



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PACTO FEDERATIVO: UMA DISCUSSÃO SOBRE
A EFETIVIDADE DO SISTEMA DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DAS
RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Augusto Cesar de Souza Gomes

Rio de Janeiro
2018

AUGUSTO CÉSAR DE SOUZA GOMES

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PACTO FEDERATIVO: UMA DISCUSSÃO SOBRE
A EFETIVIDADE DO SISTEMA DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DAS
RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Artigo Científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro. Professores Orientadores:
Lucas Tramontano
Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro
2018

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PACTO FEDERATIVO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFETIVIDADE DO SISTEMA DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Augusto Cesar de Souza Gomes

Graduado pela Faculdade de Direito Universidade Estácio de Sá. Advogado. Pós-Graduando em Direito Tributário pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo – por escolha do legislador originário constitucional, no momento da distribuição de competências para a instituição dos impostos, houve uma grande concentração para a União, no entanto, a própria carta magna na entrada da sua vigência tentando de alguma forma materializar as questões de autonomia federativa e o equilíbrio financeiro do pacto federativo, ainda na sua promulgação, excetua o princípio da não vinculação dos impostos e cria repasses obrigatórios, o que durante o tempo, com o crescimento, tanto populacional, quanto das suas responsabilidades legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios foi aumentado, de forma que, a União viu seu orçamento corrente comprometido e criou mecanismos que excetua ainda mais os princípios da afetação dos tributos como o surgimento da Desvinculação de Receitas da União – DRU. Assim notasse a necessidade de um olhar crítico sobre o sistema de arrecadação e repartição dos impostos com fim de dar efetividade ao equilíbrio financeiro do Pacto Federativo.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Direito Constitucional. Repartição de Receitas. Pacto Federativo.

Sumário: Introdução. 1. O sistema constitucional de arrecadação e repartição de receita. 2. A questão da concentração de competência de impostos para União e o equilíbrio financeiro do pacto federativo. 3. A análise dos efeitos do sistema de repartição frente aos Entes Federativos e a sua efetividade. Conclusão. Referências

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo lançar olhos na questão da efetividade dos sistemas de arrecadação e repartição de receita confeccionados da constituição de 1988, de forma que se discuta, a verdadeira existência do equilíbrio financeiro no pacto federativo, tendo em vista, a grande concentração de competência para a criação de impostos atribuídos somente a um Ente Político Federado.

Pelo sistema de competência legislativa trazido pela Constituição Federal vigente, dos impostos possíveis, sete são de competência da União, três dos Estados, e os outros três ficam a cargo dos Municípios e do Distrito Federal. Como uma das características do imposto é a não vinculação, ou seja, sua arrecadação não está afetada para certo destino, a União, em tese, não estaria obrigada a fazer nenhum tipo de repasse aos outros Entes.

Entretanto, a própria Constituição, provoca situações em que a União terá que repartir o produto da sua arrecadação, proveniente dos impostos que lhe foi dada competência, aos estados e municípios, dando tons de exceção ao princípio da não vinculação, como também, uma forma de equilibrar financeiramente os Entes federativos.

A partir deste panorama, os questionamentos são no sentido da efetividade desse sistema, se a hiperconcentração de competência para instituir impostos a favor da União de alguma forma, contribui para a crise severa que todos os Entes Federativos, passam, bem como, o seu uso, em forma de moeda política, já que, a penúria fiscal dos Entes menores faz com que estes se sujeitem as regras impostas pela União, para os repasses voluntários feito por esse.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho dissecando todo sistema de competência legislativa para a instituição de impostos dada aos Entes Políticos trazido pela Constituição de 1988, bem como, a forma de arrecadação e repartição de receitas, entre os mesmos.

O segundo capítulo prisma pela análise do sistema de arrecadação e repartição de receitas plasmado em nossa Carta Magna vigente, de forma, que se discuta, a superconcentração de competência em favor de um único Ente Político, a União, bem como, a questão do equilíbrio financeiro no pacto federativo.

