FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ

UNIVERSIDADE DE FROTALEZA – UNIFOR

RICARDO LASMAR SANTOS

DIREITO CONSTITUCIONAL E O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM ESTUDO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO FEDERAL E OS GOVERNOS ESTADUAIS EM MATÉRIA FISCAL.

FORTALEZA

2025

RICARDO LASMAR SANTOS

DIREITO CONSTITUCIONAL E O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM ESTUDO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO FEDERAL E OS GOVERNOS ESTADUAIS EM MATÉRIA FISCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre/Doutor em Direito Constitucional.
Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Ponte.

FORTALEZA

2025

Santos, Ricardo Lasmar.
Direito Constitucional e o Federalismo: um estudo sobre as relações entre o governo federal e os governos estaduais em matéria fiscal/ Ricardo Lasmar Santos. – 2025, 128f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2025.

Orientação:
1. Direito Constitucional. 2. Normas constitucionais. 3. Pacto Federativo. 4. Reforma Tributária. 5. Autonomia orçamentária estados e município. I. Sobrenome do Orientador, nome do orientador. II. Título.

RICARDO LASMAR SANTOS

DIREITO CONSTITUCIONAL E O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM ESTUDO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO FEDERAL E OS GOVERNOS ESTADUAIS EM MATÉRIA FISCAL

Dissertação julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre/Doutor em Direito Constitucional (PPGD), outorgado pela Universidade de Fortaleza.
Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Ponte.

Aprovada em: 14/03/2025.

BANCA EXAMINADORA _____

Prof. Dr. Marcelo Dias Ponte/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

_____

Prof. Dr. Rafael Gonçalves Mota (Membro/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

_____

Prof. Dr. Valter Moura, do Carmo (Universidade Federal do Tocantins – UFT)

FORTALEZA

2025

DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação de mestrado à Deus, essa força maior, que me guia e ilumina meus pensamentos para que eu desenvolva minha luz.

AGRADECIMENTOS

A todos os mestres que contribuíram com a minha formação acadêmica e profissional durante a minha vida.

Ao meu irmão por estar ao meu lado e por me fazer ter confiança nas minhas decisões.

À Universidade Federal de Fortaleza – UNIFOR e todos os seus professores que sempre proporcionaram um ensino de alta qualidade.

Ao meu orientador pelo sua dedicação e paciência durante o projeto. Seus conhecimentos fizeram grande diferença no resultado final deste trabalho.

Por último, mas não menos importante aos meus pais e que sempre me incentivaram e apoiaram em todas as áreas da minha vida.

"LUTA. Teu dever é lutar pelo Direito. Mas no dia em que encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça"

(Eduardo Couture)

"A justiça sustenta numa das mãos a balança que pesa o direito, e na outra, a espada de que se serve para o defender. A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito"

(Rudolf von Ihering)

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."

(Bandeira de Mello – Jurista Brasileiro)

RESUMO

O federalismo brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, enfrenta desafios significativos em relação à autonomia dos estados e municípios, especialmente no que tange à descentralização de recursos e poderes. Este estudo visa investigar os entraves e as implicações do Pacto Federativo, além de explorar a possibilidade de sua revisão para promover maior autonomia aos entes federativos, com o objetivo de melhorar a distribuição dos recursos orçamentários e, consequentemente, os benefícios e oportunidades para todos os envolvidos. A pesquisa busca, de maneira específica, discutir as premissas das normas constitucionais e as prerrogativas do federalismo no Brasil, analisar a relação entre o Estado Unitário e o Federalismo, com ênfase no processo de arrecadação tributária dos estados e municípios, além de examinar as implicações de uma maior autonomia orçamentária. A revisão do Pacto Federativo, a partir de uma perspectiva econômica, foi também um dos pontos centrais do estudo, que procurou avaliar como essa revisão poderia impactar a descentralização tributária e fiscal e, por conseguinte, beneficiar as administrações locais. A metodologia adotada consistiu em uma revisão bibliográfica, por meio da análise crítica e sistematizada de estudos e artigos científicos publicados sobre o tema. Os resultados da pesquisa evidenciam que o debate sobre o federalismo no Brasil não ocorre apenas nos âmbitos executivo e legislativo, mas também no Judiciário. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado um papel central na definição do Estado brasileiro, utilizando o princípio da simetria para estabelecer parâmetros sobre a organização dos poderes e competências dos estados, o que muitas vezes impõe limitações à autonomia dos estados e municípios. Esse princípio tem sido utilizado para justificar a imposição de normas federais sobre as constituições estaduais, o que, por vezes, distorce a realidade do federalismo e enfraquece a capacidade dos estados de se auto organizarem e legislarem de acordo com suas necessidades. A análise das decisões do STF, especialmente no contexto da pandemia de COVID-19, revelou uma aparente tentativa de descentralização, mas, na prática, observou-se uma continuação da centralização do poder federal. O STF reconheceu a autonomia dos estados para adotar medidas sanitárias, mas as decisões frequentemente reforçaram o controle da União, limitando a capacidade dos governos locais de agir de maneira independente. Isso demonstra que, apesar da teoria da descentralização, a prática ainda favorece a centralização e enfraquece a autonomia dos entes federativos. Conclui-se que, para que o federalismo brasileiro seja mais efetivo, é necessário revisar o Pacto Federativo, respeitando a autonomia dos estados e municípios. A centralização de decisões, embora muitas vezes justificada por questões de interesse público, tem enfraquecido a capacidade de os estados e municípios gerirem suas próprias realidades. Assim, uma verdadeira descentralização, com maior autonomia orçamentária e fiscal, é essencial para fortalecer o modelo federativo no Brasil, garantindo maior eficiência na gestão pública e melhores resultados para a sociedade.

Palavras-chave: Pacto Federativo; Federalismo; Reforma Tributária, Relações intergovernamentais.

ABSTRACT

The Brazilian federalism, established by the 1988 Constitution, faces significant challenges regarding the autonomy of states and municipalities, particularly concerning the decentralization of resources and powers. This study aims to investigate the barriers and implications of the Federative Pact, as well as explore the possibility of its revision to promote greater autonomy for the federative entities, with the goal of improving the distribution of budgetary resources and, consequently, the benefits and opportunities for all involved. The research specifically seeks to discuss the premises of constitutional norms and the prerogatives of federalism in Brazil, analyze the relationship between the Unitary State and Federalism, with a focus on the tax collection process of states and municipalities, and examine the implications of greater budgetary autonomy. The revision of the Federative Pact, from an economic perspective, was also a central point of the study, which sought to assess how this revision could impact tax and fiscal decentralization and, in turn, benefit local administrations. The methodology adopted consisted of a bibliographic review, through critical and systematic analysis of studies and scientific articles published on the topic. The results of the research show that the debate on federalism in Brazil takes place not only in the executive and legislative branches but also in the Judiciary. The Supreme Federal Court (STF) has played a central role in defining the Brazilian State, using the principle of symmetry to establish parameters for the organization of powers and the competences of the states, often imposing limitations on the autonomy of states and municipalities. This principle has been used to justify the imposition of federal norms over state constitutions, which sometimes distorts the reality of federalism and weakens the ability of states to self-organize and legislate according to their needs. The analysis of STF decisions, especially in the context of the COVID-19 pandemic, revealed an apparent attempt at decentralization, but in practice, there was a continuation of the centralization of federal power. The STF recognized the autonomy of states to adopt health measures, but its decisions frequently reinforced federal control, limiting the ability of local governments to act independently. This demonstrates that, despite the theory of decentralization, practice still favors centralization and weakens the autonomy of federative entities. In conclusion, for Brazilian federalism to be more effective, it is necessary to revise the Federative Pact, respecting the autonomy of states and municipalities. The centralization of decisions, although often justified by issues of public interest, has weakened the ability of states and municipalities to manage their own realities. Therefore, a true decentralization, with greater budgetary and fiscal autonomy, is essential to strengthen the federal model in Brazil, ensuring greater efficiency in public management and better results for society.

Keywords: Federative Pact; Federalism; Tax Reform; Intergovernmental Relations.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC - Acre

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Provisórias

ADI - Ação de Inconstitucionalidade

AGU - Advocacia Geral da União

AL - Alagoas

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AP - Amapá

BA - Bahia

CAPES - Catálogo Nacional de Teses e Dissertações

CE - Ceará

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DF - Distrito Federal

DRU - Criação da União de Recursos

EC - Emenda Constitucional

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GST - GST é o IVA do Canadá

GT - Grupo de Trabalho

IBS - Imposto sobre Bens e Serviços

ICICT - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFIs - Instituições fiscais independentes

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IQS - Indicadores de Qualidade de Serviço

IR - Imposto de Renda

ISFM - Índice de Sustentabilidade Financeira do Governo Local

ISS - Imposto sobre Serviços

IUCL - Imposto Uniforme sobre Combustíveis e Lubrificantes

IVC - Imposto Estadual sobre Vendas e Consignações

LC - Lei Complementar

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MA - Maranhão

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MG - Minas Gerais

NEI - Nova Economia Institucional

OMS - Organização Mundial da Saúde

PA - Pará

PB - Paraíba

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PE - Pernambuco

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PI - Piauí

PIS - Programa de Integração Social

PPA - Plano Plurianual

PR - Paraná

REDE - Rede de Sustentabilidade

RJ - Rio de Janeiro

RN - Rio Grande do Norte

RO - Rondônia

RR - Roraima

RS - Rio Grande do Sul

RSI - Regulamento Sanitário Internacional

SC - Santa Catarina

SCIELO - Scientific Electronic Library

SE - Sergipe

SP - São Paulo

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TCE - Controladorias Estaduais e Municipais

TCM - Tribunal de Contas do Município

TCU - Tribunal de Contas da União

TEP - Teoria da Escolha Pública

TO - Tocantins

UEA - Universidade do Estado do Amazonas

UFAM - Universidade Federal do Amazonas

LISTA DE FIGURAS

Figura-1	Percentuais de contribuição de cada estado na arrecadação de tributos**.....**	**23**
Figura-2	Desigualdade na distribuição de tributos da Receita Nacional.....	24
Figura-3	Formas de Estado.....	27
Figura-4	Características da Federação.....	27
Figura-5	Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002.....38	
Figura-6	Gráfico de barras distribuição de municípios por score de classificação do ISFM 2015 – 2016	52
Figura-7	Relação de Municípios classificados com os piores (Insustentáveis) e os melhores (Sustentáveis-eficazes) resultados para ISFM 2015 e 2016-	53
Figura-8	Média do Resultado de ISFM 2015 e 2016 por grandes Regiões do Brasil	54
Figura-9	Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por estados brasileiros	55

LISTA DE TABELAS

Tabela-1	Resumo da aplicação de ISFM, 2015 e 2016, nos municípios brasileiros.....	43
Tabela-2	Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002.....	76
Tabela-3	Tabela 3- Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002.....	87

SUMÁRIO

Introdução 17

1. Premissas do Direito Constitucional e Prerrogativas do Federalismo nas Normas Constitucionais. 20

1.1 Estrutura do Federalismo Brasileiro: Análise das Bases Constitucionais. 24

1.2 Descentralização no Contexto Federativo. 27

1.3 O Estado Federal: Organização e Dinâmica de Poder 30

2 O Papel do STF na Interpretação das Normas Constitucionais e no Federalismo Brasileiro 35

2.1 Controle judicial da constitucionalidade 40

2.2 Decretos Estaduais e Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 43

3. O Impacto da Descentralização Fiscal na Eficiência Pública: Desafios e Perspectivas. 46

3.1 Desafios e Possibilidades da Revisão do Pacto Federativo: A PEC 188/2019 e Seus Impactos. 50

3.2 Desafios e Perspectivas dos Impactos no Federalismo e seus Governos. 76

3.3 Desafios e Perspectivas na Arrecadação Tributária: Impactos no Federalismo. 82

3.4 Autonomia Orçamentária: Implicações Práticas e Limitações no Planejamento e Execução 85

4. Descentralização e Autonomia: Desafios e Propostas para o Federalismo no Brasil. 92

4.1 Descentralização e Autonomia no Brasil: Desafios e Caminhos para um Federalismo Eficiente 95

4.2 Desafios da Descentralização: Propostas para Fortalecer o Federalismo no Brasil 97

Conclusão 100

Referências 102

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa examinou o Direito Constitucional e o Federalismo, com ênfase nas interações entre o governo federal e os governos estaduais. A escolha do tema se justifica pela sua importância na alocação eficiente de recursos e investimentos, o que, por sua vez, afeta diretamente a qualidade de vida das populações nos estados e municípios. O estudo revisitou uma questão histórica que remonta à administração de Getúlio Vargas, e que, ao longo do tempo, tem se afastado das necessidades contemporâneas, influenciado pelas mudanças políticas e socioeconômicas do Brasil. Em particular, a pesquisa focou no Pacto Federativo, que tem levado à distribuição inadequada de recursos e investimentos em áreas cruciais como saúde, educação e segurança. Essa situação é resultado da insuficiência de descentralização tributária e fiscal, refletindo uma perspectiva econômica do federalismo que impacta negativamente tanto a economia quanto a sociedade.

O Pacto Federativo é uma forma de organização política e administrativa composta por várias unidades regionais com autonomia relativa, unidas para promover o bem comum. Este pacto é regido pela Constituição de cada país, que estabelece a distribuição de poderes e define os direitos e responsabilidades das unidades federativas. No Brasil, de acordo com a Constituição de 1988 (CRFB/88), a República Federativa é composta pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, todos com autonomia garantida pela Carta Magna.

O sistema tributário federal é uma das questões centrais no debate sobre o Pacto Federativo. Ao longo dos anos, o desequilíbrio se ampliou, uma vez que as responsabilidades dos estados e municípios aumentaram em áreas como saúde, segurança e educação, sem que houvesse uma correspondente elevação na arrecadação para esses entes federativos. Palos (2015) observa que, devido aos limites fiscais dos governos estaduais e municipais, medidas mitigadoras têm sido adotadas, como o repasse de recursos financeiros e o aumento da participação das unidades subnacionais na receita federal.

Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivo analisar as premissas das normas constitucionais brasileiras e as prerrogativas do federalismo, com foco nas relações entre o governo federal e os governos estaduais, especialmente no que se refere ao processo de arrecadação tributária e à autonomia orçamentária dos entes federativos.

Para atingir o objetivo principal, a pesquisa buscou:

1. **Estudar as bases constitucionais do federalismo no Brasil**, compreendendo os princípios que regem a divisão de competências entre a União, os Estados e os Municípios.
2. **Analisar as relações entre o Estado Unitário e o Federalismo**, investigando como o modelo federativo brasileiro equilibra os interesses do governo central e os dos entes federativos subnacionais.
3. **Examinar o processo de arrecadação tributária no Brasil**, identificando as fontes de receita atribuídas aos Estados e Municípios, e os desafios e limites impostos pela Constituição.
4. **Avaliar as implicações da autonomia orçamentária dos Estados e Municípios**, discutindo as possibilidades de planejamento e execução orçamentária frente às limitações constitucionais e à interferência do governo federal.

A metodologia adotada neste estudo é de natureza descritiva e retrospectiva, baseada em uma revisão bibliográfica extensa. O objetivo principal foi reunir e analisar o conhecimento atual sobre o tema em questão, por meio da consulta a periódicos acadêmicos, artigos científicos, revistas eletrônicas e bases de dados especializadas. Essa abordagem permitiu um mapeamento abrangente das teorias existentes, das discussões relevantes e dos principais tópicos ligados ao assunto. A revisão crítica dos materiais consultados contribuiu para a atualização da literatura científica, proporcionando uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados e identificando lacunas ou inconsistências nas pesquisas anteriores.

A pesquisa se caracteriza como bibliográfica, com o levantamento de referências teóricas previamente publicadas, conforme definido por Prodanov e Freitas (2013). A utilização de fontes como livros, artigos, dissertações e teses permite ao pesquisador acessar uma vasta gama de informações sobre o tema, analisando o que já foi investigado e como as questões foram abordadas ao longo do tempo. De acordo com autores como Severino (2007) e Fonseca (2010), a pesquisa bibliográfica não apenas organiza o conhecimento existente, mas também permite uma avaliação crítica das abordagens teóricas adotadas em diferentes contextos. Além disso, ela proporciona a base necessária para o desenvolvimento de novas hipóteses e investigações.

Quanto aos procedimentos de análise, a pesquisa foi conduzida de maneira qualitativa e quantitativa, integrando dados empíricos e teóricos para uma interpretação abrangente do fenômeno estudado. A coleta de dados envolveu fontes primárias, secundárias e terciárias, com ênfase nas primeiras, como artigos e teses, para garantir a confiabilidade e relevância da informação. A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, com o objetivo de interpretar os significados, crenças e valores presentes nos estudos, conforme descrito por Minayo (2009). Ao final, os resultados foram organizados e discutidos, visando contribuir com a literatura existente e oferecer uma visão crítica e fundamentada sobre o tema em questão.

Logo, a pesquisa procurou responder à seguinte questão: Quais são os entraves e implicações do Pacto Federativo para estados e municípios, e quais seriam as vantagens e benefícios trazidos por uma possível revisão desse pacto, com foco na descentralização tributária e fiscal, sob a ótica econômica do federalismo?

Com a hipótese central da pesquisa é de que o Pacto Federativo não distribui de maneira equânime os recursos arrecadados entre os estados e municípios. Em razão da concentração da arrecadação em estados superavitários, esses estados acabam sustentando financeiramente os estados deficitários, o que gera um desequilíbrio que prejudica a capacidade de gestão fiscal e de arrecadação desses estados. A centralização dos recursos pelo governo federal tem dificultado a autonomia fiscal dos entes federados, o que resulta em uma sobrecarga nos estados superavitários e em uma dependência dos estados deficitários. Esse cenário compromete os serviços públicos essenciais e agrava a desigualdade entre os entes federativos.

1. Premissas do Direito Constitucional e Prerrogativas do Federalismo nas Normas Constitucionais.

O Direito Constitucional é um ramo do Direito Público dedicado ao estudo das normas constitucionais que regulam a organização e o funcionamento do Estado, incluindo sua estrutura, princípios fundamentais, garantias e os direitos dos cidadãos de um país (Bulos, 2012; Russo, 2013). Essas normas possuem uma característica específica em seu regime jurídico de criação e modificação, que as distingue das demais normas: a existência de um processo legislativo diferenciado, que se caracteriza por maior solenidade e complexidade nos atos relacionados à sua elaboração e alteração.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é a norma mais importante do sistema jurídico brasileiro. Ela ocupa a posição de norma fundamental dentro do ordenamento jurídico. Quando as normas jurídicas são organizadas em uma pirâmide hierárquica, a CRFB ocupa o topo dessa pirâmide, uma vez que todas as outras normas estão subordinadas a ela (Brasil, 2023).

O Princípio Federativo expressa a forma de Estado adotada pelo Brasil, que é a Federação. A forma de Estado determina a maneira como o poder político é exercido em relação ao território, e a federação é caracterizada por uma estrutura composta, onde há uma pluralidade de poderes políticos internos. O fundamento dessa organização está na descentralização política do Estado, que é representado por quatro entes federativos:

I. União;
II. Estados;
III. Distrito Federal;
IV. Municípios.

Cada ente federativo possui sua própria autonomia política, que é distinta da soberania, uma prerrogativa exclusiva do Estado Federal. Essa autonomia garante a cada ente a capacidade política de elaborar sua própria Constituição. Embora os entes federativos gozem dessa independência, é importante lembrar que a existência do pacto federativo depende da CRFB e da impossibilidade de separação entre os entes (Princípio da Indissolubilidade do Vínculo Federativo). Caso haja rompimento do pacto federativo, a CRFB prevê a Intervenção Federal

como um mecanismo para preservar a forma de Estado. Não existe hierarquia entre os entes federativos, o que os distingue é a competência que lhes foi atribuída pela CRFB de 1988. Vale destacar que os Estados e o Distrito Federal têm o direito de participar da formação da vontade nacional, uma vez que possuem representantes no Senado Federal. Já os Municípios não possuem essa prerrogativa. Além disso, a CRFB conta com um guardião, o Supremo Tribunal Federal (STF), responsável pela defesa da Constituição (Ramos, 2016).

O federalismo é um modelo de divisão do poder do Estado entre várias entidades dentro de um território específico, com fortes raízes democráticas. Essa estrutura surgiu da experiência histórica das ex-colônias britânicas na América do Norte e foi adotada na Constituição de 1889, que estabeleceu a primeira república brasileira (Orair; Gobetti, 2019; Serralha, 2018).

Os artigos 145 a 162 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)**,** tratam das competências tributárias dos entes federativos, assim como seus respectivos encargos e serviços públicos a serem prestados (BRASIL, 1988). Esses artigos estabelecem o Pacto Federativo**,** também conhecido como Federalismo Fiscal**,** regulando a forma como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir tributos, taxas e contribuições para financiar os serviços públicos essenciais (BRASIL, 2020).

Conforme o **art. 145 da CRFB/88**, os entes federativos têm a competência para instituir três tipos de tributos:

- **I - impostos**;
- **II - taxas**, que podem ser cobradas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;
- **III - contribuição de melhoria**, decorrente de obras públicas.

Ainda, o art. 146, III, "a" da CRFB/88 estabelece que a criação de impostos específicos e seus respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes deve ser regulamentada por leis complementares. A centralização dos recursos no âmbito federal tem dificultado a capacidade dos Estados e Municípios de atender às crescentes demandas locais, como a manutenção de serviços essenciais, infraestrutura e funcionamento do SUS, principalmente nas áreas mais remotas do país (Brasil, 2020; Torres; Oliveira, 2017).

O federalismo pode ser entendido como um sistema de organização política que visa conciliar os interesses dos diversos entes federativos e órgãos governamentais que compartilham o mesmo território. Esse arranjo institucional busca integrar as diferentes esferas de poder, permitindo a colaboração entre as unidades da federação para a gestão eficiente do Estado (Orair; Gobetti, 2019).

De acordo com Lopreato (2022, p. 1)**,** a formação histórica do Brasil deixou marcas profundas no modelo de federalismo adotado, com a União assumindo uma posição central no arranjo político, sendo responsável por regular e definir as principais diretrizes do Estado. A União, desde a origem do Estado nacional, tem garantido a integridade do território e estabelecido as bases para a atuação dos governos subnacionais. Embora a esfera federal continue desempenhando um papel proeminente, ela não exerce total controle, permitindo maior autonomia para os governos subnacionais, especialmente em momentos de mudanças políticas. Ainda segundo Cunha, Lins e Soares (2020, p. 128-129)**,** os estudos sobre federalismo e participação social se intensificaram nas últimas décadas, especialmente após a redemocratização, quando os desafios para as políticas públicas se ampliaram em um contexto de autonomia política dos Estados e Municípios. A literatura mais recente sobre federalismo fiscal vai além da análise da contribuição dos governos subnacionais nas receitas e nos gastos públicos, abordando também os resultados dessa forma de organização do Estado, especialmente em relação às políticas sociais.

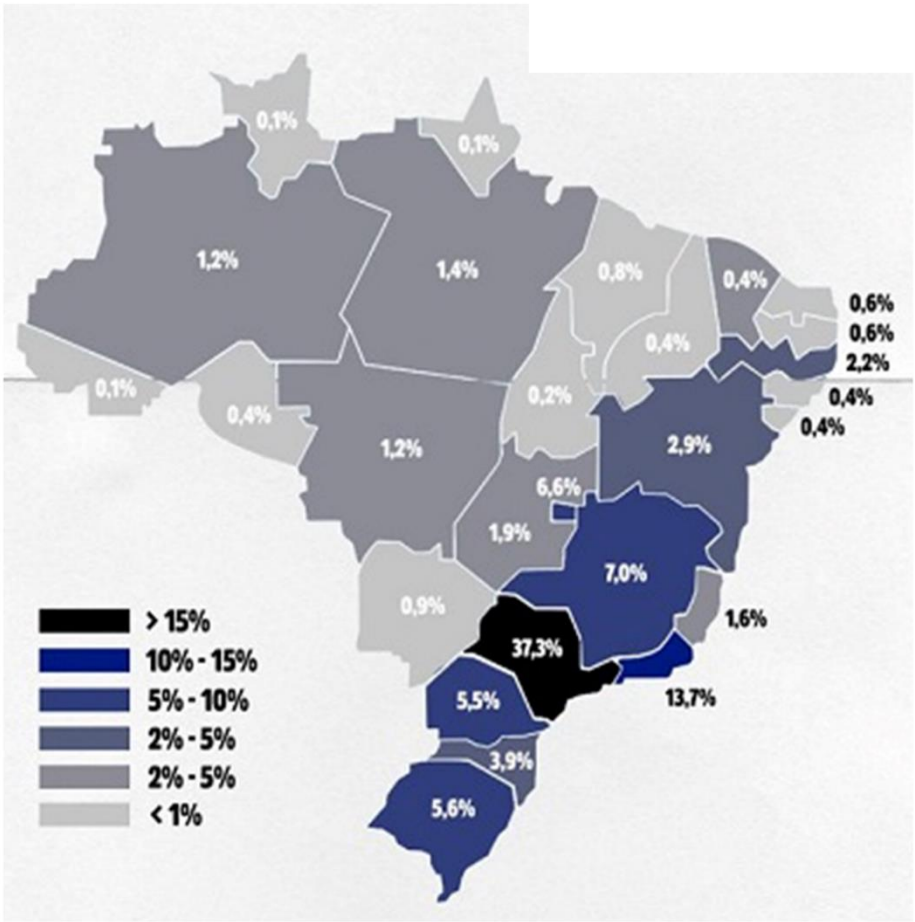
O Federalismo Fiscal é uma vertente do federalismo que define a maneira como os impostos são estabelecidos e distribui as receitas tributárias entre os entes federados, determinando também como os recursos públicos serão alocados para a prestação de serviços essenciais (Arretche, 2023). Um dos maiores desafios enfrentados pelo federalismo fiscal no Brasil está relacionado às desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões do país. O desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação de tributos e a necessidade de transferência de recursos tem gerado "guerras fiscais" e escassez de recursos em muitos estados e municípios.

De acordo com os dados apresentados por **(**Brasil, 2020), do total de tributos arrecadados no Brasil, que somam aproximadamente R$ 1,3 trilhão, cerca de 68% dessa quantia é retida pela União. Deste montante, aproximadamente 58% é destinado ao governo federal em Brasília, 24% vai para os estados e apenas 18% chega aos municípios**,** conforme ilustrado nas Figuras 1, 2 e 3. Esse modelo de distribuição de recursos foi um dos pontos comemorados durante a aprovação da Constituição de 1988**,** que, à época, previu uma certa descentralização

da arrecadação tributária, transferindo mais responsabilidades para os entes subnacionais, mas também fragilizando o poder da União.

Contudo, esse processo de descentralização gerou implicações importantes, como a criação de tributos pela União**,** cujas receitas não são obrigatoriamente compartilhadas com os entes subnacionais, como ocorre com as contribuições sociais (Brasil, 2020). No Brasil, as fontes de recursos tributários variam conforme o ente federativo: os estados arrecadam principalmente por meio do IPVA e do ICMS**;** os municípios dependem do IPTU e do ISS**;** e a União obtém recursos significativos através do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**.** O Distrito Federal (DF)**,** por sua vez, reúne as competências tributárias tanto dos Estados quanto dos Municípios**,** funcionando como uma combinação das duas esferas (Silva, 2020). A Figura 1 ilustra os percentuais de contribuição de cada estado na arrecadação de tributos.

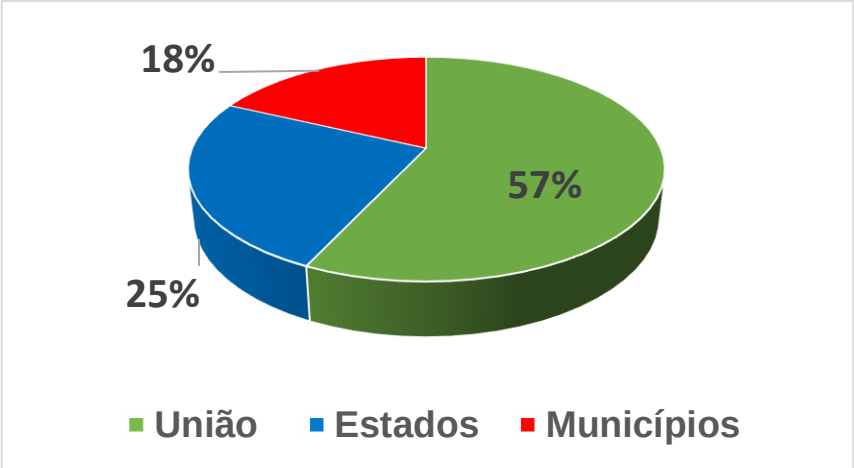
Figura 01 – Percentuais de contribuição de cada estado na arrecadação de tributos



Fonte:Impostômetro/Artur do Val, 2022

A Figura 2 retrata a desigualdade na distribuição de tributos da Receita Nacional:

Figura 02 – Desigualdade na distribuição de tributos da Receita Nacional



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/Infografia: Gazeta do Povo, 2013.

