precípua, consideradas as razões de ordem jurídica, social, ética e política que lhe são inerentes, a de obstar discriminações e extinguir privilégios (RDA 55/114), devendo ser examinado sob a dupla perspectiva da igualdade na lei e da igualdade perante a lei (RTJ 136/444-445). A alta significação que esse postulado assume no âmbito do Estado democrático de direito impõe, quando transgredido, o reconhecimento da absoluta desvalia jurídico-constitucional dos atos estatais que o tenham desrespeitados. Situação inócua na espécie. A isenção tributária concedida pelo art. 2º da Lei 8.393/91, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica – presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes – como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA: RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL E POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. A exigência constitucional de lei em sentido formal para a veiculação ordinária de isenções tributárias impede que o judiciário estenda semelhante benefício a quem, por razões impregnadas de legitimidade jurídica, não foi contemplado com esse “*favor legis*”. A extensão dos benefícios isençionais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e tribunais, que não dispõem de função legislativa – considerado o princípio da divisão funcional do poder – não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, isenção tributária em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem desse benefício de ordem legal. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusa a própria Lei Fundamental do Estado. Em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só deve atuar como legislador negativo. Precedentes. (AG. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 360.461-7 MINAS GERAIS Dje. 28.03.08. Rel. Min. Celso de Mello).

Outro importante exemplo é a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, também chamada Lei Kandir, que foi criada com a justificativa de incentivar as exportações e aumentar o desenvolvimento e produção nacional.

Em breve resumo, a CF/88, estabeleceu, em seu texto original, imunidade do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS nas exportações de produtos industrializados, e delegou à lei complementar a competência para definir a desoneração de produtos semielaborados, que seriam na lei especificados.

Assim, sobreveio a Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, que definiu como produtos semielaborados e sujeitos ao pagamento do ICMS nas operações de exportação, aqueles: (1) que resultem de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral quando exportada in natura; (2) cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implique modificação da natureza química originária; (3) cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral represente mais de sessenta por cento do custo do correspondente produto, apurado segundo o nível tecnológico disponível no país⁵³.

Desta forma, todos os produtos primários e uma série de produtos semielaborados sofria tributação pelo ICMS, acarretando, supostamente, a diminuição da competitividade no mercado internacional dos produtos produzidos no Brasil. Após o advento do Plano Real, em 1994, passou-se a questionar a tributação pelo ICMS dos produtos exportados.

Neste compasso, o então Ministro do Planejamento, Deputado Antônio Kandir, apresentou Projeto de Lei cujo desiderato era o incentivo às exportações e incremento da produção nacional, tendo como fundamento a desoneração fiscal do setor de exportações.

A Lei Kandir (LC nº 87/96) trouxe diversas mudanças na legislação do ICMS, e a principal foi a total desoneração das operações que destinam mercadorias ao exterior, inclusive produtos industrializados, primários e semielaborados.

A formulação da Lei Complementar nº 87/96 apresentava dois objetivos principais: 1. O primeiro era o incentivo das exportações nacionais, por meio da desoneração das exportações dos produtos primários e semielaborados. O argumento para embasar esta decisão era de que, à época, a tributação sobre tais produtos era excessiva, o que dificultava a concorrência no mercado internacional. A alteração no mecanismo do ICMS visava à

⁵³ ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. RIANI, Flávio. *Lei Kandir e a perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf> Acesso em 15.04.2013. pág. 08.

manutenção da política cambial de igualdade entre o real e o dólar norte-americano; e 2. A necessidade de elevação dos investimentos no intuito de promoção do crescimento econômico.

A Lei Complementar nº 87/96 ainda instituiu a figura do Seguro-Receita. Este mecanismo objetivava garantir a manutenção do nível de receitas do imposto por meio de repasses automáticos em caso de queda da arrecadação. Em 2000, lei complementar modificou as regras de compensação da Lei Kandir, instituindo fundo orçamentário com recursos do Governo Federal, cuja distribuição aos estados era realizada com base em coeficientes fixos, determinados na Lei.⁵⁴

A partir de 2004, os valores de transferência passaram a ser definidos quando da tramitação do Orçamento Geral da União no Congresso, e não mais no texto da Lei Kandir. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, dispõe que a compensação seja feita até que ao menos 80% do ICMS seja arrecadado no destino (art. 91⁵⁵ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Dentre as principais falhas do mecanismo da Lei Kandir, verifica-se que a compensação efetivada com características de auxílio financeiro prejudica a possibilidade de preparação de políticas públicas de longo prazo. Na verdade, o advento da Lei Kandir acarretou o aumento do desequilíbrio fiscal entre os Estados, pois os valores repassados pela União são, e sempre foram, insuficientes para compensar as perdas de receitas.

⁵⁴ ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. RIANI, Flávio. *Lei Kandir e a perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Disponível <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf> Acesso em 15.04.2013.

⁵⁵ Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Portanto, a concessão de incentivos fiscais que implicam em renúncia de receitas em nosso ordenamento, via de regra, apresentaram (e permanecem apresentando) características discriminatórias e perpetuadoras de privilégios odiosos⁵⁶.

A renúncia de receita se caracteriza por uma redução ou supressão de receita pública, o que ocorre quando há a concessão de um incentivo fiscal. O conceito de incentivos fiscais é amplo⁵⁷, e abrange em seu bojo qualquer espécie de diminuição de encargo tributário ou exoneração, aptas a causar perda de receita fiscal. Os incentivos são instrumentos que acarretam o aumento da despesa pública, e são assim conceituados por Ricardo Lobo Torres:

“A interpretação do conceito de incentivos fiscais deve ser ampla, para coincidir com a do Supremo Tribunal Federal, compreendendo: a) as renúncias de receita, assim entendidos os benefícios concedidos com base em instrumentos de direito tributário, como sejam as isenções, reduções de base de cálculo, diferimento (salvo de insumos, por curto prazo), diminuição de alíquotas e qualquer outro incentivo que, alterando a estrutura normal da incidência, produza o efeito econômico de gasto tributário; b) os incentivos que, operando com instrumentos de despesa pública, produzam as mesmas consequências econômicas das subvenções, subsídios e restituições do ICMS, a saber: os financiamentos a juros subsidiados para a instalação de refinarias; a participação acionária; a restituição de *royalties*, etc.”⁵⁸

Percebe-se que qualquer medida que implique redução discriminada de tributos é considerada um incentivo fiscal. Bem assim, são considerados incentivos fiscais as leis que veiculam a exclusão total ou parcial do crédito tributário, com o pretexto de estimular o desenvolvimento econômico de determinada região ou setor da economia, refletindo uma desoneração tributária cujo fundamento seria o aumento de iniciativas dos particulares. Nesse sentido, os incentivos nada mais são do que *favores concedidos a particulares pelo Estado*, que os exonera do recolhimento de certos tributos, ou concede a diminuição de alíquotas,

⁵⁶ “É nulo de pleno direito o privilégio fiscal odioso. Se o legislador conceder isenções ou quaisquer outros incentivos fiscais ou financeiros que não sejam razoáveis diante dos princípios da capacidade contributiva, da redistribuição de rendas, do desenvolvimento econômico, etc., terá praticado ato suscetível de anulação. Não cabe, absolutamente, cogitar-se da extensão do privilégio odioso a terceiros, a pretexto de se garantir a isonomia, como, aliás, já se declarou entre nós, inclusive no que pertine às questões de pessoal. O privilégio odioso, portanto, deve ser considerado inconstitucional, por ferir os direitos da liberdade dos contribuintes não contemplados, operando a declaração de nulidade *ex tunc*”. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. Cit.* 1995. pág. 305/306. .

⁵⁷ “É abarcada na noção de incentivos fiscais as isenções (totais ou parciais), alíquota reduzida (ou base de cálculo), bonificações, deduções, suspensão e crédito de tributos, não incidência e remições, entre outros. São medidas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, aplicáveis pelo Estado para incentivar e desenvolver a economia de uma região ou fomentar uma atividade”. CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pág 51.

⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *A responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra fiscal no ICMS*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.* 2010. pág. 28.

podendo ser exigida ou não uma contraprestação do beneficiado, de acordo com a política fiscal aplicada.

O permissivo constitucional para a concessão dos incentivos fiscais é encontrado no art. 151, I da Constituição da República⁵⁹, que se refere ao objetivo de diminuição do desequilíbrio econômico entre as regiões. No entanto, a interpretação deste artigo deve ser sistemática, atribuindo importância às disposições que garantem o controle na concessão dos incentivos, como os artigos 70 e 150, inciso II e §6º da Constituição da República⁶⁰.

Os incentivos fiscais a que se refere o art. 151, inciso I, da Constituição Federal são considerados aqueles *destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país*. Todavia, na prática, os interesses particulares vêm causando uma política de favorecimento de determinadas regiões e setores, contrariando a *mens legis* do legislador constituinte, que dispôs na Constituição da República a concessão de incentivos como determinantes para a promoção das diferentes regiões da nação.

Logo, as isenções, subvenções, subsídios, remissões, e outras formas de incentivos, mesmo que concedidos com base no desenvolvimento regional e mediante a intervenção do Estado, ocasionam questionamentos quanto à sua eficácia.

Em princípio, o que deveria extinguir as desigualdades, tornou-se um instrumento de perpetuação de injustiças e excessos. Na atualidade não se pode continuar confundindo uma atitude proativa do Estado (União e demais entes) com a mera concessão de incentivos que resultam em renúncia de receita.

⁵⁹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

(...)

⁶⁰ O art. 150, II, veda os privilégios que não sejam pautados na capacidade contributiva:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Deste modo, o intuito de tais incentivos seria o desenvolvimento econômico de determinada região ou setor de atividade⁶¹. Porém, em verdade, não há transparência nesse tipo de renúncia de receita pública, que no mais das vezes não atende ao interesse público.

Assim, os incentivos fiscais e a conseqüente renúncia de receita ocorrem quando há eliminação, redução ou tratamento diferenciado que beneficie a determinados sujeitos passivos de obrigação tributária. De acordo com Aurélio Pitanga Seixas Filho, tem-se que:

“De forma usual, o incentivo fiscal é conceituado como uma modalidade isencional, que se opera por meio da diminuição ou exclusão da exação, objetivando dirimir a carga fiscal. Implica em uma renúncia de receita deliberada, operando no interior da receita pública, e expressando interesses político-econômicos”.⁶²

Em regra, os incentivos fiscais são concedidos por meio de lei, que vincula a atividade do Administrador público e resultam na diminuição do ônus tributário para o sujeito passivo. A interpretação do conceito de incentivos fiscais deve ser extensa, e a sua concessão pode ocorrer sob diferentes formas, cujas principais são:

- A *isenção*, que exclui a exigibilidade do crédito tributário em situações legalmente previstas. Ou seja, o tributo chega a existir, mas o crédito tributário não pode ser exigido;
- A *anistia*, que está regulada nos artigos 180 a 182 do Código Tributário Nacional - CTN⁶³, e significa perdão do crédito tributário e da infração tributária;

⁶¹ O autor Ives Gandra Martins aduz que os estímulos fiscais objetivam fortalecer o crescimento de um país, e de certas regiões. Entende que o princípio da igualdade é mitigado pelo 151, I, em prol do desenvolvimento regional. “Em outras palavras, para uma nação emergente, os estímulos fiscais são de relevância inequívoca” Para o mesmo, há a possibilidade de se ofertarem estímulos fiscais a “custo zero”, sem impacto sobre o orçamento, de acordo com a análise do art. 14 da LRF feita por ele. Esses estímulos sem custo abririam espaço para o desenvolvimento das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Federação, por permitirem a atração de investimentos, aumentarem a oferta de empregos e geração de receita tributária, em virtude do progresso alcançado. MARTINS, Ives Gandra. *Incentivos onerosos e não-onerosos na Lei de Responsabilidade Fiscal*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.* 2010. pág. 32-33.

⁶² SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Teoria e Prática das Isenções Tributárias*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. pág. 3.

⁶³ Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

Art. 181. A anistia pode ser concedida:

I - em caráter geral;

II - limitadamente:

a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;

- A concessão de *isenção de caráter não geral*, que ocorre caso a caso de acordo com a apreciação da autoridade competente, consoante a inteligência do art. 179 do CTN⁶⁴. A concessão depende de lei, todavia é condicionada a comprovação do atendimento de certos requisitos ou condições;
- A *tributação por alíquota zero*, que apresenta o mesmo efeito de uma isenção;
- A *alteração de alíquota* ou *redução da base de cálculo* se refere ao aspecto quantitativo do fato gerador da obrigação tributária, encontrando-se sob reserva de lei, de acordo com o art. 97, II do CTN⁶⁵;
- O *subsídio* e a *subvenção*, que são as quantias ou auxílios que o Estado confere ao particular, por meio de convênio ou acordo;
- O *crédito presumido*, que é o valor estimativo fixado pelo poder público em favor do sujeito passivo de imposto não-cumulativo, em razão dos insumos e da combinação de fatores de produção, aproximando-se do efeito da isenção;
- Por fim, a *remissão*, que se caracteriza pela extinção do crédito tributário após o surgimento da obrigação, significando, nos termos do artigo art.

b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;

c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;

d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.

Art. 182. A anistia, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com a qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

⁶⁴ Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para concessão.

§ 1º Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os seus efeitos a partir do primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.

§ 2º O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

⁶⁵ Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

(...)

172 do CTN⁶⁶, o perdão do crédito tributário por meio da dispensa do pagamento.

Na análise, faz-se relevante apresentar a diferença entre *benefícios e incentivos* fiscais. Os benefícios fiscais são considerados medidas excepcionais, de cunho extrafiscal, e instituídas para tutela de interesses públicos superiores. Por seu turno, os incentivos fiscais se caracterizam por serem instrumentos que consistem na redução ou eliminação de determinado tributo, com o intuito de estímulo a atividades da economia, também apresentando caráter extrafiscal⁶⁷.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 foi a responsável por alterar a característica vigente de concessão de incentivos e benefícios fiscais sem uma contrapartida orçamentária, ou sem o devido controle por parte do Estado. Assim, os artigos 70 e 150, § 6º, estabelecem o controle sobre as renúncias de receita e a política de combate às renúncias fiscais, tendo o legislador constituinte o cuidado de determinar no artigo 163 da Constituição Federal⁶⁸ a produção de lei complementar que tratasse de finanças e dívida pública, dentre outros. O artigo 163 da Constituição da República foi aperfeiçoado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁶⁶ "Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

(...)

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante".

⁶⁷ "1. As restituições-incentivo que, se operam por anulação da receita, tal qual ocorre com os estímulos à exportação no IPI; 2. As isenções, compreendidas como a exclusão do crédito tributário, de acordo com o art. 175 do CTN; 3. Os créditos fiscais dos impostos diretos, que se exprimem nos valores dedutíveis do imposto arrecadado, por meio da aplicação da alíquota sobre a base de cálculo; 4. Os créditos-incentivo dos impostos não cumulativos, que são concedidos por lei e alteram as características dos impostos sobre o valor adicionado; 5. As deduções, que ocorrem por meio da diminuição da alíquota ou base de cálculo, como uma espécie de isenção parcial; 6. Qualquer outro item que implique redução de receita, mesmo que não se escrete como item da despesa pública, tendo em vista que a expressão renúncia de receita abrange qualquer mecanismo que constitua despesa virtual ou gasto tributário". TORRES, Ricardo Lobo. *A responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra fiscal no ICMS*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.* 2010. pág. 20/21.

⁶⁸ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal limita a ação do legislador na concessão de incentivos, principalmente em seu art. 14⁶⁹. O referido artigo impõe limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública.

O inciso I do artigo 14 condiciona o ente subnacional que concederá o incentivo à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O inciso II exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo.

O § 1º do artigo 14 elenca, exemplificativamente, as espécies do gênero renúncia de receita pública. Por fim, o § 2º do artigo 14 prescreve que se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* do artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Assim, o artigo almeja diminuir o desequilíbrio e o impacto na despesa pública⁷⁰, causados pelo incentivo fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva, dentre outros, a redução do déficit público.

⁶⁹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

⁷⁰ Neste ponto, pertinente a ponderação de Francisco Sérgio Silva Rocha, para quem o gasto público não é necessariamente negativo, mesmo em situação de desequilíbrio orçamentário. O que não é admitido é o gasto realizado à margem de uma atuação planejada, sem ter um objetivo maior, como a implementação de programas de recuperação social e outras medidas que objetivem a redução das desigualdades, nos termos do artigo 174 da CF. O artigo 174 da CF compatibiliza a política de limitação normativa do dispêndio público com

A abusividade na outorga de isenções, conjuntamente com o descontrole no gasto do dinheiro público e as sucessivas crises econômicas nacionais conduziram a política fiscal no caminho do maior controle e orientação quanto à outorga de incentivos que resultam na nefasta renúncia de receitas.

No presente estudo, é combatida a ótica que considera válidos os incentivos como fomentadores da economia. Com base na análise prática dos resultados obtidos com a concessão de tais incentivos, percebe-se que eles não alcançaram o prometido: desenvolvimento econômico e redução de desigualdades. Os incentivos fiscais ocorrem geralmente em benefício de determinadas indústrias e setores da economia, indo de encontro ao princípio da isonomia e contribuindo para acirrar a competição entre os entes subnacionais, cujo principal exemplo é a Guerra Fiscal.

Portanto, mesmo sob o enfoque econômico, os resultados empíricos da concessão de tais medidas exonerativas são poucos, pouco alterando a estrutura socioeconômica dos locais em que foi concedido. Em alguns casos, atraem investimentos para áreas pouco desenvolvidas. Todavia, se a prática de concessão de incentivos for comum a vários entes, termina-se por ocasionar efeito contrário ao esperado, com uma profusão de incentivos concedidos que diminuem a arrecadação do ente subnacional e não resultam no pretendido desenvolvimento da região. Na grande maioria das vezes, os incentivos se configuram como uma benesse injustificada aos beneficiários.

O alvo da concessão de incentivos são as empresas e indústrias, tal qual se extrai da interpretação dos artigos de leis promulgadas com o intuito de incentivar a economia e desenvolvimento das regiões. Em contraponto, as empresas e indústrias em geral se ocupam somente do caráter lucrativo de seus negócios, sem preocupações de cunho social. Assim, na prática o resultado social (compreendido como o aumento de renda dos mais pobres ou uma distribuição mais igualitária de oportunidades, como exemplo) vindo da concessão de um incentivo é praticamente nulo, tendo a perspectiva de surtir efeitos apenas em forma de retorno econômico do investimento efetuado, o que determina a escolha da empresa para a instalação de uma sede ou filial.

as atividades estatais. O artigo determina a regulação planejada da atividade econômica pelo Estado, objetivando o desenvolvimento nacional equilibrado. ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o equilíbrio do orçamento público*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.* 2010. pág. 230.

Através de sistemas exonerativos, as empresas se habilitam a receber financiamento, com prazos e juros abaixo do mercado, sem a incidência de correção monetária, na condição de aplicar uma porcentagem mínima do retorno desse financiamento em investimentos no Estado que o concedeu.

A concessão de um incentivo pode apresentar característica de uma permuta: o ente subnacional renuncia ao recolhimento de determinado tributo, de acordo com uma das formas de incentivos fiscais, como a remissão, isenção, diminuição de alíquotas, etc., enquanto o beneficiário poderá ou não realizar investimentos compensatórios do incentivo recebido.

Uma análise dos motivos de deferimento de incentivos fiscais evidencia a concessão indiscriminada dos favorecimentos. Notório que, quando não há uma distribuição equitativa da receita aos entes subnacionais, ocorre a busca de arrecadação por outros meios, como a concessão de incentivos fiscais por estados e municípios de maneira indiscriminada.

Dos males provenientes dos incentivos fiscais, o exemplo mais contundente é o da Guerra Fiscal⁷¹. A Guerra Fiscal ocorre por meio do deferimento de incentivos de ICMS, sistema encontrado pelos entes de menor expressão econômica fomentarem a economia, com a atração de empresas, indústrias e investimentos para seu território. Contudo, trata-se de prática competitiva que exagera a concorrência entre os entes.

A Guerra Fiscal ocorre, por exemplo, na hipótese de incentivo fiscal de ICMS concedido sem convênio autorizador elaborado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Principalmente para os entes menos abastados, a Guerra Fiscal é extremamente prejudicial, considerando-se que os estados de maior poder econômico

⁷¹ “O CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em consulta formulada pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), manifestou-se neste sentido: 1) Incentivos fiscais ou financeiros-fiscais possuem o mesmo efeito para a empresa beneficiada e para o mercado. 2) Tais incentivos importam na redução artificial do montante do imposto a pagar. 3) incentivos concedidos no âmbito da “guerra fiscal”, por aumentarem lucros das empresas beneficiadas em várias centenas de pontos percentuais, como visto numericamente, podem alterar a dinâmica econômica e gerar os seguintes efeitos: retirar o estímulo ao aumento constante da eficiência da economia; permitir a permanência de práticas ineficientes, desestimulando melhorias na produção ou inovação; permitir que empresas incentivadas eliminem do mercado empresas não favorecidas, ainda que mais eficientes e inovadoras; prejudicar empresas não beneficiadas, diminuindo com isso o incentivo para realização de inovações; gerar incerteza e insegurança no planejamento empresarial; desestimular, por tudo isso, a realização de investimento tanto novo quanto a expansão de atividade em andamento. A Resolução nº 78, de 1998, do Senado Federal, que dispõe sobre operações de crédito dos Estados, tem em seu art. 3º, VI, a seguinte restrição: “É vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução conceder isenções, incentivos, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, que não atendam ao disposto no § 6º do art. 150, e no inciso VI e na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.” TORRES, Ricardo Lobo. *A responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra fiscal no ICMS*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.* 2010 pág. 18/19.

possuem condições de oferecer vantagens que os estados menores não possuem para a instalação de empreendimentos em seus territórios. Ainda, os estados mais desenvolvidos são preferidos pelos investidores em razão das melhores condições do mercado, como a mão de obra e proximidade dos centros de consumo. Assim, os efeitos prejudiciais da Guerra Fiscal são mais sentidos pelos entes com menor poder econômico do que pelos estados mais abastados, principalmente pela maior capacidade fiscal para conceder incentivos.

Com efeito, tal situação se consolidou no Brasil em razão da inércia do Governo Central e a incapacidade de proceder a uma justa equalização dos Estados-membros, no tocante à partilha de receitas. Com a Guerra Fiscal⁷², os entes abdicam, por meio da renúncia de receitas, de receber os recursos que, efetivamente, poderia torná-los mais fortes economicamente.

Em nosso sentir, é necessária uma redistribuição de rendas, tanto vertical quanto horizontal no interior do espaço nacional para a efetivação do comando do artigo 3º, III da CF, que almeja uma reparação dos entes menos favorecidos no processo histórico de formação do Estado e da sociedade mais necessitada. Em verdade, ao conceder incentivos fiscais indiscriminados, o ente renuncia a receitas que poderia estar recebendo, e majorando sua arrecadação.

Ademais, o funcionamento da máquina estatal é pautado na receita tributária arrecadada, que é apropriada pelos cofres públicos e retorna para os indivíduos na forma de prestação de serviços públicos e pagamento das contas do Estado. Os gastos e responsabilidades das esferas de governo são baseados na receita estatal proveniente de tributos arrecadados e, para os entes subnacionais, nas transferências recebidas.