Os efeitos do sistema Constitucional de arrecadação e repartição frente a todos Entes, vai ser trazido no terceiro capítulo da pesquisa, de modo, a verificar a real existência do equilíbrio financeiro no pacto federativo, as consequências de ordem política e a possibilidade de uma nova respectiva desse sistema.

O desenvolvimento desta pesquisa é pelo método hipotético-dedutivo, já que o pesquisador pretende elencar um conjunto de situações hipotéticas, que acredita ter força e plausibilidade para análise do objeto em pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, essa pesquisa reúne bibliografias inerentes ao Direito Financeiro, Constitucional e Tributário, não pretendendo de nenhuma forma esgotar o assunto, por ser de extrema complexidade e importância.

1. O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DE RECEITA

No desenvolvimento da teoria pentapartite, aonde a Constituição Federal indica cinco formas de tributo, dentre elas, as taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições especiais, o imposto, ganha uma significativa importância, pois será através do produto arrecadatório proveniente desta modalidade tributária, que será suportado todo aparato estatal, uma vez que não estará afeto diretamente a nenhuma despesa pública, pelo princípio da não vinculação ou não afetação dos impostos.

É trazido pelo artigo 16 do Código Tributário Nacional o conceito de imposto, delimitando como tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte¹. De forma que podemos extrair duas características, centrais dentro da estrutura, dos impostos, os elementos de causa e fim deste tributo.

Os impostos não são vinculados a nenhuma atuação do Estado, que se mantém inerte, esperando que determinada pessoa saia do campo das hipóteses de incidência, elencadas nas leis tributárias, e traga concretude efetuando o fato gerador, ato administrativo que liquida e constitui o crédito tributário, ou seja, enfrentamos aqui o elemento de causa, ou falta dela, pois, não há que se falar em causa ou em contraprestação estatal, dentro da órbita dos impostos.

De maneira que a obrigação se cria puramente em virtude da realização de fato previsto por parte do contribuinte ou responsável tributário, o imposto, carece de finalidade, sendo esta outra característica, já que, o produto da arrecadação deste, não estará afeto a nenhuma despesa, ou custeio.

Observado essas duas características, é possível a percepção que o exercício do princípio da desvinculação se dá em dois momentos, na arrecadação, aonde o Ente não está vinculado a uma contraprestação, virando Sujeito Ativo de uma obrigação, em virtude de uma ação prevista legalmente, confeccionada pelo Sujeito Passivo, e na despesa, quando o uso do

¹BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

produto da arrecadação não está afeta, pelo menos em primeiro plano, a nenhum tipo destino, sendo discricionário a chefia do Ente federativo a finalidade deste recurso².

Então realizado pelo contribuinte o fato gerador, descrito no nas leis tributárias, nasce para o Estado o direito de crédito, entretanto, a Constituição exercendo o seu papel de formatar as competências para a posterior instituição e arrecadação dos impostos, distribui entre os Entes federados, a possibilidade de constituir treze desta modalidade de tributo.

Assim a Carta Magna vigente dá competência de sete impostos para União, que são, os Impostos de importação e exportação, renda, sobre produtos industrializados, para operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, a propriedade territorial rural e sobre grandes fortunas, ainda não instituído, três para os Estados, os impostos de transmissão causa mortis e doação, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços, e propriedade de veículos automotores, e por fim os Municípios que podem instituir impostos que recaia a propriedade predial e territorial urbana, sobre transmissão de imóveis inter vivos, e a serviços de qualquer natureza, não abarcados pelo ICMS³.

Notasse que a questão da distribuição de competência está intimamente relacionada com o produto da arrecadação via impostos, de forma que se torna notória a preferência de dar a União, por ser considerado um Ente maior, uma quantidade maior de competências para instituir impostos, por uma série de motivos que serão objeto de análise neste artigo.

Ultrapassado todo esse processo de arrecadação o Estado tem como objetivo a aplicação do produto proveniente dos impostos no funcionamento da máquina pública, bem como, na realização das políticas públicas inerentes a escolha da população na época eleitoral, de forma que a autonomia administrativa e fiscal dos Entes se dá em razão pela escolha da forma de estado optada, a federativa, mas pela alta concentração de competência em favor da União, aqui já verificada, ainda na parte originaria da Constituição se criou um sistema de repartição dos produtos provenientes da arrecadação dos impostos.