1.1 Estrutura do Federalismo Brasileiro: Análise das Bases Constitucionais.

A análise da formação e estrutura do federalismo brasileiro revela a complexa interação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com destaque para o papel fundamental do Supremo Tribunal Federal (STF) na definição dos limites constitucionais desse sistema. O federalismo brasileiro, conforme estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), é um modelo que busca equilibrar a autonomia dos estados-membros e o controle centralizado da União. O STF exerce uma função crucial nesse processo, utilizando o princípio da simetria para garantir que as constituições estaduais estejam em conformidade com a Constituição Federal.

Por meio desse princípio, o STF assegura que a auto-organização dos estados e a atuação de seus poderes legislativos respeitem as diretrizes da CRFB/88, impondo restrições e declarando inconstitucionais normas estaduais que contrariem a Constituição Federal. Assim, o tribunal não apenas interpreta, mas também reafirma os limites da autonomia estadual, criando um campo de tensões entre descentralização e centralização do poder.

O federalismo brasileiro, inspirado em modelos internacionais, como o norte-americano, passa por uma dinâmica de alternância entre períodos de maior autonomia para os estados e momentos de forte centralização do poder. Essa transição reflete o desafio de equilibrar a autonomia local com a necessidade de coesão nacional, o que pode, em certos momentos, gerar um enfraquecimento das instituições estaduais. O STF, portanto, não apenas atua como um guardião da Constituição, mas também como um árbitro nesse processo de constante negociação entre as esferas de poder federal e estadual.

Além disso, o papel do STF é essencial na manutenção da estabilidade do sistema federativo, sobretudo diante das tentativas de alteração ou contestação das competências dos entes federativos. O tribunal tem demonstrado, por meio de decisões emblemáticas, sua capacidade de mediar conflitos entre a União e os estados, estabelecendo precedentes que delineiam a dinâmica da autonomia dos estados em relação às prerrogativas da União. Esses julgados reforçam a ideia de um federalismo cooperativo, onde, apesar das tensões, as diversas esferas de governo devem atuar de maneira harmônica, respeitando os limites constitucionais e as competências atribuídas a cada ente.

Ainda, o federalismo brasileiro está intrinsecamente ligado às questões econômicas e à redistribuição de recursos entre os entes federados. A centralização do poder, em muitas situações, está associada à arrecadação e à distribuição de tributos, o que impacta diretamente as finanças estaduais e municipais. O STF tem se posicionado de maneira a equilibrar essa redistribuição, ao mesmo tempo em que mantém o respeito à autonomia financeira dos estados. Dessa forma, o sistema federal brasileiro continua a evoluir, com o STF desempenhando um papel fundamental na adaptação do modelo às necessidades políticas, sociais e econômicas contemporâneas, reforçando o pacto federativo e garantindo a integridade da Constituição Federal.

A interação entre os modelos de Estado Unitário e Federalismo no Brasil demonstra um sistema caracterizado por complexidade, onde coexistem tensões e um esforço contínuo de equilíbrio entre ambos. Embora o federalismo brasileiro seja estruturado para conceder autonomia aos estados, ele frequentemente entra em conflito com a centralização de poder na União, especialmente em períodos críticos. A descentralização do poder, que é a essência do federalismo, se vê desafiada pela necessidade de manter a coesão nacional e a estabilidade econômica, gerando um cenário em que a autonomia local e o controle centralizado se contrapõem constantemente.

Uma das principais fontes de tensão surge quando há a necessidade de padronizar políticas públicas em todo o país. A Constituição de 1988 garante autonomia ampla para os estados, mas também prevê mecanismos de intervenção da União, principalmente em áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública. Essa combinação de poderes gera uma constante oscilação entre o federalismo e o modelo unitário, com a União assumindo um papel mais decisivo em momentos de instabilidade ou quando há necessidade de uma coordenação centralizada para o sucesso de políticas públicas.

Ademais, o princípio da simetria, embora seja fundamental para assegurar a uniformidade constitucional, impõe limites à autonomia dos estados, tornando a relação entre o federalismo e o Estado Unitário ainda mais fluida e dinâmica. Isso significa que os estados devem obedecer aos preceitos da Constituição Federal, o que pode restringir sua capacidade de adaptar normas às realidades locais. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) desempenha um papel crucial, assegurando que, embora a centralização do poder seja permitida, a autonomia dos estados seja respeitada dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição.

Além disso, a relação entre os dois modelos se reflete também na gestão e arrecadação de recursos. A União detém o controle sobre a maior parte das receitas, o que resulta em uma distribuição desigual entre os entes federativos. Esse cenário agrava a tensão, pois, enquanto os estados possuem autonomia fiscal, a centralização da arrecadação limita sua capacidade de planejar e executar políticas públicas de maneira independente. Durante crises fiscais, essa centralização tende a se intensificar, fazendo com que a União assuma um papel mais interventor, aproximando o país de um modelo unitário, principalmente no aspecto financeiro.

Logo, a interação entre federalismo e Estado Unitário no Brasil é marcada por um processo constante de negociação e ajuste. É necessário conciliar os interesses locais com as demandas por governabilidade nacional. Em um país com grandes disparidades regionais, o federalismo permite a implementação de soluções diversificadas, mas ao mesmo tempo exige um grau de centralização para garantir a unidade e eficiência administrativa. Assim, embora as tensões entre esses modelos sejam inevitáveis, elas são essenciais para o funcionamento harmonioso do Estado brasileiro como um todo.

1.2 Descentralização no Contexto Federativo.

A busca pela descentralização no Brasil está atrelada à ideia de que a federação contemporânea apresenta uma certa resistência à participação popular, o que dificulta a atuação eficaz dos governos locais (Graça, 2016). Sob a ótica prática, observa-se que uma parte significativa da população tem pressionado as prefeituras para que estas abordem questões relacionadas a áreas fundamentais como saúde, moradia, educação e assistência social (Abrucio; Machado, 2018).

Embora os conselhos representem uma tentativa de promover essa atuação local, a criação e implementação de tais órgãos têm avançado de forma lenta, especialmente nos quase seis mil municípios brasileiros (Menicucci; Machado, 2018).

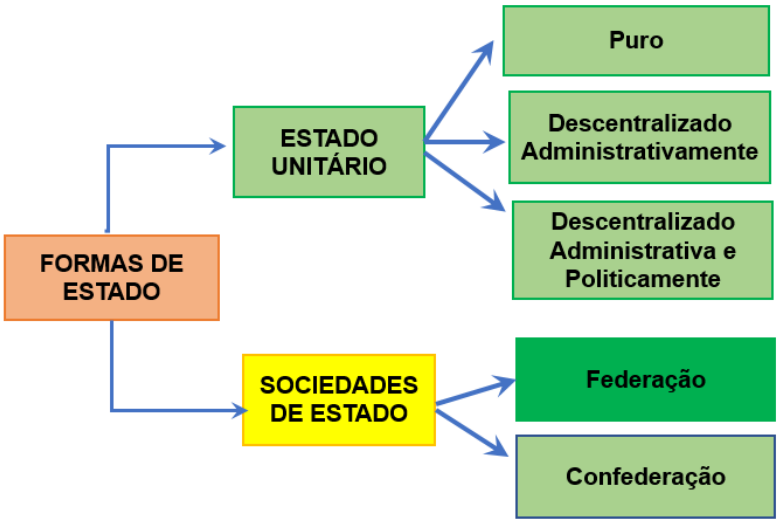
A descentralização, portanto, carrega consigo a ideia de que os **governos locais** — seja em nível municipal ou estadual — possuem, na prática, seu poder de decisão e de ação limitados, uma vez que dependem significativamente dos **repasse de recursos** da União para o cumprimento de suas obrigações, o que muitas vezes inviabiliza a execução plena de políticas públicas em setores essenciais.

A forma de Estado de uma nação refere-se à sua estrutura organizacional e à maneira como o poder político é distribuído e exercido dentro do território (Torrezan; Paiva, 2021). As principais modalidades de organização estatal são o estado unitário e o estado federal**,** sendo essas as formas mais destacadas de composição do poder.

Segundo Novelino (2014, p. 522)**,** as diferentes formas de Estado se distinguem com base na distribuição espacial do poder político. Ele explica que, ao analisar como o poder político é distribuído em um território, os Estados podem ser classificados em duas categorias: unitários e compostos**.**

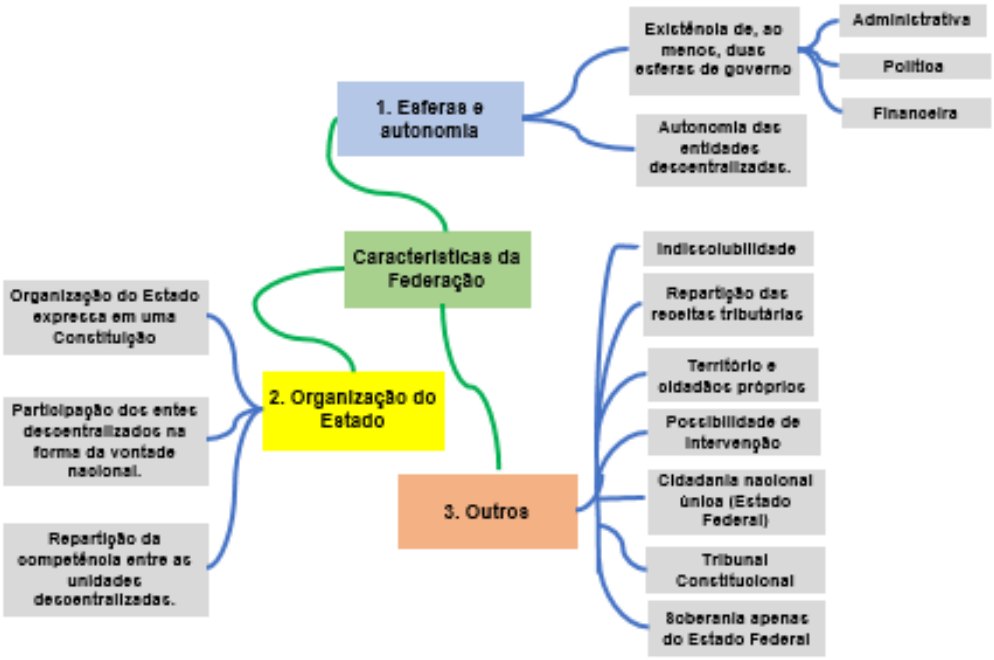
De maneira mais ampla, a noção de formas de Estado está intimamente ligada ao modo de exercício do poder político dentro de um território nacional. Em termos gerais, existem três formas de Estado: unitário**,** federado **e** confederado, conforme ilustrado na Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Formas de Estado



Fonte: ENAP (2017)

Figura 4 – Características da Federação



Fonte: ENAP (2017)

A forma de Estado de uma nação refere-se à maneira como o poder político é distribuído e organizado em seu território. O conceito está relacionado à estrutura e à composição do Estado, sendo um elemento essencial para entender a configuração política de qualquer país. O

Estado pode se manifestar de diferentes maneiras, e entre as principais formas, destacam-se o Estado unitário e o Estado federal (Torrezan; Paiva, 2021).

De acordo com Novelino (2014, p. 522)**,** as formas de Estado são determinadas pela distribuição espacial do poder político. A partir dessa perspectiva, os Estados podem ser classificados como unitários ou compostos. No caso do Estado unitário, o poder centraliza-se em um único órgão ou entidade, que detém a autoridade sobre todo o território e as questões políticas. Esse modelo se caracteriza pela ausência de divisão de responsabilidades políticas ou territoriais.

No Estado unitário, a estrutura do poder é unificada, com um único centro político, que pode optar por administrar seus assuntos de forma centralizada ou descentralizada. Embora a descentralização administrativa seja comum, a autonomia das unidades locais, como municípios ou regiões, é limitada em comparação com os entes federativos de uma federação (Salomão Filho, 2023). Berra (2024) afirma que, no modelo unitário, "o poder encontra-se enraizado em um único ente intraestatal", refletindo a concentração de autoridade em um órgão central, sem a autonomia política das divisões internas, ao contrário do que ocorre no Estado federal.

O Estado unitário pode ser subdividido em diferentes tipos, como o Estado unitário simples**,** Estado unitário descentralizado administrativamente e o Estado unitário descentralizado política e administrativamente**.** Cada uma dessas formas reflete o grau de descentralização do poder, mas sempre mantendo uma forte centralização nas decisões políticas e legislativas. Novelino (2014, p. 522) detalha essas classificações, destacando que a forma mais comum atualmente é o Estado unitário descentralizado administrativamente**,** onde o governo central mantém o controle das políticas e diretrizes, mas delega a execução para entidades locais.

O modelo de Estado unitário descentralizado administrativamente permite que o governo central mantenha a centralização das decisões políticas, enquanto as unidades descentralizadas (como departamentos ou províncias) ficam encarregadas da implementação das políticas definidas, mas com certo grau de autonomia na adaptação das soluções às especificidades locais (Lopreato, 2018). Por outro lado, o Estado unitário descentralizado política e administrativamente**,** como ocorre em países como Espanha, França e Portugal,

oferece maior autonomia para as entidades locais na definição de suas próprias políticas dentro dos limites estabelecidos pelo governo central.

No entanto, Alves (2020) destaca que, mesmo na descentralização administrativa, todos os entes subordinados ao poder central não possuem autonomia plena. As entidades locais, embora possam implementar políticas de acordo com as diretrizes gerais do governo central, permanecem subordinadas ao poder central, sem a capacidade de desafiar suas decisões de forma autônoma.

O Estado unitário puro representa a forma mais rígida de centralização, onde um único órgão detém toda a autoridade política e legislativa, sem qualquer forma de descentralização. Embora seja um modelo teórico, a centralização absoluta do poder no Estado unitário puro torna-o praticamente inviável na prática (Alves, 2020).

Embora o Estado unitário tenha sido amplamente adotado nos primeiros Estados modernos, como na França e em Portugal, sua rigidez tem sido suavizada ao longo do tempo devido à necessidade de adaptação às pressões democráticas, culturais e socioeconômicas. O Brasil, embora seja uma federação, ainda mantém resquícios do modelo unitário, especialmente na centralização de competências da União e na relativa autonomia limitada dos Estados e Municípios (Tavares, 2020).

1.3 O Estado Federal: Organização e Dinâmica de Poder

O Estado Federal, adotado pelo Brasil, é uma forma de organização política que combina um poder soberano central com a coexistência de diversas entidades políticas autônomas, unidas por uma Constituição (Silva, 2020). Neste modelo, a federação é composta pela União**,** os Estados-membros, o Distrito Federal e **os** Municípios, sendo que cada um desses entes federativos possui autonomia nas suas respectivas esferas de atuação.

A característica essencial da federação, ou Estado Federativo, é a distribuição do poder entre os Estados-Membros e o governo central. Essa distribuição de poderes é mediada pela Constituição, e cada uma das unidades federativas tem autonomia para organizar-se politicamente, sem hierarquia entre elas e a União. No caso do Brasil, as unidades federativas

são representadas pelos estados**,** como Goiás, São Paulo, Amazonas, entre outros (Tonial; Oliveira, 2014; Vieira, 2017).

De acordo com Werner (2018)**,** o Estado Federal caracteriza-se pela existência de múltiplos polos políticos administrativos autônomos, em contraste com o Estado Unitário, que possui apenas um polo centralizado de poder.

No sistema federal, as entidades federativas, como os estados e municípios, são autônomas dentro dos limites do pacto federativo, ou seja, na federação não existe uma relação hierárquica entre os entes. A autonomia política desses entes federativos envolve, principalmente, a capacidade de auto-organização e a criação de constituições próprias, sem subordinação direta à União, salvo em matérias estabelecidas pela Constituição Federal (Werner, 2018).

Esse modelo de descentralização política e administrativa é um dos pilares da federação. Nos Estados Unidos**,** na Alemanha e no Brasil**,** por exemplo, os estados federados têm autonomia, mas não soberania. Eles possuem um poder constituinte próprio, o que significa que podem criar e alterar suas constituições, desde que respeitem os limites estabelecidos pela Constituição Federal (Werner, 2018). A presença de uma Constituição Federal e constituições estaduais exemplifica essa autonomia, sendo que a Constituição Federal determina as bases do pacto federativo e as relações entre os entes federativos, enquanto as constituições estaduais detalham as regras internas de cada unidade federativa.

O Estado Federal possui três formas principais de autonomia para os seus entes: política**,** administrativa e financeira**.** A autonomia política refere-se ao poder de legislar e regular questões específicas, como determinado pela Constituição, e à capacidade de participação nas decisões de caráter nacional. A autonomia administrativa envolve a capacidade de organização interna e a implementação das políticas públicas, enquanto a autonomia financeira refere-se ao poder de arrecadar tributos, administrar orçamentos e gerir recursos de forma independente (Tonial; Oliveira, 2014).

A Federação no Brasil tem suas raízes no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que, junto com a Constituição Republicana de 1891, consolidou o modelo federativo no país. Contudo, como apontado por Liziero e Carvalho (2018, p. 1), o modelo de Estado Federativo no Brasil nem sempre corresponde plenamente ao conceito teórico de descentralização. O país

vivenciou um histórico de movimentos alternados entre descentralização e centralização de poder, refletindo a dinâmica complexa das relações políticas internas e externas que impactam o funcionamento da federação.

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) tenha alterado a centralização excessiva do regime anterior e estabelecido um modelo cooperativo de relacionamento entre a União e os Estados, a União ainda exerce uma posição predominante sobre os demais entes federativos, o que reflete uma certa concentração de poder. Abrúcio e Sano (2013) destacam que a Constituição tem um papel crucial na proteção dos direitos das minorias e na definição das relações interinstitucionais dentro do pacto federativo.

Além disso, é a Constituição Federal que garante a estabilidade da federação, estabelecendo as bases do sistema político e a distribuição de poderes, como enfatizado por Carmo, Dasso Júnior e Hitner (2014)**,** que argumentam que uma Constituição sólida é essencial para a estabilidade e para a manutenção das garantias constitucionais de um Estado Federativo. Dessa maneira, as modificações nas normas que regem a federação exigem um processo constitucional rigoroso, com a necessidade de maiorias qualificadas e, em alguns casos, da aprovação de leis estaduais para alterar aspectos do pacto federativo.

De acordo com Mendes (2015, p. 102) "o Estado unitário, sendo diferente do federalismo, constitui a primeira forma de organização estatal, caracterizando-se como um Estado simples, com uma unidade política centrada em um único governo que regula o exercício de seus próprios poderes e as organizações subordinadas."

Segundo Mendes (2015, p.38),

> Ainda hoje há muitas nações, mesmo as ditas federativas, convivendo com a instabilidade e o risco de golpes e surgimento de ditadores. De qualquer forma, o fato é que a região experimentou diversos modelos de federalismo e ainda que alguns fossem de Estado unitário, flertaram com alguma forma de federalismo. O arranjo federalista institucionalizado e consolidado pelo tempo, já absorvido socialmente, se encontra hoje apenas em poucas nações da região latino-americana. O Brasil é uma delas, ao menos no que diz respeito às formalidades teóricas. A Argentina e o México são outros bons exemplos de países da América Latina que adotaram o federalismo e o consolidaram.

A estrutura central do Estado Unitário oferece diretrizes detalhadas sobre a divisão do poder nas esferas federal e regional, destacando a separação de funções e responsabilidades. Este modelo de Estado é frequentemente considerado o mais simplificado e, possivelmente, o

mais adotado, com as figuras de poder claramente definidas e exercendo influência em todos os aspectos da vida nacional. O centro do poder é concentrado e localizado, expandindo-se para as demais áreas sob sua autoridade. A separação de poderes existe teoricamente, mas o poder é, em última instância, centralizado, com uma única unidade que engloba os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse modelo de centralização de poder no território é caracterizado pela pouca autonomia das regiões, impedindo-as de desafiar ou contrapor o governo central.

De acordo com Mendes (2015, p. 46), "Doutrinariamente, o Estado Unitário é classificado em três tipos principais: a) Estado unitário puro; b) Estado unitário descentralizado administrativamente; c) Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente". O modelo unitário visa a construção de uma identidade política única e uniforme para diferentes regiões, sem considerar as especificidades locais, impondo padrões centralizados. Para muitos, essa concentração excessiva de poder levou à criação de alternativas, ainda que mantendo um forte grau de centralização. Assim, é possível que o Estado Unitário favoreça divisões internas para fins administrativos, buscando uma gestão mais harmônica e igualitária (Mendes, 2015).

No Brasil, o modelo de federalismo, conforme alterado pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), buscou uma descentralização, conferindo autonomia política, administrativa e financeira aos governos estaduais, municipais e à União. A mudança do sistema foi marcada pela introdução de novas responsabilidades fiscais e pela implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), com ênfase na descentralização da gestão da saúde para os governos locais. Segundo Nazareth, Gurgel e Vieira (2019, p. 1), "O propósito central do federalismo é prover uma estrutura estável de descentralização política. No Brasil, ao contrário disso, houve recorrentemente períodos de descentralização e centralização fiscal, com impactos significativos na performance econômica".

A implementação do SUS é um exemplo de política descentralizada que, ao mesmo tempo, enfrentou desafios relacionados à coordenação e ao financiamento da saúde em diferentes níveis de governo (Feliciano, 2019).

Moreira (2021, p. 93) afirma que a constituição brasileira de 1988, ao permitir emendas constitucionais, se aproxima de um "federalismo de política conjunta", ao contrário do modelo norte-americano, onde mudanças constitucionais requerem aprovação de referendos ou decisões de mais de um nível de governo. Apesar da aparente flexibilidade, a facilidade de

mudanças legislativas pelo Poder Legislativo federal pode, muitas vezes, prejudicar os interesses dos Estados e Municípios.

Além disso, com o advento de políticas fiscais neoliberais e ajustes macroeconômicos, o SUS, inicialmente um símbolo de democratização e universalização da saúde, passou a ser impactado por questões fiscais que limitaram sua expansão e eficácia, à medida que as políticas de austeridade foram implementadas (Tobar, 1991). A relação entre federalismo e descentralização no Brasil e em outros países latino-americanos também foi moldada pelas recomendações de organizações multilaterais, que sugeriram mudanças nos modelos de governança para promover a eficiência e a redução do papel do Estado (Affonso, 2000).

O conceito de federalismo fiscal, por sua vez, trata da alocação de receitas e despesas públicas entre os diferentes níveis de governo e da responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios na prestação de serviços públicos. Segundo Mendes (2015), o federalismo fiscal "define qual entidade é responsável pela arrecadação de cada tributo e quais devem ser os responsáveis pelos serviços públicos", destacando a necessidade de eficiência na arrecadação e na prestação de serviços. Esse conceito evoluiu a partir das teorias econômicas do pós-guerra, que buscaram racionalizar a participação do Estado na economia, com base na ideia de que o governo deveria corrigir as falhas do mercado.

O debate sobre o papel do Estado e a descentralização das finanças públicas foi enriquecido por economistas como Samuelson, Tiebout e Oates. Samuelson (1954) defendia a centralização para maximizar a eficiência dos gastos públicos por meio de economias de escala. Tiebout (1956), por sua vez, sugeriu a descentralização para promover a concorrência entre os governos locais, permitindo que os cidadãos escolhessem as melhores opções de governo através de suas preferências. Oates (1972) propôs uma abordagem intermediária, onde certas políticas macroeconômicas e serviços de segurança nacional deveriam ser centralizados, enquanto políticas locais, como infraestrutura, poderiam ser descentralizadas.

O modelo de federalismo fiscal, conforme delineado por esses autores, deve buscar a maximização dos benefícios para a nação, ao mesmo tempo em que assegura a eficiência na prestação de serviços públicos e na arrecadação de impostos. Oates (1972) afirma que "o nível de governo mais próximo da área geográfica beneficiada deve fornecer o bem público", defendendo a descentralização para melhorar a eficiência na gestão local.

A teoria do federalismo competitivo, por sua vez, defende a competição entre diferentes níveis de governo como forma de promover a eficiência econômica, contrastando com o modelo cooperativo que busca a colaboração entre os entes federativos (Affonso, 2000). Esse modelo foi influenciado pela teoria das escolhas públicas, que se alinha com as políticas neoliberais e que, através de organismos multilaterais, foi difundido em países da periferia (Bresser, 1991). O Consenso de Washington, promovido por essas ideias, favoreceu um federalismo competitivo, que valoriza a competitividade e a eficiência sobre a colaboração entre os entes federativos.

2 O Papel do STF na Interpretação das Normas Constitucionais e no Federalismo Brasileiro

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem um papel fundamental na interpretação das normas constitucionais e na manutenção do equilíbrio do federalismo no Brasil. Como instância máxima do Judiciário, sua responsabilidade é garantir que as legislações e atos normativos estejam em conformidade com a Constituição, assegurando que as competências atribuídas a cada ente federativo sejam respeitadas. Essa função de interpretação constitucional é vital para preservar a unidade e a coesão do sistema jurídico brasileiro, onde o federalismo exige que a autonomia dos estados seja equilibrada com a centralização do poder na União. A atuação do STF, portanto, é essencial para garantir que as relações entre a União, os estados e os municípios não levem ao enfraquecimento do pacto federativo (Sarmento, 2020).

O controle de constitucionalidade, praticado pelo STF, é a principal ferramenta para garantir a supremacia da Constituição. Ao realizar esse controle, o Tribunal assegura que as normas infraconstitucionais não contrariem os preceitos fundamentais da Carta Magna. O STF tem, frequentemente, sido chamado a esclarecer e estabelecer os limites da autonomia dos estados, especialmente quando seus atos normativos entram em conflito com a legislação federal. Nesse contexto, a jurisprudência do STF tem buscado harmonizar as normas constitucionais com as práticas locais, promovendo a simetria entre as constituições estaduais e a Constituição Federal, sem que isso prejudique a autonomia das unidades federativas (Almeida, 2019).

No cenário do federalismo brasileiro, o STF tem um papel crucial na resolução de disputas entre os entes federativos. A corte frequentemente se vê envolvida em casos que envolvem o confronto entre a União e os estados, principalmente quando se trata de questões de competência compartilhada ou exclusiva. A atuação do Tribunal visa manter o equilíbrio entre a centralização do poder na União e a autonomia dos estados, garantindo que os entes federados possam exercer suas competências sem prejudicar a harmonia do Estado. O STF tem se empenhado, em suas decisões, na construção de um federalismo cooperativo, onde a colaboração entre os diferentes níveis de governo é essencial para a efetividade da gestão pública (Ferreira, 2018).

Contudo, o STF também enfrenta críticas relacionadas ao seu ativismo judicial, especialmente quando se considera que a corte tem se envolvido em questões que são, em tese, de competência legislativa. A acusação de que o Tribunal tem extrapolado suas funções interpretativas é um ponto de debate constante no Brasil. Para garantir que o federalismo brasileiro funcione de maneira eficaz, é necessário que o STF mantenha um papel de restrição, atuando apenas no sentido de garantir a conformidade constitucional, sem se substituir ao Legislativo. Dessa forma, a atuação do STF deve ser pautada pelo respeito à separação dos poderes, de modo a não fragilizar a confiança no sistema jurídico do país (Souza, 2021).

Em 15 de abril de 2020, o STF confirmou parcialmente a medida cautelar do ministro Marco Aurélio, elucidando o artigo 198, inciso I, da Constituição Federal de 1988. A decisão preservou as disposições relacionadas e estabeleceu que o Presidente da República poderia, por meio de decreto, garantir a continuidade de serviços e atividades essenciais à saúde pública, afastando a ilegalidade apontada pelos autores da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). No voto do ministro Gilmar Mendes, foi ressaltado que, por um lado, existe uma legislação federal que determina que as restrições relacionadas à pandemia devem ser impostas exclusivamente por leis específicas, com coordenação prévia do órgão regulador, destacando a necessidade de uniformidade nas medidas (Rosilho; Jordão, 2024).

Conforme Tavares (2020), embora essas medidas sejam essenciais para enfrentar a crise, é fundamental considerar a vastidão territorial do Brasil e as especificidades regionais, que muitas vezes não são compreendidas em âmbito nacional, demandando soluções ajustadas às realidades locais. Além disso, as questões envolvidas na ADI são de difícil resolução, pois tocam em aspectos complexos das normas constitucionais.

Embora a competência sobre transportes seja da União, essa área continua sendo um meio de atender aos interesses comuns dos entes federativos, especialmente no enfrentamento dos efeitos da crise sanitária e da saúde pública durante a pandemia. Assim, trata-se de uma questão de interesse não apenas da União, mas de toda a Federação (Janete, 2021).

