



## A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

## THE FINANCIAL AUTONOMY CONDITION OF THE BRAZILIAN FEDERATION

Bruna Lietz<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objeto a análise da autonomia financeira dos entes que compõe a federação brasileira diante a estruturação da partilha de rendas realizadas pela participação no produto da arrecadação com o objetivo de verificar condicionamentos a aquela por esta. Dispõe, por meio de análise das normas e de pesquisa bibliográfica, passando-se a exposição da organização política em tais e trazendo-se a partilha de rendas para ao final analisar estas frente a autonomia. Expõe que pela análise das normas que compõe a estrutura posta pela atual constituição brasileira e os preceitos do federalismo a autonomia financeira dos entes periféricos, no que tange a participação do produto da arrecadação, mostra-se condicionada aos entes centrais.

**PALAVRAS CHAVES:** Autonomia financeira; condicionamento; federalismo.

**ABSTRACT:** The objective of this paper is to analyze the financial autonomy of the entities that Brazilian federation is composed of in view of the structure of the participation in the revenue received by the participation in the product of the tax collection with the objective of verifying conditions for this autonomy. Through the analysis of norms and bibliographical research, passing the analysis of political organization of them and bringing the share of income to the goal of analyze them regarding autonomy. It excludes that, through the analysis of the norms that make up the structure established by the current Brazilian constitution and the precepts of federalism, the financial autonomy of the peripheral entities, as far as the participation of the collection product is concerned, is conditioned to the central entity.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito. Especialista em Direito Público. Especializanda em Direito do Estado e Direito Eleitoral. Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Sertão Santana e advogada na área pública. E-mail: brunalietz@gmail.com



---

**KEYWORDS:** Conditioning; Federalism; Financial autonomy.

## INTRODUÇÃO

Os ideias e princípios da organização estatal, dentre os quais está o federalismo no Brasil desde 1891, são fundamentais para a estruturação normativa constitucional, eis que a estruturação das instituições e do inter-relacionamento entre os integrantes de uma nação devem ser pautados por tais.

A Constituição Federal de 1988 traz expressamente a adoção do estado brasileiro como federal, sendo composto em três níveis, unidos de forma indissolúvel, estruturando no texto constitucional as competências inerentes a cada esfera de governo e conferido autonomia aos mesmos para o exercício de tais.

A estruturação realizada tem fundamento na forma de estado adotada, o que sempre é isento de contradições e conflitos uma vez que as normas e regras que estruturam a federação brasileira podem não se apresentarem conformidade aos pontos reconhecidos como de consenso aos estados ditos federais.

A autonomia dos entes, notadamente a financeira, surge neste contexto, uma vez que há normas estruturando as mesmas ao mesmo tempo que é inegável a sustentação dos entes federados subnacionais interferências do ente maior em seus recursos, notadamente pela partilha do produto da arrecadação, tornando elementar compreender o conflito realizando uma análise das normas constitucionais que estruturam a autonomia sob a perspectiva do federalismo.

Neste contexto surge a necessidade de questionar se a estrutura normativa realizada pela Constituição Federal de 1988 quando a partilha do produto da arrecadação, que compõe a discriminação de rendas de confere autonomia financeira aos entes, mostra-se adequada com os preceitos inerentes ao federalismo.

A análise da estrutura normativa constitucional da concessão de recursos aos entes federados e a verificação de possíveis interferências e condicionamentos tem-se como elementar para realizar posteriormente uma confrontação do estruturado com os valores das ordens federais.

Para se chegar em tal objetivo tem-se de percorrer um caminho onde se expõe a descentralização realizada pelo federalismo, especialmente a concessão de competência e a autonomia dos entes, e trazer uma exposição e análise do federalismo fiscal brasileiro.



Deste modo, o presente trabalho estrutura-se em quatro capítulos iniciando-se pela análise do conceito de federalismo e federação e expondo uma análise dos modelos existentes no Brasil.

No segundo capítulo busca-se demonstrar conceitos inerentes ao federalismo e a organização política decorrente deste, notadamente quando a concessão de competências aos entes que compõem a federação e a autonomia que os mesmos têm como prerrogativa para a execução destas, realizando um realce sobre a financeira.

No terceiro capítulo realiza-se uma exposição do federalismo fiscal brasileiro através das normas constitucionais que definem a distribuição de rendas entre os entes da federação brasileira, especialmente no que tange a partilha do produto da arrecadação e a concessão de competência tributária em tais tributos.

Por fim, no quarto capítulo, analisa-se as normas responsáveis pela distribuição de recursos entre os entes federativos e sua existência ou não de compatibilidade com a autonomia financeira necessária para que os entes possam exercer suas competências no contexto de um estado estruturado sob a forma federal.

Como considerações últimas o presente trabalho busca demonstrar a existência de interferências que formam a estruturação da federação brasileira destoante dos preceitos do federalismo, notadamente por fazer com que a autonomia seja condicionada.

