

ARTIGO

FEDERALISMO À MODA BRASILEIRA

FEDERALISMO AL ESTILO BRASILEÑO

FEDERALISM THE BRAZILIAN STYLE

Matheus de Oliveira Ramos<sup>1</sup>

**RESUMO:**

Este trabalho analisa as desigualdades regionais no Brasil, enfocando como o pacto federativo atual contribui para a intensificação desse problema. A centralização das receitas na União é identificada como um fator que compromete a autonomia financeira dos estados e municípios, dificultando a execução de políticas públicas eficientes. A pesquisa destaca que a distribuição horizontal de competência tributária favorece regiões economicamente mais desenvolvidas, exacerbando as disparidades regionais. Além disso, o estudo critica a eficácia limitada dos repasses tributários obrigatórios em responder às demandas das regiões mais carentes. Conclui-se pela necessidade de uma reforma tributária que assegure uma distribuição mais justa e equitativa dos recursos, fortalecendo a capacidade de investimento dos entes federativos menos desenvolvidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; Desigualdades regionais; Pacto federativo; Autonomia financeira; Reforma tributária.

**RESUMEN:**

Este trabajo analiza las desigualdades regionales en Brasil, enfocándose en cómo el pacto federal actual contribuye a intensificar este problema. La centralización de los ingresos en la Unión se identifica como un factor que compromete la autonomía financiera de los estados y municipios, dificultando la ejecución de políticas públicas eficientes. La investigación destaca que la distribución horizontal de competencias

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário Fluminense - UNIFLU (2024). Email: matheus.ramosoliveira23@gmail.com

tributárias favorece a las regiones económicamente más desarrolladas, exacerbando las disparidades regionales. Además, el estudio critica la eficacia limitada de las transferencias tributarias obligatorias para responder a las demandas de las regiones más pobres. Se concluye con la necesidad de una reforma tributaria que asegure una distribución más justa y equitativa de los recursos, fortaleciendo la capacidad de inversión de las entidades federativas menos desarrolladas.

Palabras clave: Federalismo; Desigualdades regionales; Pacto federal; Autonomía financiera; Reforma tributaria.

### **ABSTRACT:**

This paper analyzes regional inequalities in Brazil, focusing on how the current federal pact contributes to intensifying this issue. The centralization of revenues in the Union is identified as a factor compromising the financial autonomy of states and municipalities, hindering the implementation of efficient public policies. The research highlights that the horizontal distribution of tax competences favors economically more developed regions, exacerbating regional disparities. Additionally, the study criticizes the limited effectiveness of mandatory tax transfers in addressing the needs of poorer regions. It concludes with the need for tax reform to ensure a more just and equitable distribution of resources, strengthening the investment capacity of less developed federal entities.

**KEYWORDS:** Federalism; Regional inequalities; Federal pact; Financial autonomy; Tax reform.

## **1 - INTRODUÇÃO**

A proposta deste é analisar as desigualdades regionais de nosso país e como o nosso pacto federativo contribui para a acentuação desse quadro, diante de uma distribuição de receita e distribuição de competência tributária e financeira que não são compatíveis com a realidade, inobservando fatores como renda per capita, densidade populacional e desenvolvimento urbano, econômico e social. A União concentrar de forma exacerbada a maior parte da receita, ao passo que os demais entes federados que deveriam possuir uma maior capacidade financeira para realizar políticas públicas e sua atividade fim (promover o bem-estar comum), se torna impossível diante da insuficiência de recursos. Nesse sentido, Oliveira (2014):

No Brasil, hoje, o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União. A esta devem ser atribuídos recursos suficientes e necessários para atender as suas finalidades precípua, quais sejam, segurança externa do país, representação diplomática, justiça federal, manutenção da estrutura burocrática dos Ministérios e da Administração Direta, recursos instrumentais para pagamento de seus servidores e da manutenção de seus equipamentos,

prédios etc. O excedente deveria ser repassado a Estados e Municípios, uma vez que destes é a dívida maior. (Oliveira, 2014, p.111).

Através disso, podemos vislumbrar a incongruência e o disparate no nosso pacto federativo, haja vista que a União que possui menos atribuição é o ente que mais detém recurso. Não obstante esse fato, em que pese existam medidas prevista pelo legislador constituinte como: partilha patrimonial de bens públicos e recursos naturais; transferência intergovernamental obrigatória de receita e a atribuição de competência financeira e tributária para que os entes possam ter mais autonomia, tais medidas não apresentam os resultados e a eficácia pretendida (Abraham, 2023):

Neste diapasão, importante fazer menção ao artigo 170 da CRFB e seus incisos, referente livro que trata da ordem econômica e financeira do Estado de Direito brasileiro:

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

VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (Brasil, 1988)

Apesar de todos os princípios insculpidos no dispositivo constitucional, esse artigo se atentará mais ao inciso VII, ponto central da pesquisa, visando investigar os problemas do nosso pacto federativo e como tentar atenuar essas consequências, pretendo, pois, efetivamente concretizar a intenção do legislador constituinte do Federalismo Cooperativo.