Corroborando o apresentado no presente capítulo, sintetizamos os pontos principais:

A Constituição da República institui como objetivo primordial a constante busca pela erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais e inter-regionais, objetivo este que alicerça o ideal de Equalização da capacidade fiscal. Portanto, existe um verdadeiro *princípio da equidade entre as regiões*.

⁷² Visando coibir a guerra fiscal, o STF manifestou-se no seguinte sentido: “Esse preceito constitucional (art. 155, § 2º, XII, g), que permite à União fixar padrões normativos uniformes em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS, acha-se teleologicamente vinculado a um objetivo de nítido caráter político-jurídico: impedir a guerra tributária entre os Estados-membros e o Distrito Federal”. (ADIN 930-3, Ac. Do Pleno, de 25.11.93, Rel. Min. Celso de Mello, RDDT n. 28:189).

Com a desigualdade fortemente instalada no federalismo brasileiro, a CF/88 privilegiou a orientação de auxílio mútuo entre a União, Estados e Municípios.

A chamada Lei Kandir, que foi criada com a justificativa de incentivar as exportações e aumentar o desenvolvimento e produção nacionais, é um dos principais exemplos de incentivo fiscal que causou impacto negativo na arrecadação dos Estados, principalmente os que mais exportam bens primários, como o Pará.

São considerados incentivos fiscais as leis que veiculam a exclusão total ou parcial do crédito tributário, implicando em redução ou supressão de receita pública considerada como *renúncia de receitas*. A concessão de tais incentivos não alcançou o resultado prometido: desenvolvimento econômico e redução de desigualdades. Os incentivos fiscais vão de encontro ao princípio da isonomia e contribuem para acirrar a competição entre as unidades federativas, além de diminuir a arrecadação de tributos.

Na reparação dos entes menos favorecidos no processo histórico de formação do Estado nacional, faz-se necessária uma redistribuição de rendas, tanto vertical quanto horizontal, no interior do território brasileiro.

4. AS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Nos capítulos anteriores, assentou-se que a forma federativa no Brasil foi instituída pela Constituição de 1891. À época, a opção pelo modelo federativo demonstrou o interesse pela descentralização do poder e dos encargos, afastando-se da estrutura organizacional do Império, marcada pelo centralismo.

A estrutura de Estado centralizado, regida por instrumentos que apresentam características abusivas do poder central, continuava vigente e inalterada. Ou seja, era contínua a presença e interferência da União sobre as ex-províncias imperiais, que, em verdade, foram transformadas pelo texto constitucional em entes dotados de autonomia, sem a outorga de condições administrativas e financeiras para tanto⁷³.

Assim, apenas aparentemente se tornou descentralizado o Estado brasileiro, pois a mudança da forma de Estado pouco alterou a prática do poder. A Federação brasileira não teve sua índole unitarista de imediato alterada, o que a diferencia sensivelmente de outras federações, como a norte-americana. Na verdade, a federação brasileira se caracteriza por um movimento pendular de centralização e descentralização.⁷⁴

O Brasil, por ser um Estado de forma federativa, tem como característica possuir uma Constituição que concede soberania ao ente federal e autonomia aos entes subnacionais. Ademais, são elementos da forma federativa um órgão de representação que indique a participação das entidades federadas, além da repartição de rendas e competências firmada pela Constituição.

Os entes políticos são igualmente importantes dentro da federação, mesmo que não estejam em identidade de condições políticas e econômicas. Deste modo, um ente subnacional não se sobrepõe a outro, cada um gozando do atributo da *autonomia*. Tendo autonomia, cada ente deve prover as suas necessidades administrativas, sem interferências externas.

As pessoas políticas federativas, a quem incumbe a instituição e cobrança dos tributos, são autônomos e independentes em suas relações. Assim, o orçamento e as finanças destes entes também deveriam ser independentes. Todavia, em nosso país há uma grande dependência de recursos entre os estados federados, o que se reflete na existência dos fundos

⁷³ BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. Disponível em <www.revistaeletronicacardfd.unibrasil.com.br> Acesso em 18.05.2013. pág. 02.

⁷⁴ “Na história recente, encontramos dois períodos que expressam bem esse perfil federativo: a Constituição de 1967, intérprete de um sistema político ditatorial, que centralizou a receita tributária no governo federal, e a Constituição de 1988, carta da descentralização extremada, que alçou o município à condição de ente federado.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 67.

de participação. Em verdade, a descentralização fiscal no Estado brasileiro ocorreu mais sobre o viés das despesas do que da captação de receitas, acentuando as desigualdades. A própria divisão de competências tributárias, que garante o desejado grau de autonomia e descentralização de poder entre os entes subnacionais, é causadora de desigualdades.

No caso brasileiro, a Federação é dividida em três níveis, alçando os municípios ao nível de entes federados, o que constitui uma peculiaridade nacional. A autonomia é uma característica destes entes, bem como a existência de *transferências verticais* (da União para os Estados, e destes para os Municípios), delimitadas na própria Constituição da República. Cabe a cada ente instituir e arrecadar os impostos de sua competência.

Conforme explanação do capítulo anterior, a cooperação entre os entes federativos é um dos princípios que regem a nossa Federação, e se exprime na atuação conjunta entre estes, cada qual preservando a sua autonomia. Segundo Régis Fernandes de Oliveira, “o federalismo fiscal significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhe meios para atendimento de seus fins”.⁷⁵ Destarte, o compartilhamento de receita é um dos pilares de nosso sistema financeiro-fiscal, tendo, ao longo do tempo, se tornado imprescindível para os entes federativos subnacionais.

4.1 Escorço Histórico

Em nosso país, o modelo fiscal de partilha de receitas consagrado é aquele no qual os Estados e Municípios recebem transferências e são (em tese) autônomos para gerir suas finanças. A participação dos entes subnacionais na repartição de receita pode ocorrer de forma direta ou indireta, ou seja, ou o ente possui direito a um determinado montante arrecadado, ou a arrecadação de receita é direcionada para um fundo, e deste serão retiradas as parcelas devidas a cada pessoa política. Deste modo, o ente federativo participa do produto da arrecadação de outro.

São os artigos 145 e 146 da Constituição Federal⁷⁶ que delimitam a competência tributária, compreendida como o poder de instituir e cobrar impostos. Neste compasso, a

⁷⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. pág. 32.

⁷⁶ Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

repartição das receitas é realizada do ente que detém maior aporte financeiro para o ente de menor capacidade.

Em breve histórico⁷⁷ das transferências em nossas Constituições, ressalta-se que, desde 1946, havia uma espécie de ajuda federal aos municípios, excetuando-se as capitais, em partes iguais de 10% da receita do Imposto de Renda – IR, e os estados também auxiliavam devolvendo aos municípios 30% da receita do imposto sobre vendas e consignações.⁷⁸ Com a reforma constitucional de 1967, foram alteradas as competências tributárias e o sistema de repartição de receita, pois até então as transferências intergovernamentais não possuíam caráter redistributivo.

Em que pese à época haver uma forte centralização tributária, a Constituição de 1967 criou o primeiro sistema redistributivo de partilha de recursos, com vistas a compensar as perdas dos governos subnacionais, representado pelo Fundo de Participação dos Estados – FPE, e Fundo de Participação dos Municípios – FPM, tendo como base as receitas do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Com a diminuição da autonomia dos estados e municípios, após a reforma de 1967, passou-se paulatinamente a superação do centralismo fiscal do regime militar, o que culminou com a Constituição de 1988, que, alterando a estrutura de competências, transferiu bases tributárias da União para estados e municípios.⁷⁹ As Constituições de 1891 e 1946 são marcadas por ensaiarem uma

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

⁷⁷ “A forte centralização tributária, herdada da Reforma de 1966, obedecia não apenas a objetivos políticos (Oliveira, 1981), mas também a outros, de interesse econômico. A recomposição do quadro político ao longo dos anos 70, em detrimento do Governo federal, determinou frequentemente o uso discricionário das condicionalidades técnicas e dos requisitos burocráticos para decidir a alocação dos recursos de transferências negociadas, desvirtuando paulatinamente os objetivos alocativos previstos pelos formuladores (Rezende, 1982; Afonso e Souza, 1985; Oliveira, 1986).” BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. *Relações Fiscais Intergovernamentais*. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995. Pág. 133.

⁷⁸ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 67/68.

⁷⁹ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 68.

tentativa de descentralização no Brasil, ao passo que as Constituições de 1937 e 1967/1969 são mais inclinadas ao centralismo das finanças e encargos nas mãos da União.

Em face desta pesquisa de levantamento histórico das matrizes das desigualdades regionais, percebe-se que desde o período republicano, vivemos um federalismo oscilante, que alterna momentos de maior centralização de poder e recursos no âmbito do Governo Central, com períodos em que há uma maior descentralização em prol dos entes subnacionais.

A Constituição vigente, opondo-se ao centralismo verificado no período ditatorial, apostou em um federalismo descentralizado, com o repasse de encargos e recursos da União para os Estados-membros, com vistas às prestações de caráter local, como saúde e educação, objetivando a melhoria na prestação destes serviços e conseqüente desenvolvimento local.

Portanto, a Carta Constitucional confirmou a ideia de liberdade na aplicação dos recursos recebidos por transferência. Porém, logo este espírito de liberdade foi sendo ao poucos abandonado⁸⁰, e a inserção de emendas no texto da Constituição passou a determinar, por exemplo, a vinculação das receitas dos estados e municípios a gastos com educação, saúde e encargos com o funcionalismo ativo e inativo, demonstrando a tendência à rigidez dos orçamentos estaduais e municipais, o que pode ser discutível sob o ponto de vista da possibilidade de gestão dos recursos por governadores e prefeitos⁸¹.

Em verdade, a relação entre os entes federativos deve sempre ser pautada na noção de equidade, defluindo que as transferências e auxílios aos entes federativos mais necessitados não representam uma caridade, e sim a garantia do direito dos entes mais pobres terem uma posição de igualdade fiscal com os estados mais ricos.

4.2 Definição e Formas de Transferências de Receita

O desenvolvimento nacional econômico é orientado pela adequada distribuição de direitos e deveres entre as pessoas políticas. Com esta finalidade, é necessário o ajuste do ordenamento jurídico tributário com vistas a propiciar o desenvolvimento do país.

⁸⁰ “Os impostos passaram a ser rateados entre a União, os Estados e os Municípios, sendo que o imposto de renda e o imposto de produtos industrializados, da competência da União, geravam a transferência de 47% de sua arrecadação para os entes menores. Como as contribuições sociais não entravam na partilha tributária, seguiu-se, nos anos posteriores à Constituição, a prática de a União aumentar de preferência as contribuições, com o que evitava o repasse para Estados e Municípios, engordando apenas os seus próprios cofres.” TORRES, Ricardo Lobo. *Op. Cit.* 2000. pág. 256.

⁸¹ REZENDE, Fernando. *Brasil: conflitos confederativos e reforma tributária.* in REZENDE, Fernando, Coordenador. *Desafios do Federalismo Fiscal.* Rio de Janeiro: FGV, 2006. pág. 94.

O princípio da distribuição de rendas é afeto à receita e à obrigação tributária. Tem como objetivo corrigir a distribuição de rendas e coibir as injustas concentrações de riqueza, que impedem o pleno desenvolvimento nacional. O princípio da distribuição de rendas diferencia-se do princípio da redistribuição de rendas tendo em vista que este tem como desiderato a transferência de renda das camadas mais abastadas para os mais necessitados.⁸²

Neste sentido, o art. 174, § 1º da Carta Magna⁸³ determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases de planejamento para o desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Quanto mais desenvolvida é determinada região, maior independência e liberdade ela possui, e dependerá menos de transferências.

As transferências diretas estão reguladas nos artigos 157, 158 e 153, §5º da Constituição Federal⁸⁴. Por outro lado, as transferências que ocorrem de modo indireto, por

⁸² TORRES, Ricardo Lobo. *Op. Cit.* 2005. pág. 199.

⁸³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

(...)

⁸⁴ Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - 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;

II - 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. 158. Pertencem aos Municípios:

I - 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;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

II - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - 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.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota

meio dos chamados fundos de participação ou compensatórios, estão delimitadas no art. 159, I e II da CF⁸⁵.

A Constituição da República, em seus artigos 157 a 162, trata da repartição das receitas tributárias, expondo as hipóteses em que o produto da arrecadação deverá ser repartido com outra pessoa de direito público da federação.

No artigo 157 da Carta Política, estão determinados os valores devidos a título de repartição das receitas tributárias, com vistas à partilha dos recursos da União entre estados e o Distrito Federal. Entretanto, o modo como na atualidade esta repartição é efetuada contribui para a dependência financeira das regiões menos desenvolvidas. Tal forma de repartição não colabora para o desenvolvimento dos entes mais necessitados, a ponto de deixá-los em igualdade de condições com as regiões desenvolvidas, ou seja, buscar a equalização dos estados nacionais. No artigo 158, delimitam-se as percentagens que serão encaminhadas aos municípios na repartição de receita tributária da União.

No art. 153, §5º é determinada uma repartição de receita relacionada aos impostos cobrados pela União sobre o IOF ouro, definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, em que são transferidos aos Estados, DF e Municípios parte dessa arrecadação. O art. 76, §1º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT⁸⁶ também trata do assunto. A repartição da arrecadação tributária apenas diz respeito aos impostos ou a CIDE (Art 159, III da CF, modificado pela Emenda 44⁸⁷), e não engloba as contribuições sociais, como o PIS e a COFINS, cujo produto pertence à União.

mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

⁸⁵ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

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, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

(...)

⁸⁶ Art. 76: O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma nos arts: 153, §5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b, e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.

⁸⁷ Art. 159. A União entregará:

As transferências brasileiras intergovernamentais são divididas em três categorias: a) devolução tributária, b) transferências redistributivas e c) transferências voluntárias ou discricionárias. As duas primeiras são classificadas como transferências legais ou constitucionais, e são operacionalizadas de acordo com o aporte de recursos, sem necessidade de manifestação de autoridades. Como devolução tributária se compreende a transferência resultante da arrecadação de pessoa política de nível superior, que poderia ser realizado pelo governo local, ou seja, há a destinação do valor arrecadado por determinada unidade que detém a capacidade de instituir o tributo.⁸⁸

As transferências redistributivas proporcionam aos governos subnacionais recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua competência. Dentre as principais transferências redistributivas do Brasil destaca-se o Fundo de Participação dos Estados – FPE⁸⁹, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM⁹⁰, o Sistema Cota-Parte do ICMS, o Sistema Único de Saúde – SUS⁹¹, e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB.^{92 93}

III - 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.

(...)

⁸⁸ “Tem-se como exemplo desta hipótese, dentre outros, o imposto brasileiro sobre a propriedade territorial rural, cuja competência pertence à União, mas 50% do produto da arrecadação é obrigatoriamente destinado aos municípios onde o imóvel se localiza”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. Pág. 70.

⁸⁹ “O FPE, cujo objetivo era promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, encontra-se prejudicado, em grande parte, pelo fato de que o critério de distribuição tornou-se desatualizado, pois não é revisto desde a edição da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, ficando os coeficientes de participação congelados naquele momento. Deste modo, não foram incorporadas as alterações populacionais e as variações de renda per capita das regiões ocorridas desde 1989.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 70](#).

⁹⁰ “O FPM (...) tem seus coeficientes de participação sistematicamente atualizados, uma vez que sua legislação, ao invés de congelar valores, determina um critério de distribuição com base na população. Entretanto, tal critério favorece municípios de menor porte, prejudicando, conseqüentemente, municípios de médio porte, com problemas de metropolização.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 70](#).

⁹¹ “O SUS e o Fundeb, embora não tenham a finalidade de reduzir disparidades regionais de poder de gasto, acabam atuando de maneira mais positiva nesse sentido, cumprindo uma finalidade mais redistributiva. Ambos constituem-se fundos que repassam recursos para os governos subnacionais sem nenhuma relação com a proporcionalidade das bases tributárias respectivas. Apresentam, com isto, um maior potencial para reduzir desigualdades, porém a ausência de critérios e de diretrizes mais abrangentes para o conjunto de redistribuição de recursos leva a “resultados aleatórios”, uma vez que, em alguns casos, conseguem efetivamente reduzir as desigualdades e em outros criam ou aprofundam as desigualdades regionais.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 71](#).

⁹² <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 70](#).

⁹³ No Brasil, “não se constata um sistema de transferências horizontais, (...). O que mais se aproxima deste conceito, no Brasil, é o Fundeb, pois os recursos do Fundo, dentre eles 15% do FPE e do FPM, são distribuídos de acordo com as matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental, levando-se em consideração um valor mínimo anual por aluno, fixado nacionalmente. Isso significa que nem todos os municípios recebem o correspondente ao que contribuíram ao Fundo, assim como há aqueles que recebem

A terceira espécie de transferência são as chamadas discricionárias ou por fluxos voluntários. Estas ocorrem quando as transferências de recursos de uma unidade para a outra depende de decisões administrativas. Resultam, portanto, de negociações políticas dos governos subnacionais com o governo central, que decidem os montantes de recursos a serem transferidos.⁹⁴

O mecanismo de transferências foi instituído no Brasil visando:

- Elevar o nível de oferta em setores nos quais existia interesse de complementar as ações do Governo federal com as dos governos subnacionais (tais como estradas de rodagem, energia elétrica, educação e saúde); e
- A estabilização macroeconômica e o equacionamento dos problemas fiscais em nível federal e subnacional fazem parte de um processo que deverá evoluir de forma paralela – mas não necessariamente no mesmo tempo e nos mesmos prazos – à reforma do sistema tributário.⁹⁵

Na participação dos Estados e Distrito Federal, de forma direta, no produto da arrecadação de impostos federais, os entes têm direito ao imposto de renda federal que é arrecadado na fonte sobre os vencimentos e proventos dos seus servidores da administração direta, autarquias e fundações, além do imposto de renda arrecadado na fonte sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Estado.

Aos Municípios é devido o imposto de renda retido na fonte, nos mesmos moldes previstos para o estado; 50% (cinquenta por cento) do IPVA estadual, referente aos veículos licenciados em seu território; 50% (cinquenta por cento) do ITR federal, referente aos imóveis rurais inseridos em seu território; 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS estadual arrecadados em sua área territorial, conforme lei emanada pelo estado, na proporção mínima de três quartos. De acordo com o art. 153, § 5º, os estados e municípios têm participação respectiva de 35% (trinta e cinco por cento) do IOF sobre o ouro, quando este for definido como ativo financeiro.

No contexto atual, a partilha dos recursos entre os entes da Federação tem causado distorções em nosso sistema federativo, em razão da forma de rateio determinada constitucionalmente. Em verdade, uma característica da federação brasileira é que as regras e critérios utilizados para a transferência de recursos encontram-se definidas na Constituição

mais.”< www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal.> Acesso em 13.04.2013. [pág. 72](#).

⁹⁴ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal.> Acesso em 13.04.2013. [pág. 72](#)

⁹⁵ BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. *Op Cit.* 1995. [pág. 130](#).

Federal, ou em leis complementares, o que dificulta alterações mais frequentes, pois a rigidez e congelamento dos critérios não espelha adequadamente o equilíbrio fiscal federativo.

A Constituição da República de 1988 instituiu uma nova partilha tributária que favoreceu os entes subnacionais, principalmente os Municípios, em detrimento da União. Portanto, Estados e Municípios obtiveram um incremento na receita disponível, contudo, também tiveram aumento em suas atribuições.

Entretanto, a diminuição da receita da União ficou adstrita ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, que compõem o FPE e o FPM, deixando livre a receita federal oriunda das contribuições sociais, de significativa importância. As contribuições sociais correspondem a montante considerável da receita tributária federal.

Com efeito, os impactos diferenciadores das regras que formam o rateio dos fundos constitucionais e a repartição das demais transferências de recursos oriundos da União sobre o montante dos orçamentos estaduais e municipais, as divergências entre a disponibilidade de recursos e a natureza das responsabilidades que deveriam ser exercidas foram se ampliando, e variam em razão do “tamanho da população, do grau de desenvolvimento da região e da condição socioeconômica de suas populações.”⁹⁶

Na atualidade, os fundos públicos se apresentam como um alicerce de nossa federação, sobretudo sob a perspectiva da cooperação intergovernamental. Considerando-se a multiplicidade de fontes componentes dos orçamentos dos entes subnacionais, o que concorre para o modo como os recursos transferidos se distribuem geograficamente, é percebido que, dependendo da origem dos recursos, essa distribuição ocorre da seguinte forma⁹⁷:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE: em razão direta à população e inversa à renda *per capita*;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM: em razão direta, mas decrescente ao tamanho da população;
- Em razão direta à base econômica municipal – no caso da cota-parte dos municípios no ICMS⁹⁸, repartida conforme o valor adicionado, da participação dos municípios no IPVA e no ITR, e do IR na fonte sobre os servidores públicos municipais;
- FPM capitais: em razão direta à população e inversa à renda *per capita*;
- Em razão direta ao tamanho da população e à concentração da oferta de serviços (SUS);
- Em função do número de matrículas no ensino fundamental (Fundeb);

⁹⁶ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 98.

⁹⁷ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 100/101.

⁹⁸ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 71](#).

- Em função de critérios vários inseridos em leis estaduais que regulam a entrega aos municípios de ¼ do ICMS que lhes é devido;
- Em função da importância dos Estados nas exportações nacionais – Fundo de compensação nas exportações e repasses da Lei Kandir;
- Parcela dos municípios nos recursos transferida aos estados à conta de compensação das exportações: com base nos coeficientes de participação dos municípios no ICMS.

As transferências que recebem estados e municípios do Governo Federal é empregado em atividades que deveriam ser financiadas exclusivamente pelos recursos locais. Assim, a fim de manter hígida a autonomia local, as transferências intergovernamentais representam papel fundamental, tanto sob a forma de participação direta quanto por meio de fundos.⁹⁹ Há apenas uma autonomia relativa da pessoa política quando lhe faltam recursos para a sua manutenção autônoma, de modo que as transferências, principalmente as provenientes do governo central, tornaram-se imprescindíveis. Segue pertinente crítica de Fernando Rezende:

“Em federações marcadas por elevadas desigualdades regionais e sociais, como a brasileira, a cooperação intergovernamental no atendimento das responsabilidades do Estado requer um ajuste periódico nos mecanismos de transferência de recursos financeiros que conformam o modelo de federalismo fiscal, de forma a ajustá-los à dinâmica espacial do país. Essa não tem sido, todavia, a prática brasileira. (...)”¹⁰⁰

As transferências intergovernamentais devem ser entendidas como mecanismos de redistribuição de recursos e renda, respaldadas nas determinações e princípios constitucionais, e com vistas à equalização e homogeneização entre as regiões, não tendo o caráter de mero subsídio ou auxílio aos entes de menor capacidade arrecadatória.

O sistema de transferências atual, em que pese estar voltado à redução das desigualdades regionais, acaba apresentando características de programas de auxílio, o que acaba por não permitir um desenvolvimento autônomo do ente e, com isto, o alcance de uma real equalização na capacidade das pessoas políticas, objetivo último de um Estado federado.

⁹⁹ “A literatura das finanças públicas enumera as seguintes razões para a existência das transferências intergovernamentais: a) internacionalização de externalidades a outras jurisdições; b) melhoria do sistema tributário como um todo; c) correção de ineficiência na oferta de serviços públicos; e d) equalização fiscal entre jurisdições.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 68/69](#).

¹⁰⁰ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 113.