## **2 A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

### **2.1 FEDERALISMO E MODELOS DE ESTADO FEDERAL**

O ideário federativo<sup>2</sup> ou a associação com traços federativos remontam à antiguidade, entretanto tais alianças foram temporárias e com objetivos

---

<sup>2</sup> O presente trabalho foi estruturado considerando que federalismo e federação correspondem a conceitos diversos. O termo federalismo corresponde a “dimensão da teoria política e da Teoria do Estado mais propriamente, que busca referir as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, pontos de consenso, enfim, os vários aspectos comuns a todo e qualquer sistema que seja estruturado federativamente” (REVERBEL, 2007, p. 21). O termo federação, por sua vez, corresponde a aplicação concreta destes valores e ideias, revela as federações que está “centrada nos arranjos



limitados(DALLARI, 1986, p. 07)de modo que é possível considerar que nenhuma formação anterior a norte-americana constituíram verdadeiro estado federal.

A origem doutrinária do ideário federativo é encontrada em obras como Política de JohannesAlthusius e no Espírito das Leis de Montesquieu<sup>3</sup>, sendo que ao federalismo no mundo moderno foi contribuição dada pelos norte-americanos cuja importância é elementar uma vez que tais não somente utilizaram um modelo federativo proposto na doutrina liberal francesas, mas também o implementaram mostrando a viabilidade de desta nova forma de organização estatal.

Deste modo, o federalismo teve sua estruturação real com a federação norte-americana que se tornou fonte de inspiração para outras federações que se formaram posteriormente, que utilizaram de tal, mas formaram sua estrutura federal nas peculiaridades que lhe eram próprias, uma vez que como bem observa Raul Horta Machado (1958, p. 15) a técnica organizatória de cada estado oferece notas típicas, de forma com que “não há tipo exclusivo de Estado Federal e, com propriedade, pode-se sustentar a existência de *tipos nacionais de federalismo*, para caracterizar a variação espacial do Estado Federal”.

Deste modo, formou-se outras federações, destacando-se entre elas a alemã que com arranjos organizatórios próprios estruturou aos pontos de consenso inerentes ao federalismo com seus próprios contornos.

Os modelos, germânico e norte-americano, são os principais modelos de federações existentes e suas estruturações inspiraram diversos outros modelos federais como ocorreu no Brasil em que a estruturação do federalismo recebeu influências de ambos os modelos.

A federação brasileira que se forma com influências externas e diante das peculiaridades que são próprias ao seu contexto social transformou-se no curso do tempo de forma a se chegar no atual estágio, sendo elementar a exposição deste processo para a compreensão da sua estrutura na atualidade.

---

institucionais possíveis (...). Trata especificamente dos órgãos componentes da federação e das inter-relações existentes entre eles” (REVERBEL, 2007, p. 43).

<sup>3</sup> Na obra o Espírito das Leis, Montesquieu (2010, pp. 144-145) no Livro IX, capítulo I traz o ideário federativo como uma sociedade de sociedades que formariam a república federativa onde estaria presente as vantagens das pequenas repúblicas ao mesmo tempo que assim também o faria quando as das grandes monarquias conforme pode ser extrair do seguinte trecho: “refiro-me à república federativa. Essa forma de governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades (...)”.



## 2.3 O FEDERALISMO BRASILEIRO

A federação brasileira é marcada por grandes períodos de centralização do poder, havendo momentos de relativa descentralização como ocorreu em 1891 e 1946 e ocorre atualmente, de forma a se falar que em uma análise rigorosa da realidade brasileira neste período frente aos elementos definidores do estado sob a forma federal o Brasil jamais esteve organizado plenamente de tal modo<sup>4</sup>.

Aliás, tal afirmação tem em consideração a realidade brasileira no período, eis que embora a ordem jurídica afirmasse que nosso país adotasse e adote a forma federativa com todos os elementos que lhe são inerentes há uma discrepância com o concretamente praticado havendo um federalismo normativo (TORRES, 2014, p. 29).

A origem do federalismo no Brasil reflete isto uma vez que instituído por um decreto do poder central em um estado unitário, com diferenças regionais e culturais e com estados não autônomos e sem um elo de ligação, adotando como modelo o norte-americano cuja realidade social, história ou política originária era complementemente diversa da nossa, havendo assim uma incoerência entre o concretamente praticado com os termos constitucionais prescritos, assim, sendo impossível adaptar os fatos da realidade ao modelo importado (FERRERI, 1995, p. 15).

Em decorrência disto, embora a Constituição de 1891 represente juridicamente uma grande ruptura com o período anterior, se sobrepôs o descompasso entre o texto constitucional e a natureza do poder exercida, ficando o período marcado por manifestações autoritárias, além do domínio das regiões mais fortes, figurando-se a realidade em umarecentralização do poder político nas capitais dos grandes estados, além do controle oligárquico exercido e nas autoritárias intervenções a determinados estados.

A revisão constitucional de 1926, que ocorre em virtude de contestações sociais ao sistema, especialmente o modelo econômico e a política dos

---

<sup>4</sup> Este pensamento é expresso por Augusto Zimmermann (2014, p. 357) ao considerar que se realizada uma análise rigorosa sobre elementos durante o período do federalismo no Brasil, ou seja, sobre a existência de autogoverno pelos entes, da descentralização democrática ou do princípio da subsidiariedade, bem como de uma verdadeira representação regional no poder central poderia se concluir que jamais houve um autêntico federalismo, uma vez que tais elementos não eram estruturados de forma a serem efetivados nos diversos períodos históricos pelo qual passou a organização estatal sob a forma federal.



governadores, teve o efeito de alicerçar em base constitucional o autoritarismo presidencialista (ZIMMERMANN, 2014, p. 312), tendo agravado o problema do federalismo, eis que de fato restringiu a autonomia dos Estados caracterizando-se por ser autoritária e centralista.