Sendo assim, a Federação é uma forma de Estado caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, conforme lição do magistral José Afonso Da Silva:

O conceito de União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica, autônoma em relação ao Estados e a que cabe a ela precipuamente exercer as prerrogativas de soberania do Estado brasileiro. Já o conceito de Estados é compreendido como entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade (Silva, 2017, p.102).

O corolário desse modelo de estado é a autonomia federativa a qual se assenta em dois elementos básicos: 1) existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federias quanto à forma de seleção e investidura; 2) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos que não seja

ridiculamente reduzido. Esses pressupostos estão presentes em nossa Carta Magna entre os artigos 18 e 42.

Tendo em vista uma melhor compreensão do que seria essa forma de estado, importante traçar um paralelo com os Estados Unidos, um dos maiores exemplos de federalismo que existe. Os EUA, tem uma construção histórica completamente diferente, primeiro, porque eles vieram de uma modelo de Confederação, onde cada Estado tinha autonomia e soberania, não tendo o poder central nenhum tipo de autoridade jurídica para com eles. Essa construção histórica explica por que os entes federados do EUA, embora seja uma federação, tem tanta autonomia política, tendo leis tão diferentes de uma entidade para outra.

O federalismo nasce como um pacto político entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituía os Estados Unidos enquanto nação. A opção pela preservação da União, entretanto, não se deveu ao amor pela inovação constitucional e, tampouco, deixou de levantar críticas. (Hamilton, 1788)

Por conseguinte, temos um modelo de federação diametralmente diferente dos EUA em razão da construção histórica de ambos os países, ao passo em que no Brasil há uma maior centralização e concentração por parte da União tanto da receita, bem como das competências para instituir e arrecadar tributos.

A esse respeito, José Maurício Conti destaca que a distribuição de recursos na Federação tem importância fundamental e pondera, em relação ao sistema tributário, que este deve ser justo não apenas sob o ponto de vista da relação fisco-contribuinte, mas também quanto à distribuição dos recursos entre os membros da Federação, para que as receitas sejam estabelecidas de modo que destine os recursos para onde sejam mais úteis e necessários, advertindo que o modelo deve, ainda, ter flexibilidade suficiente para que se façam as adaptações às transformações ocorridas com o decorrer do tempo, de modo que mudanças tecnológicas, econômicas, sociais, populacionais, culturais exijam novas distribuições de encargos e recursos.

De fato, a distribuição das competências tributárias entre Estados e Municípios, fixada nos arts. 145 a 156 da Constituição, foi desenhada a partir de critérios históricos e políticos e com alguma racionalidade fiscal. Todavia, ao estabelecer homogeneamente as competências, em que todos os entes têm direito igualmente a instituir aqueles determinados impostos, deixa de levar em consideração as realidades próprias e as disparidades existentes entre eles, especialmente aquelas de ordem

econômica e demográfica. Isto é, na medida em que é horizontalmente atribuída a competência de forma homogênea, porém, incidente em bases econômicas e demográficas distintas, e sem levar em consideração elementos como renda per capita, densidade populacional e desenvolvimento urbano, econômico e social, origina-se uma clara desigualdade arrecadatária entre os entes federativos, diante da existência de diferenças entre as unidades economicamente mais fracas e as que detêm maior desenvolvimento da base econômica e maior potencial arrecadatório.

Por tudo isso, o objetivo geral da presente pesquisa é explorar os problemas do pacto federativo brasileiro e o desequilíbrio financeiro. Na primeira seção, abordar a concentração de receita por parte da união e suas implicações na falta de autonomia e condições dos entes federados em promover sua atividade fim; na segunda, analisar os problemas da distribuição horizontal de competência tributária e como isso implica em desigualdades regionais e por fim, na terceira seção, investigar como o repasse tributário obrigatório não atende as demandas das regiões mais pobres.