O sistema de repartição de receitas começa a ser montado a partir do artigo 157 e termina no artigo 162 na Constituição Federal, observando que sempre será feito de forma vertical, ou seja, da União, para os Estados e municípios, e dos Estados para os municípios, acontecendo ainda de forma direta como nos casos do art. 157, I da CRFB de 1988, aonde

²SIQUEIRA, Vanessa. *O princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa e a DRU*. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-principio-da-nao-vinculacao-de-impostos-a-fundo-orgao-ou-despesa-e-a-dru/>> Acesso em 01 abr.2018.

³BRASIL, op. cit., nota 1.

será do Estado o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem, ou indireta, nos casos do art.159, I da nossa Carta Magna, integrando a redistribuição a fundos de participação.⁴

Se faz mister a observação da não inclusão de outras modalidades de tributos na repartição do produto arrecadado pela União, isso se dá pela própria lógica da aplicabilidade do princípio da não vinculação, do caso dos impostos, e da vinculação na narrativa dos demais tributos, pois pelo último, o montante deverá ser integralmente utilizado pelo motivo da sua existência.

2. A QUESTÃO DA CONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE IMPOSTOS PARA UNIÃO E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PACTO FEDERATIVO

É necessária uma breve passagem sobre o tempo, a título de verificação histórica, de modo que, a gente consiga observar as relações de autonomia, política, administrativa e principalmente fiscal dos Entes entre eles. Vamos traçar um plano de fundo afim de que tenhamos uma linha tempo para que possamos analisar a autonomia financeira do pacto federativo nos dias de hoje.

Com resquícios de uma economia preponderantemente agrícola, o formato da estrutura fiscal do início da República Brasileira decorre sobre uma grande influência da que se praticava na época do império, com o imposto de importação, sendo a grande alavanca para o custeio da máquina pública, entretanto, com a escolha da forma federativa, já se notava naquela época que se deveria dar aos Estados federados autonomia não somente administrativa mas sobre tudo fiscal.

Assim se confeccionou o regime de separação de fontes tributárias, aonde ao Governo Federal eram privativos os impostos de importação, dos direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais, e aos estados, foi outorgado a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos.⁵

⁴Ibid.

⁵VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

A frente, o que se observa do período entre a Proclamação da república até a constituição de 1934, foi a vital importância do imposto de importação para a produção de renda para o Governo Federal, entretanto em virtude da Primeira Guerra Mundial, essa fonte de arrecadação se tornou minguada, por isso, o Estado Brasileiro, voltou os olhos, para as relações internas e aos impostos decorrentes desta, finda a guerra, o Imposto de importação volta a sua importância, mas já não como antes⁶.

Já no início da década de 50 se inicia um movimento desenvolvimentista, com objetivo de industrializar o País, um dos marcos foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Entretanto, pelo grande esforço fiscal do Governo Federal da época, através de incentivos, começou a se discutir a importância de uma reforma fiscal com fundamento da estabilização de uma crise fiscal e política, assim como rever os repasses aos Estados e Municípios, tirando competência para a instauração de impostos por esses⁷.

Em 1963, as portas do Regime militar foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda com a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal federal, que trazia mudanças profundas principalmente em relação a autonomia dos Estados e Municípios com fundamento da não influência no processo de crescimento do País, completada a reforma, os Estados e Municípios, sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas.

Com a reforma o Brasil de fato começa sua industrialização e se estruturar internamente com construções de rodovias, malhas de trens e portos, mas com muita ajuda do capital estrangeiro, de forma que, ao final desse ciclo, o que antes era chamado de “milagre brasileiro”, começa a ruir, pois, além do Governo Federal não possuir mais folego para os incentivos, pela falta de recursos, os estados e municípios já reagiam pela falta de autonomia fiscal que lhe foram tirados, assim de forma a atendê-los os repasses da União para estados e municípios de 1976 até 1983, já no final do Regime, foram entre 8,5 a 9,5% da sua receita tributária, a despeito do aumento dos percentuais de destinação de recursos aos fundos⁸.