Com crise política e as mudanças socioeconômicas em 1930 aniquilou-se o sistema jurídico constitucional anterior sofrendo o federalismo impacto do autoritarismo instalado, notadamente pela centralização dos poderes na União e no presidente, sendo decorrência disto a substituição dos governadores estaduais por interventores do poder central.

Em decorrência da revolução constitucionalista de 1932 foi outorgada a Constituição de 1934 cujos idealizadores “desejavam vedar qualquer atribuição de soberania a outra esfera que não fosse a União federal, sob o fundamento e que sendo a soberania uma e indivisível, não poderia pertencer ao mesmo tempo a União e aos Estados” (FERRERI, 1995, p. 30) que embora mantivesse o federalismo como modelo político, bem como reconhecesse a autonomia municipal e discriminasse impostos, realizou uma centralização ainda maior dos poderes no órgão central, ocasionando um engrandecimento dos poderes destinados a união.

Não obstante o federalismo já estivesse configurado apenas no texto constitucional frente ao contexto fático, com o golpe de 1937, a implementação do regime ditatorial o Brasil passou a ser um verdadeiro estado unitário sob o controle da União.

O contexto somente altera-se com a constituição de 1946, que foi elaborada em desejo de maior conformação entre teoria e prática, reestabelecimento o federalismo o seu prestígio através das autonomias estaduais, da regulamentação das hipóteses de intervenção federal, reconhecimento dos municípios tendo a federação desenvolvido na realidade fática.

Com o golpe militar em 1964, ainda que mantido a forma federal, o poder executivo da União restou fortalecido e a administração nacional centralizada, sendo que a realidade das constituições outorgadas de 1967/1969 embora tragam tal como forma de estado eram uma mera simulação deste, justificando-se em um federalismo cooperativo<sup>5</sup>, uma vez que se tinha um estado unitário com autoritarismo

---

<sup>5</sup> Neste período histórico da federação brasileiro observa Augusto Zimmermann (2014, p. 325) que a centralização foi justificado “teoricamente pelo federalismo cooperativo à sombra do argumento





centralizador. Com a edição do AI-5 foi extinta a federação em termos jurídicos-constitucionais, havendo um estado unitário.

A nova ordem constitucional, 1988, tem seu assento constitucional em uma constituição democrática, republicana, sendo grande garantidora de direitos e garantias, repartindo os poderes em nível vertical e horizontal, e que elegeu o federalismo, tendo buscado revitalizar tal estrutura após o período passado, entretanto, não houve uma revitalização do princípio federativo estando o estado atual marcado pela centralização em favor da União, sendo que o estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização como observa Janice Helena Ferrari (1995, p. 35):

[...] nosso modelo federativo é substancialmente centralizador, impondo aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitando com os princípios definidores das autonomias regionais e locais, consagradores da solução federativa. A solução enunciada na Constituição de 1988, apesar de avançada, reflete novamente a tendência centralizadora no executivo federal, sem participação expressa dos Estados interessados, principalmente no tocante ao poder econômico.

Nestes termos, embora a reformulação do federalismo tenha imposto limites aos poderes federais, corrigindo distorções oriundas do processo centralizador dos anos anteriores – repartição de competências entre os entes fundou-se na técnica clássica de enumerar poderes da união e deixar remanescentes aos Estados, além de definir explicitamente poderes aos municípios, entretanto, a realidade legiferante da união é exaustiva pouco sobrando aos estados.

Isto reflete-se também na distribuição de recursos entre os entes federativos, onde a ordem constitucional realizou uma redistribuição dos recursos muito aquém do desejado, além de não ter havido uma redução dos recursos da união proporcional aos encargos, sem contar que não promoveu a redistribuição plena de competências que poderiam ser exercidas pelos entes descentrais, gerando um federalismo fiscal irracionalmente elaborado, cujo reflexo é também um sistema tributário de tal sorte.

Deste modo, não obstante a adoção do federalismo como estrutura de estado no Brasil pela constituição, há a centralização na própria ordem jurídica de poderes

---

tranquilizante que era necessário unir um só corpo os interesses da União e dos Estados-membros em prol do desenvolvimento nacional, o sistema federativo viu-se na prática destruído”.



nas mãos da União em contraposto a autonomia dos entes subnacionais que é característica dos estados organizados em tal formatação.

## 2.2 FEDERALISMO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A estruturação de um estado sob a forma federal pressupõe a descentralização política em diferentes níveis de governo, sendo que tal não se dará de forma idêntica a todos que lhe adorarem uma vez que cada federação formará sua própria organização por meio de aplicação dos aspectos comuns do federalismo em seu sistema econômico, social e cultural.

Deste modo, a descentralização política em no mínimo dois níveis de governo, aspecto comum do federalismo, será aplicada em todas as federações, mas a sua concretização em cada uma delas terá contornos próprios e oscilações, notadamente entre centralização e descentralização quando de sua estruturação.