O autor Sacha Calmon Navarro Coêlho ressalta que o art. 160 da Constituição da República¹⁰¹ veda à União a “negociação política” no repasse destas parcelas, sob pena de sanções legais. Para o autor, o Governo antes se utilizava das parcelas como manobra para obtenção de vantagens e benefícios políticos e econômicos, favorecendo a corrupção¹⁰². Mesmo com esta vedação, a União pode condicionar o repasse dos recursos ao pagamento dos seus créditos em face de estados e municípios. Entretanto, mesmo com a previsão de tais mecanismos de transferência, estes não se demonstram suficientes.

As transferências verticais em federações objetivam, entre outros, a redução das disparidades regionais. O Fundo de Participação dos Estados é o sistema de equalização para governos estaduais na federação brasileira, e objetivava, na concepção do CTN de 1967, a distribuição de recursos de acordo com a evolução e considerando os diferentes estágios econômicos dos entes. Entretanto, em 1989, por meio da Lei Complementar nº 62/89, foi determinado o congelamento dos coeficientes em uma tabela de percentagens reservadas estaticamente para cada Estado.

Assim, mesmo com as alterações ocorridas ao longo do tempo, a distribuição de recursos para os Estados se apresenta como um estático repasse de receitas do IPI e do IR, o que vai de encontro ao objetivo de plena autonomia na alocação dos recursos. Para Roque Antonio Carazza, é em nome da autonomia que cada ente federativo pode estabelecer suas prioridades. Ou seja, a questão relativa a alocação dos recursos financeiros disponíveis fica a critério da própria pessoa política. Portanto, são os entes quem devem decidir como realizar suas tarefas e alocar seus recursos.¹⁰³

As transferências constitucionais representam uma parte das receitas arrecadadas pela União. Em tese, esta divisão da receita entre os entes tem como objetivo fundamental amenizar as desigualdades regionais. Esta partilha é de considerável importância na busca e promoção do equilíbrio econômico entre os Estados e Municípios.

¹⁰¹ Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

¹⁰² COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. pág: 409.

¹⁰³ CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito Constitucional Tributário*. São Paulo: RT, 1991. Pág 77.

4.3 A ADI nº 875/2010 e o Fundo de Participação Dos Estados – FPE

Em face da necessidade de critérios mais justos para a repartição da renda arrecadada ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal– FPE, quatro Estados brasileiros ingressaram perante o Supremo Tribunal Federal questionando os coeficientes empregados na distribuição do fundo, cujos parâmetros estão rigidamente fixados na Lei Complementar nº 62/1989.

A supramencionada LC foi editada a fim de regulamentar o art. 161, inciso II, da CF/88¹⁰⁴, e em sua previsão inicial, a lei permaneceria vigente por no máximo dois anos, ou seja, os exercícios de 1990 e 1992.

Portanto, desde 1989, os percentuais individuais de participação dos Estados e Distrito Federal no montante da arrecadação do FPE são os mesmos¹⁰⁵. Outrossim, o parágrafo único do mencionado art. 161 da CF determina que o Tribunal de Contas da União efetue o cálculo referente à participação dos Estados no FPE, o que não era efetivamente realizado.

Com este cenário, quatro ADI's foram ajuizadas pelos Estados do Rio Grande do Sul (ADI 875), Goiás e Mato Grosso (ADI 1987), Mato Grosso do Sul (ADI 2727) e Mato Grosso (ADI 3243). O STF uniu as quatro ADIs¹⁰⁶ e julgou-as procedentes declarando a “inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62 /1989, assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012”. O Acórdão de julgamento foi publicado em de 24 de fevereiro de 2010.

A ADI nº 875/2010, ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Sul em desfavor da Lei Complementar nº 62/1989, teve como fundamento o fato de que a referida LC foi editada levando em consideração o contexto socioeconômico da época (mais de 20 anos atrás), o que

¹⁰⁴ Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

¹⁰⁵ <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>> Acesso em 07.08.2013. Pela situação atual do FPE, o Estado da Bahia é o que tem o maior coeficiente (9,40), enquanto o Distrito Federal é o que possui menor coeficiente (0,65), o Pará recebe o coeficiente de 6,1.

¹⁰⁶ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1> Acesso em 25.09.2013. pág. 01/02.

acarretava uma indiscutível defasagem dos índices estabelecidos.

Na decisão, o STF declarou a inconstitucionalidade dos coeficientes de repartição do FPE e determinou a instituição de novos critérios, uma vez que do texto da Constituição da República de 1988 extrai-se que os percentuais de repartição dos fundos devem promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios.

No bojo do Acórdão, o STF definiu que para o estabelecimento dos novos critérios de repartição, deve ser observado o princípio da diminuição das desigualdades regionais, ressaltando que a finalidade precípua dos fundos de participação é garantir o objetivo de diminuição das desigualdades regionais e da concentração de renda, por meio da repartição da receita tributária arrecadada em benefício dos Estados mais necessitados.

Na ADI nº 875 questionou-se o artigo 2º da Lei Complementar, alegando a ofensa ao princípio da igualdade assegurado no art. 5º da CF. Com efeito, a ideia de federalismo cooperativo não convive com o fato de que um Estado ou região necessitado seja menos beneficiado que outro. Assim, tendo o FPE um caráter nitidamente redistributivo, a transferência de recursos objetiva beneficiar os Estados e regiões mais carentes.

A ADI 1987 é relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, ajuizada pelos Estados de Goiás e Mato Grosso. Nesta ação era aduzido que há um vácuo de lei complementar a partir do ano de 1992. Na decisão, o Ministro ressaltou que como haveria o censo de 1990, a lei foi produzida em 1989 com prazo de dois anos para a sua revisão, considerando que os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico.

A ADI 2727 foi ajuizada pelo governo de Mato Grosso do Sul contra os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 62/89 e parte da Decisão Normativa nº 44/01 do Tribunal de Contas da União. Os dispositivos contestados da LC 62/89 definem a distribuição dos recursos do FPE.

O parágrafo 1º define os coeficientes individuais de participação dos Estados e do DF; por seu turno, o parágrafo 2º aduz que os critérios de distribuição em vigor a partir de 1992 serão fixados em lei específica e o 3º prevê que, até que sejam definidos os critérios do parágrafo anterior, permanecerão em vigor os fixados nesta Lei Complementar. O ato normativo do TCU é impugnado por estabelecer e aprovar os coeficientes utilizados no cálculo dos percentuais para distribuição dos recursos. Conforme a ação, os coeficientes determinados na Lei causam prejuízos financeiros ao Estado na distribuição de rendas do FPE.

A ADI 3243 foi proposta pelo Mato Grosso contra a LC nº 82/89, com o

argumento de que o Fundo não cumpre sua função de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação. Nos termos da ação, a Lei vai de encontro aos artigos 159, inciso II, e 161, II da Constituição da República, que determinam, respectivamente, a distribuição da arrecadação sobre produtos industrializados aos Estados e ao DF e atribui à LC a edição de leis sobre o repasse de valores e o rateio fixado pela União.

De acordo com o relator das ADI's, deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes que permitam a avaliação pelos entes se o Fundo está cumprindo com seu papel redistributivo e se os percentuais se mantêm em consonância com a realidade econômica dos Estados, permitindo o desenvolvimento de políticas regionais.

A insurgência frente aos critérios do FPE, realizada pelos mencionados Estados e acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, demonstrou a insatisfação quanto à atual forma de repartição de recursos. Corroborando, a pertinente crítica de Sulamis Dain: “(...) A distribuição atual de competências para a receita e para o gasto, assim como o mecanismo de equalização fiscal são rígidos e obsoletos, gerando ineficiências alocativas e distributivas de monta”.¹⁰⁷

Somente em julho de 2013 restou aprovada pelo Congresso Nacional a LC nº 143, que alterou a regulamentação conferida pela LC nº 62/1989. A LC nº 143/2013 modificou, além da Lei Complementar nº 62/1989, o CTN e a Lei Orgânica do TCU. Dentre as principais alterações efetuadas sobre os critérios de repartição¹⁰⁸, a LC nº 43/2013 eliminou a divisão do FPE em 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e 15% para Sul e Sudeste. A priori, foram mantidos os atuais coeficientes de repartição válidos até 31 de dezembro de 2015, e apenas a partir de 1º de janeiro de 2016 coexistirão dois critérios de distribuição: 1. Aplicar-se-á a variação acumulada do IPCA sobre a contribuição de FPE recebida pelo Estado no decêndio anterior correspondente (exercício de 2015) equivalendo a 75% da variação real

¹⁰⁷ DAIN, Sulamis. *Experiência Internacional e Especificidade Brasileira*. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995. Pág. 16.

¹⁰⁸“Portanto, serão possíveis duas situações: 1) sendo o valor corrigido a ser entregue superior “ao montante a ser distribuído”, serão utilizados os 21,5% constitucionais da arrecadação líquida do IR e IPI, e os coeficientes individuais de repartição serão os atualmente vigentes; 2) se o valor corrigido a ser entregue for inferior “ao montante a ser distribuído”, o valor corrigido do decêndio equivalente do ano anterior será distribuído segundo os coeficientes individuais de repartição atualmente vigentes, e a quantia que superar este montante será partilhada segundo percentuais obtidos de acordo com o novo critério e calculados anualmente pelo TCU.”
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1> Acesso em 25.09.2013. pág. 01/02

do PIB do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo; e 2. Se houver parcela excedente, esta será distribuída de forma proporcional, de acordo com coeficientes individuais de participação obtidos, orientados pela combinação de fatores populacionais e do inverso da renda domiciliar *per capita*.

Questionando a nova lei regulamentadora, o Estado de Alagoas, ainda em 2013, impetrou a ADI nº 5.069/DF, aduzindo que a LC manteve os mesmos vícios verificados na legislação declarada inconstitucional. Esta ADI aguarda apreciação e julgamento pelo STF.

Portanto, em que pese as modificações a serem implementadas em 2016, o mecanismo de repartição do FPE ainda será realizado por meio de coeficientes fixos e que não almejam uma redistribuição voltada à equalização na capacidade de provisão dos serviços públicos, não proporcionando critérios de rateio justos e objetivos, a fim de efetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Estados da federação.

Neste sentido, o instrumento de Equalização Fiscal a ser apresentado no próximo capítulo almeja corrigir as incoerências existentes no atual sistema de repartição de receitas estaduais.

4.4 A Alteração dos Encargos dos Entes Federados Pós-CF/88: Saúde e Educação

Com a Constituição da República de 1988, o federalismo tem sido cada vez mais associado ao processo de descentralização dos encargos e responsabilidades governamentais. Com o início deste processo, houve uma redistribuição de despesas e receitas da União para os entes subnacionais.

A priori, o intuito era aumentar a cooperação entre os entes. Todavia, essa redistribuição foi marcada pelo caos e pela ausência de planejamento quanto ao impacto financeiro para os Estados-membros, trazendo mais prejuízos do que benefícios. Portanto, o processo de descentralização se desenvolveu de acordo com uma lógica impositiva na transferência dos encargos, passando ao largo de negociações e planejamento político.

Diversos fatores prejudicaram o ideal descentralizante, como a ausência efetiva de medidas de cooperação federativa a fim de concretizar a recomendação do art. 23, parágrafo único da CF/88¹⁰⁹. Ademais, em nosso ordenamento, há pouca interação democrática e instrumentos de controle de políticas públicas que almejem o ideal de descentralização

¹⁰⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

política. Assim, a redistribuição dos encargos não ocorreu de modo equilibrado e que permitisse a igual qualidade na prestação dos serviços públicos descentralizados, como a saúde e educação.

Neste compasso, passamos a analisar as alterações realizadas na Constituição e em leis quanto à competência na área da saúde. Na Constituição da República de 1988, as ações e serviços na área da saúde foram definidos tendo por base programas de acesso universal. Ou seja, não é necessária nenhuma contraprestação do indivíduo para que seja garantido o acesso a atendimento médico. Entretanto, em razão deste caráter de universalidade, o sistema de saúde vem passando por dificuldades na garantia de recursos para seu funcionamento.

Inicialmente, a Constituição previa que 30% dos recursos do orçamento da seguridade social seriam destinados à saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias. Com o agravamento das dificuldades na prestação dos serviços de saúde com acesso universal, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29/2000¹¹⁰, que estabeleceu a

¹¹⁰ Art. 1º. A alínea e do inciso VII do art. 34 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.34....."

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde."

Art. 2º O inciso III do art. 35 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.35....."

"III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;"

Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.156....."

"§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:"

"I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e"

"II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel."

"....."

Art. 4º O parágrafo único do art. 160 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.160....."

"Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:"

"I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;"

"II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III."

Art. 5º O inciso IV do art. 167 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.167....."

"IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;" (NR)

"....."

Art. 6º O art. 198 passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, numerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

"Art.198....."

"§ 1º (parágrafo único original)...."

aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde para todos os níveis de governo.

A Emenda Constitucional previu que até o ano de 2004 os Estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas correntes em ações e serviços públicos de saúde. Para a União a regra foi diferente, e determinou-se que a despesa empenhada no ano de 1999 deveria ser acrescida de 5%, prevendo que a cada exercício o montante apurado no ano anterior ser acrescido da variação nominal do produto interno bruto – PIB.

Apenas recentemente, no ano de 2012, foi regulamentado o art. 198 da Constituição da República¹¹¹, por meio da Lei Complementar nº 141/2012¹¹², que trata em

"§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:"

"I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;"

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;"

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º."

"§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:"

"I – os percentuais de que trata o § 2º;"

"II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;"

"III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;"

"IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União."

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:"

"I – no caso da União:"

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;"

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;"

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e"

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º."

"§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento."

"§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei."

"§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal."

"§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo."

¹¹¹ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

seus artigos 5º, 6º e 7º das bases de cálculo e aplicações mínimas em ações e serviços de saúde.

O art. 5º trata do valor a ser aplicado pela União, e determina que deverá ser aplicado o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado de acordo com a Lei Complementar nº 141/2012, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB, ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

O art. 6º trata dos Estados e Distrito Federal, e dispõe que estes aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, “no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”. O art. 7º trata dos valores mínimos a serem aplicados pelos Municípios, e preconiza que este ente deve aplicar pelo menos 15% de suas receitas na saúde.

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que trata o § 2º;

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.

¹¹² Vide Anexo II.

Portanto, o Sistema Único de Saúde foi criado pela Constituição Federal de 1988, e tornou o acesso à saúde um direito de todo indivíduo. A implantação do SUS unificou o sistema e descentralizou sua gestão, que deixou de ser responsabilidade somente do Governo Federal e passou a ser administrada também por Estados e Municípios.

A Constituição definiu as características de um sistema de saúde descentralizado, e determinou as fontes para o seu financiamento. Assim, há um orçamento específico para o financiamento da Seguridade Social, que é o orçamento da Seguridade Social, que deveria receber recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, de acordo com o art. 198 da CF, para financiar a área social e, dentro dela, a saúde.

Com esta definição, o financiamento do SUS é tripartite, com recursos oriundos do orçamento da Seguridade Social e Fiscal na esfera da União, e recursos dos orçamentos fiscais de Estados e Municípios.

O orçamento da Seguridade Social tem como fontes as Contribuições Sociais, cujas mais importantes são a COFINS, a CSLL o PIS, o PASEP, parte da arrecadação dos Concursos de Prognóstico, 50% do Seguro Obrigatório de Acidentes Automotivos, a Contribuição para o Salário Educação e a Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores. As contribuições sociais destinam-se ao financiamento do setor social, diferenciando-se dos impostos por terem uma finalidade específica. O orçamento da Seguridade Social financia a saúde, a assistência social, a previdência social e algumas ações na área de educação.

Quando comparamos a alocação de recursos para a área de saúde entre as esferas de governo fica evidente, em primeiro lugar, a forte dependência dos recursos financeiros da União. Além disso, há baixa participação dos Estados, que, com a municipalização da saúde têm saído progressivamente do financiamento do SUS. Apesar da definição do texto legal, a União praticamente não aloca recursos de seu orçamento fiscal para a área de saúde. Após o ano de 1988 ocorreu um aumento significativo no gasto social dos entes federativos, quando já começaram a aparecer os impactos financeiros dos direitos sociais, previdenciários e assistenciais inseridos na Constituição.¹¹³

Mesmo gastando um percentual maior de seu orçamento na área de saúde, os municípios têm uma receita disponível de apenas 16% do total das receitas tributárias do país, enquanto os Estados detêm 28% e a União 56%. Ou seja, apesar de participar com um percentual maior de receita disponível para financiar o setor saúde, os municípios pouco

¹¹³ <www.portalmédico.org.br/biblioteca_virtual/medicos_saude_brasil/cap5.htm> Acesso em 24.06.2013.

impactam no montante global. Por outro lado, os Estados, que detêm quase o dobro das receitas tributárias dos municípios, aplicam apenas 3,8%¹¹⁴ delas na área de saúde.

Em 1990, após dois anos da promulgação da Constituição Federal, ocorreu a regulamentação do SUS por lei complementar, a Lei nº 8.080/90, que regulamenta também, em seu artigo 35, os critérios de transferência financeira para Estados e municípios. O artigo 35 da Lei nº 8.080/90¹¹⁵ definiu que as transferências devem ser feitas fundo a fundo (do fundo nacional aos fundos estaduais e municipais de saúde), de forma automática.

É com a Lei nº 8.080/90 que são definidas as diretrizes gerais para a operacionalização do SUS, tais quais: a descentralização das ações e serviços de saúde, com ênfase na municipalização; a redefinição de responsabilidades e atribuições de cada esfera de governo; a descentralização do financiamento por critérios de transferência transparentes, com repasses regulares e automáticos de recursos a Estados e Municípios. Seguindo a orientação da Constituição e da Lei Orgânica da Saúde, os Estados e Municípios têm pleiteado a plena autonomia financeira destas instâncias para a gestão de seus sistemas de saúde, enquanto a União permanece insistindo em manter a tutela nos repasses financeiros.¹¹⁶

A educação, outro direito fundamental do ser humano (art. 205 da CF) e bem jurídico primordial, também sofreu alterações quanto ao financiamento pelo Estado. Tal qual a saúde, a prestação da garantia educacional foi descentralizada pela Carta Magna de 1988. O direito à educação é basilar ao desenvolvimento dos indivíduos e ao pleno exercício de seus direitos e capacidades, estando intimamente ligado ao desenvolvimento nacional de que trata o art. 3º, III da CF/88.

Sendo a educação um dever do Estado, a Constituição da República discrimina encargos e competências para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios

¹¹⁴ <www.portalmédico.org.br/biblioteca_virtual/medicos_saude_brasil/cap5.htm> Acesso em 24.06.2013.

¹¹⁵ Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

- I - perfil demográfico da região;
- II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;
- III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
- IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
- V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
- VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;
- VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

§ 1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados.

(...)

¹¹⁶ <www.portalmédico.org.br/biblioteca_virtual/medicos_saude_brasil/cap5.htm> Acesso em 24.06.2013.

em seu art. 211¹¹⁷. Os percentuais da receita de impostos a serem distribuídos constam dos arts. 22, XXIV, 24, IX, 30, VI, 208 e 212¹¹⁸, voltados à manutenção e desenvolvimento da

¹¹⁷ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

¹¹⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: v. se não mudou

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

educação.

Em nosso sistema, é enfatizada a competência comum e genérica à prestação educacional, com a indicação dos níveis de atuação de cada ente de forma não exclusiva. De acordo com a Carta Constitucional, compete aos municípios atuar prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, aos Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, e à União se atribui a atuação supletiva, de forma a proporcionar uma igualdade no acesso ao direito à educação (art. 211, §1º¹¹⁹), concedendo assistência financeira e operacionalizando o ensino nos estados, Distrito Federal e Municípios.

A União possui uma competência diretiva na educação nacional, o que é reforçado pela Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que em seu art. 8º¹²⁰ indica a necessidade de articulação entre os níveis de ensino. Tal previsão complementa os parágrafos 2º e 3º do art. 211 da CF/88.

Inobstante a previsão que atribui uma competência comum dos entes na oferta do ensino público, a Constituição atribui a União o dever de intervir nos Estados e no Distrito Federal na hipótese de não aplicação do percentual mínimo exigido na educação, na forma do art. 34, VII, “e”¹²¹, extraindo os recursos da receita proveniente dos impostos estaduais.

Além disso, existe a previsão de vinculação de receita tributária com vistas à manutenção da rede pública de ensino. Nos termos do artigo art. 212 da CF/88, a União

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

¹¹⁹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

¹²⁰ Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

¹²¹ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

aplicará não menos que 18% ao ano na manutenção e desenvolvimento do ensino; e os Estados e Municípios, pelo menos 25%, incluídas as receitas de transferências por fundo.

Portanto, para o financiamento da educação obrigatória, instituiu-se um fundo para a distribuição dos recursos à educação, baseado no número de matrículas em educação básica nas redes estaduais, municipais e do DF, em obediência a previsão do art. 167, IV, a chamada “desvinculação das receitas da União”¹²².

Inicialmente, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96. Este fundo foi ampliado posteriormente, com vistas à inclusão da educação infantil e o ensino médio, transformando-se no atual Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB (art. 60, do ADCT, com a redação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/06).¹²³ A Constituição Federal também prevê a destinação de recursos públicos às escolas comunitárias ou filantrópicas, atendidas as condições estabelecidas no art. 213¹²⁴.

Destarte, advém da análise das normas supramencionadas que os serviços públicos considerados como essenciais, não obstante a tentativa frustrada de descentralização dos encargos e acompanhada de uma maior repartição de renda, acabam ficando em sua grande parte sob a responsabilidade da União, haja vista que os entes subnacionais não têm condições financeiras de ofertar tais direitos apenas com sua própria arrecadação (esforço fiscal próprio).

¹²² Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...)

¹²³ <<http://qualidadedemocracia.com.br/2012/10/13/os-estados-e-o-direito-a-educacao-na-constituicao-de-1988-comentarios-acerca-da-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/>> Acesso em 26.05.13.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (...)

¹²⁴ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

As prestações de direitos fundamentais devem ser garantidas com igualdade pelos Estados federados. Porém, mesmo com a previsão constitucional de redução das desigualdades regionais compreendida como um direito fundamental, na prática o que se percebe é que o governo central ainda não apresentou soluções eficientes para a garantia de equalização dos serviços públicos no território nacional.

Visando o melhor esclarecimento das orientações adotadas no trabalho, segue breve resumo dos tópicos presentes no capítulo:

As unidades federativas detêm igual importância em nosso país mesmo que não estejam em identidade de condições políticas e econômicas. Assim, em obediência ao ideal cooperativo, o modelo fiscal de partilha de receitas consagrado é aquele no qual os Estados e Municípios recebem transferências, de forma direta ou indireta, e são (em tese) autônomos para gerir suas finanças.

Em nossa Federação, a Constituição de 1967 adotou o primeiro sistema redistributivo de partilha de recursos, com vistas a compensar as perdas dos governos subnacionais. Na atualidade, as transferências intergovernamentais são divididas em três categorias: a) devolução tributária, b) transferências redistributivas e c) transferências voluntárias ou discricionárias.

A CF/88 instituiu uma nova partilha tributária que favoreceu as unidades federativas, principalmente os Municípios. Os Estados e Municípios obtiveram um incremento na receita disponível, contudo, também tiveram aumento em suas atribuições. É característica da federação brasileira que as regras e critérios utilizados para a transferência de recursos encontrem-se definidas na Constituição Federal, ou em leis complementares, o que dificulta a atualização frequente dos coeficientes, acompanhando as mudanças na estrutura social.