Assim no final da primeira parte da década de 80 notasse um fenômeno de uma desconcentração dos recursos, muito causa pela Emenda Constitucional nº 23/83 aumentando os fundos de participação, as transferências do Governo Federal cresceram até atingir o

⁶VARSAÑO, Ricardo. op. cit., nota 5.

⁷Ibid.

⁸Ibid.

máximo de 16% de sua receita tributária em 1988,⁹ entretanto isso somente não explica, o aumento da autonomia fiscal dos Estados e Municípios, isso também se resulta pelo fim de uma política fiscal de concentração, que no início trazia resultados promissores, mas que no fim, se notou ineficaz, assim abrindo portas para um novo Pacto federativo o com a Constituição de 1988.

Com a nova constituição elaborada, importantes mudanças são percebidas afim de dar mais autonomia aos Entes subnacionais, sendo um querer da nova ordem constitucional atribuir de forma inequívoca a estabilidade e fortalecimento ao novo pacto federativo. Das mudanças mais sensíveis nesse sentido foi a outorga de cada Ente ter para si pelo menos uma competência, para instituir um imposto de consumo, IPI na esfera Federal, ICMS na órbita Estadual e ISS nos Municípios, essa percepção e divisão se deu pela importância histórica que esse tipo de arrecadação possui no sustento da máquina pública.

Outra importante mudança histórica foi que a partir de outubro de 1988 os Estados e Municípios ganhavam autonomia da elaboração do seu orçamento fiscal. Observado, seu rol de competências constitucionais, e com a expectativa de arrecadação prevista originariamente ali, o chefe Poder Executivo, elabora de forma privativa as leis orçamentárias e posteriormente em nome do sistema pesos e contrapesos, aonde cada Poder fiscaliza ao outro, é chancelado pelo seu Poder legislativo.

E com a vontade constitucional de aplicar de forma efetiva a descentralização em todos os seus sentidos, na esfera fiscal, se notou que nos primeiros anos da Constituição de 1988 com as transferências obrigatórias, que diferentemente como verificado no passado, não havia, mas uma dependência financeira em relação ao Governo federal, pois mais de 60% desses recursos eram livres¹⁰.

Entretanto, se olharmos e fizermos uma análise crítica em relação ao sistema de arrecadação e repartição das receitas durante o tempo, desde 1988, vamos observar uma drástica mudança, não apenas na configuração Estatal num todo, ou seja, englobando todos os Entes, mas principalmente os municípios, como, na ineficácia das mudanças no campo fiscal, a fim de dar, autonomia fiscal para a realização das políticas públicas necessárias.

O primeiro olhar sobre esse aspecto deve ser lançado sobre os municípios, como já abordado, de forma originária, foi criado o fundo o seu de participação, com direcionamento

⁹Ibid.

¹⁰AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada*. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/8643123-15160-1-SM.pdf> Acesso em: 02. abr. 2018.

obrigatório de parte das receitas percebidas tanto pela União quanto aos Estados a título de impostos como parte do querer constitucional de autonomia.

Entretanto, a forma de criação dos novos municípios que a nova Carta Magna propunha era aberta, levando em conta apenas aspectos populacionais, e de consulta, assim se analisamos esse panorama conjuntamente ao aumento de recursos em virtude do Fundo de Participação dos municípios, o que se viu foi uma verdadeira enxurrada de novos municípios pós Constituição de 1988, e não de outra forma isso trouxe efeitos a que se prestava esse fundo, sobre maneira que entre houve durante o tempo vários ajustes feitos para irrigar o produto deste fundo.

Assim nos anos entre 1995 a 2007 o montante de repasse saltou de R\$ 8,08 para 33,4 milhões de Reais e ainda nos dias de hoje a pressão dos prefeitos por aumentos desses recursos tem sido uma constante, além da aprovação da Emenda nº 55, de 20 de setembro de 2007, que aumentou os recursos do FPM em um por cento sobre o IR e o IPI, para ser entregue no mês de dezembro de cada ano,¹¹além disso tramita no congresso a PEC 109/2015 que se for aprovada, os municípios poderão receber também 20% dos novos impostos que forem criados pela União¹².