A divisão de poder entre os níveis de governo que é característica do federalismo tem assento em uma constituição rígida<sup>6</sup> que garantirá o exercício pelos entes da parcela que lhe foi conferida pela ordem constitucional que lhe fundamenta por meio da consagração de autonomia<sup>7</sup>, que se refletirá na organização política e na estruturação da federação.

Assim, a declaração de um estado como federal não o faz por si só dotado dos princípios inerentes ao federalismo, pois ainda que se estruture considerando as suas peculiaridades os valores e preceitos atinentes a concepção de estado aqui referida devem estar presentes, sendo que isto que lhe definirá como uma federação<sup>8</sup> como observa Derzi e Bustamante (2016, p. 12):

<sup>6</sup>A atribuição de competências no estado federal diretamente da constituição, como observa Dalmo Dalari(1986, p. 18) se dá como garantia contra o risco de perda ou redução excessiva das autonomias, especialmente de forma com que a simples vontade federal não possa alterar as autonomias dos entes subnacionais sem seu consentimento.

<sup>7</sup> A autonomia dos entes deve ser vista na federação como plena dentro de suas competências, ou seja, dentro e até o que foi fixado na Constituição federal, razão pelo qual nos termos conferidos pela lei fundamental os entes se autogovernam, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a tais assuntos (DALLARI, 1986, p. 18).

<sup>8</sup> Observa Raul Horta Machado (1969, p. 47), ao referir-se ao texto constitucional de 1937, que embora este conservasse a forma federal de Estado, tratava-se, em verdade, de federalismo nominal, que não ultrapassou o texto escrito e permaneceu inaplicado. Deste modo, ainda que a constituição preveja a forma federal, tal pode restringir-se somente a este, não se aplicando na realidade, tratando-se isto do federalismo nominal, termo utilizado por Karl Loewenstein, conforme Raul Horta, para designar os textos constitucionais inaplicados, cuja validade normativa se exaure na inobservância inveterada.





[...] sob esse enfoque, mais importante do que determinar, por exemplo, se um determinado Estado é ou não 'federal' é estabelecer se (e em que medida) a sua organização política estruturada de maneira a atender às exigências normativas do denominado 'princípio federativo' e se ela apresenta, ou não, uma resposta adequada às justificações normativas apresentadas pelos princípios que se escondem por atrás do modelo federativo.

Tais considerações nos mostram que a organização política e a estruturação de partilha do poder na federação brasileira realizada pela Constituição de 1988 é o que reflete a aproximação ou o distanciamento pelo nosso estado dos valores e preceitos do federalismo, especialmente a efetiva autonomia dos entes subnacionais para o exercício da parcela do poder que lhe foi concedido através das competências que lhe foram outorgadas.

As previsões constitucionais que materializam a autonomia conferindo a possibilidade dos entes se organizarem, governarem e administrarem de forma autônoma são fundamentais na federação, entretanto, por si só, não tornam possível o exercício das competências, surgindo, como pressuposto a autonomia política e material a necessidade de recursos para a consecução destes, ou seja, elementar a autonomia financeira.

Neste sentido, a partilha de competências e a autonomia dos entes para a sua execução estão intimamente ligadas com a forma como as rendas são repartidas na federação, pois não havendo equilíbrio entre tais ou então a incondicionalidade dos recursos os entes não conseguiram executar as competências conferidas de forma autônoma (DALLARI, 1986, p. 20).

A estruturação das normas de distribuição de rendas são, então, as disposições que permitiram observar os valores e preceitos atinentes a concepção do federalismo na federação brasileira, razão pelo qual a análise da estrutura do federalismo fiscal, especialmente no que tange os recursos que garantem a autonomia, torna-se de fundamental relevância.

### **2.3 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

A estruturação no estado federal da partilha de rendas representa a materialização da autonomia financeira dos entes que lhe compõem, ou seja, é a aplicação concreta do federalismo em tal aspecto. Nestes termos, a análise das regras definidoras da partilha torna possível verificar como se dá a autonomia em



uma federação, mas não somente isto, pois também demonstram o grau e as possíveis contradições entre o sistema estruturado e o preceitos e valores do federalismo.

A repartição de rendas mostra-se ponto fundamental para a existência da autonomia dos entes, estando ao lado desta relevante importância a complexidade em realizar a sua estruturação em uma federação, pois além de considerar diversos elementos<sup>9</sup>, tem a necessidade de apresentar equilíbrio entre os recursos e as atribuições decorrentes da descentralização de forma que os entes possam ser autônomos financeiramente dentro do que a ordem lhe reserva como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 44):

[...] a existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-membros só existiram no papel em que estiverem escritas a Constituição. Daí o chamado problema da *repartição de rendas*.

No federalismo brasileiro, a discriminação constitucional de rendas<sup>10</sup> com o objetivo de garantir autonomia<sup>11</sup> aos entes consubstancia-se em uma combinação entre atribuições de competências tributárias exclusivas<sup>12</sup> ao mesmo tempo que

<sup>9</sup> A estruturação da partilha de rendas é tarefa de grande complexidade nos estados federais, ainda mais em uma federação como a brasileira. Ao mesmo tempo que a partilha estruturada deve garantir a autonomia (com um equilíbrio entre competências e recursos) de todos os entes que compõem a federação, há o fato de Brasil ser um país de vasta extensão e marcado por grande heterogeneidade, além da necessidade de serem consideradas questões relacionadas ao direito tributário quando da definição do poder de tributar, entre outros elementos.