A relação entre Estado unitário e federalismo envolve um complexo equilíbrio entre descentralização e centralização do poder. O federalismo, ao contrário do modelo unitário, busca distribuir as competências entre a União e as unidades federativas, permitindo que estados e municípios exerçam autonomia, mas sempre dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. Esse modelo visa garantir tanto a diversidade local quanto a coesão nacional. No Brasil, o federalismo é regulamentado pela Constituição de 1988, que assegura aos estados a autonomia para legislar, mas também impõe restrições para evitar que essa autonomia prejudique a unidade do país. Como afirma Martins (2020), o federalismo brasileiro é caracterizado por uma autonomia compartilhada, onde a independência de um ente federativo não deve comprometer a integridade da federação.

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) é essencial na mediação das tensões entre os entes federativos. O STF tem a responsabilidade de interpretar a Constituição, garantindo que os atos normativos estaduais não infrinjam a lei federal. A Corte, ao decidir sobre disputas entre a União e os estados, assegura que o federalismo brasileiro funcione de maneira harmônica, respeitando a autonomia dos estados sem prejudicar a unidade nacional. Segundo Araújo (2019), a função do STF nesse contexto é garantir que o pacto federativo seja respeitado, aplicando uma interpretação que leve em consideração tanto a autonomia local quanto a necessidade de centralização em questões de interesse comum.

As tensões entre os princípios do federalismo e o Estado unitário são evidentes especialmente em situações onde a centralização é vista como necessária para garantir o funcionamento do Estado, como em momentos de crise ou necessidade de coordenação de políticas públicas nacionais. No entanto, a centralização excessiva pode comprometer a capacidade dos estados de responder a demandas locais de forma eficaz. Ribeiro (2017) destaca que o verdadeiro desafio do federalismo brasileiro está em encontrar um ponto de equilíbrio, onde a União possa coordenar políticas públicas nacionais, sem sufocar a autonomia dos estados, permitindo a diversidade regional, essencial para a democracia e o desenvolvimento local.

No Brasil, de acordo com os critérios atuais de renda per capita, não se observa uma desigualdade significativa entre municípios pequenos e grandes, ao contrário do que foi sugerido, por exemplo, no Documento de Discussão nº 2.530 do Ipea (1990), uma das fontes utilizadas pelos autores da PEC 45 para justificar a distribuição da receita do ISS para os municípios menores por meio de um mecanismo de taxa referencial única para todos os municípios do IBS (Joaquim, 2024).

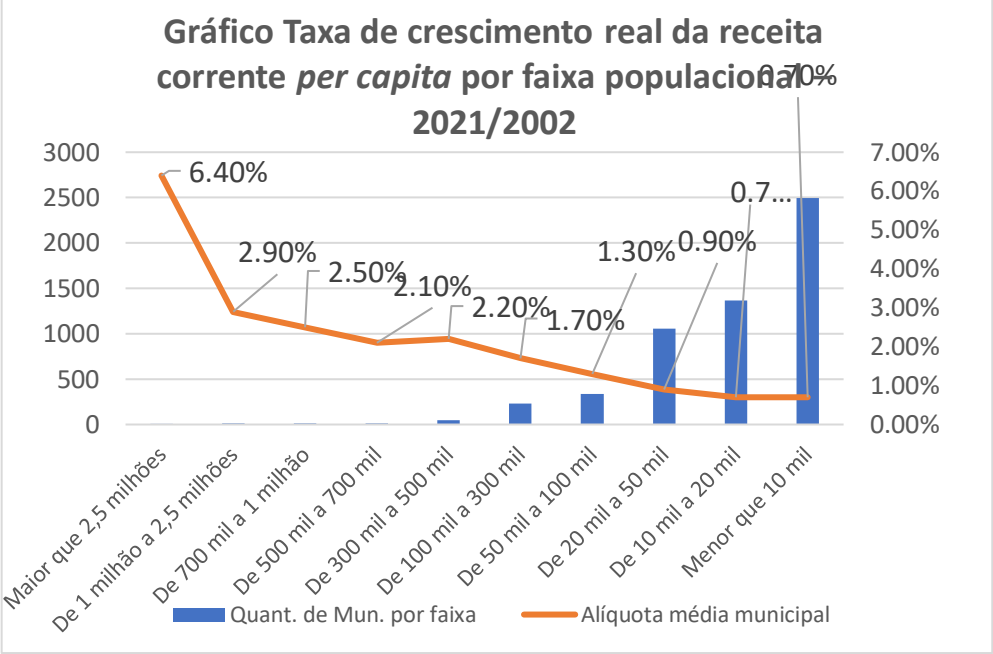
De fato, em 2021, a renda per capita dos municípios com até 20 mil habitantes era superior (R$ 4.293,07) à renda per capita dos municípios com maior população. Além disso, observou-se uma tendência de crescimento mais forte entre os municípios com até 100 mil habitantes, conforme as Tabelas 2 e 4 (Multicidades, 2022).

Tabela 1- Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002

Habitantes	Receita corrente *per capita* – 2021 em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2021	Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002
Até 20 mil	4.293,07	133,8%
De 20 mil a 50 mil	3.637,76	137,3%
De 50 mil a 100 mil	3.665,26	145,8%
De 100 mil a 200 mil	3.802,44	114,9%
De 200 mil a 500 mil	3.852,71	101,9%
Acima de 500 mil	4.129,79	84,1%
Total dos Municípios	**3.942,22**	**110,0%**
Fonte: **Macedo (2023)**		

Fonte: (Autor, 2024)

Figura 05- Taxa de crescimento real da receita corrente *per capita* por faixa populacional – 2021/2002



Fonte: Macedo (2023)

No Brasil, de acordo com os critérios atuais de renda per capita, não se observa uma desigualdade significativa entre municípios pequenos e grandes, ao contrário do que foi sugerido, por exemplo, no Documento de Discussão nº 2.530 do Ipea (1990), uma das fontes utilizadas pelos autores da PEC 45 para justificar a distribuição da receita do ISS para os municípios menores por meio de um mecanismo de taxa referencial única para todos os municípios do IBS (Joaquim, 2024).

Para agravar ainda mais as desigualdades de gastos, nos últimos 22 anos, o Brasil testemunhou uma migração populacional significativa de cidades pequenas para cidades médias e grandes. Entre 2000 e 2022, os municípios com até 20 mil habitantes apresentaram uma taxa de crescimento populacional negativa, especialmente entre as cidades com populações entre 5 mil e 10 mil habitantes, que sofreram uma diminuição de 11,1% nesse período (Silva, 2023).

Por outro lado, as cidades médias e grandes experimentaram um crescimento populacional substancial, particularmente aquelas com populações entre 200.000 e 500.000 habitantes, que registraram um aumento de 47,8% na população entre 2000 e 2022. Esse movimento demográfico, naturalmente, resulta em um aumento nas despesas correntes (Aequus, 2023).

A proposta da PEC 45 agrava ainda mais essa situação, prejudicando as cidades médias e grandes, que enfrentam maior demanda por serviços básicos municipais, ao facilitar a transferência de recursos para cidades que já possuem maior renda corrente per capita e menores despesas correntes per capita. Esse efeito ocorre de duas formas: (i) pela mudança na tributação do local de origem para o local de destino; e (ii) pela adoção de uma taxa referencial única do IBS a nível municipal para todos os municípios, independentemente do seu porte (Escossia, 2023).

Em relação à segunda forma, caso a taxa referencial municipal do IBS incida sobre a operação de bens e serviços, retornando a receita municipal do ISS aos municípios, a aplicação de uma taxa referencial urbana única do IBS foi uma decisão deliberada para transferir as receitas do IBS dos municípios médios e grandes para os pequenos, que agora possuem uma renda per capita mais alta (Silva, 2023).

Além de impor um ônus político sobre os prefeitos e vereadores de cidades médias e grandes, que precisarão aumentar suas taxas municipais do IBS para manter os orçamentos e continuar prestando serviços públicos locais, a adoção de uma taxa de referência única para todos os municípios contribui para o aumento da carga fiscal global. De fato, as cidades pequenas, que ainda não arrecadaram ISS equivalente à alíquota do IBS, não reduzirão suas taxas, enquanto as cidades maiores terão que aumentar suas alíquotas para manter seus orçamentos (Dias, 2024).

Além desse aumento na pressão tributária global, outra forma de elevação de carga fiscal já estava em curso antes mesmo da ratificação da PEC 45. No nível estadual, ao menos 17 estados aumentaram sua participação no cálculo da mediana do ICMS para 2024-2028, com o objetivo de ampliar a participação na receita (Brunetto, 2023). Esse movimento dos estados certamente será acompanhado pela Câmara dos Deputados, especialmente no que diz respeito à arrecadação do ISS.

2.1 Controle judicial da constitucionalidade

O controle judicial da conformidade constitucional é uma das bases fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como uma ferramenta crucial para a proteção da

Constituição e a salvaguarda dos direitos fundamentais. No Brasil, é o Supremo Tribunal Federal (STF) o principal responsável por implementar esse controle, que pode ser exercido de duas formas: difusa e concentrada, dependendo do tipo de ação judicial proposta. O controle difuso ocorre quando qualquer instância do Judiciário, ao julgar um caso específico, pode declarar que uma norma é inconstitucional. Em contrapartida, o controle concentrado é realizado exclusivamente pelo STF, por meio de ações como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) (Mendes, 2017). Essas modalidades buscam assegurar que as normas infraconstitucionais respeitem os princípios e diretrizes da Constituição.

A principal função do controle judicial de constitucionalidade é garantir que as leis e atos normativos estejam em harmonia com os fundamentos constitucionais. Dessa forma, o STF exerce um papel essencial na interpretação e aplicação das normas constitucionais, assegurando sua supremacia em relação às demais leis. Como afirma Canotilho (2012), o controle de constitucionalidade é uma ferramenta para manter a integridade do ordenamento jurídico, prevenindo que normas infraconstitucionais prevaleçam sobre a Constituição. O STF, ao declarar uma norma inconstitucional, realiza uma função de correção, restaurando a conformidade do sistema jurídico com os valores e princípios constitucionais.

O controle da constitucionalidade no Brasil também se insere em um contexto de relações tensas entre os poderes. O STF frequentemente se depara com casos que envolvem o Executivo, o Legislativo e até o próprio Judiciário, criando um cenário onde a interpretação da Constituição pode resultar em decisões controversas e complexas. Nesse contexto, a atuação do STF se torna ainda mais significativa, pois cabe ao Tribunal manter a coesão do sistema jurídico e assegurar a integridade do pacto constitucional. Segundo Barroso (2018), o controle da constitucionalidade é um instrumento que fortalece a estabilidade do Estado Democrático de Direito, ao evitar que atos do Legislativo ou Executivo contrariem a ordem constitucional, equilibrando os interesses de todos os poderes e da sociedade.

Entretanto, o controle judicial da constitucionalidade também gera críticas, especialmente no que diz respeito ao chamado ativismo judicial. Alguns teóricos argumentam que o STF, ao exercer essa função, pode ultrapassar seus limites e interferir nas prerrogativas do Legislativo, criando normas ao invés de interpretá-las. Pimentel (2019) aponta que, para garantir a legitimidade do controle de constitucionalidade, é fundamental que o STF atue de

forma comedida, respeitando a separação dos poderes, focando apenas na interpretação da Constituição e limitando-se a declarar a inconstitucionalidade das normas quando estritamente necessário, sem invadir a função legislativa.

A escolha do modelo de controle constitucional tem um impacto significativo na organização do Estado brasileiro, como demonstrado pela ausência de uma hierarquia rígida entre os entes federativos, incluindo os municípios, o Distrito Federal e os estados, antes da formação da Confederação. Cada um desses entes possui competências legislativas e administrativas dentro de suas atribuições. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), considerada a mais democrática da história do país, confere uma grande importância ao federalismo, consagrando-o no artigo 60, § 4º, I, que estabelece a cláusula imutável do Estado Federal, ou seja, não passível de alteração pelo poder constituinte derivado. Qualquer modificação ou supressão dessa cláusula só seria possível por meio de uma nova constituição (Abreu, 2023).

Esse dispositivo evidencia a importância crucial de se evitar a secessão dos entes federativos, e, por isso, permite identificar algumas características fundamentais do Estado federal, como a autonomia dos estados-membros e a gestão de suas próprias receitas (Almeida, 2013). Para Sales (2020), o controle de constitucionalidade é um mecanismo vital para garantir a supremacia da Constituição, realizando um julgamento sobre a compatibilidade vertical entre as normas infraconstitucionais e os preceitos constitucionais. Assim, quando uma norma ou ato é considerado incompatível com a Constituição Federal, ele é excluído do ordenamento jurídico e perde seus efeitos. O controle constitucional no Brasil é caracterizado como um sistema híbrido, que combina um modelo descentralizado e um centralizado.

Segado (2005) descreve os modelos de controle da constitucionalidade, destacando que o controle abstrato de normas é exercido tanto pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), considerada a mais relevante no sistema de controle de constitucionalidade, quanto pela Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) (Mendes; Branco, 2019, p. 1272). Cappelletti e Garth (1988) defendem a integração desses modelos, argumentando que o controle judicial do direito representa a fusão de antigas dicotomias, criando um único paradigma no processo de unificação. Para Fulgêncio (2022), a Constituição de 1988 foi inovadora ao fortalecer o controle de constitucionalidade, conferindo maior protagonismo ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ampliando a legitimidade dos partidos e entidades para questionar a constitucionalidade das normas. Isso também incluiu a criação de instrumentos processuais como mandados de

segurança e habeas corpus, visando garantir os direitos individuais. Além disso, a CRFB/88 ampliou o acesso ao STF, permitindo que o tribunal realizasse o controle abstrato das normas, facilitando o encaminhamento de questões constitucionais relevantes para sua análise, uma medida reforçada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 3 de 1993.

A CRFB/88 também ampliou o protagonismo do STF, permitindo maior acesso a instrumentos processuais que visam garantir os direitos individuais e facilitando a análise de questões constitucionais relevantes, especialmente após a Emenda Constitucional nº 3 de 1993 (Fulgêncio, 2022). Dessa forma, o controle de constitucionalidade se revela um mecanismo vital para a supremacia da Constituição e a manutenção da ordem jurídica no Brasil.

2.2 Decretos Estaduais e Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), teve grande importância ao abordar a validade de decretos estaduais que regulavam normas federais. O julgamento envolveu a análise de decretos estaduais que estavam em desacordo com a Constituição Federal, principalmente no que se refere à divisão de competências legislativas entre os entes federativos. O STF reafirmou a necessidade de que atos normativos estaduais respeitem os limites da Constituição Federal, evitando que os estados invadam competências exclusivas da União. A decisão ressaltou a supremacia da Constituição e a responsabilidade do STF de assegurar que as normas estaduais não contrariem a ordem constitucional, garantindo a manutenção da estrutura federativa do país (Mendes, 2017).

A ADI 6341 também destacou o papel do controle judicial sobre normas infraconstitucionais, especialmente dentro do contexto do federalismo no Brasil. O STF, ao decidir a ação, reiterou que os decretos estaduais não podem criar regulamentações que contrariem as disposições federais. A decisão reforçou a ideia de que o federalismo brasileiro não deve ser interpretado como uma permissão para que os estados se comportem de maneira independente da União. Segundo Canotilho (2012), a relação entre os entes federativos deve ser fundamentada na colaboração e respeito mútuo, e não na criação de normas que contradigam os princípios constitucionais, como o STF reafirmou ao declarar inconstitucionais os decretos impugnados.

No contexto atual, especialmente em situações que exigem respostas rápidas e eficazes, fica evidente que o modelo existente não é capaz de resolver todos os novos desafios impostos pela crise da COVID-19, o que exige que o Estado tome decisões que viabilizem um diálogo institucional. Considerando a falta de consenso entre os membros de uma federação de dimensões continentais, como o Brasil, a necessidade de um órgão centralizado para o controle constitucional se torna crucial. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) assume a responsabilidade de implementar as limitações jurisdicionais e constitucionais. Para lidar com a crise, foram criados decretos e leis (Carvalhaes, 2024).

Uma análise cronológica simples mostra que o primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020. À medida que o número de infectados aumentava, a União não adotou medidas imediatas. Diante da ausência de uma ação executiva federal, os estados começaram a editar suas próprias leis para implementar o isolamento social. Entretanto, o Decreto Legislativo nº 395/2009, que modifica e ratifica o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), só entrou em vigor após a ratificação presidencial durante a pandemia, em janeiro de 2020, com orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020).

A resposta do Executivo federal foi lenta, o que levou os governadores a editar decretos para restringir o contato social e adotar medidas de acordo com as diretrizes da OMS, respeitando os direitos e poderes individuais, conforme a Constituição. A reação da União às ações dos estados foi imediata, alegando que a autoridade para tais medidas pertencia à esfera federal, e não aos estados. Já os estados justificaram suas ações com base na emergência sanitária, considerando a gravidade da crise, que tinha repercussões globais, e não apenas locais (SILVA, 2022).

Conforme Vinci (2024), a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, autorizando os entes federativos a estabelecerem restrições temporárias ao transporte interestadual e intermunicipal, com base nas recomendações da ANVISA. No entanto, surgiram incoerências entre os decretos estaduais e a alteração da legislação federal, o que levou à apresentação de uma petição de inconstitucionalidade ao STF, com a ADI 6341 sendo movida pelo PDT.

A ADI 6341 questionou a constitucionalidade da MP nº 926, alegando violação dos princípios constitucionais relativos à distribuição de competências, especialmente no que tange ao transporte. O PDT argumentou que não havia uma legislação adicional que regulasse

questões comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e que seria inadequado resolver tais questões por meio de uma medida provisória (Nicochelli; Medina, 2024).

Por outro lado, a Rede de Sustentabilidade também impugnou a MP 927/2020, que restringia a gestão do transporte interestadual e intermunicipal, argumentando que a União, ao adotar essas medidas, retirava a autonomia das demais unidades federativas. O STF, por meio do Ministro Marco Aurélio, rejeitou parcialmente o pedido de medida cautelar da ADI 6341, justificando que as medidas provisórias visavam mitigar a crise nacional e eram compatíveis com a Constituição, dada a urgência e a abrangência da crise de saúde pública, que é uma competência compartilhada entre os entes federativos (Art. 23, II, CRFB/88) (Novaki;Knopik, 2023).

Com isso, o Ministro afastou a alegação de violação constitucional, considerando que, em uma situação de emergência, era legítimo que o Presidente da República editasse medidas provisórias para enfrentar a crise, sem impedir que os estados e municípios tomassem suas próprias medidas. A cautelar foi rejeitada, embora a questão tenha sido levada ao plenário do STF para uma análise mais profunda. De acordo com a AGU, a definição das atividades essenciais é uma prerrogativa do governo federal, não cabendo aos estados ou municípios desrespeitar ou descumprir as diretrizes estabelecidas pela norma federal na aplicação de medidas regionais e locais (Terra, 2023).

Dessa forma, a ADI 6341 não apenas abordou questões de constitucionalidade, mas também revelou as complexidades e desafios do federalismo brasileiro em tempos de crise, portanto, não apenas abordou questões de constitucionalidade, mas também evidenciou os desafios do federalismo brasileiro em tempos de emergência, destacando a importância do diálogo institucional e da colaboração entre os diferentes níveis de governo para enfrentar situações emergênciais.

Assim, a ADI 6341 tornou-se um marco não apenas na jurisprudência, mas também na evolução do federalismo brasileiro, apontando caminhos para uma governança mais harmoniosa e eficaz entre os entes federados, oferecendo assim lições valiosas para o fortalecimento das instituições e a construção de um sistema mais resiliente e colaborativo.

3 O Impacto da Descentralização Fiscal na Eficiência Pública: Desafios e Perspectivas.

Em diversos países, a descentralização é frequentemente vista como uma estratégia para aprimorar a eficiência do setor público e aumentar a responsabilidade dos gestores. No entanto, eventos recentes têm revelado diversos problemas decorrentes da transferência de poder para os governos locais, como abusos de autoridade que podem resultar em corrupção (Vieira, 2023). Estudos sobre o Federalismo Fiscal de Segunda Geração sugerem que os incentivos presentes nas estruturas fiscais do governo podem gerar uma variedade de resultados, muitas vezes prejudiciais ao interesse público.

De acordo com Vieira (2023):

> No que concerne à descentralização, por se tratar de análises entre países, grande parte dessa literatura utiliza os dados agregadas para a descentralização fiscal, produzidos e disponibilizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O problema é que tais medidas não consideram a extensão em que as funções governamentais são desempenhadas pelos entes subnacionais (descentralização da despesa), não diferenciam a composição das receitas e a real autonomia financeira proporcionada, e tampouco consideram a estrutura de vinculações existentes, o que só é possível quando se considera as características contextuais de cada país. Diferenciar os efeitos da descentralização fiscal dos lados das despesas e receitas sugere uma decisão política mais assertiva sobre o grau de autonomia que os governos locais praticam em relação às competências tributárias e aos encargos que lhes foram atribuídos.

A partir dessa visão, a Nova Economia Institucional (NEI) e a Teoria da Escolha Pública (TEP) têm contribuído para o fortalecimento dessa abordagem teórica. De acordo com Vieira (2022), a TEP sustenta que as configurações fiscais incentivam os gestores públicos a tomarem decisões motivadas por interesses pessoais. Por isso, é fundamental estabelecer um sistema fiscal que incorpore limitações que possam conter a atuação dos políticos e reduzir sua capacidade de agir em benefício próprio.

Segundo Vieira (2023)

> A despeito da relação corrupção e descentralização fiscal já ter sido discutida, se diferencia dos demais por adotar uma abordagem conjunta das proxies diversas para a descentralização fiscal, cujos efeitos na corrupção são verificados isoladamente, diferente de outros estudos que

> consideraram dados agregados para a medida da descentralização fiscal. Ademais, a interação entre a descentralização e corrupção foi analisada sob diferentes condições, isto é, considerou-se as características e composição da estrutura de decisão governamental como fatores que condicionam os efeitos da descentralização fiscal. Também, esta pesquisa avança ao discutir os incentivos presentes na estrutura de financiamento das despesas municipais, para as quais importa o grau de autonomia exercido pelos governos municipais, que pode ser maior ou menor a depender das características estruturais e institucionais que determinam a sua base tributária, e, por conseguinte influenciam na capacidade de captar recursos por meio da arrecadação.

Parte-se da ideia de que essa relação, seja ela favorável ou desfavorável, é moldada pelos incentivos presentes na configuração fiscal do governo e na estrutura de governança no processo de decisão dos gestores, sendo que essas condições podem variar conforme as disparidades socioeconômicas observadas no Brasil.

A descentralização política oferece aos governos subnacionais a capacidade de tomar decisões de forma mais autônoma. Essa prática traz diversos benefícios, incluindo a promoção da autonomia local, a implementação de modelos de democracia participativa, a otimização da distribuição de serviços públicos, o aumento da liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, além de contribuir para a redução das desigualdades regionais. Além disso, o conceito de descentralização também é utilizado para descrever a transferência de responsabilidades do governo central para o setor privado, como nos casos de privatização ou concessão de serviços públicos, e também para comunidades ou organizações não governamentais (Vieira, 2023).

De acordo com Vieira (2023) "os estados-membros da federação devem ter capacidade política independente, o que implica que eles têm o poder de escolher seus próprios representantes". Em termos gerais, a estrutura de poder dessas entidades segue o modelo federal, o que assegura a simetria constitucional entre elas. Embora o modelo seja similar, as entidades federativas possuem autonomia, algo que as distingue da União, o ente federal que detém o poder político mais forte e soberano (Vieira, 2023).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) enfatiza a importância de um sistema tributário democrático, mas, após mais de trinta anos de implementação, o processo de democratização da tributação ainda enfrenta obstáculos significativos (Brasil, 1988). Embora o projeto constituinte tenha sido elaborado com o intuito

de democratizar o processo decisório, diversos problemas estruturais persistem, dificultando a plena implementação desse ideal.

A abertura ao debate republicano sobre o direito tributário, expressa no caput e no parágrafo único do artigo 1º da CRFB/88 (Brasil, 1988), é apenas uma das razões que sustentam a necessidade de aprofundamento da discussão sobre o tema. A centralidade do debate, no entanto, também é influenciada pelos papéis dos poderes Legislativo e Executivo, pelos princípios que regem o sistema tributário nacional e pelas limitações constitucionais ao poder (Moreira, 2021).

Apesar disso, as instituições têm se mostrado resistentes à ideia de uma tributação mais democrática, e é possível perceber que a tributação se tornou, mais do que nunca, um tema de decisões tomadas em um governo que se apresenta como técnico. A formalidade da legalidade, sob o ponto de vista da aprovação das leis, é cumprida, mas o debate parlamentar ainda é raso e a participação popular nas questões tributárias continua sendo mínima. Como resultado, a ideia de que a legalidade deve proteger os cidadãos da imposição tributária desapareceu, sendo substituída pela noção de uma legalidade que visa garantir a democratização do processo de criação de normas tributárias, por meio da participação de um órgão que, pela sua estrutura e funcionamento, proteja efetivamente os direitos civis (Moreira, 2021).

A expansão das atividades do Estado no século XXI, a complexificação das demandas políticas e sociais, e a lentidão do processo legislativo têm impactado profundamente o campo tributário. O espectro de atuação normativa do Poder Executivo se ampliou, tornando-se responsável por grande parte da formulação e execução das regras tributárias, ainda que formalmente dependente do Parlamento. Essa tecnoburocracia tem contribuído para um cenário no qual a criação das leis tributárias é, em grande medida, fruto de decisões tomadas sem a participação significativa da população. Em um contexto como esse, é possível questionar a legitimação democrática do Direito Tributário no Brasil, à luz dos requisitos impostos pela CRFB/88 (Brasil, 1988).

A democracia tributária é uma transgressão relevante da lógica fundamental do sistema tributário. A ausência de participação do Legislativo na reformulação do sistema tributário brasileiro tem causado distorções sérias na separação dos poderes, comprometendo a legitimidade da tributação (Moreira, 2021).

O controle exercido pela classe técnica sobre as decisões tributárias entra em conflito com os princípios constitucionais da democracia, limitando a efetiva participação dos detentores do poder político e restringindo a interferência social no processo decisório. A desparlamentarização do poder de decisão tributária implica não apenas a despolitização da relação entre contribuinte e fisco, mas também a exclusão da sociedade civil do debate tributário. Nesse contexto, os cidadãos ficam reféns de um sistema no qual as proposições tributárias são moldadas por um caráter técnico, sem que haja uma mediação efetiva da vontade popular (Moreira, 2021).

O domínio do Poder Executivo sobre a legislação tributária tem distorcido a estrutura constitucional, comprometendo princípios essenciais como a legalidade, a separação de poderes e a publicidade das leis criadas. Para que o sistema tributário seja verdadeiramente democrático, é imprescindível que ele forneça condições para que os contribuintes compreendam minimamente as regras em vigor e possam, de forma direta ou indireta, influenciar as decisões sobre as necessidades sociais, políticas e financeiras mais relevantes. A implementação de um sistema tributário verdadeiramente público, transparente e participativo é um desafio, mas é fundamental para garantir a legitimidade do sistema tributário brasileiro, conforme preconizado pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

A crítica à desparlamentarização da democracia tributária também se baseia na ideia de um Estado Democrático de Direito, que deve servir como fundamento para a análise do sistema tributário no Brasil. O princípio da publicidade, que garante a transparência das leis, também deve ser revisado para assegurar que o sistema tributário seja acessível e compreensível para toda a sociedade. A soberania, a cidadania, a dignidade humana e os valores democráticos são os pilares da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. A compreensão e a aplicação desses postulados são fundamentais para a construção de uma sociedade política justa e equitativa, com um sistema tributário que seja verdadeiramente democrático e que respeite os direitos de todos os cidadãos (Brasil, 1988).

Em um Estado Democrático de Direito, é fundamental que o povo, por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, exerça efetivamente o poder de decidir sobre as questões tributárias, de modo a garantir que o sistema tributário reflita as necessidades e os interesses da sociedade. Este entendimento é crucial para a implementação do projeto de sociedade política delineado pela Constituição de 1988, particularmente no que se refere à democratização do sistema tributário e à promoção de finanças públicas mais justas e transparentes (Brasil, 1988).

A descentralização fiscal e tributária constitui uma questão central no federalismo brasileiro. O STF tem reafirmado a importância de assegurar aos estados e municípios a competência para arrecadar impostos e administrar seus recursos, evitando uma intervenção excessiva ou a centralização por parte da União. Esse tema envolve a distribuição das receitas tributárias, com ênfase na reforma do sistema tributário para promover o equilíbrio fiscal e prevenir a concentração de recursos no governo federal. RE 601.314/SP (2010): O STF se debruçou sobre a divisão das receitas do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) entre os estados e a União, concluindo que o controle da arrecadação pela União não deve prejudicar a autonomia financeira dos estados (Brasil, 2023).