A opção pela pesquisa bibliográfica como metodologia desta pesquisa surgiu da necessidade de explorar e compreender plenamente o conhecimento já existente sobre o tema abordado. Seguindo as orientações de Gil (2002, p.44), a pesquisa bibliográfica é realizada com base em material previamente elaborado, composto principalmente por livros e artigos científicos. Ao adotar essa abordagem, o objetivo principal não foi apenas reunir informações, mas também realizar uma análise crítica dos documentos consultados. Isso implicou avaliar a qualidade, consistência e relevância dos argumentos dos pesquisadores do campo jurídico brasileiro para o estudo em questão.

## **2- DA CONCENTRAÇÃO DE RECEITA POR PARTE DA UNIÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NA FALTA DE AUTONOMIA E CONDIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS EM PROMOVER SUA ATIVIDADE FIM**

A concentração de receitas na União é um dos principais desafios enfrentados pelo federalismo brasileiro. Este fenômeno gera uma série de problemas que comprometem a autonomia e a capacidade dos estados e municípios de executar suas atividades essenciais. Nesta seção, discutiremos os principais problemas decorrentes dessa concentração de receitas e suas implicações.

A centralização de receitas pela União limita significativamente a autonomia financeira dos estados e municípios. Sem receitas próprias adequadas, esses entes federados tornam-se dependentes das transferências da União para financiar suas atividades. Essa dependência gera uma série de problemas como, falta de flexibilidade e grande dependência de transferências intergovernamentais, compreendendo o Repasse de Receita Tributária. (Abraham, 2023)

A dependência das transferências federais pode levar à instabilidade financeira dos estados e municípios, especialmente em períodos de crise econômica, quando a arrecadação federal pode diminuir e as transferências serem reduzidas.

A concentração de receitas na União pode exacerbar as desigualdades regionais. Estados e municípios com menor capacidade de arrecadação própria ficam em desvantagem, pois dependem mais das transferências federais. Isso gera disparidades significativas na capacidade de investimento e na qualidade dos serviços públicos oferecidos. Estados e municípios mais pobres têm dificuldades em manter serviços públicos de qualidade, como saúde, educação e segurança.

Assim, a desigualdade na capacidade de investimento em infraestrutura e serviços básicos contribui para a perpetuação das disparidades socioeconômicas regionais.

A centralização de receitas pode levar a uma alocação ineficiente dos recursos públicos. A União, ao distribuir recursos para estados e municípios, muitas vezes não leva em conta as necessidades específicas e as características locais.

Pois, programas federais uniformes podem não ser adequados para todas as regiões, levando a desperdício de recursos em projetos que não atendem às necessidades locais.

A concentração de receitas na União também afeta negativamente a governança local. Estados e municípios com recursos limitados têm dificuldades em planejar e implementar políticas públicas eficazes. (Silva, 2017)

A concentração de receitas por parte da União apresenta sérios problemas para a autonomia e a eficiência dos estados e municípios brasileiros. Este desequilíbrio no pacto federativo limita a capacidade desses entes federados de promover suas atividades-fim de maneira eficaz e equitativa.

### **3- OS PROBLEMAS DA DISTRIBUIÇÃO HORIZONTAL DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E COMO ISSO IMPLICA EM DESIGUALDADES REGIONAIS.**

A distribuição horizontal de competência tributária refere-se à alocação de poderes de arrecadação entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios) em uma federação. No Brasil, essa distribuição apresenta problemas significativos que contribuem para a manutenção e ampliação das desigualdades regionais. Nesta seção, discutiremos os principais problemas associados à distribuição horizontal de competência tributária e suas implicações.

Um dos principais problemas da distribuição horizontal de competência tributária é a disparidade na capacidade de arrecadação entre os diferentes entes federados. Estados e municípios mais ricos, com economias mais desenvolvidas, conseguem arrecadar mais impostos do que aqueles com economias menos desenvolvidas.

Regiões economicamente mais fortes, como o Sudeste e o Sul do Brasil, arrecadam significativamente mais do que regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste. Estados e municípios com menor capacidade de arrecadação têm dificuldades em financiar serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, perpetuando as desigualdades regionais. Nesse sentido, Alexandre (2009), nos ensina que:

O legislador constituinte reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência que fizera, pois há uma inegável concentração de renda nos cofres públicos federais em detrimento dos Estados e Municípios, estando estes últimos numa situação ainda mais complicada. Para atingir a autonomia financeira necessária à efetividade do poder de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração, o legislador constituinte brasileiro se utilizou de duas técnicas: a atribuição de competência tributária própria e a participação dos entes menores na receita arrecadada. (Alexandre, 2009, p.620)

Embora a descentralização fiscal seja um princípio do federalismo, no Brasil, ela ocorre de maneira desigual. Certos impostos e contribuições sociais são concentrados na União, enquanto estados e municípios têm competência sobre tributos com menor potencial arrecadatório.