<sup>10</sup> A discriminação constitucional de rendas, como observa Hugo de Machado (2011, p. 29), compreende a atribuição de competências e a distribuição de receitas tributárias, correspondendo a primeira a própria divisão do poder de instituir e cobrar tributo ao passo que a segunda realiza a divisão do produto arrecadado do tributo por um dos entes instituídos e cobrados, entretanto, sem dividir o poder se fica centralizado, cabendo ao poder central a parcela de recursos mais expressiva.

<sup>11</sup> A partilha do produto da arrecadação tem objetivos diversos das transferências intergovernamentais, conforme observa Celso de Barros Correia Neto (2010, pp. 209 - 213). A primeira, conforme autor, tem em vista assegurar a autonomia financeira dos entes federados e combater os desequilíbrios regionais, ao passo que a segunda teria como finalidades corrigir problemas relacionados a externalidades, corrigir desequilíbrio fiscal vertical, garantir um padrão mínimo para o fornecimento de bens e serviços públicos e promover a equalização fiscal entre os entes, concluindo que a autonomia é garantida pela participação na arrecadação tributária, função que não pode ser desempenhada pelas transferências intergovernamentais. Neste mesmo sentido traz Sérgio Papini de Mendonça Uchôa Filho (2010, p. 241) ao trazer que a participação na arrecadação é meio mais indicado à garantia da autonomia dos entes menores e ao fechamento do *vertical gap* (desequilíbrios entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos com que eles contam para exercê-los) e as transferências tem foco na equidade e no fechamento do *horizontal gap* (assimetrias entre os entes subnacionais).

<sup>12</sup> Observa Bastos (1995, pp. 105-107) que embora haja a predominância no Brasil da discriminação de competências em caráter exclusivo, não se trata de regra geral as federações, eis que em outros



estabelece um sistema de transferências de recursos que conferem aos entes parte do produto da arrecadação dos tributos de outros.

A atribuição de competências tributárias exclusivas corresponde a divisão do poder de tributar entre os níveis de governo do estado federal, conferindo, assim, a cada esfera o exercício da autonomia legislativa e administrativa sobre esta parcela de poder com o objetivo de arrecadar os recursos necessários para fazer frente as suas competências.

Em sentido diverso se dá a partilha da arrecadação<sup>13</sup> que pressupõe um direcionamento das competências tributárias e, conseqüentemente, dos recursos em um dos entes para posteriormente serem os mesmos distribuídos, sendo, entretanto, isto justificável frente a realidade das federações, como a brasileira, que apresenta grandes heterogeneidades, além de outros aspectos econômicos<sup>14</sup>, tributários<sup>15</sup> e históricos.

Deste modo, a federação brasileira ao garantir a autonomia financeira dos entes confere competências tributárias aos três níveis de governo, mas realiza uma centralização dos tributos de maior vulto econômico e que originam a maior parcela do arrecadado nas competências da União, havendo um desequilíbrio, que seria corrigido pela partilha do produto da arrecadação de alguns dos tributos.

A análise desta ordem permite verificar que o federalismo fiscal estruturado na Constituição é previsor de instrumentos para garantir as autonomias dos entes,

---

países adotam-se outras modalidades como concorrentes e partilhadas ou então formas mistas através da combinação de tais modalidades.

<sup>13</sup> A partilha do produto da arrecadação, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 87), aparece desde a reforma tributária (Emenda n. 18, de 1965), de forma com que o sistema tributário nacional estabeleceu um complexo sistema de participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação federal, que apresenta inegáveis vantagens. Dentre tais, está a redistribuição de rendas, eis que meio para diminuir as diferenças entre regiões de um mesmo estado, servindo a participação, deste modo, para dar meios melhores a regiões mais pobres, retirando-os das zonas mais ricas. Saliencia, ademais, que a participação a deficiência decorrentes de tributos exclusivos, que “rendem bem nas regiões ricas, onde há riquezas para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente nas regiões, nas regiões que são pobres”.

<sup>14</sup> Quanto a aspectos econômicos, observa Fernando Rezende (2006, p. 12), trazendo um entre vários hipóteses de que estes influenciam em aspectos tributários, que a mobilidade das bases tributárias é uma consequência da globalização dos mercados o que acaba por interferir na repartição do poder de tributar, sendo que tal essa maior mobilidade limita a tributação da produção e dos negócios, reduz a autonomia dos governos subnacionais, principalmente no que diz respeito às normas aplicadas à cobrança dos tributos de sua competência, pressiona por uma maior harmonização de tributos em nível nacional e internacional.

<sup>15</sup> A riqueza é os elementos sobre o qual recai a tributação, sendo que a estrutura do sistema tributário, no modelo ideal, deve ter as competências repartidas de acordo com o princípio da mobilidade das três principais bases tributárias conhecidas – renda, consumo e propriedade - e de modo a estabelecer uma relação mais estreita entre o contribuinte e o poder público encarregado de sua administração (REZENDE, 2001, pp. 185-186).



sendo instrumento disto a concessão da capacidade tributária a um ente ao passo que os outros entes se concede o direito a determinado percentual sobre o produto da arrecadação do mesmo, o que torna possível a variação do montante arrecadado conforme a vontade do ente titular da competência.