As transferências intergovernamentais não devem ser compreendidas como mero subsídio ou auxílio. A apropriada justificativa das transferências redistributivas é o devido aporte de recursos com o objetivo de *Equalização* entre os entes. Ou seja, as transferências deveriam ser realizadas no montante suficiente e necessário à unidade federativa, e sem desconsiderar a capacidade de arrecadação fiscal própria do ente.

Em face da necessidade de critérios mais justos para a repartição da renda arrecadada ao FPE, quatro ADI's foram ajuizadas pelos Estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. No julgamento, o STF considerou procedentes os pedidos declarando a inconstitucionalidade da LC nº 62/1989. Assim, após a utilização contínua dos mesmos coeficientes de repartição por mais de 20 anos, os Estados exigiram a utilização de

índices mais próximos da realidade atual. Porém, mesmo com as mudanças a serem implementadas no ano de 2016, o mecanismo de repartição do FPE ainda será realizado com base em coeficientes rígidos e desvinculados do direcionamento de equalização na capacidade de provisão dos serviços.

Com a CF/88, o federalismo tem sido cada vez mais associado ao processo de descentralização dos encargos e responsabilidades governamentais. No início deste processo houve uma redistribuição de despesas e receitas da União para os entes subnacionais, mormente nas áreas de saúde e educação. As ações e serviços na área da saúde foram definidos tendo por base programas de acesso universal, não sendo necessária nenhuma contraprestação do indivíduo para que seja garantido o acesso a atendimento médico. A implantação do SUS unificou o sistema e descentralizou sua gestão, que deixou de ser responsabilidade apenas do Governo Central e passou a ser administrada também por Estados e Municípios.

A educação, outro direito fundamental do ser humano, também passou por alterações quanto ao financiamento pelo Estado. Tal qual a saúde, a prestação da garantia educacional foi descentralizada pela Carta Magna de 1988. O direito à educação é basilar ao desenvolvimento dos indivíduos e ao pleno exercício de seus direitos e capacidades.

Hoje, com mais de 25 anos de implantação das mudanças determinadas na Constituição, percebe-se um amadurecimento da competência dos entes em cumprir com as suas atribuições, entretanto, não houve preocupação do Governo Central em garantir que a unidade federativa tenha autonomia financeira suficiente para exercer seus deveres, permanecendo a característica da *dependência* em nossa Federação, que extrapola o conceito de cooperação.

5. A EQUALIZAÇÃO FISCAL

Para o capítulo que segue, é pertinente a apresentação de breve síntese dos principais pontos abordados no trabalho:

A Constituição da República prevê a repartição de receita tributária, a qual possui dentre seus objetivos fundamentais o alcance da igualdade fiscal entre os membros da Federação, com o escopo de promover a autonomia financeira e a implementação de políticas públicas regionais.

No sistema nacional, esta repartição é feita com base em transferências de receita que não levam em consideração as diferenças existentes entre os entes federativos, que, pela dimensão continental de nosso país, apresentam disparidades no que tange à captação de rendas provenientes de tributos e, conseqüentemente, quanto à oferta e qualidade dos serviços públicos essenciais.

As diversas modificações a que vem passando a sociedade acabam por envolver profundas alterações na qualidade dos serviços oferecidos pelo governo, sendo questionável como o poder público, que vem enfrentando dificuldades crescentes para aumentar a carga tributária, conseguirá responder satisfatoriamente aos anseios sociais.¹²⁵

A execução de políticas públicas tem como escopo a concretização de direitos por meio de prestações positivas, planejadas com o estabelecimento de políticas de médio e longo prazo. O objetivo do Estado social é a prestação de serviços públicos com igualdade para os indivíduos¹²⁶, como corolário do direito fundamental ao desenvolvimento. Deste modo, incumbe ao Estado estabelecer e financiar as atividades de serviço público decididas, com base na receita tributária.

A Constituição, com fulcro no princípio federativo, trouxe a disciplina das transferências constitucionais de modo a não influenciar na privatividade das competências tributárias. A determinação constitucional vigente repartiu as competências tributárias de

¹²⁵ PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. *Descentralização Fiscal*. in REZENDE, Fernando, Coordenador. *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pág. 26.

¹²⁶ “O Poder Central representa esse mesmo interesse geral, no caso das políticas sociais de natureza redistributiva, marcadas pela preocupação de garantir a cidadania um mínimo homogêneo de recursos associados as necessidades básicas, (...) em virtude da ampliação da cobertura do “Welfare State”. As práticas consagradas das federações, no que se refere a materialidade econômica das relações intergovernamentais, consistiam, em primeiro lugar, na definição das políticas de equalização, geralmente refletidas na fixação de níveis mínimos de gasto público *per capita*, dos recursos para provê-los e na definição de mecanismos compensatórios ou de transferências, caso as esferas locais não tivessem como fazer frente a tais requisitos. (...). O nível comum de gastos *per capita* era assim assegurado, independentemente de sua localização dentro do território nacional.” DAIN, Sulamis. *Op. Cit.* 1995. Pág. 33/34.

forma taxativa, verificando-se que a União, poder central do sistema federativo, foi francamente beneficiada pelo legislador¹²⁷, o que se verifica não somente pela quantidade de impostos de sua competência, como também pelo direito de exercer a competência residual.

Entretanto, conforme afirmado, na conjuntura atual do rígido sistema de transferências, é perceptível que a repartição de receitas não está considerando as inúmeras desigualdades existentes entre os entes federativos, neste sentido, Fernando Rezende expõe:

“Num mundo em onde as fronteiras econômicas tornam-se porosas e as novas tecnologias aplicadas à produção e comercialização de bens e serviços não respeitam a geografia política, as disparidades regionais aumentam, acarretando conflitos de interesses e aumentando a complexidade das soluções requeridas para manter o equilíbrio federativo e a coesão interna. A consequência da ampliação das disparidades é a concentração territorial das bases tributárias e o aumento dos desequilíbrios na repartição das receitas tributárias entre os membros da federação (...).”¹²⁸

O instrumento de transferências entre entes chamado *Equalização Fiscal* surge como um novo parâmetro a ser aplicado às transferências de receitas tributárias, pretendendo abrandar as desigualdades entre as pessoas políticas, fortalecendo o princípio federativo e os direitos fundamentais dos cidadãos, consubstanciados na redistribuição de rendas fiscais.

5.1 O Mecanismo de Equalização Fiscal

A Equalização Fiscal é um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do país. Tal sistema já é aplicado, com fórmulas mais ou menos complexas, em países como o Canadá, Alemanha e Austrália.¹²⁹

O sistema de *Equalização Fiscal* almeja a humanização do Direito Tributário e efetivação dos direitos fundamentais. O ser humano, para ter suas necessidades respeitadas de modo a garantir a concretização dos direitos fundamentais, depende do Estado para permitir a

¹²⁷ CARRAZA, Roque Antonio. *Op. Cit.* 2009. pág. 688.

¹²⁸ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006. pág. 15.

¹²⁹ “(...) dois modelos federativos oferecem alternativas de relações intergovernamentais no campo do federalismo fiscal. No primeiro deles, representado pela experiência da Alemanha Ocidental, privilegia-se a uniformidade dos serviços públicos, alcançada pela racionalização da alocação dos encargos e gastos por esfera de governo pela adaptação correspondente da estrutura e da partilha da receita pública. O segundo, que corresponde ao Canadá, enfatiza a diversidade nos serviços públicos, com patamares mínimos assegurados pelos mecanismos de transferência e de harmonização tributárias (Shah, 1990). (...) DAIN, Sulamis. *Op. Cit.* 1995. Pág. 34.

efetivação de políticas públicas. Sobre o tema, entende Fernando Rezende, em obra produzida com base nos debates do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal, que:

“(…) Uma característica fundamental dos mecanismos de equalização fiscal é que a compensação financeira às unidades menos desenvolvidas deve levar em conta o uso que fazem dos tributos de sua competência – o esforço tributário próprio – e todas as demais fontes de recursos que compõem o seu orçamento. Assim, a compensação financeira fica limitada a recursos adicionais efetivamente necessários à equalização da capacidade de gasto ou da capacidade de prover um mesmo padrão de serviços.”¹³⁰

A Equalização Fiscal é um sistema no qual as transferências realizadas consideram a real carência do ente, com base em critérios de rápida atualização, e efetuadas até um montante que considera a capacidade arrecadatória do mesmo ente. Estas são as características que diferenciam primordialmente a equalização das transferências já realizadas em nosso país, no qual a redistribuição de rendas fomenta a dependência das unidades federativas em relação ao Poder Central.

Portanto, a atual forma de transferências adotada no Brasil, bem como a repartição de competências e de responsabilidades, são incapazes de responder satisfatoriamente às necessidades do mundo contemporâneo, especialmente no campo social. As transferências redistributivas devem ser baseadas em critérios bem definidos¹³¹, pois é a partir da clareza e precisão destes critérios que se poderá aferir a possibilidade de sucesso quanto a redução das desigualdades regionais, tendo como norte as diretrizes de equalização.

Ainda, a fim de subsidiar a análise, deve-se ter em mente que a relação de interdependência entre o Estado e os cidadãos tem como corolário a tributação. Por seu turno, a tributação possui dentre suas atribuições a regulação econômica voltada ao interesse dos menos favorecidos. Assim, não é suficiente que haja a cobrança do imposto, é obrigatória a contraprestação estatal em benefício da sociedade. Segundo John Rawls¹³², a tributação tem função determinante na economia e justiça, de modo que suas instituições devem sempre estar de acordo com a finalidade precípua do Estado, ou seja, a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, principalmente os mais necessitados. Para o autor, o Estado tem a obrigação de garantir um mínimo social para os indivíduos que o compõe, e para esta garantia é

¹³⁰ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 15.

¹³¹ PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. *Op. Cit.* 2006. pág. 26.

¹³² “A finalidade desses tributos e normas não é aumentar a receita (liberar recursos para o governo), mas corrigir, gradual e continuamente, a distribuição da riqueza e impedir concentrações de poder que prejudiquem o valor equitativo da liberdade política e da igualdade equitativa de oportunidades”. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. pág. 343.

necessário que aqueles que possuem mais riquezas (o que incluímos os entes federativos) proporcionem um maior retorno para a sociedade.

O Sistema de Equalização estudado, na análise de Fernando Rezende, difere de transferências redistributivas baseadas em alguns impostos federais, como no Brasil, ou na totalidade das receitas federais. As transferências, tal qual realizadas, ao não levar em conta outras fontes de recursos e o esforço de arrecadação de tributos próprios, tendem a ampliar os desequilíbrios horizontais. Para melhor elucidar o tema, o mencionado autor destaca:

“Em regimes puros de equalização fiscal, o montante das transferências não é predeterminado. Ele resulta da fórmula adotada para promover a equalização, em geral baseada no esforço de elevar a receita por habitante dos Estados de menor capacidade econômica a um padrão estabelecido com base na média alcançada por um conjunto de Estados mais importantes, gerando uma conta em aberto para o governo federal. Isso também pode ocorrer no caso de outras transferências em que o governo federal se compromete a complementar o gasto realizado por governos subnacionais em determinadas funções – saúde e educação, por exemplo.”¹³³

Na maioria dos países em que é implantada, a equalização ocorre por meio da redistribuição por quotas *per capita*, que são estabelecidas pelo Governo Federal ou por uma equipe destinada para tanto. No sistema, o montante devido a título de transferência não é dado por coeficientes preestabelecidos, e sim pela análise da arrecadação em cotejamento com a necessidade de gasto por habitante das unidades federativas mais desenvolvidas (média *standard*), e a partir de então o Governo Central o repasse aos estados mais necessitados, visando à equalização.

Os Sistemas de Equalização têm o dinamismo como um de seus atributos, vez que na medida em que ocorrem alterações na realidade econômica do ente, as transferências de dotações deverão ser aumentadas ou reduzidas, visando o incremento do sistema redistributivo. Assim, a Equalização Fiscal entre jurisdições mostra-se bastante eficiente em federações com grandes desigualdades entre os entes.¹³⁴

¹³³ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 17.

¹³⁴ “Embora o Brasil se enquadre nesse tipo de federação, em que a renda *per capita* entre estados e entre municípios é muito distinta, não há um sistema de equalização fiscal estrito senso. O que se tem, em verdade, é um conjunto de fluxos redistributivos, independentes e isolados, que aparecem como mais um fundo de transferências. Eles não levam em consideração, como seria lógico para fundos cuja finalidade é buscar equalização na capacidade total de gasto orçamentário entre jurisdições, o resultado gerado pela arrecadação própria somada aos demais fluxos de transferências. O que se alcança, ainda que de maneira pouco eficiente, é uma melhoria no padrão de gasto *per capita* das regiões menos favorecidas economicamente e socialmente”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal.> Acesso em 13.04.2013. pág. 69.

Neste ponto, faz-se relevante a transcrição de quadro que sintetiza os mecanismos de Equalização Fiscal existentes e já em aplicação em outros países. Importante frisar que não há um tipo fixo que defina a equalização, esta é reconhecida pelo objetivo almejado:

MECANISMOS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL¹³⁵

Alemanha	Austrália	Canadá
Transferências do governo central oriundas da arrecadação do imposto sobre valor adicionado. Transferências entre Estados mais ricos e Estados mais pobres. Negociações são efetivadas no Parlamento. Critério predominante é a igualdade de oportunidades para o acesso a bens e serviços públicos	Transferências para equalização dependem da demanda local por bens e serviços públicos. Há fundo nacional com recursos financeiros para equalização; e origens dos recursos são dotações orçamentárias. Complexo processo de negociação, em conselho federativo intergovernamental, até que proposta final seja incluída no orçamento e aprovada pelo Parlamento.	Transferências dependem da demanda local por bens e serviços públicos e da capacidade fiscal de cada província. Intenso processo de negociação entre províncias e governo central. Persistem discrepâncias no acesso a bens e serviços públicos dada a disparidade existente entre províncias mais ricas em recursos naturais e aquelas mais pobres.

No próximo quadro, destacam-se as formas das transferências realizadas no Brasil:

Brasil ¹³⁶
<p><i>Transferências Constitucionais:</i> Têm o objetivo de reduzir disparidades regionais das regiões Norte e Nordeste em relação às demais; baseiam-se em três indicadores: inverso da renda <i>per capita</i>, população e área; não estão vinculadas a nenhuma meta de equalização específica e por isso têm se mostrado ineficientes.</p> <p><i>Transferências legais:</i> Têm, sobretudo, caráter setorial nas áreas de educação, saúde e assistência social; foram substancialmente ampliadas após a Constituição de 1988; e têm gerado efeitos positivos em termos de equalização na provisão de serviços públicos.</p> <p><i>Transferências diretas de renda a pessoas:</i></p>

¹³⁵ PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. *Op. Cit.* 2006. pág. 42.

¹³⁶ PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. *Op. Cit.* 2006. pág. 45.

De implementação recente, voltadas para famílias de baixa renda; têm efeitos positivos na redução do nível de pobreza, mas necessitam de aperfeiçoamento na sua execução e gestão.

Em nossa Federação, os fluxos redistributivos, que são semelhantes às finalidades da equalização, qualificam-se como dotações de recursos originadas de governos superiores às quais se aplicam parâmetros autônomos de distribuição, tais como a população, a renda *per capita*, pobreza, demandas de infraestrutura, etc.¹³⁷

A diferença principal entre os fluxos redistributivos e a equalização é a de que os fluxos ignoram as fontes de recurso dos governos receptores e definem aportes com base em critérios autônomos, ao passo que a equalização considera a capacidade que o ente possui de cumprir autonomamente com suas obrigações, forçando, assim, que este utilize de todo o seu potencial arrecadatário e empregue seus recursos nos serviços públicos essenciais.

Conforme apontado, as transferências brasileiras baseadas em fluxos redistributivos são o SUS, salário-educação, e os fundos de participação. Nestas é definida uma base de recursos para compartilhamento, ou uma parcela da receita federal, e aplica-se um parâmetro redistributivo do qual derivam coeficientes de rateio que serão aplicáveis ao montante total de recursos. Nos fluxos de caráter redistributivo a legislação define o dispositivo e especifica a fonte de recursos, de forma que o montante a ser distribuído em cada período fica previamente definido por percentuais sobre certos impostos ou sobre a receita total, exigindo uma dotação prévia de recursos. As formas de transferências realizadas no Brasil não são adequadas para a Equalização da capacidade geral orçamentária do ente

Em contrapartida, a atribuição de encargos é o ponto de partida necessário em qualquer sistema de partilha de recursos¹³⁸. Quanto mais precisa a atribuição de encargos, mais viável se torna determinar uma base para o financiamento federativo, e mais simples alcançar uma definição do montante suficiente e necessário para que cada governo subnacional cumpra suas atribuições. Assim, a atribuição de encargos executa papel importante na equalização.

¹³⁷ PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. pág. 45.

¹³⁸ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. pág. 410

No Sistema da Equalização, as transferências assumem verdadeiro caráter redistributivo, por se aterem ao critério de igualdade de oportunidades para cada pessoa política. No Brasil, as transferências de receitas ocorrem por meio do chamado *método paramétrico*, ou seja, a renda é distribuída tendo por base a utilização de indicadores sociais e macroeconômicos, como o inverso da renda e o IDH, apurados em exercícios anteriores e que, por vezes, já não refletem as atuais necessidades.

No regime de Equalização Fiscal, a distribuição é realizada sobre a receita de cada ente, sem a utilização destes indicadores ou parâmetros. Com isto, a transferência de dotações se aproxima da necessidade atual de cada ente subnacional e considera o esforço fiscal próprio. Com esta distribuição, aumenta-se a receita *per capita* dos Estados mais necessitados, maximizando a redistribuição. O dinamismo das aferições de renda responde aos reclamos sociais de modo efetivo.

Ainda assim, muitas vezes a Equalização na capacidade de gasto não garante a igualdade na capacidade de oferta de serviços, na medida em que as desigualdades regionais podem acarretar grandes diferenças de custos entre regiões, ou mesmo uma distribuição irregular de demanda por determinados serviços.

De acordo com Aglas Watson Barrera e Maria Liz de Medeiros Roarelli¹³⁹, para avaliar corretamente o sucesso, ou o fracasso, do sistema de transferências segundo o objetivo de Equalização Fiscal, faz-se necessária a incorporação na análise de alguns dos dados referentes ao conjunto de gastos da União (no âmbito da administração direta e indireta) em cada uma das unidades da Federação, construindo um painel que descreva o grau de despesa (por habitante) efetivamente realizada pelo setor público em cada Estado.

Abordando a questão em comparação com outros países, percebe-se que a experiência internacional, em especial nos países mais desenvolvidos, fornece exemplos positivos de compartilhamento de recursos tributários em regimes federativos. O sistema de Equalização Fiscal é empregado como uma solução às acentuadas diferenças regionais e demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para Estados-membros e Municípios, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita, pautadas na adesão a políticas nacionais¹⁴⁰, de cunho social.

Na busca dos objetivos da Equalização, deve-se considerar o volume dos gastos que se pretende equalizar. Pode-se buscar a equalização na provisão de certos bens ou serviços por meio de transferências condicionadas, com as condições e os setores

¹³⁹ BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. *Op. Cit.* 1995. Pág. 145/146.

¹⁴⁰ REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006, pág. 16.

contemplados determinados previamente. Todavia, a melhor alternativa é a equalização da capacidade de dispêndio livre de condicionalidades. Neste caso, o Governo Central não visa uma área específica para o aporte orçamentário. A decisão sobre quais áreas e setores serão atendidos fica a critério do governo local. No Brasil as transferências condicionadas ainda são dominantes, porém, para a justa aplicação dos dispositivos equalizadores, os recursos devem ir livres e incondicionados para o orçamento dos governos subnacionais.¹⁴¹

Os dispositivos equalizadores, para o fim de fixação dos montantes a serem transferidos, consideram a totalidade das receitas arrecadadas e o montante de gastos dos governos subnacionais. O sistema considera a receita arrecadada, partindo-se do esforço fiscal próprio, e após há a definição de transferências compensatórias, que buscam a equalização. Considera-se aqui como receita arrecadada a própria e as recebidas a título de transferências de outra espécie existentes no país, como a devolução tributária.

Como dito, no sistema da equalização não se pode tomar como referência apenas a receita própria efetiva dos Estados, pois assim haveria a possibilidade de causar distorções ou incentivos injustos. Ou seja, devem-se considerar os repasses de receita que o ente faz jus. Nos dispositivos de equalização, existe a possibilidade de transferências realizadas diretamente dos Estados mais ricos para os mais pobres. As trocas e transferências horizontais também são possíveis.

Não obstante, mesmo que haja entre governos subnacionais uma igualdade de receita *per capita* disponível, ainda não se garante a igualdade na oferta dos serviços. As transferências equalizadoras são definidas a partir da avaliação da receita *potencial* de cada ente. A dificuldade reside, por vezes, em estimar esta receita potencial.

Neste sentido, o autor Sérgio Prado apresenta o chamado *Princípio da Equalização pelas Necessidades Fiscais* (PEFN)¹⁴², ou princípio da equalização do benefício. A ideia base deste princípio parte das necessidades em termos reais de cada governo, ajustando as dotações orçamentárias de forma a garantir o fornecimento de uma cesta básica de serviços. O nível de provisão é elevado a uma variável dependente. No PEFN é definida a cesta real de bens e serviços, contemplando diferenças significativas de custo envolvidas na provisão dos serviços, desde níveis salariais até densidade demográfica e extensão territorial.

Em países em desenvolvimento, existem fortes argumentos em favor da conveniência da adoção de algum critério tipo PENF. A renda familiar extremamente baixa em determinadas regiões amplia a dependência destas populações em relação aos serviços

¹⁴¹ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.* 2006. pág. 45.

¹⁴² PRADO, Sérgio. *Op. Cit.* 2006. pág. 52.

públicos, não apenas na forma de bens públicos gerados, como educação e saúde, mas também do próprio processo de geração destes bens. O sistema de Equalização Fiscal propicia um elevado nível de ajuste na distribuição de escassos recursos fiscais entre governos com distintas necessidades.

Quando a federação possui grande nível de desigualdade, a adoção de um critério de dotações iguais *per capita* pode não exprimir uma real equalização, considerando as diferenças de ocupação espacial (centros urbanos ou rurais) e concentração de rendas. Outra possível alternativa adotada na Equalização Fiscal é a ponderação entre a distribuição *per capita* por parâmetros que apreendam as diferenças em nível de pobreza, nível de renda, atraso econômico, desenvolvimento social, etc, referentes a cada unidade federativa. Na Equalização Fiscal, é um objetivo a manutenção de um nível comum de gastos governamentais *per capita*, independentemente da localização dos indivíduos no território da Nação.

O Sistema de Equalização, em geral, funciona como uma “conta aberta”, pois o montante de recursos referentes à equalização é definido somente após a consideração da arrecadação tributária potencial do ente federativo e a aplicação dos critérios de cálculo, estes alcançados, no mais das vezes, por meio da média *per capita* de um conjunto de entes tomados como referência (*standard*).

Há pelo menos duas formas de contrabalancear os aportes financeiros realizados na Equalização Fiscal, que serão definidos de acordo com a necessidade do país que o adotar: no “esquema bruto” de Equalização, as unidades federativas que estão abaixo do padrão recebem transferências equalizadoras, ao passo que as unidades que estão acima não sofrem reduções; No chamado “esquema líquido” de Equalização, o aumento de recursos para um ente federativo é contrabalançado, em termos exatos, pela diminuição de recursos para outro ente.