3.1 Desafios e Possibilidades da Revisão do Pacto Federativo: A PEC 188/2019 e Seus Impactos.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188/2019, popularmente conhecida como a PEC do Pacto Federativo, foi desenvolvida pela equipe econômica do governo e pelo Congresso Nacional com o objetivo de redistribuir recursos da União para estados e municípios, destinando aproximadamente R$ 400 bilhões ao longo dos próximos 15 anos, além de royalties e interesses relacionados ao setor petrolífero (Brasil, 2019). O principal objetivo dessa proposta é aumentar a autonomia dos municípios, ao mesmo tempo em que exige maior responsabilidade dos gestores locais. A PEC introduz um novo modelo tributário para a Federação Brasileira, buscando descentralizar a alocação e a destinação de recursos, com ênfase em áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, visando a melhorar a governança financeira nos níveis federal, estadual e municipal.

A PEC 188/2019 surgiu no contexto político de 2019 e foi apresentada no Senado em 5 de novembro do mesmo ano. Ela é parte de um esforço mais amplo para promover ajustes nas finanças públicas e melhorar a gestão fiscal, especialmente em relação aos municípios menores (Galdino, 2019). Um dos principais elementos dessa proposta é a inclusão do artigo 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que propõe a incorporação de municípios com até 5.000 habitantes que não demonstrem a sustentabilidade fiscal mínima exigida, ou seja, que a arrecadação de impostos municipais represente pelo menos 10% da

receita total municipal (Brasil, 2019). O objetivo é forçar a reorganização e a possível fusão de municípios considerados "insustentáveis".

Entretanto, a metodologia proposta para medir a sustentabilidade financeira dos municípios tem sido alvo de críticas e questionamentos por diversos setores da sociedade, incluindo especialistas e meios de comunicação. A principal preocupação é se o critério de arrecadação de impostos municipais como indicador da sustentabilidade financeira é suficiente ou justo para classificar um município como "insustentável". Oliveira (2022) destaca que essa metodologia, ao aplicar o critério de 10% de arrecadação sobre a receita total, pode resultar em uma classificação de insustentabilidade para a grande maioria dos pequenos municípios, muitos dos quais têm dificuldades estruturais e financeiras, mas desempenham funções sociais importantes.

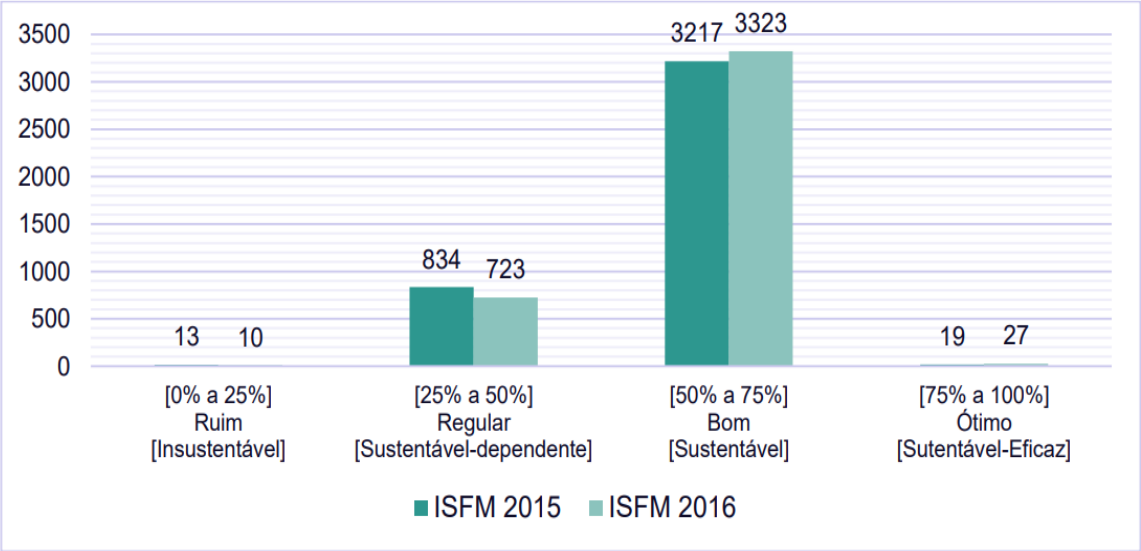
De acordo com Bonilha (2019), a PEC 188/2019 também propõe alterações significativas nas relações entre os diferentes níveis de governo, além de modificações no sistema tributário nacional. A proposta, em parte, visa aumentar a capacidade de arrecadação dos municípios, ao mesmo tempo em que redefine as responsabilidades fiscais dos estados e da União. Em 2019, uma das principais diretrizes da PEC foi a fixação do prazo até 30 de junho de 2023 para que os municípios com até 5.000 habitantes comprovassem a sustentabilidade financeira, de acordo com o indicador mencionado. Aqueles que não cumprirem a exigência terão que ser incorporados a municípios vizinhos a partir de 1º de janeiro de 2025.

A aplicação do critério proposto pela PEC revelou uma realidade alarmante: mais de 97% dos pequenos municípios no Brasil seriam classificados como "insustentáveis". Segundo Oliveira (2022), utilizando dados de 2015 a 2016, 85% dos municípios brasileiros apresentaram indicadores abaixo do limite de 10% de arrecadação tributária, o que resultaria na extinção de aproximadamente 1.224 pequenas comunidades com a implementação da PEC. Esse cenário evidencia a fragilidade do critério proposto, além da necessidade de repensar a metodologia para avaliar a sustentabilidade fiscal dos municípios. O Índice de Sustentabilidade Fiscal Municipal (ISFM) aplicado por Oliveira (2022) em 4.083 municípios brasileiros mostrou que muitos dados oficiais estavam incompletos, o que comprometeu a precisão dos resultados.

Por fim, é fundamental que a metodologia para avaliar a sustentabilidade fiscal dos municípios seja fortalecida. Isso pode ser alcançado por meio de novas pesquisas e discussões sobre o tema, considerando os aspectos regionais, sociais e econômicos de cada localidade.

Segundo Oliveira (2022), os dados incompletos nas bases oficiais dificultam a elaboração de uma análise precisa da situação fiscal dos municípios brasileiros, e, portanto, o ISFM deve ser aprimorado para proporcionar uma avaliação mais justa e realista da viabilidade financeira municipal.

Figura 6– Gráfico de barras distribuição de municípios por score de classificação do ISFM 2015 - 2016



Fonte: Oliveira (2022)

Como pode ser observado, a maior parte dos municípios brasileiros (61% em 2015 e 63% em 2016) obteve resultados considerados satisfatórios, com notas variando entre 0,50 e 0,75, sendo classificados como "sustentáveis". Além disso, alguns municípios (19 em 2015 e 27 em 2016) apresentaram desempenhos ainda mais elevados, com pontuações entre 0,75 e 1, sendo categorizados como "sustentavelmente eficazes". Em 2015, 13 municípios apresentaram resultados abaixo da média (entre 0 e 0,25), sendo considerados "insustentáveis", enquanto em 2016, essa categoria incluiu 10 municípios. O Quadro 1 apresenta os municípios classificados como "insustentáveis" pelo ISFM, bem como aqueles que obtiveram os melhores resultados e foram classificados como "sustentavelmente eficazes" nos anos de 2015 e 2016.

Figura 7 Relação de Municípios classificados com os piores (Insustentáveis) e os melhores (Sustentáveis-eficazes) resultados para ISFM 2015 e 2016

2015							
Municípios Insustentáveis	População estimada	ISFM		Municípios Sustentáveis-eficazes	População estimada	ISFM	
Ingá-PB	18.184	0,2267	22,6%	Serra-ES	536.765	0,7506	75,1%
Itajuípe-BA	20.309	0,2284	22,8%	Lagoa da Prata-MG	53.236	0,7508	75,1%
Rio do Pires-BA	11.672	0,2287	22,8%	Mongaguá-SP	58.567	0,7510	75,1%
Afuá-PA	39.910	0,2288	22,8%	Matinhos-PR	35.705	0,7519	75,2%
Mata Grande-AL	25.200	0,2314	23,1%	Lagoa Santa-MG	66.744	0,7520	75,2%
Irajuba-BA	7.295	0,2319	23,1%	São Pedro-SP	36.298	0,7520	75,2%
Iguaí-BA	27.006	0,2386	23,8%	São José do Rio Preto-SP	469.173	0,7568	75,6%
Camacan-BA	32.023	0,2414	24,1%	Atibaia-SP	145.378	0,7593	75,9%
Itamari-BA	7.971	0,2427	24,3%	Louveira-SP	51.007	0,7614	76,1%
Riachão do Bacamarte-PB	4.562	0,2470	24,7%	Itaipulândia-PR	11.588	0,7618	76,1%
Novo Horizonte-BA	12.653	0,2473	24,7%	Ortigueira-PR	21.783	0,7635	76,3%
Monte Alegre de Goiás-GO	8.759	0,2476	24,7%	Votuporanga-SP	96.106	0,7644	76,4%
Bertópolis-MG	4.609	0,2494	24,9%	Maringá-PR	436.472	0,7675	76,7%
-	-	-	-	Presidente Prudente-SP	231.953	0,7690	76,9%
-	-	-	-	Itapema-SC	69.323	0,7731	77,3%
-	-	-	-	Edealina-GO	3.678	0,7747	77,4%
-	-	-	-	Gramado-RS	36.864	0,7915	79,1%
-	-	-		Praia Grande-SP	336.454	0,7922	79,2%
-	-	-		Bombinhas-SC	20.889	0,8097	80,9%

2016							
Municípios Insustentáveis	População estimada	ISFM		Municípios Sustentáveis-eficazes	População estimada	ISFM	
Afuá-PA	39.910	0,1815	18,1%	São José dos Campos-SP	737.310	0,7508	75,1%
Ingá-PB	18.184	0,2169	21,6%	São José do Rio Preto-SP	469.173	0,7510	75,1%
Brejo dos Santos-PB	6.479	0,2249	22,4%	Pontal do Paraná-PR	28.529	0,7512	75,1%
Riachão do Bacamarte-PB	4.562	0,2258	22,5%	Governador Celso Ramos-SC	14.739	0,7522	75,2%
Iguaí-BA	27.006	0,2298	22,9%	Mongaguá-SP	58.567	0,7526	75,2%
Uiraúna-PB	15.356	0,2420	24,2%	Itaipulândia-PR	11.588	0,7528	75,2%
Itajuípe-BA	20.309	0,2447	24,4%	Olímpia-SP	55.477	0,7529	75,2%
Mata Grande-AL	25.200	0,2448	24,4%	Balneário Piçarras-SC	24.385	0,7544	75,4%
Belém do Brejo do Cruz-PB	7.356	0,2460	24,6%	Matinhos-PR	35.705	0,7548	75,4%
Santa Rita de Cássia-BA	28.613	0,2470	24,7%	Maringá-PR	436.472	0,7553	75,5%
-	-	-	-	Votuporanga-SP	96.106	0,7571	75,7%
-	-	-	-	Ortigueira-PR	21.783	0,7585	75,8%
-	-	-	-	Itirapina-SP	18.610	0,7585	75,8%
-	-	-	-	Mata de São João-BA	47.643	0,7604	76,0%
-	-	-	-	Bertioga-SP	66.154	0,7638	76,3%
-	-	-	-	Xangri-lá-RS	17.126	0,7639	76,3%
-	-	-	-	Igaratá-SP	9.631	0,7662	76,6%
-	-	-	-	Aracruz-ES	104.942	0,7675	76,7%
-	-	-	-	Barra Longa-MG	4.905	0,7694	76,9%
-	-	-	-	Guarujá-SP	324.977	0,7697	76,9%
-	-	-	-	Palhoça-SC	178.679	0,7710	77,1%
-	-	-	-	Balneário Camboriú-SC	149.227	0,7735	77,3%
-	-	-	-	Presidente Prudente-SP	231.953	0,7746	77,4%
-	-	-	-	Praia Grande-SP	336.454	0,7757	77,5%
-	-	-	-	Gavião Peixoto-SP	4.841	0,7829	78,2%
-	-	-	-	Gramado-RS	36.864	0,7896	78,9%
-	-	-		Bombinhas-SC	20.889	0,8005	80,0%

O município de Bombinhas, em Santa Catarina, se destacou por alcançar os melhores resultados nos dois períodos avaliados, com 80,9% em cada ano. Em 2015, os maiores desempenhos foram registrados por Ingá (PB) e Itajuípe (BA), ambos com 22%, enquanto em

2016, os melhores resultados foram obtidos por Afuá (PA), com 18%, e Ingá (PB), novamente, com 21%. A Tabela 1 apresenta um resumo das estatísticas descritivas dos resultados da aplicação do ISFM (Oliveira, 2022).

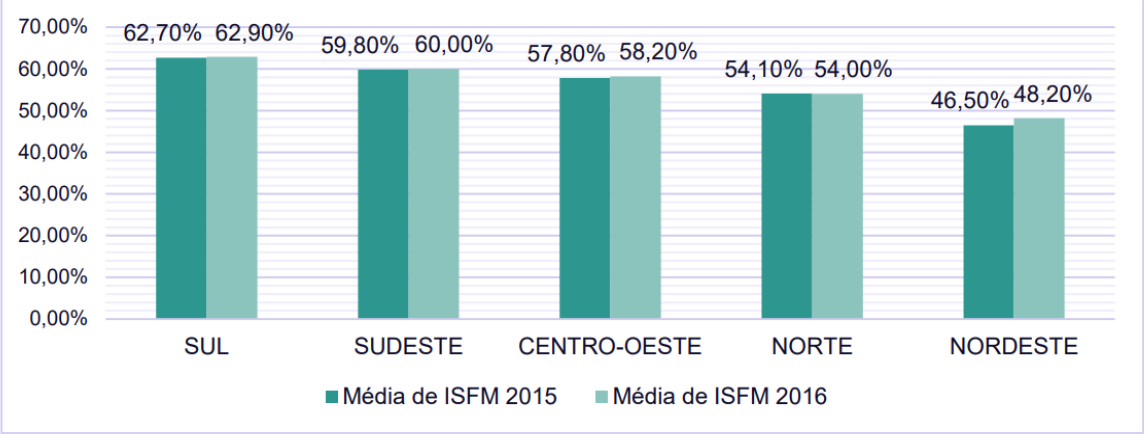
Tabela 2 – Resumo da aplicação de ISFM, 2015 e 2016, nos municípios brasileiros

Variável	Contagem	Média	Desv. Pad.	Mínimo	Q1	Mediana	Q3	Máximo
ISFM 2015	4983	56,30%	11,13%	22,67%	51,83%	58,21%	64,45%	80,97%
ISFM 2016	4083	56,95%	10,63%	18,15%	52,79%	58,57%	64,32%	80,05%
ISFM 2015 (Até 5mil hab)	771	56,54%	8,33%	24,70%	58,17&	57,61%	61,62%	77,47%
ISFM 2016 (Até 5mil hab)	771	56,79%	8,05%	22,58%	53,62%	57,47%	61,55%	78,30%

Fonte: Oliveira, 2022.

Como pode ser observado, a pontuação média nacional do ISFM foi de 56,3% em 2015 e 56,9% em 2016. Os piores resultados foram de 22% (em 2015) e 18% (em 2016), enquanto os melhores alcançaram 80% em ambos os anos. Ao analisar os dados do ISFM, nota-se que as médias se mantiveram estáveis e refletiram a tendência nacional, quando se consideram, separadamente, grupos municipais de menor porte (com até 5.000 habitantes), indicando que o tamanho reduzido da população não interfere negativamente nos resultados. Além disso, a Figura 7 apresenta a média dos resultados do ISFM para 2015 e 2016 nas principais regiões do Brasil.

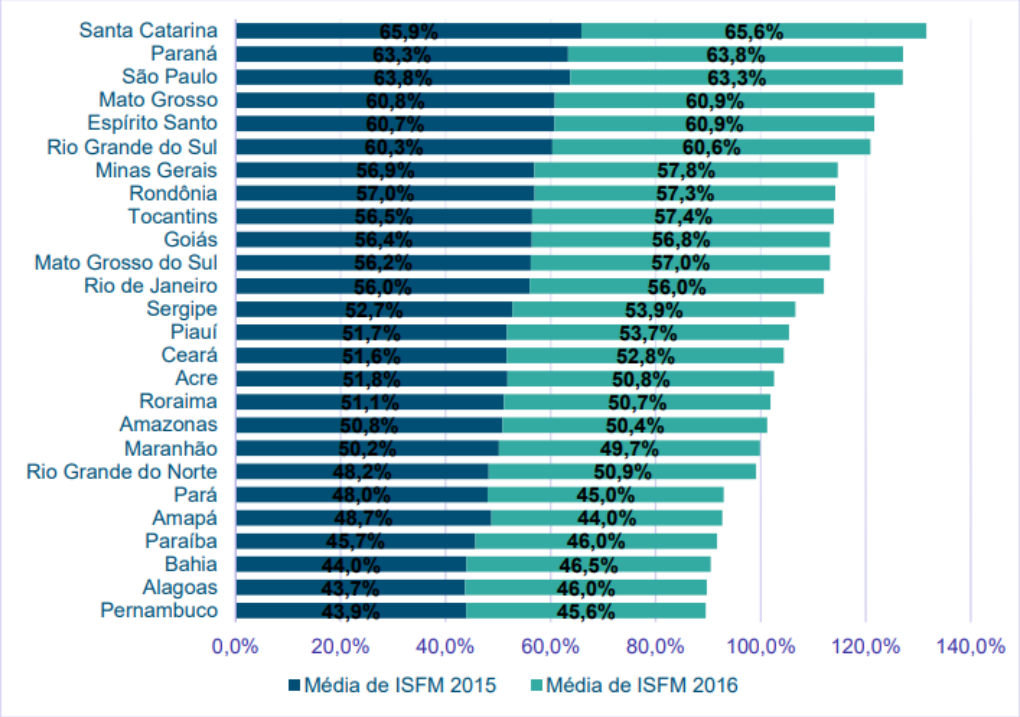
Figura 8– Média do Resultado de ISFM 2015 e 2016 por grandes Regiões do Brasil



Fonte: Barroso (2022).

A região com a maior média de sustentabilidade fiscal dos governos locais foi o Sul, alcançando 62% em ambos os anos analisados. Por outro lado, a região com a menor média foi o Nordeste, com 46% em 2015 e 48% em 2016. Ao observar a média do ISFM por estado (Figura 8), nota-se que os estados com os melhores resultados foram Santa Catarina (65%) e Paraná (63%). Já os estados com as piores médias foram Pernambuco, variando entre 43% e 45%, e Alagoas, com índices entre 43% e 46% (Oliveira, 2022).

Figura 9– Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por estados brasileiros



Fonte: Oliveira (2022)

Com base na metodologia proposta neste estudo e nos resultados da aplicação do ISFM, em média apenas 0,2% do total de comunidades analisadas são classificadas como "insustentáveis", conforme mostrado na Tabela 2. A mesma tendência é observada quando são consideradas apenas pequenas comunidades de até 5.000 pessoas.

Figura 10 – Percentual de municípios classificados como "Insustentáveis" com base no ISFM

Variável	Contagem municípios analisados	Contagem municípios Classificados como "Insustentáveis"	%
ISFM 2015	4083	13	0,3%
ISFM 2016	4083	10	0,2%
ISFM 2015 (Até 5mil hab.)	771	2	0,3%
ISFM 2016 (Até 5mil hab.)	771	1	0,1%
Média			0,2%

Fonte: Oliveira (2022)

A descentralização fiscal e tributária é um dos aspectos centrais do federalismo no Brasil. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiterado a importância de garantir aos estados e municípios competências autônomas para arrecadar tributos e administrar seus recursos, evitando a intervenção excessiva ou centralização por parte da União. Este tema está intrinsecamente relacionado à divisão das receitas tributárias, com foco na reforma do sistema tributário para alcançar um equilíbrio nas finanças públicas, evitando a concentração de recursos na União. RE 601.314/SP (2010): O STF se pronunciou sobre a distribuição das receitas do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) entre os estados e a União, decidindo que o controle da arrecadação pela União não pode prejudicar a autonomia financeira dos estados, especialmente em relação ao equilíbrio fiscal entre as regiões (Brasil, 2023).

Com relação à PEC 188, observa-se um desvio em relação à metodologia originalmente proposta. De acordo com a metodologia da PEC, aproximadamente 98% das pequenas comunidades com menos de 5 mil habitantes são consideradas "insustentáveis". Com base nesse índice, estima-se que cerca de 1.224 comunidades serão integradas a áreas mais sustentáveis. Essa fragilidade na metodologia da PEC 188 não é observada no Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM), o que sugere uma maior robustez do ISFM, que leva em

consideração uma gama mais ampla de fatores, como orçamento financeiro, qualidade de vida e governança local.

Em contextos de crises federativas, é essencial que se preserve a segurança jurídica e a dignidade humana para estabilizar a federação. Segundo Machado (2018), a segurança jurídica se torna crucial quando os recursos financeiros disponíveis para a realização de atividades públicas diminuem, e o governo local entra em colapso. Em um cenário de escassez, garantir um padrão mínimo de vida para a população e assegurar os direitos humanos se tornam objetivos centrais. O desequilíbrio nas transferências de recursos entre a União e os governos locais, sem a atribuição de competências tributárias, torna insustentável a manutenção de um sistema tributário eficaz.

De acordo com Teixeira (2022), a reforma do federalismo no Brasil tem buscado expandir os poderes da União, mas essa centralização pode prejudicar os estados e municípios. Quando a União tenta usurpar os poderes constitucionais das unidades federativas, isso gera uma crise nos princípios do pacto federativo. No nível local, sindicatos começaram a perceber sua interferência nos assuntos locais, e os governos locais enfrentam o desafio de se sustentarem por meio do crescimento natural da população e das reformas constitucionais impostas pelo Congresso Nacional, que impõem obrigações aos governos locais, mas não fornecem recursos proporcionais.

Mendes (2016) afirma que um exemplo claro das disputas distributivas nas relações federais é o "mandato não financiado", onde o Congresso impõe aos estados e municípios novas obrigações sem fornecer os recursos necessários para o cumprimento dessas exigências. Muitas leis recentemente aprovadas pelo Congresso têm esse caráter, como a criação de um salário mínimo nacional para os docentes e a inclusão dos trabalhadores municipais de saúde na função pública, sem garantir o financiamento adequado para esses projetos.

Dalfior; Lima (2015) destaca que a implementação de políticas públicas exige recursos financeiros consideráveis. Os governos locais podem garantir esses recursos por meio da cobrança eficaz de impostos ou através de transferências de outras esferas do governo. Se a arrecadação não for eficiente ou os repasses não ocorrerem como esperado, os municípios terão que recorrer ao uso de sua autoridade constitucional para buscar alternativas, preservando o equilíbrio federativo.

A transição da Constituição de 1988 trouxe uma série de características que mantiveram aspectos da constituição anterior, como a tendência a centralizar o poder na União, enfraquecendo os governos locais. A necessidade de fortalecer o governo local em relação aos estados e promover a redução de desequilíbrios regionais ainda é um desafio não totalmente superado (Souza, 2023).

Machado (2018) observa que as reformas constitucionais iniciadas na década de 1990 resultaram em uma nova centralização do poder, o que enfraqueceu os estados e municípios, aprofundando a crise do pacto federativo. Marrafon e Liziero (2014) identificam reformas, como a EC nº 10/1996, que vincularam recursos federais a áreas como saúde e educação, mas reduziram os repasses para os estados, criando desequilíbrios financeiros.

A centralização dos poderes pela União, com o apoio do STF, tem contribuído para uma maior concentração de poder, dificultando a implementação de políticas públicas adequadas às realidades locais. O uso excessivo do princípio da simetria e a interferência do STF nas decisões estaduais reforçam a centralização e comprometem a autonomia dos entes federativos, criando um sistema mais rígido e hierárquico (Siqueira; Brito, 2011; Marrafon; Liziero, 2014).

A descentralização e o espírito cooperativo da federação propostos na CRFB/88 anularam a insegurança jurídica para os administradores locais.

O propósito do Federalismo cooperativo está muito distante de ser atingido por dois motivos centrais. A primeira é que os governos locais variam na sua capacidade de implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, tecnológicas e de gestão que existem A segunda razão é a falta de mecanismos constitucionais ou institucionais para promover a cooperação e aumentar a competitividade do sistema (Souza, 2005). O autor observa que embora tanto os governos federais, como os estaduais e locais tenham autoridade para implementar políticas públicas, nenhum deles parece estar disposto a fazê-lo voluntariamente.

Portanto, em vez de cooperação, vemos uma dependência de reformas implementadas centralmente, com os estados e especialmente os governos locais a realizarem atividades públicas que asseguram a implementação dos princípios da dignidade humana consagrados na CRFB/88.

Entre as abordagens descritas, o cenário atual distorce o arranjo federal ao concentrar não apenas recursos financeiros, mas também poderes administrativos, políticos e executivos, e a falta de recursos suficientes levou ao governo estadual e local, eles próprios; ou pela sua capacidade negativa de gerir e legislar a maioria dos assuntos (Marrafon; Liziero, 2014).

Na falta de recursos suficientes ou caso a União decida impor novas responsabilidades a qualquer momento sem fornecer os meios financeiros necessários, o governo estadual ou municipal será forçado a adotar suas próprias políticas públicas, utilizando os serviços mais adequados à realidade local. A solução para este impasse é uma reforma tributária estruturada que busque equilibrar o poder entre as entidades federativas, promovendo uma distribuição equitativa das receitas fiscais e do poder administrativo entre as esferas federal, estadual e municipal (Werneck; Silva; Diniz, 2014). Dessa forma, surge a pergunta: quais garantias legais são essenciais para que administradores locais possam gerenciar seus orçamentos com autonomia no atual cenário constitucional, onde as incertezas predominam?

De acordo com Siqueira (2024), o princípio da segurança jurídica não se tornar central no federalismo, a crise institucional poderá se perpetuar. Em um cenário de instabilidade constante nos acordos federativos, surge a questão: seria possível garantir a dignidade humana por meio de serviços públicos inadequados ou insuficientes nas comunidades locais? Para que o federalismo cooperativo funcione de maneira eficaz, a distribuição dos poderes entre os governos executivo, legislativo e fiscal deve colocar maior ênfase no poder local. Isso porque a maior parte da política pública no Brasil é implementada por meio dos serviços municipais e das comunidades, que lidam diretamente com as desigualdades regionais e buscam garantir a dignidade da população.

Nesse sentido, Souza (2005) argumenta que "o federalismo deve ser reorientado, pois os obstáculos não decorrem apenas do projeto constitucional, mas também de questões macroeconômicas não previstas na Constituição de 1988", como, por exemplo, a centralização de poder que dificulta o cumprimento das obrigações locais.

O principal obstáculo ao federalismo no Brasil está na necessidade de adaptar as políticas públicas às mudanças econômicas e sociais que não foram previstas em 1988. Essa dificuldade surge principalmente pela imposição de novas obrigações aos municípios, sem a devida compensação financeira por parte da União (Souza, 2005). As dificuldades tornam-se ainda mais evidentes quando as esferas federais impõem responsabilidades aos municípios, sem levar

em consideração a falta de recursos para execução de políticas como educação, saúde e infraestrutura. "Os municípios se veem obrigados a implementar políticas públicas sem a necessária compensação financeira, o que compromete sua autonomia" (Botelho, 2018). Esse cenário não condiz com a ideia de um pacto federativo funcional.

As instituições locais, por sua vez, vêm enfrentando um processo de degradação ao longo do tempo. Para garantir um padrão mínimo de vida para a população, as agências responsáveis pela implementação das políticas públicas devem respeitar o interesse público. No entanto, torna-se impraticável para os municípios sustentarem os encargos fiscais impostos pela União ou pelo Congresso Nacional sem ter a capacidade de arrecadar recursos de forma eficaz. Nesse sentido, Fischer (2014) aponta que "a gestão descentralizada dos recursos públicos pode promover o bem-estar social, além de melhorar a qualidade dos serviços prestados", sugerindo que a descentralização pode ser a chave para resolver os impasses fiscais.

Este estudo metodológico propõe uma análise mais abrangente do que simplesmente avaliar a sustentabilidade fiscal com base nos pressupostos da PEC 188/2019. A proposta é avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados por municípios de pequeno porte, levando em conta indicadores de desempenho como assistência social, seguro de saúde e matrícula escolar, que são responsabilidades dos governos locais conforme o Art. 30 da Constituição de 1988. A pesquisa mostrou que, dos 1.211 municípios com até 5.000 habitantes, muitos obtiveram resultados positivos, superando as médias nacionais em termos de qualidade nos serviços públicos prestados, apesar das limitações fiscais enfrentadas. "De acordo com os dados, cerca de 798 municípios (65% do grupo A) apresentaram desempenho superior à média nacional, o que sugere que não estão em desvantagem relativa" (Machado, 2018).