A grande relevância disto surge considerando que a competência tributária compreende a competência legislativa plena (MACHADO, 2011, p. 274), ou seja, ao mesmo que o ente tem a capacidade para instituir ou aumentá-lo – o que traz um impacto positivo no produto da arrecadação – também o tem para renunciar as receitas com finalidades decorrentes de suas competências ou então realizar outras modificações na legislação tributária o que impacta negativamente no produto da arrecadação.

Desde modo, a estruturação das rendas como posta hoje permite que um ente para cumprir suas competências e com base na sua competência tributária conceda benefícios fiscais ou realizem modificações em sua legislação que irão impactar negativamente no produto da arrecadação e nos valores que são transferidos aos entes subnacionais para garantir sua autonomia, logo, sua auto-organização.

A adoção pelo nosso estado da forma federativa impõe a necessidade de se realizar a análise de tais regras conforme os preceitos que lhe são inerentes ao federalismo, notadamente quando a autonomia financeira dos entes especificamente diante da realidade financeira da federação brasileira.

## **2.4 A PARTILHA DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO E AS AUTONOMIAS FINANCEIRA CONDICIONADA**

A construção normativa do estado federal pressupõe a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais que receberão definições individualizadas e contrastantes nos diversos modelos reais do federalismo (HORTA, 2010, p. 276).

A autonomia dos entes surge dentre os aspectos comum a todos os estados organizados sob a forma federal, razão pelo qual a sua adoção é pressuposta nestes, não obstante o federalismo, aprioristicamente, não guarde as definições ou particularidades relacionadas a estruturação do estado federal real, pois tais decorrerão da peculiar construção de cada modelo.



A constituição, base jurídica do estado federal, surge como o instrumento em que as autonomias serão previstas, bem como estruturadas<sup>16</sup> dentro das peculiaridades existentes, sendo que tal refletirá a “preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal e a atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico” como observa Raul Horta Machado (2010, p. 274).

A federação brasileira quando analisada nestes termos revela-se centralizada uma vez que grande parte do poder, competências e recursos, foi mantido no órgão federal nacional, embora tenha-se promovido a descentralização por meio de competências concorrentes e transferências intergovernamentais e, principalmente, competências tributárias originárias. No entanto, a extensão das competências dos entes subnacionais mostra-se reduzida, tendo em vista que as competências se autolimitam, entretanto, os entes ainda permaneceriam autônomos dentro da parcela de poder que lhe corresponde.

O ideário de autonomia corresponde à liberdade, o exercício pleno dos entes do autogoverno, da auto-organização e da autoadministração dentro da parcela de competências lhe conferidas, com recursos financeiros suficientes a tais, que são auferidos de forma também autônoma. Deste modo, o estabelecimento de condicionamentos, notadamente através de uma dependência entre entes condiciona a autonomia, se não a eliminam.

Os termos da estruturação da divisão do poder, especificamente as regras que materializam a autonomia, serão no contexto do estado federal aquelas que revelarão se os entes são autônomos ou há condições para o seu exercício, destacando-se na federação brasileira a repartição de rendas entre os entes através de partilha do produto da arrecadação haja vista a sua relevância que ultrapassa sua análise dos aspectos tributários<sup>17</sup> e financeiros para ingressar em questões relacionadas a nossa estrutura de estado.

<sup>16</sup> A previsão de autonomia sem a devida estruturação torna ela apenas teórica e nominal.

<sup>17</sup> A questão do ponto de vista tributário resolve-se no regramento referente as competências, haja vista serem as mesmas indelegáveis, não tem qualquer relevância sobre a mesma o fato do produto da arrecadação do tributo ser partilhado ou não como observa Hugo de Brito Machado (2011, p. 275) “a distribuição de receitas não afeta a competência. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público não deixam, por isto, de pertencer à competência legislativa daquelas a que tenham atribuídos”.





A definição de que a autonomia financeira dos entes se dê pela conjugação da atribuição de competência com a partilha do produto da arrecadação demonstra que a ordem constitucional não somente prevê que serão os entes autônomos, indo além, ao conferir recursos financeiros em tal discriminação de rendas, razão pelos quais pode-se afirmar que há, pela federação brasileira, este aspecto comum do federalismo.

A autonomia, embora garantida por duas formas de discriminação de rendas, tem, para os entes subnacionais, a partilha do produto da arrecadação como principal fonte de recursos<sup>18</sup>, uma vez que os decorrentes da arrecadação dos tributos na sua competência são inferiores a estes.

A relevância assumida pela partilha do produto da arrecadação no contexto da distribuição dos recursos financeiros na federação brasileira leva à verificação de que não há em tal forma a partilha adequada do poder entre os entes, sendo correspondência disto a centralização deste nos entes maiores, que serão os titulares das competências e da parcela referente a estes recurso.

A centralização do poder, ou seja, no caso dos recursos aqui tratados, da competência tributária é realizada por razões históricas no Brasil, mas também pelas necessidades decorrentes de questões tributárias, como a necessidade de uniformidade; de aspetos econômicas, como a necessidade de o estado intervir na economia; bem como pela realidade fática da federação, como as heterogeneidades existentes.