Na apreciação dos sistemas estudados, tem-se como essencial a análise do método de cálculo utilizado para a distribuição horizontal de recursos. Via de regra, o cálculo considera a real e efetiva necessidade do ente, pautando-se em critérios orçamentários periodicamente atualizados e definidos em lei ou por órgão independente, que calcula os recursos livres, não-condicionados e necessários, a serem transferidos pelo Governo Central aos entes subnacionais.

Os indicadores utilizados no cálculo dos valores a serem redistribuídos consideram, em regra: a receita *standard*; a arrecadação potencial; a apropriação das transferências condicionadas; e o valor *per capita* uniforme nacional.

No Sistema da Equalização, as transferências incondicionadas almejam, primordialmente, a redução do desequilíbrio horizontal, concentrando-se na equalização da capacidade tributária das unidades da Federação, de modo que todas apresentem igual capacidade de fornecer um determinado nível mínimo de serviços públicos.

Para melhor compreender a aplicação prática da Equalização Fiscal, faz-se importante a análise da realidade nacional dos países em que o sistema é vigente. Ainda, ressalta-se que a adoção da Equalização Fiscal não exclui outras formas de transferências.

5.2 A Equalização Fiscal no Canadá

O Canadá foi o primeiro país a definir uma federação parlamentarista, no ano de 1867, por meio da combinação de instituições federais e instituições parlamentares, cabendo ao Governo Central o papel de formular políticas e ao parlamento a responsabilidade de vigilância.¹⁴³

Durante a II Guerra Mundial, a necessidade de financiamento levou o Governo Central a apropriar-se da principal fonte tributária: o imposto de renda. Após a II Guerra, o Governo Central era responsável por cerca de 80% da arrecadação, assumindo o controle normativo e financeiro do Estado de Bem-Estar Social canadense, definindo para as Províncias padrões mínimos de serviços à população.

Ao passo que o Governo Central era detentor dos recursos, as Províncias detinham encargos. O aumento da carga tributária foi acompanhado por gastos na área social. Tal condição ocasionava o chamado “desequilíbrio vertical”, o que levou o Governo a efetuar transferências de recursos às Províncias de modo condicionado. Em 1960¹⁴⁴, teve início um movimento de transferências que requeria a liberdade na alocação dos recursos.

Na atualidade, o Canadá é formado por 10 Províncias e 3 Territórios, e possui uma população de 32 milhões de habitantes. As Províncias de Quebec e Ontário concentram 63% da população. As áreas pobres contam com somente 8% da população. Analisando a capacidade fiscal *per capita* das Províncias (excluindo Alberta, a mais rica), nota-se que não há uma concentração de renda tão expressiva. Em consequência, os desequilíbrios horizontais

¹⁴³ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 28.

¹⁴⁴ “A iniciativa originou-se na província de Quebec, e posteriormente conseguiu a adesão das demais províncias. Quebec posicionava-se contrária à tentativa do governo central de estabelecer padrões mínimos para a execução dos serviços públicos. Tal movimento culminou na devolução de parte do imposto de renda as províncias e a eliminação progressiva das condicionalidades impostas às transferências, gerando, a longo prazo, um alto grau de autonomia na aplicação dos recursos.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 28/29.

não são excessivos, de forma que o simples esforço fiscal por meio de transferências é capaz de alcançar a equalização.¹⁴⁵ Como a atribuição dos encargos no Canadá é mais concentrada nas Províncias, a educação, proteção social e saúde são atribuições provinciais exclusivas. Assim, a Província é responsável pela operacionalização destes serviços com o financiamento do Governo Federal.

A Federação canadense é bastante descentralizada no tocante à execução dos gastos. O Governo Federal é predominante na arrecadação dos IR pessoa física e jurídica, e, por seu turno, as Províncias e Governos locais tributam a folha de pagamento e impostos sobre a propriedade. A tributação das vendas é de responsabilidade tanto da União quanto das Províncias, e se apresenta nas modalidades IVA e IVV. A arrecadação é compartilhada do seguinte modo: 48% para Províncias e 52% para o Governo Federal.

Após a década de 70, foi verificada uma forte resistência à elevação da carga tributária, o que impediu o Governo Central de aumentar o repasse de IR às Províncias. Para solucionar este impasse, a transferência do IR passou a ocorrer por meio da chamada *tax transfer*.¹⁴⁶ O *tax transfer* é o mecanismo por meio do qual o Governo Federal reduz suas alíquotas, permitindo o aumento das alíquotas das Províncias, de modo tal que a carga tributária permaneça inalterada, sem caráter redistributivo. No Brasil, a repartição do IR tem caráter redistributivo.

No Canadá, o Governo Federal exerce um papel de liderança nos acordos e negociações entre as pessoas políticas. Em relação às transferências intergovernamentais, existem atualmente dois programas que correspondem a aproximadamente 85% das transferências do governo central às províncias:

- a) CHTS (*Canadian Health and Social Transfer*) é o principal programa que objetiva promover o ajuste vertical. Este mecanismo é compreendido como um fluxo redistributivo, operando segundo um critério de distribuição baseado na renda *per capita*, e que tem por finalidade o custeio de programas de saúde, educação de nível superior e assistência social; e o
- b) EP (IVV), que diz respeito às transferências que almejam a equalização, ou seja, a redução do desequilíbrio horizontal por meio do auxílio às Províncias de baixa renda, sendo totalmente incondicionadas.¹⁴⁷ Ressalta-se que este sistema é concentrado na equalização das diferenças de capacidade tributária percebidas nas províncias, de modo que todas tenham a capacidade

¹⁴⁵ “Os municípios são intrinsecamente relacionados com as províncias, que tem alto grau de ingerência nos governos locais, decidindo questões relativas à provisão de bens, serviços e funções. Nas províncias, o poder executivo é exercido pelo gabinete provincial, sendo o governador designado pelo gabinete federal. O grau de autonomia e encargos é muito baixo e a gestão tem por base conselhos e prefeitos. O Canadá defere pouca autonomia e encargos aos municípios, em que pese ser uma das federações mais descentralizadas do mundo.” <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 31.

¹⁴⁶ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 33.

¹⁴⁷ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 30.

de fornecer um determinado nível mínimo de serviços públicos,¹⁴⁸ objetivando obter o equilíbrio horizontal entre as Províncias.

Notoriamente, o sistema de partilha de recursos no Canadá é bastante complexo, porém, tem alcançado positivamente seus objetivos. Além da CHST e das transferências equalizadoras, ainda existem outros programas específicos de redistribuição de renda, em setores como a moradia, transportes e agricultura. Estes requerem a participação das Províncias e podem resultar em transferências condicionadas. Destaca-se que os Governos Municipais não recebem transferências diretas do Governo Central.

Na Federação canadense, a base legal para o EP se encontra na Constituição de 1867, que após reforma ocorrida em 1982, inseriu a responsabilidade do Governo Central de promover a equalização. O detalhamento do sistema quanto aos procedimentos de cálculo está previsto em legislação federal, e é controlado pelo Ministério das Finanças. O programa funciona como uma “conta aberta”, pois o montante de recursos necessários à equalização é posteriormente definido, aplicando critérios para o cálculo do total a ser aportado pelo governo central. É considerada uma peculiaridade do sistema de equalização do Canadá o cálculo ser realizado para cada um dos impostos existentes no país, sendo estimada a base tributária *potencial* de cada província e calculada uma média *per capita* desta base para um conjunto de províncias tomadas como referência (*standard*)

Assim, as províncias que ficam abaixo da média recebem transferências do governo central para que a capacidade fiscal alcance o padrão, ao passo que as províncias que ficam acima do padrão não recebem aporte de transferências, ocorrendo o chamado “esquema bruto” de equalização.¹⁴⁹

O montante das transferências é determinado pelo desempenho e perfil das províncias consideradas *standard*, e, em princípio, o único mecanismo institucionalizado de revisão se refere à fórmula de cálculo, que é renovada de cinco em cinco anos. O pagamento é

¹⁴⁸ “Equalization is the Government of Canada’s transfer program for addressing fiscal disparities among provinces. Equalization payments enable less prosperous provincial governments to provide their residents with public services that are reasonably comparable level of taxation. The purpose of the program was entrenched in the Canadian Constitution in 1982: “Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.” (Subsection 36 (2) of the Constitution Act, 1982).” < <http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp>> Acesso em 15.03.2013. pág. 01.

¹⁴⁹ “Ocorre o que se chama de “esquema bruto” de equalização, onde as províncias que estão abaixo do padrão são equalizadas para cima, mas as que estão acima não sofrem reduções, ao contrário do que ocorre na Austrália, que utiliza o “esquema líquido” de equalização, onde o aumento de recursos para uma província é contrabalançado, em termos exatos, pela diminuição de equalização para outra”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 38/39.

mensal e ocorre a partir do 1º dia do ano fiscal, contudo, são realizadas correções ao longo do ano, por até três anos.

Portanto, o Canadá é um exemplo do chamado “federalismo executivo”, por ser uma federação descentralizada na qual os governos subnacionais são plenamente autônomos. O federalismo executivo é caracterizado pela existência de uma relação informal na definição das ações e estratégias governamentais. A cooperação das Províncias é necessária à obtenção de pactos que se destacam pela rapidez das decisões. As relações financeiras entre os entes se desenrolam por meio de acordos e negociações, sem a necessidade de comando constitucional.

5.3 A Equalização Fiscal na Austrália

A Austrália é o país de menor densidade demográfica do mundo, com apenas 2 hab/km². Em 1770 iniciou-se o processo de colonização inglesa, e após a independência, em 1788, a Austrália se tornou uma colônia para apenados. No ano de 1901 a Federação australiana originou-se da unificação das seis colônias inglesas, baseando-se no respeito às características regionais e diferenças culturais. O federalismo, com o fim da II Guerra Mundial, caminhou para um modelo de Estado-nação forte, baseado por princípios de igualdade de acesso aos serviços públicos e de mecanismos que garantissem a todos os níveis de governo o cumprimento dos encargos¹⁵⁰.

Na Federação australiana, a Constituição determina que os Estados sejam os principais provedores de serviços públicos. Entretanto, o Governo Central acabou desempenhando relevante papel nas áreas de saúde, infraestrutura, educação e previdência, e hoje detém aproximadamente 59% do gasto público direto.

Os Municípios são como extensões do governo estadual. Anteriormente, o Estado recebia do Governo Central as cotas decorrentes da redistribuição interestadual e as repassava internamente. Todavia, a inexistência de critérios para esse fim dificultava o financiamento dos Municípios.

Para o recebimento de transferências gerais aptas a financiar os Governos locais, no ano de 1995 foi editado o Ato de Assistência Financeira dos Municípios, distribuindo renda aos Estados pelo critério *per capita*, com a condição de que criassem *Grants Comission* (estaduais) para a distribuição dos recursos devidos aos Municípios, de acordo com os

¹⁵⁰ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal>. Acesso em 13.04.2013. pág. 39.

critérios de equalização (50%), construção de estradas (30%) e *per capita* (20%). Este ato continua vigente até a atualidade. Diferentemente do Brasil, os Municípios têm poucas atribuições de serviços públicos, o que os permite ser praticamente autofinanciados.

Desde seus os primórdios, o sistema fiscal australiano foi essencialmente cooperativo. Com o tempo, acabou por tornar-se um sistema de competências exclusivas, por meio de decisões sucessivas da Suprema Corte. Com a dificuldade de estabelecer os limites da autonomia e capacidade de financiamento dos Estados, optou-se, no início da federação, pela definição de um período de transição de 10 anos, cuja regra principal foi o limite de gastos em 25% da arrecadação federal direcionada ao Governo Central, enquanto os 75% restantes eram transferidos aos Estados pelo Parlamento. O fim do período de transição não culminou com a ocorrência do esperado desenvolvimento convergente dos Estados, o que determinou a mudança das regras da distribuição. Assim, foi adotada a transferência simples de 25 shillings/*per capita*.

O traço peculiar do formato australiano de partilha de receita é o seu Sistema de Equalização, cujo método para a distribuição horizontal de recursos considera as reais necessidades de cada Estado e é operacionalizado pela *Grants Comission*¹⁵¹, um órgão institucional e independente. A *Grants Comission* foi criada em 1933, com a função de analisar e calcular os recursos livres, não-condicionados e necessários, a serem transferidos pelo Governo Central para os Estados, com vistas a igualar o nível dos serviços públicos oferecidos ao padrão dos dois Estados mais ricos (*standards states*), NSW e Victoria. O cálculo das necessidades dos Estados tem suporte no princípio de *Equalização do Poder de Gerar Receitas Próprias*, ou a capacidade fiscal, e das condições de oferta de serviços públicos, além dos benefícios decorrentes das transferências condicionadas.¹⁵²

Ao longo da história do federalismo fiscal australiano, as transferências ocorreram de duas formas: 1. Não-condicionadas, subdivididas em: a) gerais, cujo princípio de partilha se baseava no reembolso tributário e as parcelas eram corrigidas pelo aumento populacional e salarial; b) suplementares, realizadas em casos excepcionais; e c) especiais, calculadas conforme as necessidades fiscais dos Estados pela *Grants Comission*; e 2. Condicionadas: assemelham-se às “transferências voluntárias brasileiras”, e constituíram no decorrer dos anos

¹⁵¹ “As principais instituições intergovernamentais são: o Loan Council, criado em 1928, que se compõe de membros representantes de cada estado e um do governo federal, e é responsável por regular o endividamento público; a *Grants Comission*, de 1933, estabelece os critérios para a distribuição horizontal das transferências federais; e o Council of Australian Governments, criada em 1992, fórum de decisões políticas dos chefes estaduais”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 19/20.

¹⁵² <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 25/26.

80 mais de 50% do total das transferências federais. Seus critérios de distribuição são imprecisos, mas tem uma tendência redistributiva. Os principais fatores são a área, a população e o grau de atraso do ente. As transferências condicionadas minoraram a autonomia estadual, porém garantiram a priorização de gastos essenciais.

Em 1998, o Governo Federal iniciou um novo pacote fiscal, propondo a revisão da tributação indireta através da eliminação de alguns impostos, e a instituição do GST (*Good and Sales Taxes*), imposto sobre o valor agregado (bens e serviços). A receita do GST seria integralmente transferida para os Estados por um Sistema de Equalização horizontal, cujos critérios e indicadores seriam definidos pela *Grants Comission*.

Na atualidade, são definidos os montantes a serem partilhados (receita do GST) para o cálculo das dotações provisórias *per capita* e orçamento representativo, especificando os itens relevantes de receita e despesa.

No cálculo dos indicadores fiscais redistributivos, são utilizados os seguintes critérios: a) cálculo da receita *standard* (considerando a arrecadação potencial); b) cálculo da capacidade fiscal estadual; c) equalização das condições de oferta de serviços públicos; d) apropriação das transferências condicionadas e e) definição dos indicadores, cujos conceitos seguem:

- a) cálculo da receita *standard* (arrecadação potencial): a receita *standard* nacional é o somatório das receitas de todos os impostos, formando um indicador *per capita*;
- b) cálculo da capacidade fiscal estadual: é o somatório das receitas potenciais dos tributos estaduais, com respeito às peculiaridades das bases tributárias internas e o esforço e eficiência fiscais. Esse indicador reflete as dificuldades para geração de receita em cada Estado;
- c) equalização das condições de oferta de serviços públicos: é dever da *Grants Comission* calcular as necessidades de gasto de 43 itens de despesas e compará-los com o gasto médio nacional para a provisão do mesmo serviço;
- d) apropriação das transferências condicionadas: as transferências condicionadas acabam por interferir no resultado final das transferências equalizadoras. Assim, para o cálculo das necessidades fiscais relativas (*relativities*), a *Grants Comission* faz uma apropriação parcial do montante de transferências condicionadas para cada Estado, de modo a impedir a sobreposição de privilégios;
- e) definição dos indicadores: os indicadores fiscais para cada Estado são decididos após a definição da capacidade fiscal, dos custos da oferta de serviços públicos e abatimento dos valores transferidos com condicionalidades. O valor *per capita* uniforme nacional é calculado pela divisão entre o montante a ser distribuído e a população, gerando o total *per capita* de transferências gerais para os Estados.¹⁵³

¹⁵³ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013, pág. 26/27.

Destarte, na Austrália é aplicado o avançado modelo de Equalização baseado no *princípio das necessidades fiscais*¹⁵⁴, que define critérios de equidade não apenas baseado em dotações *per capita*. Como vimos, este sistema busca garantir a igualdade dispondo aos indivíduos uma condição equânime de acesso aos serviços públicos.

5.4 A Equalização Fiscal na Alemanha

A Alemanha unificou-se no ano de 1871, após uma progressiva aproximação entre os Estados que a compõem. A autonomia era uma forte característica das unidades federativas, que podiam escolher inclusive seu regime de Governo. Após a unificação e até o final do século XIX, as transferências ocorriam dos Governos estaduais para o Governo Central.

Durante o século XX, iniciou-se um processo de fortalecimento do poder central, que ampliou sua ingerência sobre a arrecadação tributária. Após a I Guerra Mundial, com a subida ao poder do Nacional-socialismo, o produto da arrecadação fiscal passou a ser fortemente centralizado. Este quadro apenas se alterou ao final da II Guerra, na qual o Nacional-socialismo foi derrotado e os Aliados exigiram a elaboração de um sistema que impedisse a centralização do poder. Contudo, a população, habituada com um poder central forte, exigia que se mantivesse um certo grau de centralização nas decisões.

Com esta característica, a Constituição Alemã de 1949 já previu que o Governo Central poderia elaborar um sistema de transferência de recursos dos Estados de maior capacidade arrecadatória para os Estados de menor potencial. Ainda na mencionada Constituição, é elevado a princípio o compromisso de manutenção da “uniformidade de condições de vida” em todo o território. As subsequentes reformas (1955 e 1969) ratificaram os movimentos de concentração de poder e influência sobre a repartição de recursos, consolidando-se o Estado de Bem-Estar Social¹⁵⁵ no Estado alemão, com o estabelecimento de políticas de desenvolvimento econômico.

Atualmente, o federalismo cooperativo alemão é caracterizado por ter um forte Governo Central, porém a interdependência e a integração são constantes entre o poder central e os governos regionais. O volume de transferências dos Estados mais ricos para os mais pobres vem aumentando bastante, o que pressiona o sistema de partilha. Ademais, a

¹⁵⁴ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. pág. 453.

¹⁵⁵ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 10/11.

sistemática de transferências alemã tem forte embasamento em organizações oficiais, o que dificulta ajustes mais céleres.

Na federação alemã, a legislação tributária é em sua maioria federal, com a arrecadação a cargo dos Estados de cerca de 69% do total de receitas do país, com os principais impostos (além do IR e IVA sobre operações internas)¹⁵⁶. A distribuição de recursos na Alemanha ocorre por um processo sequencial composto de três etapas, na qual o objetivo é a Equalização Fiscal:

- i) Divisão dos impostos compartilhados: O IR, o imposto sobre atividade econômica local e o de combustíveis são distribuídos pró-rata, com base na origem do recurso. O IVA é quem faz o ajuste fino: 75% são distribuídos pelo critério *per capita*; os restantes 25% são distribuídos para melhorar a receita dos Estados mais pobres (de capacidade financeira abaixo de 92% da média nacional). Nesse cálculo, devem ser considerados os recursos percebidos pela devolução realizada, não incluindo os 75% do IVA. Sendo os 25% insuficientes, o ajuste será realizado até onde for possível (até o limite de 92%). Superando o necessário, o restante será dividido entre os Estados da federação;
- ii) O IVA também é repartido de forma horizontal, sem a participação da União: Estados com uma maior capacidade fiscal transferem seus recursos para os de menor potencial arrecadatório, até que estes atinjam ao menos 95% de meta (base *per capita*, encontrada por meio da ponderação entre o grau de urbanização e a densidade populacional). Nesta etapa os Municípios recebem sua parte, distribuídas pelos Estados de acordo com seus critérios próprios;
- iii) Na terceira etapa, entra o Poder Central incumbido de realizar duas espécies de transferências: as transferências complementares e as transferências especiais (funções compartilhadas e ajuda financeira). Com a parcela do IVA federal, as transferências complementares e incondicionadas são realizadas, constituindo uma continuação do sistema de equalização horizontal, aumentando a dotação agregada dos Estados. Após essa derradeira transferência equalizadora, os Estados mais pobres deveriam alcançar 99,5% da média nacional. As transferências especiais são feitas com outras fontes de recursos do orçamento da União, e vinculadas a setores e funções específicas, ou a situações emergenciais.¹⁵⁷

As transferências interestaduais são constitucionalmente definidas e ocorrem entre os Estados que se encontram com capacidade fiscal acima da média nacional para os Estados

¹⁵⁶ “Quanto ao IVA, os Estados não ficam nem com a arrecadação referente ao seu esforço fiscal, já que este imposto é a base para a equalização horizontal. Para a União, fica a cargo a arrecadação dos impostos alfandegários, os *excises taxes* (bebidas, cigarro e derivados do petróleo, em 23% do total) e o IVA sobre importações. Os municípios possuem a competência administrativa plena sobre um imposto incidente na atividade econômica local, além dos impostos imobiliários, que representam 40% de sua receita”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 14.

¹⁵⁷ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 15/16.

abaixo deste padrão. No tocante ao compartilhamento vertical e apropriação dos recursos, existem os *impostos de apropriação exclusiva* e os *impostos compartilhados*.

O Governo Central tem direito exclusivo as *excise taxes* federais, o imposto complementar de renda e o imposto sobre seguros. Aos Estados cabem os impostos sobre patrimônio, herança, cerveja, jogos, veículos e imóveis. Os Municípios têm exclusividade sobre os impostos incidentes sobre bens, diversões, imóveis e outros impostos locais de menor importância.

Na Alemanha, apesar da relativa homogeneidade cultural, o histórico de separação e posterior reunificação acarretou consequências que se refletem substancialmente nas relações entre os entes da federação.¹⁵⁸ A necessidade de Equalização Fiscal é elevada. O país possui um complexo sistema de transferências intergovernamentais, provenientes do federalismo cooperativo. Coexistem transferências verticais e horizontais, e a receita do IVA é a principal fonte de recursos delas, inclusive para a promoção da igualdade de oportunidades nos Estados mais pobres. Não existem dispositivos constitucionais que determinem de modo fixo os percentuais de repasses. As quantidades das transferências resultam de um processo de negociação entre o governo central e os Estados.

O objetivo dos repasses de IVA é elevar a capacidade fiscal dos Estados menos abastados. Assim, fica a cargo dos Estados a provisão de bens e serviços públicos, sendo a educação uma responsabilidade estatal exclusiva. O federalismo de cooperação da Alemanha ainda apresenta certas dificuldades. O crescente endividamento dos Estados continua um problema para a Equalização Fiscal. A proposta de equilíbrio horizontal por meio de transferências dos Estados mais ricos para os mais pobres, na opinião de especialistas,¹⁵⁹ tem emitido incentivos equivocados.

As transferências se destinam a financiar investimentos locais considerados fundamentais para o desenvolvimento regional e compatibilização das oportunidades e serviços como energia elétrica, saneamento básico, moradia, etc. Neste compasso, a relação entre Estados e Municípios é uma reprodução da relação do Governo Central com os Estados,

¹⁵⁸ “Como se sabe, os Estados da antiga Alemanha Oriental apresentam renda *per capita* muito inferior à dos demais. A necessidade de equalização fiscal é, portanto, muito grande, fenômeno que Lars Feld chamou de federalismo cooperativo, principalmente do lado das receitas, com complexo mecanismo de equalização entre os entes federados”. REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006. Pág. 33.