Essa análise demonstra que a percepção de "insustentabilidade financeira" não está diretamente relacionada com os índices de qualidade dos serviços públicos, o que revela que os pequenos municípios podem ser eficientes, mesmo com recursos limitados. A pesquisa também destaca a importância de avaliar o desempenho dos municípios em relação à dependência de transferências governamentais, enfatizando que "a dependência de recursos externos não deve ser o único critério para avaliar a sustentabilidade dos serviços públicos municipais" (Fisher, 2014).

Ademais, a descentralização dos recursos públicos, ao invés de dissolver ou fundir municípios, deve buscar o fortalecimento das capacidades e competências locais, o que

permitiria uma gestão mais eficaz e promoveria o bem-estar social. "Argumentos baseados em uma suposta sustentabilidade fiscal como condição para a autonomia político-administrativa dos municípios não parecem responder à necessidade administrativa real, mas sim a uma estratégia de contenção de despesas" (Marrafon; Liziero, 2014). Em vez de promover uma verdadeira reforma fiscal, muitas propostas reforçam a concentração de poder na União, gerando desequilíbrios regionais.

A análise da situação fiscal dos estados brasileiros ao longo dos últimos 30 anos revela disparidades consideráveis nas transferências de recursos. Estados como Bahia, Ceará e Pernambuco continuam a depender fortemente dos repasses federais, enquanto estados com maior capacidade arrecadatória, como São Paulo e Rio de Janeiro, mantêm sua receita tributária (Siqueira; Brito, 2011). Esses desequilíbrios demonstram a necessidade urgente de uma reforma no sistema de redistribuição de recursos, para garantir que todos os entes federados possam atender às suas responsabilidades de forma eficiente e justa (Werneck; Silva; Diniz, 2014).

Embora as federações geralmente sejam sustentáveis, considerando a combinação de fatores socioeconômicos e financeiros, seria mais eficiente reduzir o número de estados, mantendo cerca de dois terços da atual quantidade. Entretanto, fatores políticos, culturais e históricos frequentemente impedem mudanças nesse aspecto. Por isso, deve-se considerar as dificuldades específicas de cada estado, sendo necessário adotar políticas públicas ajustadas para cada contexto (Granado; Peres, 2010).

Por exemplo, além dos estados com problemas financeiros graves como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, unidades federativas como Acre, Amapá e Roraima precisam melhorar sua arrecadação própria. Estados como Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins devem reduzir a dependência de transferências externas, enquanto Alagoas, Maranhão, Pará e Piauí, junto com Bahia e Pernambuco, precisam de programas para melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2022).

Independentemente disso, é urgente a necessidade de aprimorar os acordos federais para superar a situação que aprisiona alguns estados. Diversas propostas foram apresentadas para esse fim, incluindo algumas contidas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188 de 2019. A primeira medida seria definir claramente os serviços públicos essenciais, garantir os recursos necessários para sua prestação, estabelecer responsabilidades para os órgãos governamentais e determinar de quem será a responsabilidade pelo financiamento desses

serviços (OCDE, 2019). Caso desigualdades significativas dentro da federação dificultem a capacidade dos municípios em fornecer serviços públicos adequados, esses serviços devem ser garantidos por transferências do governo local ou da União. E se a responsabilidade for do governo local, em que momento o governo federal interviria?

A PEC 188/2019 explica que um dos seus objetivos principais é “distribuir recursos entre estados e governos locais para que estes realmente cheguem à população” (Brasil, 2019). Outro ponto crucial da proposta é fazer da política de desenvolvimento regional uma prioridade nacional, com a União atuando como coordenadora das ações intergovernamentais (Bercovici, 2004). A reforma proposta visa aumentar a eficácia das federações cooperativas, adotando políticas públicas mais adequadas e reduzindo as desigualdades entre estados, com base em um desenvolvimento nacional mais equilibrado.

O enfrentamento das disparidades regionais é um dos principais pontos destacados na PEC 188 de 2019, que reconhece a necessidade de uma avaliação periódica dos incentivos e benefícios proporcionados às diversas regiões. O terceiro aspecto da PEC é a criação de um fórum permanente de coordenação entre as unidades federativas para facilitar o entendimento mútuo e evitar litígios que possam comprometer a responsabilidade fiscal ao longo do tempo (OCDE, 2019).

A PEC nº 188/2019 também propõe a criação de uma comissão técnica para supervisionar as finanças públicas, uma recomendação apoiada por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2019, p. 40) e especialistas como Tinoco (2018).

Essas instituições fiscais independentes (IFIs) já estão em operação, e seus mandatos precisam ser formalizados para garantir que suas conclusões sejam mais credíveis e se tornem uma referência para os governos. Um exemplo de necessidade de maior fiscalização é a chamada "contabilidade criativa" das despesas trabalhistas (Tinoco, 2018).

Além disso, os Tribunais de Contas (TCs) dos estados e da União, conforme o Art. 2º da PEC nº 188/2019, devem apoiar a federação. Para lidar com períodos de crescimento econômico lento, seria necessário criar fundos estaduais que sirvam de alívio financeiro, sem depender de ajuda externa, como da União Europeia (FMI, 2019).

Esses fundos poderiam ser financiados pelos royalties do petróleo, evitando que o governo utilize esses recursos de forma imediata, o que ajudaria a equilibrar as finanças

intergeracionais e internacionais. Além disso, permitiria melhorar os saldos orçamentários a longo prazo e reduziria os efeitos da pobreza e das desigualdades regionais. O Espírito Santo é um exemplo positivo, tendo criado um fundo soberano que utiliza os recursos derivados do petróleo para criar uma poupança intergeracional (Leitão, 2019; Betito, 2020). Embora o § 2º da PEC nº 188/2019 faça referência ao uso de recursos petrolíferos, a criação de um fundo específico não é explicitamente mencionada, embora o texto preveja a transferência de recursos entre as esferas governamentais (Brasil, 2019).

Há também uma necessidade crescente de desenvolver indicadores fiscais para medir os esforços dos estados em aumentar suas próprias receitas, possivelmente através de incentivos como a introdução de preços ou tributos específicos (Charbit, 2009).

Esses recursos poderiam ser obtidos, por exemplo, através de uma porcentagem da receita oriunda de concessões de petróleo. O financiamento nacional deve ser uma fonte adicional, e não principal, para evitar a dependência excessiva de repasses federais (Carvalho Filho, 2001). Estados como Alagoas e Maranhão, que recentemente implementaram programas de fiscalização fiscal, demonstram que essa abordagem pode ser eficaz (Watanabe, 2019). A PEC 188/2019 aborda a importância do aumento do esforço fiscal, mas não especifica quais indicadores devem ser utilizados para avaliar esses esforços.

Por fim, a implementação de um programa permanente de melhoria da saúde fiscal dos estados mais frágeis pode reduzir as disparidades entre eles, através da criação de mecanismos de equalização fiscal. Essa equalização é fundamental para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a um mínimo de serviços públicos essenciais, o que tem um papel decisivo na descentralização dos serviços e na redução das desigualdades regionais. A "boa saúde financeira" é vista como o “cimento” que mantém a federação unida (Canadá, 2006; OCDE, 2016).

A implementação de reformas estruturais amplas, como as propostas pela PEC 188/2019, fortaleceria o federalismo cooperativo no Brasil e traria maior sustentabilidade para a federação. A busca por crescimento econômico sustentável a longo prazo é um desafio contínuo, especialmente para países em desenvolvimento como o Brasil. Pesquisas recentes destacam a importância de aumentar a produtividade de maneira sustentável, identificando fatores que impactam esse crescimento. Restuccia e Rogerson (2017) apontam que a má alocação de recursos devido a fatores internos e organizacionais pode reduzir a produtividade geral. Para

que o sistema fiscal seja eficaz e justo, é fundamental que ele seja simples, eficiente e não distorça as decisões econômicas (Alves; Freitas, 2020).

No Brasil, a estrutura tributária tem sido alvo de constantes críticas devido à sua complexidade. Os impostos são necessários para financiar os serviços públicos essenciais, mas também podem distorcer decisões econômicas e reduzir a eficiência produtiva (Oliveira, 2020a). O sistema tributário brasileiro, instituído pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988), foi estruturado para atender a diversos critérios de arrecadação. A complexidade dos impostos especiais de consumo tem sido um dos maiores desafios, dado que aproximadamente metade das receitas fiscais provêm desses tributos. As mudanças nesse sistema podem gerar distorções na estrutura produtiva do país (Oliveira, 2020a).

O Congresso Nacional está atualmente analisando duas propostas de reforma tributária, a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019 (BRASIL, 2019), ambas focadas na simplificação do sistema tributário, substituindo tributos como PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS por um imposto único sobre circulação de mercadorias e serviços, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) (Orair; Gobetti, 2019).

No contexto da PEC nº 110/2019 (BRASIL, 2019), o imposto vigente será substituído por dois impostos semelhantes ao IVA, especificamente o IBS, com competência atribuída aos governos estaduais e municipais. Ambas as PECs mantêm a aplicação de impostos seletivos (IS) sobre bens e serviços que geram externalidades negativas, como tabaco e bebidas alcoólicas (Slemrod; Bakija, 2017). A proposta também sugere uma base tributária unificada e taxas de impostos a nível nacional para bens e serviços tangíveis e intangíveis, além de permitir incentivos fiscais voluntários, limites temporais e a cobrança no ponto de consumo.

Contudo, cada proposta apresenta diferentes períodos de transição e taxas de impostos. De acordo com Orair e Gobetti (2019), que analisaram os impactos dessas propostas nas vendas, a PEC nº 45/2019 prevê uma taxa de migração de 25% em um período de dez anos, enquanto a PEC nº 110/2019 estabelece um período de transição similar de 25%, com uma probabilidade de 26,9% em seis anos. Nos últimos quatro anos, a PEC tem sido amplamente debatida no Congresso e na sociedade. Em 2023, a Câmara dos Deputados criou um Grupo de Trabalho (GT) para analisar o conhecimento acumulado sobre o tema e propor alternativas para criar um sistema tributário mais eficiente e moderno. Os resultados desse trabalho serão utilizados para

revisar a PEC alternativa nº 45/2019, e as conclusões estarão disponíveis para apreciação no plenário da Câmara (Brasil, 2023a).

Após várias audiências públicas e eventos externos, o GT concluiu em seu relatório que o atual sistema de imposto sobre vendas no Brasil é complexo, disfuncional, ineficiente, desequilibrado e injusto. Este diagnóstico é suportado por vários problemas, como a existência de cinco impostos sobre a base de consumo, administrados por três níveis de governo, gerando uma infinidade de regulamentações locais que dificultam a gestão para as empresas.

Como apontam Alves-Passoni e Freitas (2020), as questões jurídicas são ainda mais complexas devido à divisão da base de consumo entre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços, o que frequentemente gera conflitos entre as agências governamentais e os contribuintes (Brasil, 2023a).

Além disso, conforme Brasil (2023a), a utilização do ISS também apresenta problemas. Sua natureza cumulativa e a incapacidade de compensar créditos relativos ao ICMS distorcem a alocação de investimentos, pois as empresas acabam estruturando suas transações para reduzir a carga tributária, em vez de buscar maior eficiência. Os incentivos fiscais concedidos pelos governos locais com o intuito de atrair investimentos tornaram as leis ainda mais complexas, resultando em uma alocação ineficiente dos recursos.

Esse sistema complexo sobrecarrega alguns setores, desencoraja o investimento estrangeiro e gera desequilíbrios na tributação de bens e serviços. Tal situação é particularmente preocupante, pois contribui para o crescimento do setor de serviços, em detrimento de outros setores da economia, o que reflete no aumento da participação dos serviços no PIB brasileiro (Oliveira, 2020a).

Por fim, o GT sublinha que o problema se intensifica com a digitalização da economia e a carga tributária desproporcional sobre os bens em comparação com os serviços, resultando em uma tributação regressiva. Assim, é evidente a necessidade urgente de uma reforma fiscal abrangente para resolver essas questões interconectadas e complexas.

Os impostos sobre o consumo, que representam a maior parte da carga fiscal, são, portanto, complexos, desequilibrados, desiguais e injustos. Sob a perspectiva social, esse sistema é regressivo, pois afeta desproporcionalmente as pessoas com rendimentos mais baixos (Oliveira, 2020a). Quanto menor for a renda familiar per capita, maior será o impacto do

imposto sobre o consumo, refletindo-se negativamente na carga tributária total dessa população. Embora a utilização de isenções e reduções de impostos indiretos tenha sido proposta para mitigar essa regressividade, essas medidas mostraram-se ineficazes.

Este estudo, no entanto, focou-se em simular os impactos das propostas de reforma tributária na estrutura produtiva da economia brasileira, utilizando um modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) recursivo dinâmico que considera aspectos setoriais e regionais. As simulações indicam que as mudanças fiscais propostas devem gerar crescimento econômico (Orair; Gobetti, 2019). Conforme os resultados apresentados, todas as propostas de reforma fiscal voltadas para o consumo têm o objetivo de reduzir a má alocação setorial e regional. Em todos os cenários analisados, o PIB cresce de forma consistente e se estabiliza em um novo nível após a transição.

É importante notar que os resultados obtidos a partir do modelo EGC indicam que existe um equilíbrio em um nível de lucro superior. Caso contrário, o modelo forçaria o equilíbrio de volta ao nível inicial após a transição ou, ainda pior, para um nível de produção inferior ao inicial (Slemrod; Bakija, 2017). As propostas de reforma promovem mudanças estruturais que favorecem setores com cadeias produtivas longas, grandes efeitos multiplicadores e, consequentemente, maior produtividade.

Essas reformas não apenas estimulariam o crescimento econômico, mas também garantiriam a continuidade do crescimento da economia brasileira. As alterações na estrutura tributária também tiveram um efeito positivo no saldo de emprego, com um aumento no número de pessoas empregadas, embora modesto, mas com uma ênfase em empregos mais qualificados e com salários mais altos (Slemrod; Bakija, 2017). Este é um indicador importante, pois sugere um aumento na produtividade do trabalho associado às reformas fiscais. Isso demonstra que a reforma fiscal contribui para a criação de empregos mais qualificados, elevando a eficiência produtiva.

Os resultados também dependem do nível da taxa efetiva de juros, sendo que a PEC nº 45 apresenta o maior crescimento econômico com a menor taxa de juros entre as propostas, embora envolva perdas regionais e setoriais mais acentuadas. Por outro lado, a simulação do impacto da proposta alternativa da PEC nº 45 indica um maior percentual de crescimento. Embora o impacto seja pequeno, ele garante um crescimento econômico sustentável (Alves; Freitas, 2020). Essa alternativa é influenciada principalmente pela manutenção de regulamentos

fiscais especiais e exceções à taxa normal de imposto. As propostas alternativas à PEC nº 45 buscam minimizar perdas de projeto e sugerem um grande potencial para reformas adicionais. A implementação dessas reformas cria condições para o crescimento econômico, que poderá levar a economia do Brasil a um patamar superior.

As unidades federativas que compõem a República Federativa do Brasil possuem plena autonomia nas esferas política, administrativa e financeira, conforme estabelecido pela Constituição (Oliveira, 2020a). Assim, essas unidades têm a obrigação e a capacidade de garantir os direitos sociais por meio de políticas públicas que assegurem o Estado democrático de direito, utilizando os recursos materiais disponíveis para proteger e promover esses direitos.

No entanto, os direitos sociais exigem investimentos consideráveis, e em muitos casos não são efetivamente concretizados, ou sequer alcançados, em parte por falta de recursos (Oliveira, 2020a). Como resultado, algumas unidades federativas impõem encargos financeiros indevidos a outras, dependentes de transferências para cumprir obrigações, controlar a situação e recuperar até 10% dos custos. Muitas dessas regiões têm baixa densidade populacional e não possuem receitas suficientes para cobrir os custos operacionais, tornando difícil gerir adequadamente os recursos necessários para garantir os direitos sociais (Orair; Gobetti, 2019; Silveira , 2022).

Diante disso, para proteger os princípios constitucionais e garantir a dignidade humana, é essencial adotar mecanismos que assegurem a concretização dos direitos sociais. Nesse contexto, a possibilidade de alterar o Pacto Federativo pode ser um caminho eficaz para estabelecer critérios para a existência e criação de governos locais, promovendo a autonomia e a capacidade de implementar esses direitos de maneira eficaz e equitativa.

Este estudo busca analisar a relação entre autonomia e a implementação de direitos sociais nas unidades federativas brasileiras, especialmente os governos locais (Araujo, 2011; Aguiar; Padrão, 2022). O objetivo é estudar o impacto da insuficiência de recursos financeiros e da sobrecarga das unidades federativas na implementação dos direitos sociais, além de explorar a reforma dos acordos federais para fortalecer a autonomia local e ampliar a capacidade de implementação desses direitos. Em contraste com o modelo de estado unitário, onde a administração está centralizada, espera-se que a descentralização da política e da administração permita maior autonomia nas unidades federativas (Chadid, 2015; Coraini Júnior, 2017; Lopes Filho, 2019).

Entretanto, a descentralização nem sempre se concretiza, pois, a tomada de decisões requer aprovação e financiamento das autoridades superiores. A implementação dos direitos sociais no Brasil é dificultada pela concentração de receitas em poucas unidades federativas, o que limita a capacidade de arrecadar e distribuir recursos de maneira mais equitativa. Assim, é fundamental investigar o impacto da insuficiência de recursos financeiros e a sobrecarga das unidades federativas sobre a implementação dos direitos sociais, propondo alternativas que permitam uma aplicação mais justa e eficiente.

O interesse da sociedade pelos direitos sociais tem crescido, especialmente no que tange às ações realizadas por governos locais, mais limitados em recursos. Isso tem levado ao aumento da intervenção judicial para resolver questões jurisdicionais entre indivíduos e o Estado (Cunha, 2022). Essas ações muitas vezes buscam garantir o cumprimento das obrigações constitucionais, mas resultam em gastos imprevistos que não estão previstos no orçamento.

Embora as federações, em termos gerais, possuam uma base de sustentabilidade, quando observamos a combinação de fatores socioeconômicos e financeiros, uma redução no número de estados poderia ser mais eficiente, mantendo cerca de dois terços da quantidade atual. No entanto, fatores históricos, culturais e políticos frequentemente dificultam mudanças nesse sentido. Por isso, é necessário considerar as peculiaridades de cada estado, exigindo políticas públicas adaptadas a essas diferentes realidades (Granado; Peres, 2010).

Por exemplo, além dos estados com sérias dificuldades fiscais, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, unidades federativas como Acre, Amapá e Roraima necessitam de um aumento em sua arrecadação própria. Estados como Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins precisam reduzir a dependência de repasses externos, enquanto Alagoas, Maranhão, Pará e Piauí, juntamente com Bahia e Pernambuco, demandam programas focados na melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2020).

Independentemente dessa situação, existe uma urgência em aprimorar os acordos federativos para superar o quadro que aprisiona determinados estados. Várias propostas foram apresentadas com esse intuito, incluindo as contidas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188 de 2019. A primeira medida proposta é a definição clara dos serviços públicos essenciais, assegurando os recursos necessários para sua execução, estabelecendo responsabilidades para os órgãos governamentais e determinando quem ficará responsável pelo financiamento desses serviços (OCDE, 2019). Quando desigualdades significativas dentro da

federação dificultarem a capacidade dos municípios de prestar serviços públicos adequados, estes devem ser assegurados por transferências da União ou do governo local. E, caso a responsabilidade recaia sobre o governo local, deve-se definir o momento em que o governo federal interviria.

A PEC 188/2019 tem como um de seus principais objetivos “distribuir recursos entre estados e governos locais para que cheguem efetivamente à população” (Brasil, 2019). Outro aspecto central da proposta é a priorização da política de desenvolvimento regional no plano nacional, com a União assumindo o papel de coordenadora das ações intergovernamentais (Bercovici, 2014). A reforma proposta visa aumentar a eficiência das federações cooperativas, adotando políticas públicas mais adequadas e diminuindo as desigualdades entre os estados, com foco em um desenvolvimento nacional mais equilibrado.

O enfrentamento das disparidades regionais é um dos pontos mais importantes da PEC 188/2019, que reconhece a necessidade de uma avaliação periódica dos incentivos e benefícios direcionados às diversas regiões. O terceiro ponto da PEC é a criação de um fórum permanente de coordenação entre as unidades federativas, visando facilitar a comunicação entre elas e evitar litígios que possam prejudicar a responsabilidade fiscal ao longo do tempo (OCDE, 2019).

Além disso, a PEC nº 188/2019 propõe a criação de uma comissão técnica para monitorar as finanças públicas, uma recomendação apoiada por organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2019, p. 40), e especialistas como Tinoco (2018). Já existem em operação instituições fiscais independentes (IFIs), mas é necessário formalizar seus mandatos para garantir que suas conclusões sejam mais confiáveis e sirvam como referência para os governos. Um exemplo da necessidade de uma fiscalização mais rigorosa é a chamada "contabilidade criativa" nas despesas trabalhistas (Tinoco, 2018).

Além disso, os Tribunais de Contas (TCs) dos estados e da União, conforme o Art. 2º da PEC nº 188/2019, devem colaborar com a federação. Para lidar com períodos de crescimento econômico lento, seria necessário criar fundos estaduais que ajudem financeiramente, sem depender de ajuda externa, como a da União Europeia (FMI, 2019).

Esses fundos poderiam ser financiados pelos royalties do petróleo, evitando que o governo use esses recursos de forma imediata. Essa abordagem ajudaria a equilibrar as finanças intergeracionais e internacionais, além de permitir uma melhoria nos saldos orçamentários a

longo prazo, reduzindo os efeitos da pobreza e das desigualdades regionais. O Espírito Santo é um exemplo positivo, tendo criado um fundo soberano que utiliza os recursos do petróleo para formar uma poupança intergeracional (Leitão, 2019; Betito, 2020). Embora o § 2º da PEC nº 188/2019 mencione o uso de recursos do petróleo, a criação de um fundo específico não está explicitamente descrita, embora o texto preveja a transferência de recursos entre as esferas governamentais (Brasil, 2019).

Também há uma necessidade crescente de desenvolver indicadores fiscais para avaliar os esforços dos estados em aumentar suas próprias receitas, possivelmente por meio de incentivos, como a introdução de preços ou tributos específicos (Charbit, 2009). Esses recursos poderiam ser obtidos, por exemplo, a partir de uma porcentagem das receitas das concessões de petróleo. O financiamento nacional deveria ser uma fonte complementar e não principal, a fim de evitar uma dependência excessiva dos repasses federais (Carvalho Filho, 2001). Estados como Alagoas e Maranhão, que recentemente implementaram programas de fiscalização fiscal, demonstram que essa abordagem pode ser eficaz (Watanabe, 2019). A PEC 188/2019 aborda a importância de aumentar os esforços fiscais, mas não especifica quais indicadores devem ser utilizados para avaliar esses esforços.

Por fim, a implementação de um programa permanente para melhorar a saúde fiscal dos estados mais frágeis pode reduzir as disparidades entre eles, por meio da criação de mecanismos de equalização fiscal. Essa equalização é fundamental para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a um mínimo de serviços públicos essenciais, desempenhando um papel crucial na descentralização dos serviços e na redução das desigualdades regionais. A "boa saúde financeira" é vista como o “cimento” que mantém a federação unida (Canadá, 2006; OCDE, 2016).

A implementação de reformas estruturais amplas, como as propostas pela PEC 188/2019, fortaleceria o federalismo cooperativo no Brasil, proporcionando maior sustentabilidade para a federação. A busca por um crescimento econômico sustentável a longo prazo é um desafio constante, especialmente para países em desenvolvimento como o Brasil. Pesquisas recentes ressaltam a importância de aumentar a produtividade de maneira sustentável, identificando os fatores que impactam esse crescimento.

Restuccia; Rogerson (2017) destacam que a má alocação de recursos, devido a fatores internos e organizacionais, pode reduzir a produtividade geral. Para que o sistema fiscal seja

eficaz e justo, é essencial que ele seja simples, eficiente e não distorça as decisões econômicas (Alves; Freitas, 2020).

No Brasil, a estrutura tributária tem sido constantemente criticada devido à sua complexidade. Os impostos são fundamentais para financiar os serviços públicos essenciais, mas também podem distorcer decisões econômicas e reduzir a eficiência produtiva (Oliveira, 2020a). O sistema tributário brasileiro, instituído pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988), foi concebido para atender a diversos critérios de arrecadação.

A complexidade dos impostos especiais de consumo tem sido um dos maiores desafios, considerando que cerca de metade das receitas fiscais provêm desses tributos. As mudanças nesse sistema podem gerar distorções na estrutura produtiva do país (Oliveira, 2020a). O Congresso Nacional está atualmente analisando duas propostas de reforma tributária, a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019 (BRASIL, 2019), ambas focadas na simplificação do sistema tributário, substituindo tributos como PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS por um imposto único sobre circulação de mercadorias e serviços, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) (Orair; Gobetti, 2019).

Alguns pesquisadores expressam preocupação com a existência de comunidades insustentáveis, onde a população, os serviços públicos essenciais, os direitos sociais e os custos relacionados a essas administrações são inadequadas (Freitas, 2015). Por outro lado, a corrupção se apresenta de forma mais severa nos governos estaduais e municipais, o que é visto como um fator impeditivo para a concessão de maior autonomia a essas unidades federativas, sendo que algumas delas acabam se tornando mais dependentes das federações e das transferências de recursos, argumento que leva à sugestão de que essa dependência deve ser reduzida.

A premissa levantada é que municípios com baixos níveis de arrecadação, incapazes de cobrir sequer 10% de suas despesas, e com indicadores demográficos baixos, tornar-se-ão cada vez mais dependentes das transferências federais, o que resultaria em um sistema mais centralizado e impactaria negativamente a execução dos direitos sociais (GottiI, 2012). A estrutura da máquina pública, como um todo, não encontra justificativa ou critérios adequados para sua permanência. Isso ocorre porque essas unidades federativas recebem grandes volumes de recursos financeiros, mas não têm capacidade suficiente para cobrir os custos administrativos

locais e não geram a receita necessária para garantir serviços adequados e direitos sociais à população, o que é um grande obstáculo para a eficácia governamental (Augusto, 2015).

Em contrapartida, melhorar a qualidade dos direitos sociais para outros grupos com maiores necessidades populacionais também é um desafio. A reforma do pacto federativo é apresentada como uma ferramenta importante para que a sociedade possa responder de maneira mais eficaz às demandas sociais, resultando em políticas públicas mais adequadas e eficientes, além de uma aplicação mais robusta das garantias constitucionais e dos direitos sociais.

Uma distribuição mais justa dos recursos entre as unidades federativas, juntamente com o aumento da autonomia local, poderia, portanto, ajudar a enfrentar os desafios impostos pela implementação desses direitos. Adicionalmente, o aumento da autonomia, aliado à reforma do federalismo, precisa ser acompanhado de mecanismos de controle e prestação de contas que assegurem a integridade e a correta aplicação dos recursos destinados aos direitos sociais (Escóssia, 2023).

A estrutura do Estado federal é de fundamental importância, pois proporciona a independência e a divisão de responsabilidades entre as unidades da federação, conforme previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), facilitando a implementação dos direitos sociais e coletivos (Bonavides, 2013).

Como vimos, embora o Brasil seja formalmente descentralizado politicamente, a federação concentra grande parte dos recursos e das funções financeiras no governo federal, o que gera impactos negativos à população, uma vez que os governos estaduais e municipais, mais próximos das necessidades locais, possuem um conhecimento mais direto e eficaz das realidades de suas regiões (Brito, 2016). Além disso, esses governos locais são mais aptos a identificar quais medidas implementadas tiveram maior sucesso no atendimento às necessidades da população. Contudo, muitos municípios não conseguem arrecadar nem 10% de suas despesas devido à falta de contribuintes e outros fatores estruturais.

Durante a pandemia da COVID-19, a dependência dos governos estaduais e municipais em relação à federação se tornou ainda mais evidente, uma vez que os governos locais confiaram em ações federais diante das emergências públicas (Meneguzzi; Malgarin, 2022). Por isso, diversas propostas de reforma do pacto federativo visam garantir uma maior

independência econômica, um uso mais eficiente dos recursos voltados aos direitos sociais e o cumprimento dos requisitos constitucionais.

A reforma do pacto federativo é vista como um meio para concretizar os direitos sociais e promover a dignidade humana, conforme estabelecido pela Constituição Federal (Brito-Silva; Bezerra; Tanaka, 2012). A proposta sugere que municípios com menos de 10 mil habitantes e que não consigam arrecadar nem 10% de suas receitas totais sejam incorporados aos municípios vizinhos. Esta fusão de cidades poderia se tornar a solução mais viável do ponto de vista financeiro para os municípios maiores.