O grande problema da partilha do produto da arrecadação reside exatamente na concessão da competência tributária<sup>19</sup> a um ente diverso daquele que receberá os recursos com o fim de ter sua autonomia financeira efetivada, o que permite que o exercício das atribuições de um ente gere impacto no valor que será arrecadado,

<sup>18</sup> Observa Márcia Miranda Soares (2016, p. 539-562) ao tratar da descentralização das receitas públicas, notadamente quando aos municípios, traz que “as receitas de arrecadação tributária corresponderam a 20%; as transferências intergovernamentais a 64%”, sendo que o restante provém de outras fontes como atividades econômicas do governo, a 16%. Observa também que entre as transferências intergovernamentais prevalecem as transferências por fundos (54%) - Fundeb (21%), a cota-parte do FPM (20%) e as transferências do SUS (13%) -, sendo as demais correspondentes a cota-parte do ICMS (26%) e as transferências voluntárias via convênios que respondem por 6% das receitas municipais.

<sup>19</sup> A competência tributária, conforme Leandro Paulsen (2012, p.49), compreende a capacidade legislativa plena, ou seja, a possibilidade de legislar instituindo o tributo e, subsequentemente, o regulamentando-o. Esta capacidade legislativa inclui a sua modificação, bem como a concessão de benefícios fiscais, sempre respeitando as limitações ao poder de tributar existentes, bem como as demais impostas pela ordem jurídica.





objeto da partilha e que servirá para os entes serem autônomos, sem que haja qualquer tipo de compensação entre os entes na federação brasileira.

A centralização dos recursos no poder central para posterior distribuição tem sido um fator de perda da autonomia dos entes que receberam parte do produto da arrecadação (RAMOS, 2013, p. 90), mostrando-se contrário a tal preceito no federalismo, pois esta pressupõe neste contexto a suficiência de recursos e a sua incondicionalidade.

A aplicação concreta da autonomia financeira na federação brasileira mostra-se, nestes termos e ainda que parcialmente, condicionada, decorrendo tal de a legitimidade do ente central realizar alterações na legislação para cumprir as suas competências.

O condicionamento faz com que os entes menores somente possam exercer as suas competências dentro dos recursos financeiros decorrentes da partilha após os entes centrais já terem exercido suas competências tributárias, o que permite observar uma sobreposição de importância nas competências atribuídas aos entes, conferindo a ordem legitimidade para que em um primeiro momento os entes centrais realizem suas atribuições, para, sucessivamente, efetivar os entes periféricos as suas.

Deste modo, embora tenha a constituição definido recursos para os entes subnacionais exercerem sua autonomia, os mesmos, além de serem insuficientes, em parte então sujeitos a interferências do ente central como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2010, p. 234):

[...] mesmo sendo as transferências automáticas e fixadas na Constituição a autonomia dos entes subnacionais e a eficiência da prestação dos seus encargos públicos tem sofrido grande trauma do exercício de política fiscal pelo ente nacional, pois parte do valor que seria devido aos entes menores é sacrificada em prol da política fiscal do ente maior. Em razão disto, a excessiva dependência dos entes subnacionais em relação a União, combinada com a incerteza do recebimento dos recursos previstos, resulta em verdadeiro caos do federalismo brasileiro.

Este condicionamento dos recursos necessários a autonomia implica em planos práticos não só em redução do montante arrecadado, mas na imprevisibilidade pelos entes periféricos do montante de recursos a serem partilhados em decorrências de legislação tributária superveniente que afeta não



somente a autonomia financeira, mas interfere em todo o planejamento realizado através de leis orçamentárias<sup>20</sup>.

Assim, no nosso contexto federativo, há uma hierarquização entre os entes no sentido de que as competências exercidas por um ente são mais amplas dos demais entes, eis que para a consecução daquelas é legítimo o sacrifício destas, como se não fossem todos os entes que compusessem um todo, sendo a recíproca verdadeira, ou seja, sem dúvida devem os estados e municípios atuarem em prol do todo unitário, mas não ao sacrifício da sua autonomia, mas sim em um sistema de cooperação e não de subordinação<sup>21</sup>.

A estruturação da partilha do produto e a centralização das competências tributárias fonte dos recursos<sup>22</sup>, considerados frente a autonomia financeira dos entes leva a colocação de que a ordem jurídica define ser os entes autônomos, coadunando-se com a ideia de autonomia inerente ao federalismo<sup>23</sup>, entretanto, a estrutura que garante a distribuição dos recursos e a autonomia, aliados aos fatores extraconstitucionais<sup>24</sup>, demonstra que a mesma não é plena, mas sim condicionada a vontade dos entes centrais da federação não se harmoniza com o ideário federativo como observa Celso Bastos (1995, p. 96).

Nestes termos, embora as regras estruturantes do estado federal a princípio coadunaram-se aos seus princípios, técnicas e instrumentos na federação brasileira

<sup>20</sup> A autonomia financeira condicionada não ter seu impacto limitado somente a interferências da autonomia dos entes quanto ao aspecto financeiro, transcende este para irradiar consequências sobre o autogoverno dos entes menores, notadamente por corresponder os impactos financeiros nas leis orçamentárias elaboradas, cujas expectativas e projeções podem ser modificadas por interferências do ente maior em sua política fiscal.