¹⁵⁹ “A viabilidade do federalismo cooperativo alemão, que contribuiria para reduzir a competitividade da economia como um todo, pois pode estar emitindo incentivos equivocados. Depois da anexação a ex-Alemanha Oriental, as disparidades de nível de vida e de competitividade econômica tem representado enorme dreno de recursos que poderiam ser utilizados mais eficientemente em outras regiões do país. Há um elevado custo social envolvido: a Alemanha tem apresentado níveis de crescimento econômico inferiores à média dos países desenvolvidos e o nível de desemprego tem se mantido, por mais de uma década, bastante elevado: em torno de 10%.” REZENDE, Fernando. *Op. Cit.* 2006. Pág. 42/43.

utilizando-se de fluxos equalizadores e discricionários. A administração dos valores transferidos é responsabilidade do ente, a União apenas realiza a transferência.¹⁶⁰

A Alemanha, dentre as federações estudadas, é a única na qual a cota estadual do IR é integralmente devolvida aos Estados de origem. No sistema de equalização alemão, trocas horizontais reduzem a vantagem de receita própria dos Estados mais ricos, e não incide sobre o Governo Central a responsabilidade maior na equalização.¹⁶¹ Todavia, uma importante questão é trabalhada: a coordenação política horizontal entre governos estaduais, a fim de evitar o conflito permanente entre Estados ricos e pobres, tendo em vista que as federações mais desenvolvidas apresentam um grau significativo de articulação política horizontal entre os Estados.

A análise comparativa dos três países desenvolvidos ilustra a conexão existente entre a história, a orientação política e as escolhas institucionais deles decorrentes. O Canadá contrasta com Alemanha e Austrália no que se refere ao grau de centralização. Os dois últimos, países mais homogêneos culturalmente, valorizam a centralização, a uniformização dos serviços públicos e a equidade, divergindo na forma adotada para implementá-las. A diferença reside na separação entre legislação e administração.

No Canadá, as características culturais e políticas impedem um papel dominante do Governo Central na tributação. Na Federação australiana, o Governo Central determina o gasto público direta ou indiretamente. De forma direta, determina por seu próprio dispêndio, e indiretamente por meio das transferências condicionadas. Na Alemanha, a estrutura legal embasa as noções de equidade e uniformidade, aplicáveis a todos os níveis de governo.

Terminadas as considerações pertinentes aos países cuja Equalização Fiscal é aplicada, passa-se a análise de uma eventual implantação do sistema no Brasil, em uma perspectiva voltada às necessidades sociais e econômicas de nosso país.

5.5 A Equalização e o ICMS Nacional

Destacando o objetivo de redução das desigualdades regionais, previsto no art. 3º, III, da CF/88, considera-se que uma das formas de redução da desigualdade advém da modificação nas relações entre as pessoas políticas no que tange à arrecadação e transferência de tributos.

¹⁶⁰ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. pág. 17.

¹⁶¹ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. pág. 429.

Porém, o que se nota é que a determinação supramencionada não é ponderada na elaboração das políticas de desenvolvimento nacional e de transferências entre as regiões. A União, pautando-se no atributo de autonomia das unidades federativas, aumentou as responsabilidades dos entes que, para cumpri-las, passaram a perseguir o incremento de suas próprias arrecadações tributárias.

Como resultado, as unidades federadas voltaram-se à criação de programas de industrialização e desenvolvimento regional. Tais fatores contribuíram para o aumento das desigualdades regionais e culminaram em uma política de competição entre os Estados, agravada a ponto de resultar na conhecida Guerra Fiscal.

Portanto, a maior oneração dos entes fez com que os Estados necessitassem cada vez mais de investimentos privados para cumprir suas obrigações e garantir o crescimento econômico regional. A saída encontrada pelos Estados de menor arrecadação foi o aumento na concessão dos chamados *incentivos fiscais*, no objetivo de incremento de suas próprias economias.

Neste aspecto, um dos maiores fomentadores da disputa entre os Estados é o ICMS, haja vista que os benefícios de ICMS concedidos têm por finalidade a atração de investimentos locais. Em que pese à possibilidade de crescimento e desenvolvimento social do Estado, estes avanços não ocorrem de modo igualitário entre as regiões.

As federações alemã e australiana, que fazem partilha de recursos, seguem o mais indicado: possuem um IVA de competência tributária federal. O Canadá apresenta uma situação *sui generis*, com imposto sobre o consumo tanto de atribuição das Províncias quanto do Governo Central.

Pelo caráter do IVA de tributar a “circulação” ou “movimentação” de bens e serviços dentro de um território, é extremamente complexa a atividade de atribuição de receita sobre o valor adicionado em cada ente federado. O caso brasileiro, cujo ICMS é de competência estadual, constitui-se uma exceção.¹⁶²

A tributação do consumo no Canadá é bastante complexa, possuindo três situações: 1. IVA federal e IVV das Províncias administrados separadamente, com competências concorrentes; 2. IVA harmonizado e administrado pelo Governo Central, e 3. IVA federal e IVA provincial administrados pela Província de Quebec.

De forma resumida, incide o IVA federal (GST) em todo o Canadá, possuindo Quebec seu próprio IVA (QST), também arrecadando o GST. Ao total, três Províncias

¹⁶² <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal.> Acesso em 13.04.2013. pág. 76.

aderiram ao IVA harmonizado; cinco Províncias detêm competência própria para o IVV e em uma Província incide somente o GST. Assim, no Canadá coexistem vários impostos estaduais e federais de vendas, IVA federal e IVA compartilhado com Quebec. A tributação do consumo está em mais de 50% sob controle dos Estados (assemelhando a situação do Brasil), sendo a receita apropriada por cada jurisdição a parte do montante referente ao Sistema de Equalização.

Na Alemanha e Austrália, a tributação do consumo é operada basicamente por um grande IVA de competência legislativa federal e uniforme. A receita deste imposto é compartilhada de forma redistributiva, exercendo papel ativo na Equalização dos dois países.

Portanto, os modelos alemão e australiano permitem que se estabeleçam mecanismos periódicos de revisão do compartilhamento, os quais são de fácil e imediata implementação. Nos outros casos, o ajustamento da distribuição da receita de tributação indireta se dá através da administração autônoma de diversos impostos estaduais e federais, competindo entre si. O Canadá sustenta que, apesar da quantidade de impostos sobre o consumo, existe uma razoável harmonização do sistema de tributação de vendas. Isso evidencia que mesmo em um sistema múltiplo de impostos de vendas, é possível a coexistência da Equalização Fiscal sem impactos negativos¹⁶³.

No Brasil, o imposto indireto incidente sobre a circulação de mercadorias é o ICMS¹⁶⁴, de competência estadual, ao passo que IVA¹⁶⁵ – Imposto sobre o valor adicionado, de competência eminentemente federal (salvo no Canadá) é a fórmula utilizada nos demais países estudados.

Em nossa República, as competências tributárias dos Estados e Municípios são bem amplas e complexas. Na federação brasileira um importante tributo, o ISS, é incidente sobre o setor de serviços e é de competência municipal. Os Municípios exercem a competência sobre este tributo com autonomia financeira e administrativa, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

¹⁶³ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. Pág. 418.

¹⁶⁴ “(...) O ICMS, (...), por ser um imposto indireto de caráter regressivo e administrado pelos estados, cada qual com uma legislação própria, gera distorções que necessitam ser equacionadas através de um sistema compensatório de transferências”. <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal.> Acesso em 13.04.2013. Pág. 69.

¹⁶⁵ “Os IVA têm sido particularmente funcionais à internacionalização das trocas de mercadorias, ao facilitarem a equivalência prática entre tributos indiretos, impostos sobre o consumo e tributação segundo o princípio de destino pela mera imposição de alíquota zero às exportações, de forma simples e sistemática, ao passo que outros tributos indiretos tendem a onerar as exportações (...) Os IVA permitem que o comércio exterior possa ocorrer com maior proximidade aos preços do produtor, além de minimizar a influencia de diferenças internacionais na proporção entre impostos diretos e indiretos (...)” DAIN, Sulamis. *Op. Cit.* 1995. Pág. 29

O valor agregado em cada transação comercial é a base de cálculo utilizada nos mencionados impostos (tributação com base no imposto sobre o valor agregado ou adicionado – IVA). No Brasil, tributos como o IPI e o ICMS são baseados nesta técnica. O primeiro é seletivo e de competência federal, ao passo que o segundo é geral e de competência dos Estados. O IVA é imposto amplo e de competência (salvo a particularidade do Canadá) dos Governos Centrais.

Os impostos sobre o valor adicionado se caracterizam por serem indiretos, reais, plurifásicos e não-cumulativos. Dizem-se impostos indiretos por terem incidência econômica sobre o consumidor final; são reais porque não consideram as características pessoais do sujeito passivo; são definidos como plurifásicos e não-cumulativos vez que a cada fase de produção e comercialização dos bens há a incidência do tributo apenas sobre o valor adicionado na respectiva etapa, gerando débitos e créditos, de modo que o sujeito passivo recolhe somente a diferença entre ambos.

O IVA, na maior parte dos países que o adota, é um imposto indireto, caracterizado por ter ampla incidência sobre a circulação de bens, serviços e processos de produção, com a carga tributária incidindo somente sobre o valor acrescido em cada etapa de produção ou comercialização, apresentando as características comuns, já mencionadas, ou seja, é indireto, real, plurifásico e não-cumulativo.

Os impostos sobre valor agregado incidem sobre fatos geradores que se desdobram em diversas fases, e do valor do tributo devido em cada fase se desconta o valor pago nas anteriores. Ademais, para a correta caracterização do IVA, é necessária a uniformidade de alíquotas nas hipóteses de incidência.

A atribuição plena de impostos nucleares a governos subnacionais significa a apropriação da receita por jurisdição, de acordo com sua capacidade econômica. Quanto maior a parcela da carga tributária que for colocada sob competência plena dos Estados, mais as diferenças em capacidade fiscal vão refletir as disparidades em capacidade econômica. No Canadá, mesmo com a tributação do consumo e renda apropriada em 50% pelas Províncias¹⁶⁶, o Governo Central tem capacidade fiscal para financiar o Programa de Equalização existente.

Ademais, o fato de que o imposto seja atribuído a União não significa, necessariamente, que sua receita seja compartilhada com os Estados de forma redistributiva. Na Alemanha, por exemplo, o IR é partilhado, mas distribuído de acordo com a origem da arrecadação, ou seja, como se ele fosse arrecadado. No Brasil, isto acontece com o ITR, o

¹⁶⁶ PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. Pág. 419.

ICMS e o IPVA: o compartilhamento não é redistributivo, é devolutivo. A atribuição federalizada permite a distribuição redistributiva, mas não é determinante para a sua ocorrência. A ampliação da competência tributária plena dos governos intermediários é de interesse somente dos Estados mais abastados. Para os menos abastados, há interesse em ampliar a quantidade de impostos federais, desde que eles sejam compartilhados de forma redistributiva.

No Brasil, o imposto que mais se assemelha ao IVA é o ICMS, que possui as mesmas características¹⁶⁷. O ICMS, consoante previsão constitucional e legal, é imposto de competência *exclusiva* dos Estados-membros, e esta é a principal diferença em relação ao IVA. Na Federação brasileira, achou-se por bem delegar a competência para a instituição do principal imposto sobre circulação de mercadorias aos Estados, o que reforça a autonomia político-econômica do ente. Contudo, a forma federativa não impede que a competência de um imposto como o ICMS seja delegada à União, como ocorre com o IVA em países como a Alemanha e a Austrália.

Uma particularidade da Federação brasileira reside na concessão de autonomia política, administrativa e financeira aos Municípios, no que se difere das demais federações. Esta autonomia, que inclui a competência de instituir tributos e cobrá-los, fez com que no Brasil a hipótese de incidência do IVA fosse distribuída entre os entes federados, ficando o IPI com a União, os Estados e o Distrito Federal com o ICMS e os Municípios com o ISS.

A dinâmica do ICMS, que tem alíquotas diferentes nos 27 Estados e no Distrito Federal, sofre diversas críticas¹⁶⁸, tendo em vista que sua estrutura por vezes permite distorções como a Guerra Fiscal. Nas operações interestaduais, o ICMS apresenta um sistema híbrido, sendo dividida entre a origem e o destino, principalmente a origem.

A instituição de um IVA no Estado brasileiro requereria a fusão do IPI e ICMS, porém, uma alteração desta qualidade afetaria sobremaneira as competências tributárias, que foram definidas com base no princípio federativo. O Brasil é quem deverá adequar sua política fiscal de modo que seu imposto sobre o valor adicionado não seja incompatível com as premissas da Equalização Fiscal, o que seria mais simples adotando um IVA ao invés de

¹⁶⁷ “No caso brasileiro, vários são os impedimentos ao pleno funcionamento da sistemática do IVA, tanto no plano interno, como no caso das trocas internacionais. Em primeiro lugar, coexistem no Brasil dois impostos sobre o valor adicionado: o IPI, de competência federal, e o ICMS, de competência estadual. Desde logo, o ICMS é o único caso no mundo de imposto sobre o valor adicionado fora do Governo Central. Como maior fonte de arrecadação do sistema tributário brasileiro, dá aos estados ampla autonomia para legislar, administrar, cobrar e gastar os recursos que dele se originam.” DAIN, Sulamis. *Op. Cit.* 1995. Pág. 31

¹⁶⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado. *A necessidade de instituição do IVA no sistema constitucional tributário brasileiro*. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *Reforma tributária & MERCOSUL*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, pág. 25.

impostos como o IPI e o ICMS. Como mencionado, a mudança do ICMS também é indicada para melhorar a estrutura tributária interna do país¹⁶⁹, eliminando problemas como a Guerra Fiscal entre os Estados e a renúncia de receita. Ademais, a alteração auxiliaria no processo de Equalização Fiscal no Brasil.

A sistemática do IVA é eficiente tanto para uma equalização no âmbito fiscal interno do país quanto para a desejada harmonização com o mercado exterior, pois com a globalização e a diminuição das barreiras fronteiriças entre países, principalmente no tocante à economia, consumo e circulação de bens, a integração regional passou a ser considerada como um objetivo desejável.

Destarte, a existência de uma “Guerra Fiscal” entre os entes subnacionais demonstra a ausência de uma política conjunta e orientada para a equalização na capacidade dos governos periféricos. É objetivo da República Federativa do Brasil que as diversas regiões nacionais, em relação a seus recursos, renda e fornecimento das necessidades básicas de seus habitantes, sejam o mais homogêneas possível.

A implantação do modelo de Equalização Fiscal no Estado brasileiro iria representar uma alteração profunda do modelo atual de transferências realizado entre os entes. O principal imposto nacional, o ICMS, tem no Brasil uma estrutura que o difere do tributo sobre a circulação de mercadoria dos demais países em que o modelo de equalização foi implantado. Diante disso, acredita-se que ainda falta à Federação brasileira um planejamento político de desenvolvimento nacional e, logo, um mecanismo que vise a extinguir de vez com as desigualdades regionais e sociais. O sistema da Equalização Fiscal surge como uma solução para este problema.

5.6 O descumprimento da determinação do art. 3º, III da Constituição da República na repartição de receitas tributárias.

No presente trabalho, buscou-se demonstrar que a repartição de receitas entre os entes federativos não cumpre com a determinação do art. 3º, III da Constituição da República, mediante a ausência de instrumentos hábeis a efetivar o objetivo de redução das desigualdades. Em resumo, a repartição de receitas, que ocorre por meio de transferências,

¹⁶⁹ “Os dilemas do sistema tributário brasileiro são de difícil solução. Dilacerado entre as necessidades pragmáticas de reiterar as bases de tributação dotadas de produtividade fiscal, modelar um sistema compatível com estruturas tributárias cada vez mais interdependentes e globalizadas, não levar ao limite o afastamento dos princípios de equidade e eficiência na tributação, e manter o poder coercitivo do Governo (...)”. DAIN, Sulamis. *Op. Cit.* 1995. pág. 37/38.

não cumpre com a determinação constitucional de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades regionais.

Na apreciação, é destacado que o objetivo de redução das desigualdades regionais tem como corolário o reconhecimento da meta de *equalização* entre os entes federativos. As desigualdades regionais no Brasil são históricas, e até hoje não houve a criação de mecanismos legais eficientes que almejem a diminuição das disparidades e consequente desenvolvimento paritário, com a equilibrada oferta de serviços públicos aos cidadãos.

Dentre as repartições de receita previstas em nosso ordenamento jurídico, as que melhor exprimem o descumprimento do objetivo de redução das desigualdades são as seguintes:

- A entrega de 10% (dez por cento) do IPI aos Estados e Distrito federal, de modo *proporcional* ao montante de suas exportações de produtos industrializados¹⁷⁰;
- A devolução de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS estadual arrecadado na área territorial do Município, de acordo com lei emanada pelo Estado, em proporção de $\frac{3}{4}$ repartida segundo o critério *valor adicionado*, e de $\frac{1}{4}$ em função de critérios vários inseridos em leis estaduais¹⁷¹;

¹⁷⁰ Art. 153, IV da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Complementar n° 61/89, que determina, no artigo 1º, o seguinte:

Art. 1º A União entregará, do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, 10% (dez por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, nos termos do inciso II e do § 2º do art. 159 da Constituição Federal.

§ 1º Para efeito de cálculo das parcelas pertencentes a cada unidade federada, considerar-se-ão:

I - as origens indicadas nas respectivas as guias de exportação ou em outros documentos que identifiquem a unidade federada exportadora;

II - o conceito de produtos industrializados adotados pela legislação federal referente ao IPI.

§ 2º Para os fins do inciso I do § 1º desta Lei Complementar, na hipótese de a operação interestadual anterior à exportação ter sido realizada ao abrigo de isenção, total ou parcial, do imposto de que trata a alínea b do inciso I do art. 155 da Constituição Federal, será considerada a unidade federada de origem, ou seja, aquela onde teve início a referida operação interestadual.

§ 3º Os coeficientes de rateio serão calculados para aplicação no ano-calendário, tomando-se como base o valor em dólar norte-americano das exportações ocorridas nos 12 (doze) meses antecedentes a primeiro de julho do ano imediatamente anterior.

§ 4º Sempre que a participação de qualquer unidade federada ultrapassar o limite de 20% (vinte por cento) do montante a que se refere o caput deste artigo, o eventual excedente será distribuído entre as demais, na proporção de suas respectivas participações relativas.

§ 5º O órgão encarregado do controle das exportações fornecerá ao Tribunal de Contas da União, de forma consolidada, até 25 do mês de julho de cada ano, o valor total em dólares das exportações do período a que se refere o § 3º deste artigo.

¹⁷¹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - 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.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

O exemplo mais ilustrativo é o repasse do IPI, que ocorre de modo proporcional ao montante de exportações do Estado. O Estado mais desenvolvido e industrializado é claramente beneficiado, em detrimento dos Estados de menor potencial econômico. Deste modo, a distribuição não colabora com o equilíbrio e a isonomia entre as pessoas políticas.

Considerando que, de acordo com a explanação contida no item 3.2 do Capítulo 3, foram concedidas diversas isenções fiscais em matéria de IPI (como exemplo a isenção de IPI sobre o açúcar de cana, dada pela Lei nº 8393/91), a arrecadação do imposto é reduzida em função da renúncia de receita, e assim os Estados que menos exportam perdem mais da receita que poderiam vir a receber.

Outro exemplo de perda de arrecadação do IPI reside na redução de alíquota realizada pelo Governo Federal sobre a chamada “linha branca” de eletrodomésticos e produção de automóveis, no período de 2008 a 2012, que acarretou uma vultosa perda de arrecadação aos cofres públicos, e assim prejudicou os Estados mais necessitados do repasse. Em relação a esta renúncia de receita, existe o Projeto de Lei 7513/14, que prevê o pagamento pela União de pelo menos 190,1 bilhões aos Estados e Distrito Federal como medida de compensação pela perda do repasse do IPI.¹⁷²

Novamente, a política de concessão de isenções e redução de alíquota causou perdas de arrecadação que são sentidas, principalmente, pelos entes de menor capacidade econômica, o que agrava, sobretudo, o objetivo de redução das desigualdades regionais.

Em relação à cota-parte do ICMS, equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do total do tributo arrecadado, a regra é que no mínimo $\frac{3}{4}$ (três quartos) devem ser distribuídos

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

¹⁷² “Estados e municípios, principalmente os do Nordeste, foram prejudicados com as desonerações tributárias promovidas pelo governo entre 2008 e 2012, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a produção de automóveis e de eletrodomésticos da chamada “linha branca”. Com a medida, a União deixou de arrecadar em Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados mais de R\$ 327 bilhões. Estados, Distrito Federal e municípios deixaram de receber repasses da ordem de R\$ 190 bilhões. A região Nordeste, sozinha, teve de arcar com R\$ 68 bilhões não transferidos. As conclusões constam de relatório do Tribunal de Contas da União, divulgado no ano passado, e que foi tema da audiência pública da Comissão Especial do Pacto Federativo (...). O levantamento do TCU foi apresentado pelo deputado Júlio César (PSD-PI). Ele destacou o efeito apontado no relatório que atribui à desoneração o agravamento das disparidades regionais, uma vez que o Nordeste teve redução nos repasses constitucionais e o Sudeste foi o maior receptor dos benefícios tributários. “O mais sacrificado foi o Nordeste, que é a segunda maior região em termos de população.” (...) Para compensar a perda de mais de R\$ 190 bilhões em repasses aos estados e municípios, o vice-presidente da comissão especial do Pacto Federativo, deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), apresentou um projeto de lei. O PL 7513/14 obriga a União a destinar R\$ 190,1 bilhões a estados, municípios e ao Distrito Federal para compensar perdas de receita decorrentes da política de desoneração adotada pelo governo federal entre os anos de 2008 e 2012.” <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao-publica/485312-parlamentares-defendem-compensacao-para-estados-que-perderam-recursos-com-reducao-de-ipi.html>> Acesso em 05.05.15.

proporcionalmente ao valor adicionado, e $\frac{1}{4}$ (um quarto) conforme a disposição da lei estadual. Deste modo, a maior importância dada ao valor adicionado ressalta o privilégio conferido aos municípios mais industrializados. O grau de desenvolvimento econômico e industrial do município determina o índice de participação na arrecadação do ICMS¹⁷³.

Analisando as necessidades dos diferentes municípios, nota-se que o critério utilizado não privilegia o cumprimento de sua finalidade precípua, que é a melhoria da capacidade de gasto municipal e o devido provimento dos serviços públicos de sua competência, pois, os municípios de igual população, ou mesmo os mais populosos (com maior demanda de serviços), considerando o critério *valor adicionado*, podem receber repasses menores da cota-parte do ICMS. Portanto, a distribuição de $\frac{3}{4}$ (três quartos) baseada no valor adicionado é ineficiente aos objetivos de Equalização na capacidade do dispêndio.

Ademais, o critério de $\frac{1}{4}$ (um quarto), baseado na legislação estadual, conforme as diretrizes inseridas nas diversas leis, em geral almeja contrabalançar o critério de $\frac{3}{4}$ (três quartos), favorecendo os municípios de menor potencial arrecadatório. Todavia, a concentração de renda não é diminuída, caracterizando a repartição dos 25% (vinte e cinco por cento) de ICMS como uma transferência devolutiva e não redistributiva.