Não é necessário um exame minucioso para perceber que um município com uma população de apenas algum milhar de pessoas não consegue alcançar a autossuficiência, sendo necessário um processo de reorganização em grande escala. Um exemplo disso é a cidade de Serra da Saudade, o menor município do Brasil, que requer uma estrutura organizacional e financeira de uma cidade com mais do que o dobro de sua população (Casalino; Prado, 2023). A análise da viabilidade financeira mostra que, no caso das câmaras municipais, a sobrecarga de custos é evidente, principalmente para cidades de pequena população.

A questão da presença de cidades "insustentáveis" afeta de forma significativa todo o Brasil, o que reforça a necessidade de uma reforma do pacto federativo. Outros municípios com populações superiores a 2.000 habitantes são frequentemente citados como exemplos, pois, ao compararmos os custos com a manutenção de sua infraestrutura, vemos que as microcidades gastam basicamente a mesma quantia que as cidades maiores, mas com uma arrecadação muito menor.

O sistema tributário brasileiro inclui vários impostos sobre o consumo, cuja competência é distribuída entre as diferentes esferas da federação. A complexidade dessa estrutura tem sido apontada como um fator que limita o potencial de arrecadação. Além disso, as disputas fiscais entre os estados e o elevado endividamento dos entes federativos (um deles diretamente e o outro, de forma indireta) podem ser atribuídos à forma como a CRFB de 1988 definiu a soberania fiscal (Abrão, 2019). Apesar de ser indiscutível a necessidade de o governo federal garantir a autonomia fiscal dos estados, os incentivos fiscais excessivos têm distorcido os objetivos fiscais, sendo utilizados de maneira inadequada para atrair investimentos, prejudicando a equidade do sistema tributário.

O federalismo fiscal não deve ser visto como um obstáculo insuperável para propostas que busquem alterar profundamente os impostos sobre o consumo e revisar a distribuição de poderes relacionados à arrecadação de tributos (Appy, 2019). A implementação de um imposto sobre o valor agregado (IVA), por exemplo, não comprometeria, por si só, a autonomia financeira dos estados da federação.

A introdução de um imposto sobre o valor agregado, substituindo o sistema atual de tributação sobre o consumo, exigiria a revisão das disposições constitucionais relativas à transferência de receitas, garantindo a efetiva distribuição dos recursos entre as entidades federativas (Assunção, 2013). Esse novo modelo fiscal precisaria ser acompanhado pela criação de um sistema de arrecadação integrado, que permitisse uma gestão eficiente dos tributos.

Os incentivos fiscais, geralmente utilizados para atrair investimentos para determinados setores, têm levado os governos locais e os estados a adotarem práticas incompatíveis com o federalismo cooperativo e, consequentemente, com a própria autonomia fiscal dos entes (Cappi, 2017). O federalismo cooperativo é fundamental para evitar a guerra fiscal, e as isenções fiscais excessivas são um dos principais instrumentos dessa prática prejudicial. Além disso, as renúncias fiscais podem gerar uma situação de desrespeito pelas empresas responsáveis pela arrecadação, prejudicando a distribuição justa dos recursos (Castro, 2017).

O conceito de autonomia fiscal, especialmente no contexto do imposto sobre o consumo, pode ser melhor entendido à luz da distribuição dos poderes tributários, que é fundamental para garantir a existência de recursos necessários para que as unidades federativas sejam realmente autônomas (Menicucci; Costa; Machado, 2018). Se a soberania tributária permite uma desconexão excessiva, a autonomia fiscal fica comprometida, o que pode resultar em uma perda de potencial arrecadatório (Santos, 2024). Isso gera uma maior dependência de transferências de recursos entre os estados, minando a verdadeira autonomia das unidades federativas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 14, já impõe restrições à concessão de incentivos fiscais excessivos, exigindo que qualquer benefício fiscal não afete as metas fiscais ou que medidas de compensação sejam adotadas (Maciel, 2016). Porém, a realidade dos estados da federação, em especial, revela que, mesmo com o cumprimento formal dessas exigências, o impacto financeiro negativo ainda persiste.

Um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2014 evidenciou que, em 16 estados e no Distrito Federal, a renúncia de receitas fiscais, especialmente no caso do ICMS, foi quase o dobro dos investimentos realizados no ano fiscal de 2012 (Afonso, 2000).

Esse cenário demonstra que os entes federativos, especialmente os estados, têm agido de maneira egoísta, prejudicando o crescimento equilibrado das regiões e, consequentemente, o próprio federalismo cooperativo instituído pela CRFB/1988 (Nery; Pamplona, 2016). A distribuição de competências tributárias e a partilha de receitas devem ser revistas para garantir a efetivação da autonomia financeira das unidades federativas.

A análise preliminar sugere que, embora o aumento do poder das unidades da federação seja uma medida desejada, o objetivo central de garantir a autonomia financeira tem sido pouco alcançado. A atual estrutura de tributação sobre o consumo tem criado distorções graves no sistema cooperativo (Oliveira, 2016). Considerando o cenário atual, não parece razoável restringir a introdução de um imposto único sobre o consumo em nome da preservação da soberania fiscal, uma vez que a autonomia fiscal das unidades federativas continua sendo essencial para o bom funcionamento do federalismo (Rossignoli, 2019).

De fato, o maior potencial de arrecadação está concentrado nos Territórios da União, o que ocorre tanto em razão de uma elevada carga tributária federal quanto por uma carga fiscal desproporcionalmente baixa, ou ainda devido à tributação aplicada sobre a própria manifestação de riqueza (Bacelette, 2020). O mesmo se aplica às alíquotas de impostos sobre o patrimônio, como as transferências por morte ou doações para os estados e as transferências inter vivos de imóveis para os municípios.

A divisão dos poderes tributários, no caso do imposto sobre o consumo, assegura a autonomia fiscal dos entes federados, uma vez que a distorção do poder de "não tributar" (com a aplicação de tributos excessivos) já é evidente, não é mesmo? Ou, como apontado por Silva, Guerra e Tabak (2019), também é visível nas discrepâncias na definição das alíquotas do imposto de renda e do imposto sobre a propriedade. Em segundo lugar, conforme mencionado anteriormente, os poderes tributários serão consolidados, e ao dividir a capacidade ativa de arrecadação, os poderes das unidades federativas no que se refere ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA) podem ser consideravelmente enfraquecidos.

Um sistema bifurcado, que permita às unidades federativas desempenharem conjuntamente atividades de fiscalização e arrecadação, pode tornar o federalismo fiscalmente cooperativo mais eficaz, preservando, assim, uma parte substancial dos poderes tributários das unidades locais. Dependendo de sua estruturação, seria possível adaptar e fortalecer o sistema de acordo com as necessidades de cada país (Tinoco, 2018). Para que isso ocorra, como já mencionado, é imprescindível revisar o que está disposto no artigo 160, § 1º da CRFB/1988 e introduzir um sistema de recuperação de recursos que assegure de forma mais confiável a transferência de receitas entre os entes federativos. A implementação de um imposto único comum incentivaria o comércio entre as unidades e não concentraria exclusivamente a arrecadação na federação.

3.2 Desafios e Perspectivas dos Impactos no Federalismo e seus Governos.

A arrecadação tributária no Brasil é um ponto crucial nas discussões sobre o federalismo, uma vez que a distribuição dos recursos e a autonomia dos entes federativos estão profundamente interligadas com a forma como os tributos são coletados e redistribuídos. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um sistema que favorece a descentralização fiscal, o país ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que se refere à partilha das receitas entre a União, os Estados e os Municípios. Conforme observa Probst (2023), “a descentralização fiscal, embora permita maior autonomia para os entes federativos, ainda esbarra em dificuldades estruturais, como a concentração da arrecadação na União e a dependência dos estados e municípios das transferências, sejam elas voluntárias ou obrigatórias”. Esse desequilíbrio afeta a capacidade dos entes subnacionais de financiarem suas políticas públicas de maneira eficaz.

Além disso, a falta de uma reforma tributária abrangente tem gerado distorções na arrecadação, especialmente no que tange aos tributos indiretos, como o ICMS e o IPI, cujas regras complexas frequentemente provocam disputas entre os estados e a União. A chamada "guerra fiscal", que ocorre quando estados oferecem incentivos tributários para atrair investimentos, tem criado um ambiente de concorrência desleal e dificultado a harmonização da política tributária no país. Como Melo (2020) aponta, a ineficiência na distribuição e cobrança dos tributos resulta em um sistema tributário desigual, no qual a capacidade de

arrecadação depende mais da localização do contribuinte do que das reais necessidades financeiras dos entes federativos para implementação de políticas públicas.

As perspectivas para o futuro da arrecadação tributária no Brasil dependem de uma reforma que busque simplificar e equilibrar a carga tributária, garantindo maior autonomia para os estados e municípios sem prejudicar a União. O Pacto Federativo, como discutem Souza e Oliveira (2021), "precisa ser revisto de forma a reduzir as desigualdades fiscais entre os entes federativos, promovendo um modelo mais eficiente e justo de arrecadação e distribuição de recursos". A implementação de uma reforma tributária profunda poderia fortalecer o federalismo, proporcionando aos entes federativos os recursos necessários para implementar suas políticas públicas de forma mais eficiente e equitativa.

A estrutura do federalismo no Brasil apresenta características distintas quando comparada com a de outros países, especialmente no que tange à arrecadação tributária e à prestação de serviços públicos. O Artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estabelece que a República é composta pela união de 26 estados, um Distrito Federal e os municípios. Destaca-se que o Brasil é o único país onde os municípios são membros permanentes da federação, com autonomia para gerir bens públicos, sendo que a cooperação entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios) é um dos pilares dessa estrutura (Rothenburg, 2018).

Essa organização é contrastante com o modelo adotado por outros países que passaram por processos de transição de um império ou de uma estrutura unificada para uma federação, como o Brasil e a Alemanha. Nos Estados Unidos, por exemplo, o sistema é centrado na existência de dois níveis de decisão: o federal e o estadual, com ampla autonomia política para os estados. Isso implica que as políticas tributárias de cada estado podem ser completamente distintas, e a relação entre o pagamento de impostos e o retorno de benefícios ocorre diretamente entre o cidadão e o estado. Nesse modelo, as disputas locais sobre aumento ou redução de impostos geram impactos diretos nas empresas e na qualidade dos serviços públicos, havendo uma concorrência entre os governos locais para oferecer serviços públicos de qualidade com custos reduzidos (Azevedo; Cabello, 2020).

Por outro lado, na Alemanha, um estado unitário, a autonomia local é limitada, e as finanças públicas são centralizadas. A provisão de bens e serviços públicos é regulada por uma autoridade central, o Bundesrat, seguindo diretrizes constitucionais que asseguram a

uniformidade da qualidade dos serviços em todo o país. Por exemplo, uma escola no norte da Alemanha possui a mesma estrutura e qualidade de ensino de uma escola no sul do país, o que garante uma igualdade nos serviços prestados. O sistema germânico, ao contrário do brasileiro, elimina a concorrência entre os estados, uma vez que a qualidade dos serviços provém de sua uniformidade, sem a competição que existe nos Estados Unidos e no Brasil 2015). (Abrucio, 2013).

No caso do Brasil, a arrecadação tributária é centralizada, mas a gestão dos gastos públicos é descentralizada, conferindo aos entes federativos (estados e municípios) uma autonomia considerável. No entanto, essa configuração gera distorções significativas, como a dependência financeira dos estados e municípios em relação ao governo federal, e a dificuldade dos cidadãos em fiscalizar e controlar os gastos públicos (Santos, 2024).

Além disso, essa descentralização não impede que os gestores públicos realizem gastos excessivos ou façam uso inadequado dos recursos públicos, o que se reflete na contratação de serviços e obras de baixa qualidade e com preços inflacionados (Rothenburg, 2018). O efeito dessa distorção fiscal também é visível nas disparidades salariais entre as elites da administração pública e os rendimentos da população em geral, criando um ambiente de desigualdade econômica (Azevedo; Cabello, 2020).

Outro aspecto relevante do federalismo brasileiro é a desigualdade na participação dos municípios na arrecadação tributária total, que corresponde a cerca de 6,5% da receita, mas estes consomem quase 24% dos gastos totais. Os estados, em menor grau, enfrentam problemas semelhantes. Isso evidencia uma dependência financeira significativa desses entes federativos em relação ao governo central, gerando um desequilíbrio fiscal (Baião; Cunha; Souza, 2017).

A lógica de gastos do Brasil sugere que o déficit público, que já é um problema constante em todos os três níveis de poder, continuará a crescer. O país enfrenta uma pressão fiscal crescente, que consome cerca de 33% do PIB na forma de impostos e aproximadamente 7% sob a forma de déficits fiscais. Assim, o estado brasileiro já responde por cerca de 40% do PIB, e, se nada for feito, esse número tende a aumentar, exigindo mais recursos do setor produtivo (Baião; Cunha; Souza, 2017). Nesse contexto, uma reforma tributária eficaz deve garantir não apenas a eficiência, mas também o controle social sobre os gastos públicos, além de assegurar a qualidade dos serviços prestados à população.

A reforma tributária proposta no Brasil visa, entre outras coisas, simplificar o sistema fiscal e reduzir a carga tributária. Para que o sistema seja sustentável, é necessário adotar uma estrutura fiscal que reduza os custos totais do Estado para cerca de 25% do PIB, valor que o país tinha quando a Constituição de 1988 foi promulgada. Isso poderia incentivar o empreendedorismo e promover o crescimento do setor manufatureiro, o que ajudaria a tornar a economia mais robusta e capaz de lidar com a dívida pública crescente (Bercovivi, 2004).

Se os impostos forem simplificados e tornados mais baratos, isso pode expandir a base de arrecadação e incentivar o crescimento do setor privado, atraindo, por exemplo, um número significativo de pequenas empresas atualmente fora do sistema tributário. Com isso, haveria uma criação de um ambiente mais favorável ao empreendedorismo, que poderia sustentar o crescimento do PIB e ajudar a tornar a dívida pública interna mais administrável (Baião; Cunha; Souza, 2017).

A atual situação fiscal do Brasil exige que os legisladores considerem a implementação de um sistema tributário mais eficiente e que busque gastos públicos com maior impacto social. A universalização da prestação de serviços públicos de qualidade e o controle rigoroso dos gastos devem ser objetivos primordiais da reforma tributária (Azevedo; Cabello, 2020). Entre as propostas em discussão no Congresso, há algumas semelhanças, mas também diferenças significativas.

Uma proposta do governo federal foca exclusivamente na unificação e simplificação de tributos, como o PIS, Cofins e IPI, criando um imposto sobre valor agregado inicial de 12%. Já na Câmara, a proposta é unificar tributos com perfis de valor agregado (como IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS), com uma alíquota única de 25%. No Senado, a proposta envolve a combinação de vários impostos (como IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS, CSLL, IOF), criando o Imposto sobre Mercadorias e Serviços (IBS), que poderia chegar a 30% (Baldi; Vannoni, 2015).

Essas propostas, se avançarem, terão um grande impacto na reorganização da federação brasileira. Caso a proposta do Senado seja adotada, simplificando o sistema fiscal, mas mantendo a arrecadação de impostos sob responsabilidade dos estados, isso resultaria em um realinhamento do federalismo brasileiro. Isso poderia ocorrer de forma semelhante ao modelo canadense, onde os governos estaduais cobram impostos e transferem uma parte das receitas para o governo federal. No Canadá, por exemplo, o Imposto sobre Bens e Serviços (GST)

transfere 5% das receitas para o governo central, enquanto as províncias determinam as taxas, que no total não podem ultrapassar 15% (Baldi; Vannoni, 2015).

Esse modelo de descentralização fiscal implicaria uma redistribuição de poder político e financeiro, onde os governadores teriam mais influência, e o presidente perderia parte do seu poder, especialmente se as eleições estaduais e municipais se tornassem mais importantes do que as presidenciais. Essa mudança também exigiria o fortalecimento das instituições locais e poderia resultar em uma maior responsabilização dos governantes pelas políticas públicas, incluindo áreas como saúde e educação (Baião; Cunha; Souza, 2017).

Além disso, o sistema atual de transferências financeiras para os estados, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), baseia-se em critérios como a população e a renda per capita. Embora o FPE não tenha como objetivo equilibrar a população entre os estados, ele visa reduzir as desigualdades socioeconômicas, uma vez que a distribuição de recursos está atrelada à capacidade fiscal de cada estado (Rothenburg, 2018). A equidade na distribuição de recursos é um fator crucial para garantir que os estados com menores recursos possam oferecer serviços públicos de qualidade à sua população, cumprindo, assim, a função social da federação.

Conforme destacado, a configuração das quatro situações analisadas sofreu poucas alterações ao longo do tempo, o que indica a fraca influência do Fundo de Participação dos Estados (FPE) nas estruturas dos estados que enfrentam problemas socioeconômicos sistêmicos, os quais comprometem os objetivos constitucionais desejados (Boaway; Shah, 2009).

As receitas fiscais do governo possuem um impacto direto limitado nos rendimentos individuais, especialmente no que diz respeito aos salários dos servidores públicos e aos pagamentos relacionados à seguridade social. Além disso, a despesa pública também exerce um impacto indireto e restrito na estrutura socioeconômica do Estado, utilizando a capacidade fiscal disponível após as transferências para fornecer bens e serviços públicos que atendam às necessidades locais (Saiki, 2023).

Nos casos do Canadá e da Austrália, os critérios utilizados para equilibrar a capacidade fiscal refletem a natureza estrutural do estado ou das províncias. No Brasil, por outro lado, os critérios baseados na população e na renda pessoal não favorecem um equilíbrio fiscal ou socioeconômico entre os estados, mas apenas complementam parcialmente as capacidades

fiscais dos estados, por meio de transferências limitadas. O efeito de equilíbrio do FPE advém principalmente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), cujos parâmetros se baseiam no tamanho da população e na renda familiar, o que resulta em uma quantidade específica de recursos adicionais transferidos para a capacidade fiscal de cada estado (Mendes, 2023).

Considerando esse cenário e o ano de transição (2015) entre as duas Leis Complementares (LC nº 62/1989 e LC nº 143/2013), os resultados preliminares confirmam que as transferências per capita apresentam uma relação inversamente proporcional à população do estado, conforme o princípio da proporcionalidade direta (Figura 13). No entanto, essa relação não é necessariamente livre de distorções.

No Nordeste, o Maranhão tem a menor renda familiar per capita e menores remessas per capita do que Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, mas tem uma população superior à da Bahia, menor que os estados do Ceará e de Pernambuco. No Centro-Oeste, Goiás tem renda baixa, mas sua renda per capita é comparável à de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e m uito inferior à do Distrito Federal. O estado tem a maior renda familiar per capita do país e recebe mais remessas do que todos os outros estados, exceto Amapá, Acre, Piauí, Roraima e Tocantins. No Sudeste, Minas Gerais tem a menor renda per capita e recebe menos receitas que São Paulo (IBGE, 2023).

O Rio Grande do Sul recebe os menores níveis de subsídios, apesar de ter a menor renda per capita da região. Isto explica em parte a dificuldade da FPE em atingir o seu objectivo de reduzir a desigualdade socioeconómica no Estado devido ao espaço limitado de investimento. As transferências que aumentam a capacidade dos Estados têm pouco impacto na disponibilidade de recursos de recuperação de custos, considerados no modelo australiano, para o fornecimento adequado de bens e serviços públicos compatíveis com as necessidades socioeconómicas locais e especialmente com infraestruturas básicas. Investir. Vejamos o caso do Maranhão, com os menores valores de renda familiar, renda pessoal e renda disponível per capita (IBGE, 2023).

Mesmo com uma população maior que a de alguns estados, o valor do FPE per capita no Maranhão é inferior ao de todos os estados do Norte e Nordeste, exceto Pará, Amazonas, Bahia, Ceará e Pernambuco, os mais desenvolvidos em ambas as regiões. Apesar da compensação proveniente das suas próprias transferências de rendimento, o Maranhão continua a ter baixos

níveis de rendimento disponível – apenas superiores aos do Piauí, outro estado com grave privação estrutural – embora o Maranhão tenha o rendimento familiar per capita mais baixo. No geral, a renda disponível própria e após transferência dos estados mais ricos do Centro-Oeste, Sudeste e Sul é superior à renda dos estados mais pobres do país (Godinho, 2024).

Para Silva (2024), em particular, no caso da renda disponível, as exceções são os estados do Amapá, Acre, Roraima e Tocantins, uma vez que o valor recebido das transferências *per capita* não é compatível com o resto do país. Observando a relação entre o FPE e a renda domiciliar per capita, o crescimento da renda média nacional de 2014 a 2017 (Figura 14) apresentou um aumento geral de R$ 920,00 para R$ 1.110,00 entre o primeiro ano e o último ano. A diferença de renda entre o estado mais rico (Distrito Federal) e o estado mais pobre (Maranhão) aumentou de R$ 1.594,00 em 2014 para R$ 1.951,00 em 2017.

Esta diferença ocorre apesar de um aumento significativo nas transferências per capita do FPE para estados considerados mais pobres durante este período:

I. Crise política – desde as eleições presidenciais de 2014 até o impeachment do Presidente da República em 2016;

II. Agitação social e jurídica – manifestações populares contra a corrupção e Operação Lava-Jato;

III. O Brasil perdeu sua classificação de grau de investimento em 2015, resultando em crescimento negativo do PIB, como fraco (0,5% em 2014, 1,3% em 2017) ou negativo (-3,6% no mesmo ano, -3,3% em 2015, 2016).

3.3 Desafios e Perspectivas na Arrecadação Tributária: Impactos no Federalismo.

A arrecadação tributária no Brasil tem um papel fundamental na configuração do federalismo, refletindo tanto as oportunidades quanto os obstáculos enfrentados pelos entes federativos na execução de suas políticas públicas. O sistema tributário do país é caracterizado por uma forte centralização, com a União concentrando a maior parte da arrecadação, o que afeta diretamente a autonomia financeira dos estados e municípios. Embora a Constituição de

1988 tenha garantido autonomia tributária para esses entes, na prática, a concentração da arrecadação nas mãos da União limita a capacidade dos estados e municípios de administrar recursos e executar suas próprias políticas, criando um descompasso entre as responsabilidades atribuídas a esses entes e os recursos de que dispõem.

Um dos principais desafios enfrentados pelos estados e municípios está na concentração da arrecadação tributária no governo federal, especialmente em relação a tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto de Renda, fontes de arrecadação essenciais para os estados. A tributação sobre o consumo, por exemplo, provoca uma distribuição desigual dos recursos, favorecendo os estados mais ricos, com maior capacidade de produção e consumo, e deixando os estados mais pobres com dificuldades financeiras para manter serviços essenciais. A falta de uma redistribuição mais equitativa e a concentração da arrecadação na União geram tensões entre os entes federados, prejudicando o equilíbrio do sistema federativo e dificultando a capacidade dos estados e municípios de atender adequadamente às suas populações.

Além disso, a complexidade e a burocracia do sistema tributário brasileiro contribuem para o agravamento das desigualdades na arrecadação. O excesso de tributos federais, estaduais e municipais cria um cenário de dificuldades para os contribuintes, especialmente para as pequenas empresas, e aumenta o custo de conformidade tributária. A carga tributária elevada e a falta de clareza nas normas fiscais geram distorções econômicas que afetam a competitividade no mercado e reduzem a capacidade dos estados de atrair investimentos e promover o crescimento local. Nesse contexto, o federalismo brasileiro, que deveria garantir a autonomia regional, acaba sendo enfraquecido pela ineficiência do sistema tributário.

Apesar desses desafios, há perspectivas de melhoria com a proposta de reforma tributária, que visa simplificar o sistema e promover uma redistribuição mais justa dos recursos, com foco em ampliar a autonomia fiscal dos estados e municípios. Uma reforma que resulte em um sistema tributário mais transparente e descentralizado poderia permitir aos entes locais maiores capacidade de arrecadação, ao mesmo tempo em que garantiria maior equilíbrio entre as diferentes regiões do país, promovendo uma repartição de recursos mais justa.

Nesse sentido, os desafios e as perspectivas da arrecadação tributária evidenciam a importância de equilibrar a autonomia e a interdependência no federalismo brasileiro. Embora o sistema tributário assegure a autonomia dos entes federativos, ele também exige uma

interdependência complexa entre os níveis de governo. Uma reforma tributária que busque maior equilíbrio entre centralização e descentralização pode ser um passo importante para fortalecer o federalismo, permitindo que todos os entes federativos tenham melhores condições de atender às necessidades de suas populações de maneira mais eficiente e justa.

A autonomia orçamentária é um componente crucial do federalismo brasileiro, assegurando que estados e municípios possam planejar e implementar suas políticas públicas conforme suas demandas locais. No entanto, essa autonomia enfrenta limitações práticas, especialmente em função da centralização das receitas e da complexidade do sistema tributário nacional. Embora os entes federados tenham a prerrogativa de elaborar seus orçamentos, a maior parte da arrecadação tributária no Brasil é controlada pela União, o que restringe a capacidade dos estados e municípios de planejar seus orçamentos de maneira independente. Além disso, as transferências intergovernamentais muitas vezes vêm acompanhadas de diversas condições e regulamentações, o que reduz a flexibilidade dos entes locais para alocar os recursos de acordo com suas prioridades.

Outro fator que impacta a autonomia orçamentária é a imposição de limitações constitucionais aos estados e municípios. A Constituição Federal estabelece restrições quanto à criação de novos tributos por esses entes e também impõe limites ao endividamento estadual. Essas barreiras geram uma dependência crescente dos entes locais em relação aos repasses da União, o que compromete a sua capacidade de gerenciar seus orçamentos de maneira autônoma. A rigidez do sistema orçamentário e as normas de equilíbrio fiscal tornam difícil adaptar os orçamentos às necessidades locais, especialmente nas regiões mais carentes, que necessitam de investimentos mais expressivos em áreas como infraestrutura e serviços públicos essenciais.

Além das limitações financeiras, a execução orçamentária nos estados e municípios também enfrenta desafios relacionados à eficiência e transparência na gestão dos recursos. A burocracia e a falta de capacitação técnica em muitos casos dificultam a implementação dos projetos orçamentários no prazo estipulado e dentro dos custos previstos. Muitos entes federativos não têm a flexibilidade necessária para ajustar seus orçamentos diante de mudanças nas necessidades da população ou de crises econômicas. Isso resulta em uma execução orçamentária ineficaz, o que compromete a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

No entanto, a autonomia orçamentária também pode trazer oportunidades de inovação e adaptação nas políticas públicas. Com maior liberdade para gerenciar seus recursos, estados e municípios podem moldar soluções mais adequadas às realidades locais, implementando políticas públicas mais eficientes e criativas. Contudo, essa autonomia muitas vezes é limitada pela escassez de recursos, pela falta de instrumentos financeiros adequados e pelas dificuldades em acessar fontes alternativas de financiamento. Durante períodos de crise fiscal ou recessão econômica, a capacidade dos entes federativos de exercer plenamente sua autonomia orçamentária fica restrita, o que pode levar à redução de serviços e ao adiamento de projetos essenciais.

Em resumo, a autonomia orçamentária no Brasil envolve um conjunto de desafios que exigem um equilíbrio entre a autonomia dos entes federativos e as exigências fiscais e financeiras impostas pela União. Embora esse princípio seja fundamental para a gestão local, as limitações no planejamento e na execução orçamentária apontam para a necessidade de reformas que proporcionem maior flexibilidade na distribuição de recursos. A descentralização do financiamento das políticas públicas e o aprimoramento da gestão orçamentária são passos essenciais para fortalecer a autonomia dos estados e municípios, garantindo uma maior eficiência na prestação de serviços à população.

3.4 Autonomia Orçamentária: Implicações Práticas e Limitações no Planejamento e Execução

A autonomia orçamentária é um princípio fundamental do federalismo brasileiro, assegurando que os entes federativos tenham a liberdade de elaborar, aprovar e executar seus orçamentos de acordo com suas necessidades locais. Essa autonomia, no entanto, enfrenta desafios práticos, especialmente em um contexto em que a maior parte dos recursos arrecadados no país está centralizada na União. De acordo com Souza e Silva (2020), "apesar da garantia constitucional da autonomia orçamentária, muitos estados e municípios continuam dependentes das transferências intergovernamentais para garantir a execução de suas políticas públicas". Esse cenário limita a real autonomia dos entes subnacionais, já que dependem de repasses federais, os quais, muitas vezes, não são suficientes ou são realizados de maneira irregular.