<sup>21</sup> Nas considerações de Fernando Luiz Abrucio (2001, pp. 97-99) o federalismo, dada a plasticidade que este sistema proporciona, permite uma diversidade de arranjos federativos, havendo, contudo, cinco aspectos comuns dentre os quais está a dinâmica das relações intergovernamentais. Traz aquele autor, que a dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações, sendo uma boa combinação entre tais a chave para a boa coordenação federativa. A cooperação, neste contexto, não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para a subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos.

<sup>22</sup> A centralização dos recursos na União e o individualismo fiscal que se revela nos incentivos fiscais que são normalmente concedidos em impostos com receita partilhada, também tem face na implantação de tributo não compartilhado e, concomitantemente, reduzir a incidência de um imposto compartilhado, incidente sobre o mesmo fato gerador.

<sup>23</sup> Essa estruturação de recursos que se aproxima a autonomia dos entes na federação brasileira de ser mais teórica do que efetiva tem reflexos em valores inerentes ao federalismo e que remetem ao ideário democrático a ele inerente como a descentralização, o pluralismo e a subsidiariedade como descrito por Augusto Zimmermann (2014).

<sup>24</sup> Traz Raul Horta Machado (2010, p. 274) que os fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico conjuntamente como as preferências do constituinte federal por determinada concepção de estado federal.



estrutura pela partilha conflita com a autonomia plena no campo de suas competências fazendo que o federalismo se aproxime apenas de seus ideários teoricamente como garantia, mas não através dos meios que se revelam destoantes, colocando os entes periféricos em uma autonomia condicionada a vontade dos demais entes.

### 3 CONCLUSÃO

O presente artigo pretendeu analisar um dos aspectos que identificam o estado sob a forma federal que corresponde a autonomia financeira dos entes através de uma análise do conjunto de normas constitucionais que estruturam este ponto, que tem sido fonte de conflito nas relações intergovernamentais brasileiras.

A análise que teve como fundamento a adoção da forma federal pelo Brasil, tornou possível verificar que o elemento essencial das federações, a autonomia dos entes subnacionais, não obstante seja garantida nos termos da constituição, a sua estruturação na ordem constitucional pelo conjunto de normas correlatas aos seus aspectos financeiros permite seu condicionamento pelo ente nacional gerando uma espécie de superioridade nas competências conferidas a este.

A verificação deste condicionamento dos recursos destinados aos entes subnacionais pelo ente central não exclui a autonomia, eis que permanece aqueles autônomos para exercerem a competência dentro do que lhes couber, entretanto traz consequências negativas para as relações entre os entes, criando uma espécie de concorrência não saudável uma vez que o estado é uma unidade de todos, cujos atos de um refletem-se sobre os demais.

Ainda, a conclusão desta subordinação leva a verificar que o constituinte ao mesmo tempo que adotou a forma de estado federal que pressupõe a igualdade entre os entes que tem como consideração todas as competências outorgadas aos componentes do estado terem igual peso, realizou a partilha de rendas elegendo as competências materiais exercidas pela União como de maior relevância do quadro federativo, eis que somente após o exercício destas é que os demais entes exerceram as suas.

A análise de outras estruturas institucionais e outros elementos, inclusive leis e regras, que tem sua atuação correlacionada ao ideário federativo quando a contribuição para a efetivação ou não deste na ordem jurídica e seus reflexos na



realidade tem extrema relevância de forma com que futuros estudos, que utilizando a ciência política, podem compreender e analisar a realidade jurídica e fática de percepções que o direito ainda não o fez.

O ideário federativo no Brasil, não obstante as considerações específicas realizadas no presente artigo, não deve ser visto como uma forma de estruturação a ser mudada, mas sim aperfeiçoada, eis que a realidade social, marcada pela heterogeneidade, encontra nessa união das diferenças a melhor forma de ser preservada, em seus pontos positivos e corrigida, no que há de negativo, fazendo do federalismo um tema de grande relevância a ser estudado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-116

BASTOS, Celso Ribeiro. A Federação e o Sistema Tributário. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). *Por uma nova federação*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 96-119

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; DERZI, Misabel de Abreu Machado. O princípio federativo e a igualdade: Uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado (Coord.). *Em Federalismo, justiça redistributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro*. 1.ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016. p. 5-40

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. 1.ed. Florianópolis: Conceito, 2010. p.197-216

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. 1.ed. São Paulo: Ática, 1986.

FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). *Por uma nova federação*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-35

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 1-10, jan. 1990.



HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5.ed. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo. In: HORTA, Raul Machado et al *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p.11 - 46

HORTA, Raul Machado. Evolução política da federação. *Revista de ciência política*, Rio de Janeiro, p. 30-63, 1969.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário: completo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Composição da Federação Brasileira. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p.84-92

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, descentralização e subsidiariedade. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (Coords.). *Direito do Estado - Estudos sobre o federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p.39-64.

REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Editora Konrad Adenauer, 2001. p. 185-200

REZENDE, Fernando. Os desafios do federalismo fiscal. In: REZENDE, Fernando. (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.11-24

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos Dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v.15, 2007.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma visão contemporânea*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.50, n.4, p.539-562, ago.2016.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum Direito financeiro e Econômico*, ano 3, n. 5, p.25-54, 2014.



---

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação da arrecadação tributária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. 1.ed. Florianópolis: Conceito, 2010. p.217-242.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.