A distribuição horizontal de competência tributária no Brasil apresenta problemas estruturais que contribuem para a manutenção e ampliação das desigualdades regionais. Disparidades na capacidade de arrecadação, competição fiscal, descentralização desigual, falta de harmonização tributária e impactos na qualidade de vida são algumas das principais questões que precisam ser abordadas. Para mitigar esses problemas, é necessário promover uma reforma tributária que

garanta uma distribuição mais equitativa de competências e recursos entre os entes federados, fortalecendo a autonomia financeira e a capacidade de investimento de estados e municípios, especialmente nas regiões menos desenvolvidas.

#### **4-COMO O REPASSE TRIBUTÁRIO OBRIGATÓRIO NÃO ATENDE AS DEMANDAS DAS REGIÕES MAIS POBRES**

Tendo em vista que o repasse tributário obrigatório é uma ferramenta fundamental no federalismo fiscal, pois busca equilibrar a distribuição de recursos entre diferentes níveis de governo e regiões do país. No entanto, apesar de sua importância teórica, a eficácia deste mecanismo na promoção de equidade e no atendimento das demandas das regiões mais pobres tem sido questionada. Esta seção analisa as limitações do repasse tributário obrigatório e sua insuficiência em responder adequadamente às necessidades das regiões mais desfavorecidas.

No Brasil, o sistema de repasse tributário é regido pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a redistribuição de receitas arrecadadas pela União para estados e municípios. Os principais mecanismos incluem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos calculados com base em critérios populacionais e socioeconômicos.

Os critérios utilizados para a distribuição dos fundos muitas vezes não refletem as reais necessidades das regiões mais pobres. O uso de indicadores como população e renda per capita, embora importantes, pode não capturar a complexidade da pobreza e das necessidades locais, resultando em alocação insuficiente para áreas que requerem maiores investimentos. (Abraham, 2023)

A rigidez dos critérios de repasse impede uma resposta ágil e específica às demandas emergentes das regiões mais pobres. As fórmulas de cálculo são fixas e pouco flexíveis, não permitindo ajustes rápidos em casos de crises econômicas ou desastres naturais, por exemplo.

No que toca à transparência na gestão e alocação dos recursos repassados é frequentemente insuficiente, dificultando o controle social e a avaliação da eficácia dos gastos. Em muitas regiões pobres, a falta de capacitação técnica e administrativa também contribui para uma gestão ineficiente dos recursos, comprometendo a realização de políticas públicas eficazes.

A redistribuição de recursos, embora essencial, não é suficiente para superar as desigualdades estruturais profundamente enraizadas nas regiões mais pobres. A infraestrutura deficiente, o baixo nível de escolaridade e a falta de oportunidades econômicas são problemas que exigem investimentos robustos e de longo prazo, que os repasses atuais não conseguem suprir.

Neste diapasão, insuficiência dos repasses tributários obrigatórios resulta em uma série de consequências negativas para as regiões mais pobres, incluindo a perpetuação da pobreza, a baixa qualidade dos serviços públicos e a limitação do desenvolvimento econômico. A falta de recursos adequados compromete a capacidade dos governos locais de implementar políticas públicas efetivas em áreas críticas como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura.

## **5- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme discutido, O repasse tributário obrigatório, embora essencial, não tem sido suficiente para atender às demandas das regiões mais pobres de maneira eficaz. A revisão dos critérios de distribuição, o aumento da flexibilidade na alocação de recursos, o fortalecimento da transparência e a implementação de políticas complementares de desenvolvimento são passos fundamentais para garantir que esses repasses cumpram seu papel na redução das desigualdades regionais e na promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Para enfrentar esses desafios, é essencial promover uma maior descentralização fiscal e fortalecer a autonomia financeira dos estados e municípios, garantindo uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos públicos através de mecanismos que proporcionem mais receita aos entes, ao passo que também aumente a competência tributária dos Estados e Municípios descentralizando-o essa atribuição da União.

## **6- REFERÊNCIAS**

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. (7th edição). Grupo GEN, 2023;

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 3. Ed. Método. 2009;

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, Estado e poder**. 1987;

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal**. Manole, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Companhia das Letras. 2012;

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 111.

SCAFF, Fernando Facury, **Orçamento republicano e liberdade igual**. 2018;

SCAFF, Fernando Facury. Royalties do Petróleo, Minério e Energia. Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários. **Revista dos Tribunais**. 2014;

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional**, 42ª Edição.