Uma das principais implicações práticas da autonomia orçamentária no Brasil é a dificuldade que os estados e municípios enfrentam para planejar suas finanças de maneira sustentável. A oscilação nas transferências e a escassez de recursos próprios fazem com que esses entes federativos tenham que se adaptar constantemente a cenários financeiros instáveis. Segundo Martins (2020), "a autonomia orçamentária sem uma base sólida de arrecadação própria pode resultar em desajustes no planejamento fiscal, com a adoção de práticas como o endividamento excessivo e a subordinação a interesses federais". Nesse contexto, a autonomia orçamentária perde parte de sua efetividade, pois os entes locais acabam sem a liberdade necessária para alocar recursos conforme suas prioridades.

Além disso, a execução orçamentária também sofre com limitações impostas pela autonomia orçamentária parcial. Muitas vezes, a falta de coordenação entre os orçamentos da União, Estados e Municípios impede a implementação de políticas públicas integradas, comprometendo a eficácia de programas que exigem cooperação intergovernamental. A autonomia orçamentária, portanto, não é apenas uma questão de liberdade financeira, mas também de capacidade de articulação entre os diferentes níveis de governo. Como aponta Oliveira (2021), "a execução orçamentária de um ente federativo não pode ser vista isoladamente, uma vez que os limites impostos pela interdependência fiscal comprometem sua efetividade".

É necessário considerar que a verdadeira autonomia orçamentária exige uma reforma do Pacto Federativo que permita aos estados e municípios uma maior capacidade de arrecadação própria, o que pode ampliar significativamente a independência no planejamento e execução de suas políticas públicas. De acordo com Pereira e Lima (2022), "uma revisão do modelo de repartição de receitas e a implementação de uma reforma tributária são fundamentais para que os entes federativos possam exercer sua autonomia orçamentária de forma plena". Sem essa mudança, a autonomia orçamentária continuará sendo uma promessa sem garantias, limitando o potencial de desenvolvimento local e a melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

No Brasil, de acordo com os critérios atuais de renda per capita, não se observa uma desigualdade significativa entre municípios pequenos e grandes, ao contrário do que foi sugerido, por exemplo, no Documento de Discussão nº 2.530 do Ipea (1990), uma das fontes utilizadas pelos autores da PEC 45 para justificar a distribuição da receita do ISS para os municípios menores por meio de um mecanismo de taxa referencial única para todos os municípios do IBS (Joaquim, 2024).

De fato, em 2021, a renda per capita dos municípios com até 20 mil habitantes era superior (R$ 4.293,07) à renda per capita dos municípios com maior população. Além disso, observou-se uma tendência de crescimento mais forte entre os municípios com até 100 mil habitantes, conforme as Tabelas 2 e 4 (Multicidades, 2022).

No Brasil, de acordo com os critérios atuais de renda per capita, não se observa uma desigualdade significativa entre municípios pequenos e grandes, ao contrário do que foi sugerido, por exemplo, no Documento de Discussão nº 2.530 do Ipea (1990), uma das fontes utilizadas pelos autores da PEC 45 para justificar a distribuição da receita do ISS para os municípios menores por meio de um mecanismo de taxa referencial única para todos os municípios do IBS (Joaquim, 2024).

Para agravar ainda mais as desigualdades de gastos, nos últimos 22 anos, o Brasil testemunhou uma migração populacional significativa de cidades pequenas para cidades médias e grandes. Entre 2000 e 2022, os municípios com até 20 mil habitantes apresentaram uma taxa de crescimento populacional negativa, especialmente entre as cidades com populações entre 5 mil e 10 mil habitantes, que sofreram uma diminuição de 11,1% nesse período (Silva, 2023).

Por outro lado, as cidades médias e grandes experimentaram um crescimento populacional substancial, particularmente aquelas com populações entre 200.000 e 500.000 habitantes, que registraram um aumento de 47,8% na população entre 2000 e 2022. Esse movimento demográfico, naturalmente, resulta em um aumento nas despesas correntes (Aeqqus, 2023).

A proposta da PEC 45 agrava ainda mais essa situação, prejudicando as cidades médias e grandes, que enfrentam maior demanda por serviços básicos municipais, ao facilitar a transferência de recursos para cidades que já possuem maior renda corrente per capita e menores despesas correntes per capita. Esse efeito ocorre de duas formas: (i) pela mudança na tributação do local de origem para o local de destino; e (ii) pela adoção de uma taxa referencial única do IBS a nível municipal para todos os municípios, independentemente do seu porte (Escossia, 2023).

Em relação à segunda forma, caso a taxa referencial municipal do IBS incida sobre a operação de bens e serviços, retornando a receita municipal do ISS aos municípios, a aplicação de uma taxa referencial urbana única do IBS foi uma decisão deliberada para transferir as

receitas do IBS dos municípios médios e grandes para os pequenos, que agora possuem uma renda per capita mais alta (Silva, 2023).

Além de impor um ônus político sobre os prefeitos e vereadores de cidades médias e grandes, que precisarão aumentar suas taxas municipais do IBS para manter os orçamentos e continuar prestando serviços públicos locais, a adoção de uma taxa de referência única para todos os municípios contribui para o aumento da carga fiscal global. De fato, as cidades pequenas, que ainda não arrecadaram ISS equivalente à alíquota do IBS, não reduzirão suas taxas, enquanto as cidades maiores terão que aumentar suas alíquotas para manter seus orçamentos (Dias, 2024).

Além desse aumento na pressão tributária global, outra forma de elevação de carga fiscal já estava em curso antes mesmo da ratificação da PEC 45. No nível estadual, ao menos 17 estados aumentaram sua participação no cálculo da mediana do ICMS para 2024-2028, com o objetivo de ampliar a participação na receita (Brunetto, 2023). Esse movimento dos estados certamente será acompanhado pela Câmara dos Deputados, especialmente no que diz respeito à arrecadação do ISS.

A concessão de maior autonomia orçamentária aos estados e municípios implica uma reconfiguração no modelo de distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo, com o objetivo de proporcionar maior independência financeira para que possam planejar e implementar políticas públicas locais.

Uma das premissas dessa autonomia é a redistribuição de uma parte maior da arrecadação tributária nacional para os entes subnacionais. Como afirmam Carvalho (2024), "a autonomia orçamentária significa não só a capacidade de planejar e executar orçamentos locais, mas também de gerar receitas próprias e participar de maneira mais justa da arrecadação tributária nacional". Nesse contexto, transferir uma maior proporção de recursos para os estados e municípios pode promover uma distribuição mais equilibrada do financiamento público e impulsionar o desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que força a capacidade dos governos locais em atender às necessidades de suas populações.

Entretanto, a ampliação da autonomia orçamentária traz implicações importantes para a gestão das finanças públicas e a redistribuição das responsabilidades entre a União, os estados e os municípios. A alocação de mais recursos para os entes subnacionais poderia resultar em

maior autonomia, mas também exigiria um maior esforço de gestão fiscal. De acordo com Silva (2020), "quanto maior o percentual de recursos destinados aos entes locais, maior a responsabilidade sobre a gestão eficiente desses fundos, o que demanda uma capacidade técnica mais robusta e sistemas de fiscalização aprimorados". Caso não haja uma melhoria na gestão pública e nos controles, o aumento da autonomia orçamentária pode levar a problemas como o endividamento local, o uso inadequado dos recursos e até o crescimento de práticas de corrupção.

Além disso, aumentar a autonomia orçamentária exigiria uma reformulação do pacto federativo, com o objetivo de tornar a distribuição de recursos mais equilibrada e transparente. Para que isso seja possível, é fundamental que os estados e municípios obtenham maior capacidade de arrecadação própria, o que implicaria uma reforma tributária substancial. Como destacam Morad (2024), "uma reforma tributária que dê mais poder arrecadatório aos entes federativos pode tornar a distribuição de recursos mais eficiente, além de diminuir a dependência das transferências federais". Dessa forma, a descentralização fiscal e a autonomia orçamentária devem ser acompanhadas de uma política fiscal mais justa, capaz de reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento local.

Em relação à autonomia dos estados e municípios, o risco de conflitos com o Pacto Federativo sobre a competência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) é relativamente baixo. O modelo de IVA duplo pressupõe que as entidades locais mantêm a capacidade de decisão fiscal dentro de sua jurisdição. Essa autonomia é preservada tanto na estrutura e funcionamento do Conselho Federativo quanto na sua habilidade de ajustar as alíquotas do IBS, tanto para aumentos quanto para reduções (Lemos, 2024).

De fato, o Conselho Federativo deverá atuar de maneira similar a um Comitê Gestor do IBS, com as responsabilidades descritas pela Lei Complementar, que incluem a arrecadação, gestão, destinação de recursos e a resolução de contenciosos administrativos e judiciais. Com isso, o risco de dependência dos estados e municípios em relação ao Conselho Federativo na distribuição das receitas do IBS é mínimo (Taufner; Souza Camargo, 2024).

Contudo, há um alto risco de desalinhamento entre o CBS e o IBS, especialmente em aspectos regulatórios e procedimentais, o que exige uma regulamentação uniforme, por meio da mesma lei complementar, abrangendo processos tributários, administração fiscal uniforme e um modelo de jurisprudência padronizada. Além disso, existe um risco substancial de decisões

contraditórias entre os tribunais federais e estaduais nos casos que envolvem controvérsias sobre o IBS e o CBS entre contribuintes e autoridades fiscais (Cavalcanti, 2023).

No que tange à reforma do imposto sobre o consumo, várias propostas foram sugeridas para aprimorar o conteúdo da PEC 45. Entre elas estão: a previsão de uma avaliação anual do custo-benefício das exceções, como as de escolas, com uma oportunidade para o Congresso Nacional avaliar se é viável mantê-las; a criação de um órgão coletivo de tribunais de contas para supervisionar o Conselho Federativo do IBS; a definição de que o IBS e o CBS devem ser instituídos conjuntamente por meio da mesma lei complementar; e a estipulação de competência concorrente da Justiça Federal e dos tribunais estaduais para resolver litígios entre contribuintes e administrações tributárias de ambos os impostos, com base na regra da prevenção, que exige o conhecimento prévio dos fatos relativos a esses tributos (Motta, 2024).

No caso dos municípios médios e grandes, com populações superiores a 80.000 habitantes, que representam apenas 7,3% do total de municípios (406 no total), mas são responsáveis por mais de 60% da população brasileira, o impacto da reforma será significativo. Embora a maioria apoie a ideia de uma reforma que simplifique o sistema tributário, é importante destacar que o principal objetivo da PEC 45 não é a simplificação, mas sim a transferência de encargos tributários entre os setores. Como observam Afonso; Castro (2019), o método utilizado na reforma – em vez de focar em uma abordagem mais precisa e em resolver os problemas centrais do sistema de tributação sobre o consumo – pode gerar riscos significativos, como o "dividir para conquistar" (Carvalho, 2024).

Entre as principais inconstitucionalidades da PEC 45, destacam-se aquelas que afetam a forma federativa do Estado, conforme o artigo 60, § 4º, I da Constituição. Essas inconstitucionalidades afetam especialmente os municípios, ao: (i) desconsiderar o potencial de crescimento do ISS (Imposto Sobre Serviços) no cálculo da taxa referencial municipal; e (ii) manter a parcela estadual do IBS, que se refere à tributação de jurisdição geral (ROCHA, 2023).

Para os municípios de médio e grande porte, essas inconstitucionalidades se manifestam de forma diferenciada em duas dimensões: (i) a imposição de uma alíquota referencial única, que desconsidera a percepção atual do ISS em cada município; e (ii) os princípios relacionados à composição do Conselho de Administração do IBS. Este último aspecto será abordado em artigo futuro, que tratará das questões federativas e municipais associadas às comissões reguladoras (Taliberti, 2024).

Com a PEC 45, uma das perdas significativas para os governos locais foi a promulgação de um imposto mais bem administrado, o ISS, que é o tributo que mais cresce no país (CNI, 2019; Gobetti, 2020). A reforma restauraria um sistema tributário mais complexo de controle (débito e crédito no modelo de IVA), com algumas das taxas mais altas do mundo, e sem o potencial de crescimento do ISS. A perda estimada dessa receita pode atingir cerca de R$ 490 bilhões até 2045 para todos os municípios (GTRT-SP, 2023).

Entre 2017 e 2021, mais de 3.050 municípios (ou seja, mais de 50% dos municípios brasileiros) experimentaram um crescimento do ISS superior ao crescimento do ICMS (Multicidades, 2023). Isso se deve à flexibilidade que os municípios têm para aumentar a arrecadação do ISS, especialmente quando associada ao investimento em fiscalização anti-evasão fiscal, um aumento que pode ser amplificado com a implementação nacional da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e). No entanto, essa capacidade de crescimento seria extinta com a eliminação do ISS na PEC 45, e esse impacto negativo deveria ser devidamente compensado.

De 2004 a 2021, a taxa de crescimento do ISS foi maior nas cidades menores do que nas maiores. Municípios com populações de 4 a 20 mil habitantes, por exemplo, experimentaram um crescimento significativo do ISS. Esse crescimento nas pequenas cidades é crucial para a sua autonomia fiscal e incentiva os prefeitos a buscar mais transferências constitucionais por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Cordeiro, 2024).

A transição de longo prazo, que pretende mitigar as perdas dos municípios ao longo de várias décadas, não resolve o problema da perda do potencial de crescimento, que é fruto de décadas de investimento nas cidades. Essas cidades, que buscaram aumentar sua autonomia fiscal, agora enfrentam uma redução considerável em sua capacidade de arrecadação, sem uma compensação adequada. Isso se agrava pela priorização do critério populacional (80% das ações), em detrimento do critério de aumento de capital (que representaria pelo menos 65% do valor arrecadado) (Cupertino, 2024).

A retenção da cota-parte no IBS estadual é inconstitucional, pois a repartição de receitas entre os entes federativos, como um mecanismo de transferência de recursos no contexto do federalismo, não justifica que, quando o ente federal não tem direitos sobre um imposto, ele seja tributado sob a jurisdição fiscal de outra entidade. Por exemplo, a União é responsável pela

arrecadação de 30% do IOF-Ouro (art. 153, § 5º, I), e de 50% do RTI (art. 158, II), enquanto o Estado arrecada 50% do IPVA (art. 158, III) e 25% do ICMS (art. 158, IV) (Cupertino, 2024).

Se o regime de cotas for mantido na arrecadação estadual do IBS, além de contribuir para a centralização nas mãos dos estados, isso inviabiliza a ideia de um federalismo fiscal equilibrado. O IBS não será de responsabilidade exclusiva dos estados, mas sim compartilhado, como enfatizou o relator da PEC 45 no Senado, ao adicionar o termo "compartilhado" ao texto, o que define a competência para a arrecadação e a gestão do IBS. Portanto, o valor correspondente a essa fração deverá ser recalculado e integrado à alíquota do IBS municipal. Vale lembrar que as alíquotas estaduais e municipais do IBS afetam diretamente o desempenho dos bens e serviços, influenciando as percepções de ICMS e ISS nos estados e municípios (Harzheim, 2024).

Considerando a receita de ICMS de R$ 709 bilhões em 2022, 25% desse valor, ou seja, R$ 177,3 bilhões, que atualmente é destinado aos municípios, deve ser contabilizado como receita municipal no novo modelo de tributação do IBS. Para manter essa compensação, é razoável que se estabeleça uma cota baseada em indicadores educacionais (10%) e ambientais (5%), com 5% fixos para todos os municípios, conforme disposto no artigo 158, § 2º da Constituição. No entanto, quanto maior for a parcela retida, maior será a tendência de enfraquecimento do pacto interestadual, o que poderá prejudicar o equilíbrio fiscal e a autonomia dos municípios no futuro (Coelho, 2023).

4. Descentralização e Autonomia: Desafios e Propostas para o Federalismo no Brasil.

O sistema jurídico brasileiro, ao priorizar a supremacia do governo federal, tem gerado dificuldades para a implementação de um federalismo pleno no país. Para fortalecer o modelo federativo e assegurar uma maior autonomia aos estados, é essencial revisar as interpretações jurídicas que, em muitos casos, resultam em uma excessiva centralização do poder. Nesse sentido, é fundamental que o Supremo Tribunal Federal (STF) adote uma abordagem mais equilibrada ao aplicar o princípio da simetria. Em vez de utilizá-lo para restringir as competências dos estados, o STF deveria usá-lo como uma ferramenta interpretativa para garantir a observância da Constituição, sem comprometer a autonomia dos entes federativos.

Uma primeira medida importante seria a revisão da aplicação do princípio da simetria. Este princípio não pode ser considerado uma regra rígida que diminui a capacidade normativa dos estados, mas sim um recurso para assegurar que os princípios constitucionais sejam respeitados de forma coerente. O STF deve entender a simetria como um instrumento interpretativo que considere as especificidades das constituições estaduais, permitindo aos estados maior liberdade para legislar de acordo com as necessidades regionais. Com essa mudança, o federalismo brasileiro poderia ser mais flexível, adaptando-se melhor às realidades locais, sem prejudicar as prerrogativas dos estados.

Além disso, durante crises como a pandemia de COVID-19, o STF não deve adotar uma postura excessivamente centralizadora. Embora as decisões do tribunal, em algumas situações, tenham sido direcionadas à descentralização, na prática, muitas delas reforçaram o controle federal, limitando a liberdade dos estados e municípios para adotar medidas adequadas à realidade de suas populações. Para fortalecer o federalismo, é necessário que o STF adote um modelo de federalismo cooperativo, onde as esferas de governo atuem de forma colaborativa e as decisões sejam tomadas com base nas realidades locais. Assim, estados e municípios teriam mais liberdade para implementar soluções que atendam melhor as suas necessidades.

Outra recomendação importante é fortalecer a autonomia orçamentária dos estados e municípios. A descentralização dos recursos financeiros é essencial para garantir que os entes federativos possam implementar suas políticas públicas de forma eficiente. A revisão das transferências de recursos da União e a redistribuição das receitas tributárias são fundamentais para reduzir as desigualdades regionais e permitir que os estados tenham a capacidade de gerenciar seus próprios orçamentos. Com maior autonomia financeira, os estados poderão planejar e executar projetos conforme suas próprias prioridades, sem depender excessivamente de repasses federais.

Além disso, é preciso revisar as normas que limitam o endividamento dos estados. As regras fiscais rígidas e os limites impostos pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal dificultam a capacidade de os estados obterem os recursos necessários para financiar seus projetos e responder a crises econômicas. A flexibilização dessas normas poderia permitir que os estados renegociem suas dívidas e tomem empréstimos de forma mais eficiente, o que ajudaria a melhorar sua capacidade de investimento em áreas essenciais, como saúde e educação. Essa flexibilização, desde que acompanhada de controles responsáveis, fortaleceria

o federalismo ao garantir que os estados possam atuar de maneira mais independente em suas finanças.

Outro aspecto importante é que o STF deve ser mais atento às particularidades de cada estado ao revisar a legislação estadual. Cada unidade federativa possui uma realidade única e, portanto, deve ter liberdade para adotar normas que atendam suas necessidades específicas. O STF, ao analisar as constituições estaduais, deve ter em mente que as decisões tomadas no âmbito federal não podem desconsiderar as particularidades locais. Dessa forma, a autonomia dos estados seria respeitada, promovendo um federalismo mais harmônico e coerente com as realidades regionais.

Além disso, a criação de um modelo de federalismo cooperativo deve ser uma prioridade. Nesse modelo, a União, os estados e os municípios devem trabalhar juntos na solução de problemas comuns, sem que a União imponha um controle excessivo sobre as ações dos entes federativos. A colaboração entre os diferentes níveis de governo é crucial para a resolução de questões nacionais, mas sem que haja sobreposição do poder central. Ao adotar esse modelo, o federalismo brasileiro pode ser mais eficaz, com uma divisão de responsabilidades mais equilibrada e uma maior capacidade de adaptação às necessidades locais.

Outra recomendação importante é a revisão das políticas públicas federais, com uma ênfase na descentralização. O governo federal deve adotar uma postura mais colaborativa com os estados e municípios, permitindo que esses entes implementem políticas adaptadas às realidades locais. Em vez de impor soluções uniformes, a União deve criar um ambiente que permita a implementação de políticas públicas mais flexíveis, em que os estados e municípios possam moldá-las conforme as necessidades de suas populações. A descentralização das políticas públicas é um passo importante para fortalecer a autonomia dos entes federativos e promover um desenvolvimento mais equilibrado em todo o país.

Por fim, para garantir a efetividade do federalismo no Brasil, é necessário que o pacto federativo seja revisto de forma a promover uma maior autonomia dos estados e municípios, sem comprometer a coesão nacional. A descentralização das competências e a promoção de uma gestão pública mais colaborativa entre as diferentes esferas de governo são essenciais para fortalecer a federação e assegurar que as demandas locais sejam atendidas de forma mais eficiente. O federalismo no Brasil deve ser revisto de maneira a garantir que os estados e

municípios possam atuar de maneira mais independente, promovendo o desenvolvimento regional e a justiça social em todo o país

4.1 Descentralização e Autonomia no Brasil: Desafios e Caminhos para um Federalismo Eficiente

O federalismo brasileiro vem estruturado na CRFB/88, com ela buscou-se pelo equilíbrio e relação entre os diferentes níveis de governo, que é a União, Estados e Municípios. Com proposituras que visam propostas e requeem um compromisso coletivo entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil, em prol de um futuro mais promissor para todos os brasileiros.

A descentralização e a autonomia são pilares fundamentais desse sistema, no qual nos permite que as esferas governamentais atuem de maneira mais próxima da população, visando a implementação desse modelo na qual enfrenta diversos desafios que comprometem sua eficácia, discutindo-se assim os principais obstáculos à descentralização e à autonomia no Brasil, além de propor caminhos para um federalismo mais eficiente.

Um dos principais desafios da descentralização no Brasil é a desigualdade regional, algo que é latente quando olhamos os números no país, país este que apresenta uma vasta diversidade econômica e social, com regiões que variam significativamente em termos de desenvolvimento, a citar por exemplo as regiões Norte e Nordeste, que enfrentam dificuldades históricas que limitam sua capacidade de arrecadação e desenvolvimento.

Com essa primazia, cria-se um ciclo vicioso em que a falta de recursos impede a implementação de políticas públicas eficazes, perpetuando-se a desigualdade entre os entes federados, mostrando os diferentes cenários por qual os entes federativos passam a levando a sobreposição de competências entre União, Estados e Municípios empurrando-os para conflitos econômicos e uma má ineficiência na gestão pública.

Muitas vezes, estas políticas públicas são implementadas de forma fragmentada, sem uma estratégia integrada que considere as especificidades locais, muitas vezes pela falta de articulação que resulta em desperdício de recursos e em uma resposta inadequada às necessidades da população.

A autonomia financeira dos entes federativos é frequentemente limitada, o que gera dependência de transferências da União causando dependência financeira e comprometendo a capacidade dos governos locais de planejar e executar suas políticas de forma independente, além disso, a complexidade do sistema tributário brasileiro que dificulta e muito a arrecadação e a distribuição equitativa de recursos para estados e municípios.

Visando superar tais desafios, é mais que fundamental se considerar as propostas que promovam uma reforma do pacto federativo, uma reavaliação da distribuição de recursos e competências entre os entes federativos corroborando para contribuir uma forma de federalismo mais equilibrado fortalecendo a capacidade dos Estados e Municípios de arrecadar e gerir seus recursos, garantindo que tenham autonomia suficiente para atender às demandas locais.

O fortalecimento da autonomia municipal é uma proposta essencial, dando uma maior liberdade para implementar suas políticas e arrecadar tributos, possibilitando promover um atendimento mais eficaz às necessidades da população, sempre acompanhada de capacitação técnica e administrativa, para que os gestores públicos locais possam agir de forma eficiente e responsável.

Outro ponto fundamental é a promoção da participação cidadã um caminho que se busca através da criação de conselhos e audiências públicas pode aumentar a transparência e a responsabilidade dos governantes, sempre com a participação ativa da sociedade nas decisões locais fortalecendo a democracia e contribuindo para políticas públicas mais adequadas às realidades locais.

Além disso, não podemos deixar de esquecer a integração de políticas públicas entre os diferentes níveis de governo no qual se torna crucial, trazendo mecanismos que promovam a colaboração entre União, Estados e Municípios podendo resultar em uma gestão mais eficiente e eficaz, através de programas que incentivem a cooperação intergovernamental superando assim a fragmentação das ações visando sempre a otimização do uso dos recursos.

A descentralização e a autonomia no Brasil são temas complexos que demandam um olhar atento para os desafios enfrentados e para as soluções possíveis, não podendo jamais de se esquecer que a falta de coordenação entre os entes federativos e a limitação financeira são obstáculos que precisam ser superados para que o federalismo brasileiro funcione de maneira efetiva.

Para tanto, as propostas apresentadas incluem a reforma do pacto federativo, o fortalecimento da autonomia municipal, a promoção da participação cidadã e a integração de políticas públicas, são passos importantes rumo a um federalismo mais eficiente, com a construção de um sistema que respeite as especificidades locais e que permita uma gestão mais próxima da população normalizando assim o desenvolvimento do país para a promoção da justiça social.

A busca por um federalismo, visa equilibrar e descentralizar uma autonomia na qual deve ser uma prioridade nas agendas políticas, buscando assim um Brasil mais justo e igualitário, com propostas que requerem um compromisso coletivo entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil, em prol de um futuro mais promissor para todos os brasileiros.

A reforma do pacto federativo e a integração de políticas públicas, são passos importantes rumo a um federalismo mais eficiente, buscando-se a construção de um sistema que respeite as especificidades locais e que permita uma gestão mais próxima da população, tornando o desenvolvimento do país sustentável.

Para tanto, não se tem como não buscar por um federalismo que equilibre os entes federados, pois é através da descentralização e autonomia que teremos um país mais justo e igualitário, formando assim o fortalecimento do federalismo e construindo assim a cidadania de um Estado que atenda às necessidades de todos os seus cidadãos, independentemente de sua localização geográfica.

4.2 Desafios da Descentralização: Propostas para Fortalecer o Federalismo no Brasil

Como já debatido e discorrido, a descentralização é um dos princípios fundamentais desse sistema, permitindo que as decisões sejam tomadas mais próximas da população, no entanto, a efetivação da descentralização enfrenta desafios significativos que comprometem a autonomia dos entes federativos e a eficácia das políticas públicas, e é nesse sentido que se apresenta propostas para fortalecer o federalismo.

Um dos maiores desafios da descentralização no Brasil é a desigualdade econômica e social entre as diferentes regiões na qual vemos disparidades significativas, com o Sudeste concentrando a maior parte dos recursos e investimentos e nas regiões Norte e Nordeste,

historicamente marginalizadas, enfrentando dificuldades históricas em arrecadar impostos e implementar políticas públicas eficazes, limitando a capacidade dos Estados e Municípios de atender às necessidades da população, perpetuando assim ciclos de pobreza e exclusão sociais.

Nesse compasso é nítido que a descentralização pode gerar conflitos de competência entre União, Estados e Municípios, levando à fragmentação das políticas públicas, muitas vezes pelo simples fato de não haver articulação e planejamento conjunto resultando em sobreposição de ações e desperdício de recursos, pois na maioria das vezes não se consideração as realidades locais, gerando uma ausência de um sistema de governança colaborativa e causando barreiras nas implementações de soluções integradas.

Seguindo esse contexto se torna nítido que a autonomia financeira dos entes federativos é frequentemente restringida, gerando dependência de transferências da União, dependência essa que limita a capacidade dos Estados e Municípios de planejar e executar suas políticas de forma independente, além do que, a complexidade do sistema tributário brasileiro dificulta a arrecadação e a distribuição equitativa de recursos, gerando grande parte da concentração de receitas em determinados tributos, que são predominantemente arrecadados pela União, impedindo assim que os governos locais tenham autonomia financeira.

Não podemos achar também que a descentralização poderia se tornar um fator impeditivo para o aumento da burocracia bem como a complexidade administrativa através de multiplicidades de normas e procedimentos que poderiam dificultar a implementação de políticas públicas, especialmente em níveis municipais, onde a capacidade técnica e administrativa é muitas vezes limitada, e é nesse viés que a burocracia excessiva poderia desestimular a inovação e a agilidade nas respostas às demandas da população.

Uma das medidas a serem implementadas seria a propositura de propostas para fortalecer o Federalismo através de uma reforma do pacto federativo essencialmente para reavaliar a distribuição de recursos e competências entre os entes da federação. Tal propositura implicaria em revisar as leis que regem a distribuição de receitas, como o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, para corrigir distorções e garantir uma distribuição mais equitativa, criando assim um sistema de transferência de recursos que considere as especificidades regionais pode ajudar a reduzir desigualdades.

Nesse diapasão, o fortalecimento com a descentralização seria crucial para a efetividade permitir que os municípios tenham maior liberdade para arrecadar e gerir seus recursos, além

de implementar políticas públicas, podendo resultar em um atendimento mais eficaz às necessidades de sua população.