Em verdade, nas hipóteses de transferência acima, o legislador preocupou-se em garantir maior retorno financeiro às pessoas políticas de expressivo desenvolvimento econômico do que em garantir o respeito ao objetivo de redução das desigualdades regionais, como preconiza a Constituição. Na lei que defere maior percentual da repartição das receitas ao ente de maior arrecadação, não há o efetivo compromisso de almejar o equilíbrio nacional, nem tampouco a Equalização.

Temos, assim, que método encontrado pelo legislador infraconstitucional para, em tese, conferir efetividade ao art. 3º, III, da Constituição, consistiu na edição de uma abundância de leis concessivas de incentivos fiscais, pautando-se na justificativa de redução das desigualdades regionais. Sob este fundamento, foram concedidos incentivos principalmente para o IPI.

Portanto, não há uma verdadeira diminuição de desigualdades, haja vista que o ente federativo concessivo do incentivo perde em arrecadação por seu esforço fiscal próprio. Portanto, em nosso sentir, o melhor caminho para a redução de desigualdades é a modificação na estrutura da repartição de receitas, pois a mera concessão de incentivos acarreta a renúncia fiscal.

¹⁷³ <www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013. [pág. 71](#).

Com este reconhecimento, é dito que a busca de igualdade entre os entes subnacionais requer a modificação na forma de repartição e transferência de receitas, com critérios atualizados, baseados nas necessidades e no esforço fiscal do ente, com um aporte de recursos livres de ingerências externas.

O Brasil é um país de grandes dimensões e de diferentes níveis de desenvolvimento social, requerendo maior empenho para a implantação da Equalização Fiscal. Na Equalização, os serviços públicos essenciais devem estar disponíveis à população de forma igualitária, e mesmo que a pessoa política esteja abaixo no nível de desenvolvimento econômico, as transferências devem compensar este desnível até o alcance do equilíbrio. A Equalização significa a mudança no aporte dos recursos de forma a priorizar a isonomia entre os governos.

5.7 A Equalização Fiscal na Federação Brasileira

De acordo com o estudo apresentado, para a implementação da Equalização Fiscal no Brasil, vários desafios seriam enfrentados. Porém, é irrefutável a importância do fortalecimento dos entes federativos por meio da repartição de receitas, bem como os impactos positivos provenientes da melhor distribuição de renda entre os governos.

No trabalho, demonstramos que o formato atual de transferências não reflete as necessidades reais de cada jurisdição, e assim se intensificam as pressões sofridas pelo setor público, que tende a enfrentar cada vez mais dificuldades para realizar aumentos na carga tributária, dentre outras dificuldades causadas por distorções no equilíbrio fiscal, como a retromencionada *Guerra Fiscal*.

Portanto, mostraram-se ineficientes em nosso país as transferências intergovernamentais fixas e constitucionalmente determinadas. Estas não são capazes de evitar conflitos entre os entes, que buscam atender aos anseios de sua população. A adoção de percentuais fixos para a transferência de recursos federais tem como vantagem não permitir a União¹⁷⁴ a possibilidade de redução nos valores repassados, contudo, acaba se caracterizando pela defasagem e inobservância das necessidades atuais dos governos.

O sistema de partilha adotado pela Federação é que permite uma adequada distribuição da disponibilidade de gastos entre os diferentes níveis de governo. É certo que

¹⁷⁴PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. Pág. 37.

profundas alterações na gestão pública terão de ser implementadas, como o aumento da eficiência no dispêndio e a ampliação da transparência das contas estatais.

Outro tópico digno de nota é a posição dos Municípios em nosso sistema federativo. A peculiaridade de posicionar os Municípios como governos autônomos requer maior cuidado quanto à questão da partilha dos recursos. Nos demais países analisados, os Sistemas de Equalização lidam com apenas dois níveis de governo, e os municípios são subordinados aos governos estaduais/províncias. Portanto, são os governos intermediários os responsáveis pelo repasse de valores aos municípios.

No Brasil, há um duplo sistema de transferências, notadamente na função redistributiva. Somente num conjunto de transferências, aqueles de compensação por exportações, a União repassa recursos para Municípios através dos governos estaduais, fazendo uso do mecanismo de distribuição da cota parte. Porém, os Estados não possuem qualquer autoridade sobre o desempenho dos Municípios. Assim, um dos principais aspectos a ser considerado é a questão municipal, ou melhor, como passarão a se desenvolver as relações entre a União, Estados e os Municípios, de modo a permitir a integração financeira e administrativa na Equalização.

Por conseguinte, a observação de outras nações cuja Equalização Fiscal é seguida se torna uma importante referência para o Brasil. A abordagem adotada na busca de soluções para os desafios do compartilhamento fiscal, e as medidas tomadas em conjunto, podem orientar a implantação do sistema em nosso país.

O conjunto de temas/questions que devem ser considerados pode ser resumido nos seguintes: a) atribuição de encargos como referência para a partilha de recursos: cada ente deve, preferencialmente, receber atribuições na medida de sua capacidade fiscal de cumpri-las. Porém, na impossibilidade de, com seu esforço próprio, cumprir com as atribuições legais, a repartição de receita é determinante na tentativa de equilíbrio entre o recurso e a demanda da população; b) atribuição de impostos e formas de compartilhamento: como estudado no trabalho, nas federações em que a Equalização Fiscal foi implementada, são destacados determinados impostos, preferencialmente àqueles de atribuição do Governo Central, que serão utilizados como base na repartição de receita; c) concepções e mecanismos para tratar do equilíbrio vertical: trata-se da busca de meios que assegurem a manutenção do equilíbrio entre os entes; d) métodos de distribuição horizontal de recursos: muito importante para o fortalecimento do federalismo cooperativo. Em nossa federação significaria o fim da competição acirrada, considerando que o objetivo é a equalização da capacidade de dispêndio nos serviços essenciais; e) gestão financeira e administrativa dos municípios: essencial para o

correto andamento da Equalização, em respeito à peculiaridade de nosso sistema federativo; e f) formas de coordenação intergovernamental horizontal e vertical: criação de Comissões ou Comitês com este fim.¹⁷⁵

Outros questionamentos também deverão ser ponderadas, como a adequação do cálculo da capacidade de arrecadação e gasto; o imposto sobre o consumo (abordado no tópico anterior); os sistemas de cooperação nacionais, e, por fim, a possibilidade de adoção de uma estratégia progressiva para a implementação de um sistema de Equalização.

O que podemos afirmar, com certeza, é que não há a possibilidade da mera reprodução em nosso país dos Sistemas de Equalização estudados, haja vista as particularidades inerentes à realidade de cada federação. Os modelos de Equalização existentes são resultantes de experiências específicas e se desenvolveram respeitando as diferentes características de cada país.

Ainda, faz-se necessário que Estado brasileiro demonstre interesse em promover as necessárias alterações em seu sistema de repartição de receitas, buscando o fortalecimento do federalismo fiscal. Dentre os ajustes, é essencial à garantia de incremento das transferências livres de condicionalidades, aptas a demonstrar a efetividade da descentralização e privilegiar a autonomia dos entes subnacionais.

Igualmente, é essencial a definição de um Comitê ou Conselho, em um modelo que se aproxime da *Grants Commission* australiana, apto a analisar as principais providências a serem adotadas, que sejam compatíveis com a realidade nacional e não acarretem perdas a nenhuma das pessoas federativas. Um primeiro passo é a definição de critérios de repartição que sejam facilmente atualizados, assim representando as necessidades reais de cada ente e distanciando-se do modelo de rigidez de coeficientes utilizados em nosso país.

Obviamente, a Equalização reconhece as diferenças ínsitas a cada ente federativo, capazes de provocar distorções no modelo que almeja igualar a capacidade de gasto, como as riquezas naturais e a densidade populacional. Contudo, *o objetivo primordial é a igualdade na capacidade de provisão dos serviços públicos essenciais*. O que ultrapassar o critério *standard* (média), proveniente da capacidade econômica do ente subnacional, não precisa ser considerado no esforço da Equalização.

Destarte, a possibilidade de aplicação de tal modelo à realidade nacional ainda requer ponderação, que partirá da análise de seus contornos, tendo como norte os princípios

¹⁷⁵ “Os aspectos particulares de qualquer modelo de federalismo fiscal devem ser entendidos no contexto único de cada país. Não é recomendável transladar experiências de outros países pura e simplesmente; implantá-las em terreno estranho e esperar obter os mesmos resultados, mesmo que sejam experiências bem sucedidas.” PRADO, Sérgio. *Op. Cit.*, 2006. pág. 450.

insertos em nossa Carta Magna e os aspectos que abrangem a concentração de rendas e a descentralização fiscal. Do exposto, depreende-se que é fundamental o respeito e consideração das qualidades culturais, históricas, legais e políticas de nosso país na formulação de um sistema de Equalização Fiscal.

CONCLUSÃO

Com base no estudo apresentado, e sem a pretensão de esgotamento do tema, alcançou-se as seguintes constatações, a guisa de conclusão:

1. No trabalho é analisado o objetivo de redução das desigualdades regionais, inserido no art. 3º, inciso III da Constituição, indicando a possibilidade de aplicação do mecanismo de repartição de receita denominado *Equalização Fiscal*, com a finalidade de promover a igualdade de recursos entre os entes da Federação, fortalecendo o pacto federativo e os direitos humanos;
2. O tema é tratado no interior do sistema do direito positivo, considerando os enunciados normativos e as proposições jurídicas vertidas em linguagem, com o enfoque científico da *teoria da linguagem*, também chamada de construtivismo lógico-semântico, para a interpretação das manifestações normativas;
3. De início, assentamos que o sistema jurídico é um dado expresso em linguagem e que pode ser apreendido por meio do processo de cognição que se realiza entre sujeito cognoscente, objeto e realidade. Reconheceu-se que ao jurista cabe, por meio da interpretação, a definição do alcance e do conteúdo da previsão legal;
4. A igualdade, no contexto filosófico político do liberalismo, requer o respeito uniforme aos direitos individuais dos cidadãos, sendo vedado o tratamento diferenciado àqueles que se encontram na mesma condição jurídica;
5. No trabalho, utiliza-se a concepção de que os princípios são linhas diretivas para a compreensão de setores normativos, imprimindo-lhes um caráter de unidade relativa e servindo de fator de agregação;
6. O mandamento constitucional de cooperação entre os entes (art. 3º, III, da Constituição Federal) embasa o objetivo de redução das desigualdades regionais, que requer a modificação nas relações entre os entes federativos, no que tange à arrecadação e transferência de tributos;
7. Na busca do objetivo de redução das desigualdades, uma das formas utilizada pelo Estado é a concessão de incentivos fiscais, como o previsto na Lei Kandir. Entretanto, a concessão de incentivos acarreta na renúncia de receita, que se caracteriza por uma redução ou supressão de receita pública. Em nossa federação, a Lei de Responsabilidade Fiscal limita a ação do legislador na concessão de incentivos fiscais;
8. Neste estudo, é combatida a ótica que considera os incentivos como fomentadores da economia. Baseando-se na análise prática dos resultados obtidos com a concessão de

- incentivos, percebe-se que eles não alcançaram o prometido: desenvolvimento econômico e redução de desigualdades. Dentre os males causados pela concessão de incentivos, a Guerra Fiscal é um dos mais graves;
9. A Federação brasileira caracteriza-se por estabelecer as regras e critérios utilizados para a transferência de recursos na Constituição Federal ou em leis complementares, dificultando alterações mais frequentes, pois a rigidez e congelamento dos critérios não espelha adequadamente o equilíbrio fiscal;
 10. Na maioria dos países, a Equalização Fiscal ocorre por meio da redistribuição por quotas *per capita*, estabelecidas pelo Governo Federal ou por uma equipe destinada para tanto. No sistema, o montante devido a título de transferência não é dado por coeficientes preestabelecidos, e sim pela análise da arrecadação em cotejamento com a necessidade de gasto por habitante das unidades federativas mais desenvolvidas (média *standard*). Contudo, mesmo que haja entre governos subnacionais uma igualdade de receita *per capita* disponível, ainda não se garante a igualdade na oferta dos serviços;
 11. Quando a federação possui grande nível de desigualdade, como no Brasil, a adoção de um critério de dotações iguais *per capita* pode não exprimir uma real equalização, considerando as diferenças de ocupação espacial e concentração de rendas. Outra possível alternativa adotada é a ponderação entre a distribuição *per capita* por parâmetros que apreendam as diferenças em nível de pobreza, nível de renda, atraso econômico, desenvolvimento social, entre outros;
 12. Em nossa federação, achou-se por bem delegar a competência para a instituição do principal imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) aos Estados, o que reforça a autonomia político-econômica do ente. Contudo, a forma federativa não impede que a competência de um imposto essencial como o ICMS seja delegada à União, como ocorre com o IVA em países como a Alemanha e a Austrália. Todavia, a instituição de um IVA no Estado brasileiro requereria a fusão do IPI e ICMS. A mudança do ICMS também é indicada para melhorar a estrutura tributária interna do país, eliminando problemas como a Guerra Fiscal;
 13. Nos demais países analisados, os Sistemas de Equalização lidam com apenas dois níveis de governo, e os municípios são subordinados aos governos estaduais/províncias, ao passo que o Brasil apresenta a peculiaridade de posicionar os Municípios como governos autônomos, requerendo maior cuidado quanto à questão da partilha dos recursos;

14. A diferença principal entre os fluxos redistributivos e a equalização é a de que os fluxos ignoram as fontes de recurso dos governos receptores e definem aportes com base em critérios autônomos, ao passo que a equalização considera a capacidade que o ente possui de cumprir autonomamente com suas obrigações, forçando, assim, que este utilize de todo o seu potencial arrecadatório e empregue seus recursos nos serviços públicos essenciais;
15. Dentre os objetivos da equalização está a redução das demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para os Estados e Municípios. Com isto, busca solucionar as questões relativas às disparidades regionais, utilizando-se de mecanismo que emprega as transferências fiscais sem ultrapassar o necessário;
16. À primeira vista, a Equalização Fiscal pode parecer, sob um olhar desavisado, um mecanismo de auxílio entre os entes com característica de assistencialismo ou de caridade. Contudo, esta estrutura de transferência de renda entre as pessoas políticas busca aplicar às relações fiscais o ideal de igualdade. Com as transferências almeja-se a homogeneização das regiões do país;
17. A Equalização reconhece as diferenças ínsitas a cada ente federativo, capazes de provocar distorções no modelo que almeja igualar a capacidade de gasto, como as riquezas naturais e a densidade populacional. Contudo, o objetivo primordial é a igualdade na capacidade de provisão dos serviços públicos essenciais. O que ultrapassar o critério *standard* não precisa ser considerado no esforço da Equalização;
18. Em um possível processo de implementação do sistema em nosso país, é necessária a definição de um Comitê ou Conselho, em um modelo próximo a da *Grants Commission*, que analisará as melhores providências a serem adotadas, que sejam compatíveis com a realidade nacional e não acarrete perdas a nenhuma das pessoas federativas. Um primeiro passo é a definição de critérios de repartição que sejam facilmente atualizados, assim representando as necessidades reais de cada ente e distanciando-se do modelo de rigidez de coeficientes utilizados em nosso país;
19. Com fundamento nestas premissas, enfatizou-se que em razão da importância do pacto federativo, um sistema de transferências pautado na Equalização Fiscal é o que melhor corrige as falhas do atual mecanismo de transferências redistributivas, em uma perspectiva voltada às necessidades sociais e econômicas do Estado brasileiro.

Portanto, com o reconhecimento da diretriz de redução das desigualdades regionais em nosso ordenamento jurídico, demonstramos a possibilidade de implantação de

um processo mais eficiente de cooperação entre os entes federativos, no objetivo de garantir a igualdade entre os centros de governo.

A Equalização Fiscal busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, e tem por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do país, e, em última análise, garantir o direito fundamental ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jose Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2008.

ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. RIANI, Flávio. *Lei Kandir e a perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf> Acesso em 15.04.2013.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações Fiscais Intergovernamentais. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BASCH, Fernando; et al. *A eficácia do sistema interamericano de proteção de direitos humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões*. SUR Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, n. 12, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNALES, Gastón Gomez. *La Constitución: Derechos fundamentales y recurso de protección*. Santiago do Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Federalismo regional num país periférico*. Disponível em <www.revistaeletronicacardfd.unibrasil.com.br> Acesso em 18.05.2013.

CANARIS, Claus-Wilhem. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *International Human Rights Law*. Strasbourg, 2012.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito Constitucional Tributário*. São Paulo: RT, 1991.

_____. *Curso de direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Noeses, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Direito Tributário: Fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CAZETTA, Ubiratan; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; e ROCHA, João Carlos de Carvalho (Coordenadores). *Direito Humanos - Desafios Humanitários Contemporâneos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. *Teoria Geral do Tributo, da interpretação e da exoneração tributária*. São Paulo: Dialética, 2003.

DAIN, Sulamis. Experiência Internacional. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

DELGADO, José Augusto. A interpretação contemporânea do Direito Tributário e os princípios da valorização da dignidade humana e da cidadania. In FISCHER, Octavio Campos. *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Dialética, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado. A necessidade de instituição do IVA no sistema constitucional tributário brasileiro. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *Reforma tributária & MERCOSUL*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

ELALI, André. *O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GUASTINI, Ricardo. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: RCS, 2009.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa – Portugal: Edições 70, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral das Normas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1986.

_____. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

_____. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *O problema da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KZAM NETO, Calilo Jorge. *A Norma de Anistia no Direito Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LIMA, Francisco José Rosa de. *Indicadores para analisar e promover o desenvolvimento sustentável regional*. Revista de Economia e Relações Internacionais. Vol. 5, n.10. São Paulo: FEC-FAAP, 2007. Disponível em <www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/revista_economia_10.pdf> Acesso em 18.03.2014.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARTINS, Ives Gandra. Incentivos onerosos e não-onerosos na Lei de Responsabilidade Fiscal. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MONSALVE, Vivian Bohórquez. ROMÁN, Javier Aguirre. *As tensões da dignidade humana: conceituação e aplicação no direito internacional dos direitos humanos*. Revista Internacional de Direitos Humanos/SUR – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004. São Paulo: 2004.

MOUSSALEM, Tarek Moyses. *Fontes do Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

NABAIS, Jose Casalta. *Direito fiscal*. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *O Dever Fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIANCASTELLI, Marcelo. BOUERI, Rogério. LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização Fiscal. In REZENDE, Fernando, Coordenador. *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PRADO, Sérgio. *Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

RADBRUCH, Gustav. *Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Martins fontes, 1999.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REZENDE, Fernando. Brasil: conflitos confederativos e reforma tributária. In REZENDE, Fernando (Coordenador). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Os Desafios do Federalismo Fiscal. In REZENDE, Fernando (Coordenador). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o equilíbrio do orçamento público. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro*. Disponível em <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae> Acesso em 29.01.2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Teoria e Prática das Isenções Tributárias*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. *A cidadania multidimensional na era dos direitos*. In TORRES, Ricardo Lobo. *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *A Constituição Federal de 1988 e seu 15º aniversário*. In SCAFF, Fernando Facury. *Constitucionalizando direitos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *A responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra fiscal no ICMS*. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Conceito Editorial - IBDF, 2010.

_____. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Os Direitos Humanos e a Tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

VITA, Álvaro de. *Justiça Liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VIZCAINO, Catalina Garci. *Los Tributos frente al Federalismo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1975.

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao-publica/485312parlamentares-defendem-compensacao-para-estados-que-perderam-recursos-com-reducao-de-ipi.html>>
Acesso em 05.05.15.

<www.esaf.fazenda.gov.br/forum-fiscal/cadernos/caderno-forum-fiscal> Acesso em 13.04.2013.

<<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Discente/SuelenAgum.pdf>> Acesso em 10.02.2013.

<<http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp>> Acesso em 15.03.2013.

<<http://www.monografias.com/trabajos88/impuesto-al-valor-agregado-iva/impuesto-al-valor-agregado-iva.shtml#ixzz2LxWj5AAj>> Acesso em 02.01.2013.

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em 13.04.2013.

<<http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15755>> Acesso em 25.03.13.

<www.portalmedico.org.br/biblioteca_virtual/medicos_saude_brasil/cap5.htm> Acesso em 24.06.2013.

<<http://qualidadedemocracia.com.br/2012/10/13/os-estados-e-o-direito-a-educacao-na-constituicao-de-1988-comentarios-acerca-da-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/>> Acesso em 26.05.13.

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>> Acesso em 07.08.2013

<<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/12/02.pdf>> Acesso em 02.01.2013.

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1> Acesso em 25.09.2013.

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPE.pdf> Acesso em 05.04.2013.

ANEXO I

LEI Nº 6.489, DE 27 DE SETEMBRO DE 2002

Publicada no DOE (PA) de 30.09.02. Alterada pelas Leis 6.567/03 e 7.242/09. Autorizado, ao Poder Executivo, a promover alterações na composição da Comissão da Política de Incentivos e da Câmara Técnica, conforme o art. 3º da Lei 6.567/03.

Vide julgamento da ADI 3.246-1/PA: declarada a inconstitucionalidade do inciso I, art. 5º, pelo STF. Acórdão publicado no Diário da Justiça de 01.09.06.

Regulamentada pelo Decreto 5.615/02.

Dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará e dá outras providências.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º VETADO

Art. 2º A concessão dos incentivos previstos nesta Lei buscará, junto com outras ações e medidas governamentais, a consolidação, no Estado do Pará, de processo de desenvolvimento econômico moderno e competitivo, socialmente mais justo e ecologicamente sustentável, com maior internalização e melhor distribuição de seus benefícios.

Art. 3º Os incentivos de que trata esta Lei serão destinados aos empreendimentos:

I - agropecuários, de pesca e aquicultura, madeireiros florestais e reflorestamentos, minerários, agroindustriais e tecnológicos integrados ao processo de verticalização da produção no estado;

II - dos setores comércio, transporte, energia, comunicação e turismo;

III - que promovam inovação tecnológica;

IV - outros de interesse do desenvolvimento estratégico do Estado.

Parágrafo único. Os incentivos de que trata o disposto no caput deste artigo serão concedidos nas seguintes hipóteses:

I - implantação de novos empreendimentos no Estado;

II - modernização ou diversificação de empreendimentos ou de estabelecimentos já existentes e a aquisição de máquinas e equipamentos de geração mais moderna do que os já possuídos, operando no Estado;

III - execução de projetos de pesquisa científica ou tecnológica em associação com instituições de ensino e/ou pesquisa públicas ou privadas, tendo como foco o desenvolvimento de produtos e/ou processos, em consonância com os objetivos desta Lei;

IV - viabilização de empreendimentos que atendam aos objetivos desta Lei.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 4º A Política de Incentivos prevista nesta Lei terá os seguintes objetivos:

I - estimular e dinamizar os empreendimentos no Estado, dentro de padrões técnicoeconômicos de produtividade e competitividade;

II - diversificar e integrar a base produtiva, incentivando a descentralização da localização dos empreendimentos e a formação de cadeias produtivas;

III - promover maior agregação de valor no processo de produção;

IV - incrementar a geração de emprego e a qualificação de mão-de-obra;

V - ampliar, recuperar ou modernizar o parque produtivo instalado;

VI - incorporar métodos modernos de gestão empresarial;

VII - adotar tecnologias apropriadas e competitivas;

VIII - garantir a sustentabilidade econômica e ambiental dos empreendimentos no Estado;

IX - realocar empreendimentos ou estabelecimentos já existentes e operando no Estado em áreas mais apropriadas do ponto de vista econômico e ambiental;

X - estimular a infra-estrutura logística de transportes, de energia e de comunicação;

XI - fortalecer a atividade turística;

XII - estimular a atração de fundos de capital de risco, privados ou de natureza tecnológica.