Não tão menos, é de suma importância a participação cidadã nas decisões locais o que torna fundamental para o fortalecimento da democracia dando transparência as contas públicas, essa criação se daria através de conselhos de participação e a realização de audiências públicas fins de aumentar o engajamento da população nas questões que afetam seu dia a dia, além disso, plataformas digitais poderiam ser implementadas para facilitar a comunicação entre cidadãos e governo, permitindo que a população contribua com sugestões e críticas.

A integração de políticas públicas entre os diferentes níveis de governo é crucial para uma gestão mais eficiente, não basta só os repasses e o pires na mão, e sim a criação de mecanismos que promovam a colaboração entre União, Estados e Municípios para que se possa resultar em ações coordenadas e eficazes através de programas de cooperação intergovernamental trazendo boas práticas tanto para Estados e Municípios, contribuindo assim para a implementação de soluções inovadoras adaptadas às realidades locais.

Diante de todos esses desafios, é por este caminho que se deve permear, caminho este que o Brasil deve buscar através da descentralização no qual exige-se uma abordagem abrangente e colaborativa, afinal vivemos em um país com uma desigualdade regional, social e cultural por falta de coordenação entre entes federativos, no qual impõem-se uma limitação financeira e burocrática, tornando um obstáculo para melhor desenvolver o país.

É nesse contexto que precisamos entender que o federalismo brasileiro possa funcionar de forma efetiva, com propostas apresentadas, que incluem a reforma do pacto federativo, o fortalecimento da autonomia Estadual e Municipal, e a promoção da participação cidadã juntamente com a integração de políticas públicas, passos esses fundamentais para fortalecer o federalismo no Brasil.

E é em busca dessa construção que o país deve ir atrás, um sistema que respeite as especificidades locais e que permita uma gestão mais próxima da população, garantindo o fortalecimento do federalismo como prioridade nas agendas políticas, vislumbrando-se assim um Brasil mais justo, igualitário e capaz de atender às demandas de todos os seus cidadãos.

Por fim e não menos importante é indispensável e fundamental destacar que o federalismo brasileiro se caracteriza por uma complexa interdependência entre os entes

federativos, onde a distribuição de competências e responsabilidades fiscais é essencial para a manutenção do equilíbrio federativo.

A análise das relações fiscais revela tanto os desafios enfrentados pelos estados em garantir sua autonomia financeira quanto a necessidade de um sistema cooperativo que promova a justiça fiscal e o desenvolvimento regional, além disso, é importante ressaltar que a Constituição Federal estabelece princípios que buscam harmonizar as relações entre os níveis de governo, mas a prática muitas vezes revela tensões e conflitos que podem comprometer a eficácia das políticas públicas.

A incansável busca por parte dos Estados e Municípios por soluções que respeitem a autonomia dos estados, ao mesmo tempo em que asseguram a unidade e a coesão nacional, é um desafio contínuo que demanda diálogo e inovação nas formas de financiamento e repartição de receitas.

Por último, destacamos que o fortalecimento das instituições e a promoção de um ambiente de colaboração entre os entes federativos são cruciais para a construção de um federalismo mais eficiente e justo, capaz de atender às necessidades da população e fomentar o desenvolvimento sustentável em todas as regiões do Brasil, afinal a Constituição busca equilibrar essas relações, mas a prática revela conflitos que podem afetar a eficácia das políticas públicas. Portanto, é essencial promover um diálogo constante e fortalecer as instituições para garantir um federalismo mais justo e eficiente, que atenda às necessidades regionais e nacionais.

Conclusão

Este estudo sobre o federalismo brasileiro e o direito constitucional revela as dificuldades de equilíbrio entre o governo federal e os entes federativos, especialmente no que se refere à arrecadação tributária e à autonomia orçamentária dos estados e municípios. A análise das relações entre o Estado Unitário e o Federalismo mostrou que, embora o modelo

federativo brasileiro preveja certa autonomia aos entes federativos, essa autonomia é muitas vezes comprometida pela centralização de poder na União. O atual sistema do Pacto Federativo não proporciona o equilíbrio necessário entre os interesses da União e dos estados, resultando em um sistema desigual que privilegia a União e desfavorece os demais entes federativos.

A investigação sobre o processo de arrecadação tributária deixou claro que a centralização das receitas e a concentração de fontes de arrecadação na União criam um desequilíbrio considerável na distribuição de recursos. Embora estados e municípios sejam responsáveis por áreas essenciais como saúde, educação e segurança, enfrentam sérias dificuldades para financiar esses setores de maneira eficaz devido à falta de autonomia para arrecadar conforme suas necessidades regionais. Essa centralização fiscal resulta em uma dependência excessiva dos estados e municípios em relação à União, prejudicando a qualidade dos serviços públicos.

A análise da autonomia orçamentária também revelou os desafios enfrentados pelos entes federativos. A intervenção do governo federal nas decisões orçamentárias limita a capacidade dos estados e municípios de planejar e implementar políticas públicas conforme suas necessidades locais. As restrições constitucionais e a centralização fiscal impedem que os estados exerçam plena autonomia financeira, favorecendo os estados mais ricos em detrimento dos mais pobres, o que agrava as desigualdades regionais e compromete a eficiência na implementação de políticas públicas.

Assim, a pesquisa conclui que é essencial revisar o Pacto Federativo para promover uma descentralização fiscal e tributária mais eficaz, garantindo uma distribuição de recursos mais justa entre os entes federativos. A descentralização da arrecadação e a ampliação da autonomia orçamentária dos estados e municípios são fundamentais para fortalecer a gestão pública local, permitindo que cada ente atenda melhor às necessidades de suas populações. Além disso, é crucial que o Supremo Tribunal Federal (STF) adote uma interpretação mais equilibrada do princípio da simetria, permitindo que os estados possam legislar de acordo com as particularidades regionais sem prejudicar sua autonomia.

Em suma, para um federalismo mais eficiente e justo, é imprescindível revisar a distribuição de competências e recursos, promovendo uma gestão pública mais colaborativa entre as diferentes esferas de governo. O fortalecimento do federalismo brasileiro, por meio de maior descentralização fiscal e autonomia orçamentária, deve ser visto não apenas como uma

necessidade administrativa, mas também como uma exigência ética e social. Isso permitirá a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, garantindo que todos os cidadãos, independentemente da região onde vivem, tenham acesso a serviços públicos de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Ana Carla. **Imaturidade fiscal**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 5 fev. 2019.

ABREU, Wanderson Carlos Medeiros et al. **Os entes Federais na pandemia e o papel do STF**. 2023.

ABRUCIO, F. L. **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.

AFFONSO, R. B. A. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 14, p. 127-152, 2000.

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. **Carga Tributária Brasileira em perspectiva histórica. Estatísticas Revisadas**. Revista de Administración Tributaria, n. 45, set. 2019.

AFONSO, R. **Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, A.1, n. 2, p. 127-157, jun. 2000.

AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. **Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 143, p. 121-139, jan./abr. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/7GNQn7tYqWL6wYZncbLRnSN/?format=pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

ALMEIDA, Almeida Dias Menezes de. **Competências da Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

ALMEIDA, Flávia. **O controle de constitucionalidade e os limites da autonomia estadual no Brasil**. São Paulo: RT, 2019.

ALVES-PASSONI, P.; FREITAS, F. **Estimativa de matrizes insumo-produto anuais para o Brasil no Sistema de Contas Nacionais Referência 2010**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, set. 2020. (Texto para Discussão, n. 25).

ANVISA. AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução da diretoria colegiada- RDC Nº 353, de 15 de março de 2012. Delega ao Órgão de Vigilância Sanitária**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2020/RDC_353_2020_.pdf. Acesso em: 22 de dezembro 2023.

APPY, Bernard. **Reforma tributária e pacto federativo**. O Estado de S.Paulo, Economia. São Paulo, 29 out. 2019.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "O problema maior é o de estudar"**. Educar em Revista, Curitiba, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/?lang=pt. Acesso em: 20 out. 2023.

ARAÚJO, Francisco. **O Federalismo Brasileiro e a Atuação do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: RT, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela**. Rev. Sociol. Polit., v. 28, n. 74, e003, 2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/?format=pdf. Acesso em: 08 ago 2023.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. **Os estados nas federações. Tendências gerais e o caso brasileiro**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Repercussões da omissão legislativa na definição dos critérios de rateio no fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 21, n. 111, p. 313-336, jul/ago. 2013.

AUGUSTO, Tadeu. **Federalismo**. JusBrasil, 2015. Disponível em: https://tadeu1008.jusbrasil.com.br/artigos/148440791/federalismo. Acesso em: 20 out. 2023.

AZEVEDO, R. R. D.; CABELLO, O. G. **Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 83-99, mai./ago. 2020. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/issue/view/1415. Acesso em: 26 dez. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. **Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, p. 85-122, 2018. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584/2050. Acesso em: 12 jul. 2023.

ALVES, Ricardo de Paula; SARAI, Leandro. **Direito e economia, análise econômica do direito e jurimetria: uma introdução**. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BACELETTE, Ricardo. **A Persistente agenda do desenvolvimento: financiamento de longo prazo, intermediação financeira, falhas de mercado e falhas governamentais**. Radar, n. 63, ago. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10234/1/Radar_63_a_persistente_agenda.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

BAIÃO, A. L.; DA CUNHA, A. S. M.; DE SOUZA, F. S. R. N. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

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

BERRA, Thaís Zamboni et al. **The COVID-19 pandemic in Brazil: space-time approach of cases, deaths, and vaccination coverage (February 2020–April 2024)**. BMC Infectious Diseases, v. 24, n. 1, p. 704, 2024.

BETITO, Eduardo Carlos de Magalhães. **A sustentabilidade da federação brasileira: a questão fiscal dos estados**. RESPGE - SP, São Paulo, v. 11, n. 1, jan./dez. 2020, p. 63-107. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ESPGE_2020_04_A_sustentabilidade.pdf. Acesso em: 08 set. 2023.

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**. New York: Cambridge University Press, 2009.

BOTELHO, Joacy Machado; CRUZ, Vilma Aparecida Gimenes. **Metodologia científica**. São Paulo: Pierson Education do Brasil, 2018..

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONILHA, Anderson de Moura. **Colonização do comum: um olhar sobre as dinâmicas territoriais conflituosas entre áreas protegidas e comunidades tradicionais no Vale do Ribeira, SP**, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 109/2021**. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, 2020 mar. 20; 24-A(1 extra):1.

BRASIL. **Medida provisória nº 926, de 6 de fevereiro de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. **Medida provisória nº 927, de 22/03/2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília, DF, ano 158, n. 56-C, p. 1, 23 mar. 2020. Edição extra.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27. Disponível em:

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704. Acesso em: 7 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da CRFB. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 10, de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, Distrito Federal**. Relator para Acórdão Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 15 de abr. de 2020a. Diário da Justiça Eletrônico de 13 de nov. de 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false. Acesso em: 28 de nov. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343, Distrito Federal**. Relator para Acórdão Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 06 de maio de 2020b. Diário da Justiça Eletrônico de 17 de nov. de 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BRITO, Paula. **A efetividade do direito à educação à luz da CRFB**. Jus, 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/47136/a-efetividade-do-direito-a-educacao-a-luz-daconstituicao-federal-de-1988. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRITO-SILVA, Keila; BEZERRA, Adriana Falangola Benjamin; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. **Direito à saúde e integralidade: uma discussão sobre os desafios e caminhos para sua efetivação**. Interface, v. 16, n. 40, p. 249-259, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/WC7GKD4py6Cq7cLdRvDZx3H/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 out. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CAPPI, Riccardo. **A "teorização fundamentada nos dados": um método possível de pesquisa empírica em Direito**. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 391-422.

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. **Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez**. In: LINHARES, P. T. F. (Org.). FederalismoSul-Americano. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Pacto Federativo: Aspectos Atuais**. Revista da EMERJ, v. 4, n. 15, 2001.

CARVALHO, Carolina de Campos et al. **Análise do desempenho dos serviços de saúde em um grupo de municípios vulneráveis**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 29, p. e03202024, 2024.

CAVALCANTE, Vitória Júlia Azevedo. **Tributação sobre o Consumo de Bens Intangíveis: Análise acerca da Conformidade da Reforma Tributária às Diretrizes da OCDE**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

CARVALHAES, RAFAEL BITENCOURT. **O Supremo Tribunal Federal e a jurisdição constitucional abusiva: da Crise da Juristocracia Iluminista à Resiliência Democrática**. Editora Thoth, 2024.

CASALINO, Vinícius Gomes; PRADO, Danilo Luchetta. **Para além do poder constituinte: o sistema democrático como fundamento de um núcleo imutável de direitos fundamentais**. Rev. Direitos Fundamentais e Democracia, v. 28, n. 1, p. 75-102, jan./abr. 2023. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1646/767. Acesso em: 20 out. 2023.

CASTRO, Alexandre Samy de. **O método quantitativo na pesquisa em direito**. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CHADID, Ronaldo. **Direitos fundamentais: origem, evolução, precursores doutrinários e seu perfil geral**. Revista DIREITO UFMS, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 87-111, jul./dez. 2015. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AQVHwK20nsJ:https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/751&cd=9&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 20 out. 2023.

CHARBIT, Claire. **Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries**. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no 11, 2009. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11.

COELHO, Akeni Lobo et al. **Avaliação dos repasses federais para atenção primária à saúde em municípios brasileiros: quem ganha e quem perde?** 2023. Tese de Doutorado.

CORDEIRO, Daniel Rodrigues et al. **A dependência dos municípios do Estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 26, 2024.

CORAÍNI JÚNIOR, Mário. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Revista de Artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito, v. 1, n. 1, jan., 2017.

Disponível em: https://revista.univem.edu.br/1simposioconst/article/view/1055. Acesso em: 20 out. 2023.

CUNHA, Carlos Renato. **A natureza jurídica do Município na federação brasileira: uma revisita sob perspectiva kelsiana**. Nomos, Fortaleza, v. 1, n. 1978, p. 13-32, 2022. Disponível em: http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/1334/456. Acesso em: 10 jan. 2023.

CUNHA, Edite da Penha; LINS, Isabella Lourenço; SOARES, Márcia Miranda**. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. Opinião Pública**, v. 26, p. 127-157, 2020.

CUPERTINO, Silvia Andrea. **Financiamento ambiental e a atividade de captura e armazenamento de CO2: instrumentos para efetivação da responsabilidade de longo prazo no Brasil**. 2024. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. **Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde**. Saúde em Debate, v. 39, p. 210-225, 2015.

DIAS, Bruno Theylon Oliveira et al. **A Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Imperatriz: pensando a ação coletiva no meio urbano**. 2024.

ESCÓSSIA, Geórgia Montenegro. **A reforma no pacto federativo como meio de efetivação dos direitos sociais**. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Centro Universitário Christus, Fortaleza, 2023. Disponível em: https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1611/1/GE%c3%93RGIA%20MONTENEGRO%20ESC%c3%93SSIA.pdf. Acesso: 5 fev 2024.

FELICIANO, Marciana. **Federalismo fiscal e financiamento da política de saúde: um estudo dos municípios do Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2019. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/54097/marciana_feliciano_iam_dout_2019.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 08 jun 2023.

FISCHER, Octávio Campos. **Federalismo e democracia no Brasil: apontamentos iniciais**. In: FISCHER, Octávio Campos (Coord.). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2014.

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Brazil - Technical Assistance Report – Strengthening The Framework For Subnational Borrowing**. IMF Country Report no 19/302. Washington, D.C., set/2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/country/BRA>. Acesso em: 25 set. 2019.

FONSECA, F. **Consórcios Públicos: possibilidades e desafios**. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 29-40.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_46897-1522-5-30.pdf?161103181953. Acesso em: 12 jul. 2023.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. **O Mandado de Injunção na Constituinte e no Supremo Tribunal Federal: expectativas, resultados, críticas e perspectivas**. 2022.

GALDINO, Milena. **PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios**. Senado Notícias. DF: Senado Federal, 2019.

GODINHO, Hugo Leonardo de Araújo. **Determinação do esforço fiscal do Estado de Goiás**. 2024.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais, fundamentos regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. **O governo do Estado e a assembleia legislativa: entre a submissão e os limites da independência**. Curitiba: Appris, 2016.

GRANADO, Antonio; PERES, Ursula Dias. **Reforma tributária: aspectos importantes acerca da federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública**. In: **Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

HARZHEIM, Amanda Vieira. **Reforma Tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional Nº 132/2023**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 161, 2024.

JATENE, Bruno Queiroz. **As medidas fiscais adotadas pela união diante da autonomia limitada dos entes subnacionais no contexto da crise da Covid-19**. 2021.

JOAQUIM, Pedro Henrique Müller. **O impacto dos programas de transferência de renda sobre a desigualdade e pobreza no Brasil: uma revisão de literatura**. 2024.

LEMOS, Victor Emmanuel Espíndola et al. **A reforma tributária da EC 132/23 e seus impactos no federalismo fiscal: análise da compatibilidade da unificação tributária com a cláusula pétrea do pacto federativo na cidade de São Luís do Maranhão**. 2024.

LEITÃO, Miriam. **Nos fundos, o segredo do ES**. O Globo, Economia, Rio de Janeiro, 17 dez. 2019..

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. **Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira / Federalism and centralization in Brazil: contrasts in the construction of the Brazilian Federation**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1483-1503, ago. 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661/26008. Acesso em: 21 jan. 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. *Economia e Sociedade*, v. 31, n. 1, p. 31-68, jan.-abr. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/. Acesso em: 12 jul. 2023.

LOPREATO, F. L. C. **Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira**. Campinas: IE. Unicamp, maio 2018. (Texto para Discussão, n. 338).

MACIEL, Pedro Jucá. **O impacto das despesas de pessoal nas finanças estaduais e os desafios a serem enfrentados**. Mar. 2016.

MARTINS, L. A. **Autonomia orçamentária e os desafios fiscais no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

MARRAFON, Marco Aurélio; LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Competências constitucionais da União e o Supremo Tribunal Federal: fiadores da centralização no federalismo brasileiro**. In: FISCHER, Octávio Campos (Coord.). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2014. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.53.10.pdf. Acesso em: 08 set. 2023.

MARTINS, José Francisco. **O Federalismo no Brasil: Autonomia e Centralização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MELO, F. D. **O impacto da guerra fiscal no sistema tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

MENDES, Bruno Marinho Guimarães. **Federalismo: um breve ensaio sobre o modelo brasileiro**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37329/1/ulfd136398_tese.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas**. 2023.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional: Capítulo II – Evolução do Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENEGUZZI, Nelci Lurdes Gayeski; MALGARIM, Emmanuelle de Araujo; CENSI, Daniel Rubens. **O combate à pobreza e as desigualdades sociais por meio do trabalho decente: a fundamentalidade da agenda 2030 da ONU**. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 10, n. 20, p. 1-11, 2022. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/13677. Acesso em: 20 out. 2023.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; COSTA, Luciana Assis; MACHADO, José Angelo. **Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa**. *Ciência & Saúde Coletiva*, [Online], v. 23, p. 29-40, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000100029&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 jul. 2023.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MORAD, Marcio Abbondanza. **Reflexões sobre a consideração de impactos financeiro-orçamentários aos entes federados nos julgamentos tributários do STF: análise dos casos com repercussão geral no quinquênio 2019-2023**. Editora Dialética, 2024.

MOREIRA, Bernardo Motta. **O Devido Processo Legislativo Tributário**. 2021. 418 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Orientador: André Mendes Moreira. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/35330/1/TESE%20DOUTORADO%20BERNARDO%20MOREIRA%20-%20Reposit%C3%B3rio.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

MOTTA, Matheus Cordeiro et al. **Análise da reforma tributária no Brasil: estudo sobre a fundamentação e propostas legislativas**. 2024.

NAZARETH, Marcos Spínola; GURGEL, Angelo Costa; VIEIRA, Wilson da Cruz. **Federalismo Fiscal Market-Preserving**. 2019.

NERY, Adriana Dantas; PAMPLONA, Karla Marques. **A reforma do fundo de participação dos estados diante do desafio do desenvolvimento sustentável**. In: MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu; MENDES NETO, João Paulo (coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2016, p. 201-233.

NICOCHELLI, Gianluca; MEDINA, Júlio Eduardo Damasceno. Política, federalismo e Supremo Tribunal Federal no contexto da pandemia: uma visão dinâmica do arranjo em meio à política tensa. **Revista de Ciências do Estado**, v. 9, n. 1, p. 1-25, 2024.

NOVAKI, Luiza; KNOPIK FERRAZ, Miriam Olivia. **La posibilidad de reconocimiento del covid-19 como accidente de trabajo en Brasil: Análisis del entendimiento del Supremo Tribunal Federal**. 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional, volume único**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD/KIPF (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de. **A (in)sustentabilidade financeira dos municípios brasileiros e possíveis efeitos no desenvolvimento local: uma proposta para caracterização**. 2022. 202f. Relatório Técnico de Tese (Doutorado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2022. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/30450/2/insustentabilidadefinanceiramunicipiosbrasileiros_produto.pdf. Acesso em: 08 set. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. **Temas de federalismo fiscal brasileiro**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.

OLIVEIRA, J. M. **Impactos setoriais e regionais de mudanças na tributação do consumo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Carta de Conjuntura, n. 48).

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **Reforma Tributária e Federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2530).

PACHECO, Rogério. **Federalismo e Descentralização no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, M. A.; LIMA, J. C. **O futuro da autonomia orçamentária no Pacto Federativo**. Brasília: Editor, 2022.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. **Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

PROBST, Marcos Fey; CRUZ, Paulo Márcio. Federalismo de cooperação e seu estado da arte. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 44, n. 95, p. 1-26, 2023.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnica da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, Maria Raquel Firmino et al. **Autonomia financeira municipal e efetivação do federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. 2016.

RESTUCCIA, D.; ROGERSON, R. **The causes and costs of misallocation**. Journal of Economic Perspectives, v. 31, n. 3, p. 151-174, 2017.

ROCHA, Guilherme Ferreira. **Controle de constitucionalidade: o equilíbrio da seletividade do STF sobre a contenção do controle difuso**. 2023.

RIBEIRO, Nelson. **Federalismo e Descentralização no Brasil**. Brasília: Editora Jurídica, 2017.

ROTHENBURG, Walter Claudius. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

ROSILHO, André; JORDÃO, Eduardo. **TCU e a jurisprudência do STF: controle de contas em fuga?** Revista Estudos Institucionais – REI, v. 10, n. 2, p. 326-341, 2024.

RUSSO, Luciana. **Direito Constitucional – coleção OAB Nacional 1º fase**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

SAIKI, Tatiana Maria Almeida. **Renúncia de receita tributária: efeito no fundo público do estado do Piauí no período de 2015 a 2021**. 2023.

SALES, Gustavo Fernandes. **Controle de Constitucionalidade**. 1. ed. Brasília: Editora CP Iuris, 2020.

SALOMÃO FILHO, Farley et al. **Dinâmica regional brasileira e economias de aglomeração: uma análise da distribuição e diferenças de produtividade das firmas brasileiras ao longo do território nacional (2010–2020)**. 2023.

SAMUELSON, Paul A. **The Pure Theory of Public Expenditure**. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, nov. 1954.

SANTOS, Marcio Pedrosa dos et al. **Autonomia dos pequenos municípios e a (in) suficiência da arrecadação tributária própria: Recorte com os pequenos municípios da Microrregião de Araxá**. 2024.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência sobre o princípio da simetria**. 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 dez. 2024.

SARMENTO, Daniel. **A Constituição e a Constituição Judicial: a Suprema Corte e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SOUZA, Gilson. **Ativismo judicial e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

SOUZA, P. D.; SILVA, T. R. **A autonomia orçamentária e suas implicações no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora Unisinos, 2020.

SOUZA, A. L.; OLIVEIRA, P. R. **Reforma tributária e o futuro do federalismo fiscal no Brasil**. Brasília: Editora Jurídica, 2021.

SEGADO, Francisco Fernández. **A obsolescência da bipolaridade tradicional (modelo americano-modelo europeu kelseniano) dos sistemas de justiça constitucional**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Org.). **Lições de Direito Constitucional em Homenagem ao Jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SERRALHA, F. **O difícil encontro entre a autonomia para arrecadar recursos próprios, versus a rigidez orçamentária das capitais brasileiras, entre 1995 a 2010**. 2018. Dissertação (Mestrado) – IE-Unicamp, Campinas.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. L. N. da. **Os estados importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil**. 2020. Tese (Doutorado) – FGV, EAESP.

SILVA, Raissa Barbosa da. **Reforma tributária: o impacto e resultado das mudanças tributárias pela PEC 45/19 no planejamento fiscal das empresas**. 2023.

SILVA, Sueny Carla da et al. **Desafios à vista: o programa de coleta seletiva do Recife como política pública sustentável**. 2023.

SILVA GONÇALVES, Andressa; COELHO, Wilma de Nazaré Baía. **As singularidades regionais no ensino de história nos currículos estaduais da Região Norte reestruturados pela BNCC (Brasil)**. *Educamazônia – Educação, Sociedade e Meio Ambiente*, v. 17, n. 01, p. 238-263, 2024.

SILVA, Thiago Christiano; GUERRA, Solange Maria; TABAK, Benjamin Miranda. **Fiscal Risk and Fiscal Fragility**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. (Working paper n. 495).

SILVA LOYOLA, Luiz Carlos. **Uma Análise Crítica dos Direitos Individuais do Trabalho como Direitos Fundamentais, Humanos e Sociais**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Portucalense, Portugal.

SILVEIRA, F. G. et al. **Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias**. Brasília: Ipea, 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; BRITO, Jaime Domingues. **Federalismo brasileiro: repartição de competências versus inclusão social – uma convivência possível ou necessária?** In: DOS SANTOS, Murilo Angeli Dias; SIQUEIRA, Dirceu Pereira (Org.). **Estudos contemporâneos de direito – desafios e perspectivas**. 1. ed. Bauru, SP: Canal6 Editora, 2011.

SIQUEIRA, Natércia Sampaio et al. **Perspectivas e desafios à justiça fiscal: No contexto da Economia Digital**. Curitiba: Editora CRV, 2024.

SLEMROD, J.; BAKIJA, J. **Taxing ourselves: a citizen's guide to the debate over taxes**. [S.l.]: MIT Press, 2017.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt. Acesso em: 08 set. 2023.

TALIBERTI, Júlio. **Federações Partidárias e o Sistema Partidário Brasileiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TAUFNER, Domingos Augusto; DE SOUZA CAMARGOS, Cristiane Pereira. **A Reforma Tributária e os Desafios para a Manutenção do Pacto Federativo**. *Cadernos*, v. 1, n. 12, p. 7-27, 2024.

TEIXEIRA, Mariana Penha Gonçalves. **Poder Judiciário, Federalismo e a atuação do Conselho Nacional de Justiça**. 2022.

TERRA, Fernando Henrique Santos. **Provas obtidas a partir do congelamento de conteúdo de contas da internet: a decisão do ministro Ricardo Lewandowski no HC 222.141 foi correta?** *Boletim IBCCRIM*, v. 31, n. 364, p. 32-34, 2023.

TIEBOUT, Charles M. **A pure theory of local expenditures**. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TINOCO, Guilherme. **A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro**. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018.

TOBAR, F. **Conceito de descentralização: usos e abusos**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton S. de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. *Direito & Justiça*, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014. Disponível em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os_modelos_de_financiamento_de_campanha_eleitoral_e_o_contexto_politico_cultural_brasileiro.pdf. Acesso em: 08 jul. 2023.

TORRES, J. C. de OLIVEIRA. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Cláudio César de. **A crise fiscal dos estados e o regime de recuperação fiscal: o déjà vu federativo**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 1-29, 18 jan. 2021. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83083. Acesso em: 08 jul. 2023.

VIEIRA, Alexandre B. **Conflitos de ordem tributária e de encargos públicos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro**. *Governet: Boletim de Orçamento e Finanças*, a. 13, n. 152, p. 1112-1127, dez. 2017. Disponível em: http://www.governet.com.br/edicao.php?cod=716. Acesso em: 11 jul. 2023.

VINCI, Amanda Carolina Silva. **O Supremo Tribunal Federal e o federalismo cooperativo no enfrentamento à pandemia da covid-19**. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, n. 62, 2024.

WATANABE, Marta. **Receitas crescem mais nas capitais que nos Estados**. *Valor Econômico*, São Paulo, 28, 29 e 30 dez. 2019, p. A.

WERNECK, Ana Paula; SILVA, Bruna Isabelle Simioni; DINIZ, Thiago Antonio Nascimento. **O pacto federativo tributário**. In: FISCHER, Octávio Campos (Coord.).

Federalismo fiscal e democracia. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2014.

WERNER, Angela Maria Boff. **O Pacto Federativo Brasileiro e Seus Reflexos nas Finanças Municipais**. 2018. Disponível em: https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4047/TCC%20Angela%20Maria%20Boff%20Werner.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 jul. 2023.