CAPÍTULO III DOS INSTRUMENTOS DE APLICAÇÃO

Art. 5º São instrumentos de aplicação desta Lei:

I - incentivos fiscais, a serem concedidos aos empreendimentos previstos no art. 3º, nas seguintes modalidades:

a) isenção;

b) redução da base de cálculo;

c) diferimento;

d) crédito presumido;

e) suspensão;

II - incentivos financeiros, sob a forma de empréstimo, em valor correspondente a até 75% (setenta e cinco por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) gerado pela atividade operacional do empreendimento ou outra empresa do mesmo grupo empresarial já instalada no Estado do Pará e efetivamente recolhido ao Tesouro Estadual, a partir da operação do projeto aprovado;

III - incentivos de caráter infra-estrutural, para instalação ou realocação de empreendimentos em pólos de desenvolvimento do Estado;

IV - compensação de investimentos privados na realização de obras de infra-estrutura pública, mediante expressa anuência do Poder Público e condições previamente definidas.

Art. 6º Os recursos destinados ao financiamento previsto no inciso II do artigo anterior serão de origem orçamentária, segundo as possibilidades do Tesouro Estadual.

§ 1º Para a concessão dos incentivos financeiros mencionados no caput deste artigo, será exigida pelo Banco do Estado do Pará S.A. (BANPARÁ), no exercício da competência que lhe é outorgada pelo art. 19 desta Lei, a prestação de garantias fidejussórias oferecidas pelos controladores do empreendimento.

§ 2º O pagamento do empréstimo, corrigido monetariamente e acrescido dos demais encargos contratuais, será efetuado em parcelas mensais e sucessivas quantas forem as parcelas liberadas, podendo, inclusive, ser subsidiado.

§ 3º Para os empreendimentos já existentes, o empréstimo a que alude o art. 5º, inciso II, será concedido na forma estabelecida em regulamento.

Art. 7º O incentivo fiscal a ser adotado dependerá das características de organização e funcionamento do empreendimento, do processo de produção e comercialização em que o mesmo está inserido, da conjuntura dos mercados nacional e internacional e da política fiscal praticada pelas demais unidades da Federação, em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 8º Os instrumentos de aplicação previstos nesta Lei poderão ser outorgados, sucessiva e cumulativamente, de acordo com a natureza de cada projeto, observados os prazos máximos de fruição a que se refere o art. 9º desta Lei.

Art. 9º Os prazos de fruição dos incentivos fiscais e financeiros poderão ser de até 15 (quinze) anos e contar-se-ão de acordo com os critérios estabelecidos em regulamento.

CAPÍTULO IV

DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

Art. 10. Os pleiteantes dos incentivos previstos nesta Lei estarão sujeitos ao cumprimento das condições gerais abaixo, que poderá ser integral ou parcial, dependendo da natureza do empreendimento:

I - de caráter sócio-econômico:

- a) manutenção ou geração de empregos, com utilização prioritária de mão-de-obra local;
- b) diversificação técnico-econômica e integração do empreendimento à economia do Estado, de modo a promover o processo de agregação de valor na atividade beneficiária;
- c) elevação futura da receita do ICMS gerada na atividade beneficiária e/ou nas atividades econômicas interligadas;
- d) redução de custos e melhoria dos serviços prestados;

II - de caráter tecnológico e ambiental:

- a) observância do disposto na legislação ambiental em vigor;
- b) incorporação ao processo produtivo de tecnologias modernas e competitivas, adequadas ao meio ambiente;
- c) reintegração de áreas degradadas ao ciclo produtivo;
- d) utilização de normas de qualidade técnica no processo de produção e na prestação de serviços;

III - de caráter espacial:

- a) promoção da integração sócio-econômica do espaço estadual;
- b) promoção da interiorização da atividade econômica;
- c) localização em distritos industriais ou em áreas apropriadas à natureza do empreendimento;
- d) instalação ou realocação do empreendimento em áreas apropriadas, de modo a promover a desconcentração espacial da atividade econômica nos centros urbanos.

Art. 11. Os indicadores necessários à comprovação, pelos beneficiários, do cumprimento das condições para a concessão dos incentivos de que trata esta Lei serão definidos em regulamento.

CAPÍTULO V

DA COMISSÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO DO ESTADO DO PARÁ

Redação dada ao art. 12 pela Lei 7.242/09, efeitos a partir de 13.01.09.

Art. 12. Fica criada a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, a ser presidida pelo Titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT e constituída pelos Titulares, Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA; Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos - SEPE; Secretaria de Estado de Agricultura - SAGRI; Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, Banco do Estado do Pará S/A - BANPARÁ e Procuradoria-Geral do Estado - PGE, tendo por objetivo dispor sobre a política fiscal e financeira do Estado do Pará.

§ 1º A Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará será assessorada por Câmara Técnica, integrada por representantes da SEFA, SEDECT, SEPE, SAGRI, SEMA, BANPARÁ e PGE.

§ 2º Caberá, ainda, à Câmara Técnica avaliar anualmente os impactos das políticas de incentivos estabelecidas nesta Lei, encaminhando relatórios à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

§ 3º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT, prestará suporte material, técnico e financeiro, com apoio da Diretoria de Desenvolvimento Econômico, à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

§ 4º Na estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT, ficam criados oito cargos de provimento em comissão, do Grupo Direção e Assessoramento Superior, sendo: um de Secretário Operacional - GEP-DAS-011.5, um de Assessor - GEP-DAS-012.4, cinco de Assessor - GEP-DAS-012.3 e um de Assessor - GEP-DAS-012.2 com atuação exclusiva na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

Redação anterior dada ao caput e ao § 1º do art. 12 pela Lei 6.567/03, efeitos de 05.08.03 a 12.01.09. Art. 12. Fica criada a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, a ser presidida pela Secretaria Especial de Estado de Produção e constituída pelos titulares da Secretaria Especial de Estado de Produção, Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA), Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), Secretaria Executiva de Estado de Agricultura (SAGRI), Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), Banco do Estado do Pará S.A. (BANPARÁ) e Procuradoria Geral do Estado (PGE), tendo por objetivo dispor sobre a política fiscal e financeira do Estado do Pará. § 1º A Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará será assessorada por Câmara Técnica, integrada por representantes da SEFA, SEICOM, SAGRI, SECTAM, BANPARÁ e PGE. § 2º [...]

Acrescidos os §§ 3º e 4º ao art. 12 pela Lei 6.567/03, efeitos de 05.08.03 a 12.01.09. § 3º Funcionará como órgão de suporte à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará a Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração - SEICOM, que prestará suporte material, técnico e financeiro, com apoio da Secretaria Operacional da Comissão. § 4º Para o suporte prestado pela Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração, ficam criados três cargos de provimento em comissão, do Grupo Direção e Assessoramento Superior, de Secretário Operacional - GEP-DAS-011.5, Assessor - GEP-DAS-012.4, Assessor - GEP-DAS-012.3, com atuação exclusiva na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

Redação original, efeitos até 04.08.03. Art. 12. Fica criada a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, a ser coordenada pela Secretaria Executiva de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e constituída pelos titulares da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA), Secretaria

Executiva de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), Secretaria Executiva de Estado de Agricultura (SAGRI), Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), Banco do Estado do Pará S.A. (BANPARÁ) e Procuradoria Geral do Estado (PGE), tendo por objetivo dispor sobre a política fiscal e financeira do Estado do Pará. § 1º A Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará será assessorada por Câmara Técnica integrada por representantes da SEFA, SEPLAN, SEICOM, SAGRI, SECTAM, BANPARÁ e PGE.

Redação original do § 2º do art. 12, efeitos até 12.01.09. § 2º Caberá, ainda, à Câmara Técnica avaliar anualmente os impactos da política de incentivos estabelecidas nesta Lei, encaminhando relatórios à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-econômico do Estado do Pará.

CAPÍTULO VI

DA HABILITAÇÃO

Redação dada ao caput do art. 13 pela Lei 6.567/03, efeitos a partir de 05.08.03.

Art. 13. Para a habilitação aos incentivos previstos no art. 5º, deverão ser apresentadas à Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração - SEICOM:

Redação original, efeitos até 04.08.03. Art. 13. Para habilitação aos incentivos previstos no art. 5º, deverão ser apresentadas à SEPLAN:

I - solicitação, sob a forma de projeto fundamentado, da qual constem os indicadores a que alude o art. 11 e que demonstre o cumprimento do disposto no art. 10 desta Lei;

II - comprovação pelos pleiteantes, bem como pelas empresas nas quais os titulares do empreendimento beneficiário tenham participação societária igual ou superior a 10% (dez por cento):

a) do ato de constituição da sociedade e alterações contratuais registrados na Junta Comercial do Estado do Pará, bem como do registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda e da Inscrição Estadual na Secretaria Executiva de Estado da Fazenda;

b) do cumprimento das obrigações fiscais junto à Fazenda Estadual, mediante Certidão Negativa de Débito ou de Regularidade Fiscal;

c) do cumprimento de obrigações pactuadas com o BANPARÁ, mediante Atestado de Idoneidade a ser emitido por essa instituição de crédito;

d) da observância da questão ambiental, mediante apresentação de Licença fornecida pela Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

Parágrafo único. A solicitação mencionada no inciso I deste artigo será objeto de deliberação da Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, de que trata o art. 12 desta Lei, após parecer prévio de sua Câmara Técnica.

CAPÍTULO VII

DO ACOMPANHAMENTO, DAS INFRINGÊNCIAS E SANÇÕES DO BENEFÍCIO

Art. 14. A partir da concessão do benefício fiscal, a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, através da Câmara Técnica, deverá verificar o atendimento das metas estabelecidas no projeto aprovado, de acordo com esta Lei.

Art. 15. Na hipótese de descumprimento das disposições do projeto e desta Lei, apurado mediante procedimento administrativo específico, poderá a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará:

I - determinar a regularização da situação em determinado prazo;

II - aplicar as seguintes sanções:

a) suspensão;

b) cassação.

Parágrafo único. Na hipótese de suspensão ou de cassação do benefício, o titular do empreendimento poderá recorrer à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento SócioEconômico do Estado do Pará, na forma e prazo previstos em regulamento.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Durante o período de fruição dos benefícios previstos nesta Lei, os beneficiários deverão apresentar à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, semestralmente, Certidão Negativa de Débito ou de Regularidade Fiscal junto à Fazenda Estadual e Licença Ambiental fornecida pela Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

Art. 17. Constatado o recebimento do incentivo sem o cumprimento das condições estabelecidas nesta Lei, ficará o beneficiário obrigado a ressarcir ao Tesouro Estadual o valor correspondente aos benefícios indevidamente recebidos, corrigido monetariamente e acrescido das penalidades previstas em lei.

Art. 18. A critério da Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento SócioEconômico do Estado do Pará e mediante pleito fundamentado, o projeto poderá ser revisto sempre que condições de mercado, alterações tecnológicas ou outras notórias situações conjunturais assim o exigirem, na forma prevista em regulamento.

Art. 19. As condições e encargos financeiros das operações previstas no art. 5º, inciso II, serão definidos no regulamento desta Lei.

Art. 20. A SEFA creditará em conta especial vinculada ao BANPARÁ os recursos destinados à aplicação do instrumento previsto no art. 5º, inciso II, desta Lei.

Art. 21. A operacionalização e a fiscalização da aplicação dos recursos de que trata o artigo anterior competirão ao BANPARÁ, que emitirá relatórios mensais e os enviará à Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará.

Art. 22. Sobre o valor dos benefícios concedidos no art. 5º, inciso II incidirá o desconto de 2,5% (dis e meio por cento), destinados à cobertura de despesas de operacionalização da

Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 23. Os benefícios fiscais atualmente vigentes deverão ser reavaliados no prazo máximo de 12 (doze) meses, a partir da publicação do regulamento, para adaptar-se, no que couber, aos termos desta Lei.

Art. 24. Sempre que outro Estado ou o Distrito Federal conceder benefícios fiscais ou financeiros dos quais resulte redução ou eliminação direta ou indireta do respectivo ônus tributário e que ameace ou possa prejudicar a competitividade de produtos de empreendimentos sediados no Pará, o Poder Executivo poderá adotar, ouvida a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará, as medidas necessárias à proteção da economia estadual.

Art. 25. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder remissão, anistia, transação, moratória e dação em pagamento de bem imóvel, nos termos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e na forma prevista em regulamento.

Art. 26. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial no Orçamento da SEFA, destinado a promover a constituição dos recursos discriminados no art. 5º, inciso II.

Art. 27. O Poder Executivo editará, no prazo de até 90 (noventa) dias, os atos necessários à regulamentação desta Lei.

Art. 28. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 29. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 5.943, de 2 de fevereiro de 1996.

PALÁCIO DO GOVERNO, 27 de setembro de 2002.

ALMIR GABRIEL

Governador do Estado

ANEXO II

LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 13 DE JANEIRO DE 2012

Mensagem de veto

(Vide Decreto nº 7.827, de 2012)

Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar institui, nos termos do § 3º do art. 198 da Constituição Federal:

I - o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde;

II - percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde;

III - critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais;

IV - normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

CAPÍTULO II

DAS AÇÕES E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);

IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

CAPÍTULO III

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Seção I

Dos Recursos Mínimos

Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Em caso de variação negativa do PIB, o valor de que trata o caput não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Art. 9º Está compreendida na base de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da Constituição Federal, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial.

Art. 10. Para efeito do cálculo do montante de recursos previsto no § 3º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º, devem ser considerados os recursos decorrentes da dívida ativa, da multa e dos juros de mora provenientes dos impostos e da sua respectiva dívida ativa.

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Seção II

Do Repasse e Aplicação dos Recursos Mínimos

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Art. 13. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Art. 15. (VETADO).

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º As instituições financeiras referidas no § 3º do art. 164 da Constituição Federal são obrigadas a evidenciar, nos demonstrativos financeiros das contas correntes do ente da Federação, divulgados inclusive em meio eletrônico, os valores globais das transferências e as parcelas correspondentes destinadas ao Fundo de Saúde, quando adotada a sistemática prevista no § 2º deste artigo, observadas as normas editadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 4º (VETADO).

Seção III

Da Movimentação dos Recursos da União

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1º O Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Os recursos destinados a investimentos terão sua programação realizada anualmente e, em sua alocação, serão considerados prioritariamente critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde.

§ 3º O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá os Conselhos de Saúde e os Tribunais de Contas de cada ente da Federação informados sobre o montante de recursos previsto para transferência da União para Estados, Distrito Federal e Municípios com base no Plano Nacional de Saúde, no termo de compromisso de gestão firmado entre a União, Estados e Municípios.

Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos federais poderão ser transferidos aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre a União e os demais entes da Federação, adotados quaisquer dos meios formais previstos no inciso VI do art. 71 da Constituição Federal, observadas as normas de financiamento.

Seção IV

Da Movimentação dos Recursos dos Estados

Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1º Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.

§ 2º O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.

Art. 20. As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.

Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos estaduais poderão ser repassados aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre o Estado e seus Municípios, adotados quaisquer dos meios formais previstos no inciso VI do art. 71 da Constituição Federal, observadas as normas de financiamento.

Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, na Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

Seção V

Disposições Gerais

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. A vedação prevista no caput não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos:

I - à instituição e ao funcionamento do Fundo e do Conselho de Saúde no âmbito do ente da Federação; e

II - à elaboração do Plano de Saúde.

Art. 23. Para a fixação inicial dos valores correspondentes aos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, será considerada a receita estimada na lei do

orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais.

Parágrafo único. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios serão apuradas e corrigidas a cada quadrimestre do exercício financeiro.

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:

I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;

II - (VETADO).

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

Art. 26. Para fins de efetivação do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, o condicionamento da entrega de recursos poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior, apurado e divulgado segundo as normas estatuídas nesta Lei Complementar, depois de expirado o prazo para publicação dos demonstrativos do encerramento do exercício previstos no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º No caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico instituído nesta Lei Complementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde, sem prejuízo do condicionamento da entrega dos recursos à comprovação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal.

§ 2º Os Poderes Executivos da União e de cada Estado editarão, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da vigência desta Lei Complementar, atos próprios estabelecendo os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais de que trata o § 1º, a serem adotados caso os recursos repassados diretamente à conta do Fundo de Saúde não sejam efetivamente aplicados no prazo fixado por cada ente, o qual não poderá exceder a 12 (doze) meses contados a partir da data em que ocorrer o referido repasse.

§ 3º Os efeitos das medidas restritivas previstas neste artigo serão suspensos imediatamente após a comprovação por parte do ente da Federação beneficiário da aplicação adicional do montante referente ao percentual que deixou de ser aplicado, observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício corrente.

§ 4º A medida prevista no caput será restabelecida se houver interrupção do cumprimento do disposto neste artigo ou se for constatado erro ou fraude, sem prejuízo das sanções cabíveis ao agente que agir, induzir ou concorrer, direta ou indiretamente, para a prática do ato fraudulento.

§ 5º Na hipótese de descumprimento dos percentuais mínimos de saúde por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, as transferências voluntárias da União e dos Estados poderão ser restabelecidas desde que o ente beneficiário comprove o cumprimento das disposições estatuídas neste artigo, sem prejuízo das exigências, restrições e sanções previstas na legislação vigente.

Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

II - à responsabilização nas esferas competentes.

Art. 28. São vedadas a limitação de empenho e a movimentação financeira que comprometam a aplicação dos recursos mínimos de que tratam os arts. 5º a 7º.

Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos.

§ 2º Os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade interregional.

§ 3º Os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual.

§ 4º Caberá aos Conselhos de Saúde deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades.

CAPÍTULO IV

DA TRANSPARÊNCIA, VISIBILIDADE, FISCALIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLE

Seção I

Da Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde

Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:

I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;

II - Relatório de Gestão do SUS;

III - avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação.

Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas da Saúde

Art. 32. Os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios manterão registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde.

Parágrafo único. As normas gerais para fins do registro de que trata o caput serão editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observada a necessidade de segregação das informações, com vistas a dar cumprimento às disposições desta Lei Complementar.

Art. 33. O gestor de saúde promoverá a consolidação das contas referentes às despesas com ações e serviços públicos de saúde executadas por órgãos e entidades da administração direta e indireta do respectivo ente da Federação.

Seção III

Da Prestação de Contas

Art. 34. A prestação de contas prevista no art. 37 conterà demonstrativo das despesas com saúde integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio de que trata o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 35. As receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Executivo, assim como em demonstrativo próprio que acompanhará o relatório de que trata o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - montante e fonte dos recursos aplicados no período;

II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;

III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a observância do disposto neste artigo mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo

Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

§ 3º Anualmente, os entes da Federação atualizarão o cadastro no Sistema de que trata o art. 39 desta Lei Complementar, com menção às exigências deste artigo, além de indicar a data de aprovação do Relatório de Gestão pelo respectivo Conselho de Saúde.

§ 4º O Relatório de que trata o caput será elaborado de acordo com modelo padronizado aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde, devendo-se adotar modelo simplificado para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil habitantes).

§ 5º O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput.

Seção IV

Da Fiscalização da Gestão da Saúde

Art. 37. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos prevista no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição Federal e nesta Lei Complementar.

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;

IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;

V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;

VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Art. 39. Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Ministério da Saúde manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

§ 1º O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), ou outro sistema que venha a substituí-lo, será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos, além de outros estabelecidos pelo Ministério da Saúde mediante regulamento:

I - obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

II - processos informatizados de declaração, armazenamento e exportação dos dados;

III - disponibilização do programa de declaração aos gestores do SUS no âmbito de cada ente da Federação, preferencialmente em meio eletrônico de acesso público;

IV - realização de cálculo automático dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde previstos nesta Lei Complementar, que deve constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis;

V - previsão de módulo específico de controle externo, para registro, por parte do Tribunal de Contas com jurisdição no território de cada ente da Federação, das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado nos termos dos arts. 48 e 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo das informações declaradas e homologadas pelos gestores do SUS;

VI - integração, mediante processamento automático, das informações do Siops ao sistema eletrônico centralizado de controle das transferências da União aos demais entes da Federação mantido pelo Ministério da Fazenda, para fins de controle das disposições do inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º Atribui-se ao gestor de saúde declarante dos dados contidos no sistema especificado no caput a responsabilidade pelo registro dos dados no Siops nos prazos definidos, assim como pela fidedignidade dos dados homologados, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos nesta Lei Complementar e na legislação concernente.

§ 3º O Ministério da Saúde estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do sistema informatizado, bem como os prazos para o registro e homologação das informações no Siops, conforme pactuado entre os gestores do SUS, observado o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º Os resultados do monitoramento e avaliação previstos neste artigo serão apresentados de forma objetiva, inclusive por meio de indicadores, e integrarão o Relatório de Gestão de cada ente federado, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

§ 5º O Ministério da Saúde, sempre que verificar o descumprimento das disposições previstas nesta Lei Complementar, dará ciência à direção local do SUS e ao respectivo Conselho de Saúde, bem como aos órgãos de auditoria do SUS, ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação, observada a origem do recurso para a adoção das medidas cabíveis.

§ 6º O descumprimento do disposto neste artigo implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da Federação, observadas as normas estatuídas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 40. Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disponibilizarão, aos respectivos Tribunais de Contas, informações sobre o cumprimento desta Lei Complementar, com a finalidade de subsidiar as ações de controle e fiscalização.

Parágrafo único. Constatadas divergências entre os dados disponibilizados pelo Poder Executivo e os obtidos pelos Tribunais de Contas em seus procedimentos de fiscalização, será dado ciência ao Poder Executivo e à direção local do SUS, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, sem prejuízo das sanções previstas em lei.

Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Art. 42. Os órgãos do sistema de auditoria, controle e avaliação do SUS, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão verificar, pelo sistema de amostragem, o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, além de verificar a veracidade das informações constantes do Relatório de Gestão, com ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados no relatório de saúde, sem prejuízo do acompanhamento pelos órgãos de controle externo e pelo Ministério Público com jurisdição no território do ente da Federação.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 43. A União prestará cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a implementação do disposto no art. 20 e para a modernização dos respectivos Fundos de Saúde, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A cooperação técnica consiste na implementação de processos de educação na saúde e na transferência de tecnologia visando à operacionalização do sistema eletrônico de que trata o art. 39, bem como na formulação e disponibilização de indicadores para a avaliação da qualidade das ações e serviços públicos de saúde, que deverão ser submetidos à apreciação dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 2º A cooperação financeira consiste na entrega de bens ou valores e no financiamento por intermédio de instituições financeiras federais.

Art. 44. No âmbito de cada ente da Federação, o gestor do SUS disponibilizará ao Conselho de Saúde, com prioridade para os representantes dos usuários e dos trabalhadores da saúde, programa permanente de educação na saúde para qualificar sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde, em conformidade com o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Art. 45. (VETADO).

Art. 46. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e demais normas da legislação pertinente.

Art. 47. Revogam-se o § 1º do art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e o art. 12 da Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993.

Art. 48. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Guido Mantega
Alexandre Rocha Santos
Padilha
Eva Maria Cella Dal Chiavon
Luís Inácio Lucena Adams

Este texto não substitui o publicado no DOU de 16.1.2012*