Diante desse panorama, a União viu parte do que seria de sua receita produto da arrecadação dos seus impostos comprometida a título de repasse aos Entes subnacionais, e entre o período da promulgação da Constituição de 1988, que trazia já originariamente duas transferências obrigatórias, aqui já vistas, até os dias de hoje, foram alargadas por seis Emendas Constitucionais.

De forma que pelas pressões políticas pela sobrevivência financeira dos Estados e Municípios, a União, viu seu orçamento sendo vinculado pouco a pouco de modo que a sensação e de que a exceção ao princípio da não vinculação, virou regra, e o efeito dentro das realizações das políticas públicas e da manutenção do funcionamento do aparato fiscal foi nefasto, pois a discricionariedade para utilização do produto arrecadatório da União ficou em míseros 10%.¹³

¹¹BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de municípios após a constituição de 1988 o impacto sobre a repartição do fpm e a emenda constitucional nº 15, de 1996*. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequenc=1>. Acesso em: 03 abr.2018.

¹²BRASIL. CÂMARA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1618422>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

¹³SIQUEIRA, Vanessa. op. cit., nota 2.

Sem margem de manobra para a utilização da sua própria arrecadação o Ente maior precisou mudar sua política no sentido de custear suas atividades, pois seus esforços já não são mais em tornar dinâmica a utilização da arrecadação dos impostos, mas sim as contribuições, em razão da Desvinculação de Receitas da União - DRU que seja objeto de análise no capítulo seguinte.

Na esfera dos Estados, e percebida que apesar do maior imposto do País ser de competência desses, o ICMS, ainda assim, não foi o suficiente para que o grau de autonomia fiscal perante a União se desse por completo. Vários são os motivos para que isso ocorresse, uma delas são a própria atribuição de competência para instituição dos impostos Estaduais, impostos esses, que hoje com menos assiduidade, ocasionam verdadeiras guerras fiscais.

Além disso os Estados dependem muito mais das transferências voluntárias, por parte da União, fruto da política e das relações Republicanas costuradas, do que propriamente dos Fundos de participação dos Estados, apesar de terem com essas vultuosas dívidas frutos de empréstimos, dívidas essas que foram alongadas com a Lei Complementar nº 156/2016 fazendo sua renegociação.¹⁴

Nesse bojo e não poderia ser diferente, se torna equivocado levarmos em consideração tão somente as anomalias constitucionais que estão contidas na configuração do pacto federativo costurado em 1988 como motivo para os Estados passarem por essa penúria que observamos, a forma do manejo em relação aos aspectos fiscais e financeiros passam pela gestão governamental, entretanto, a autonomia acontece quando Estado depende sobremaneira de sua própria de arrecadação.

3. A ANÁLISE DOS EFEITOS DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO FRENTE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E A SUA EFETIVIDADE.

A ideia de pacto federativo consiste em duas vertentes, a da descentralização e autonomia. Como já visto, por aqui sob vários aspectos, a Carta Magna de 1988 se preocupou bastante nesse sentido, além de tratar os municípios como Ente Federativo, confeccionou essa autonomia, desaguando por óbvio na descentralização de poder, isso posto, a crítica a ordem federativa vigente se faz primordial, pelo choque de interesses, das mais variadas áreas entre as esferas de governo.

¹⁴BRASIL. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>> Acesso em: 07 abr. 2018.

Historicamente, na parte maior do tempo, a União teve a maior parcela de poder do Estado, no sentido macro do termo, em termos que, quando a Constituição de 1988 foi promulgada, e fora realizada a descentralização entre os Entes, uns dos objetivos era a regionalização das políticas públicas, mas pela força do Ente maior essas realizações ficam dependentes deste, pois tem a maior arrecadação e fiscalização.

Com poder arrecadatório maior, o efeito se dá e a criação, quase que instantaneamente de um Super Ente, frente aos outros dois, Estados e Municípios, pois com mais recursos a consequência natural e que esse terá maior eficiência através do desenvolvimento tecnológico em fiscalização nos casos de mora ao não pagamento dos tributos, frente aos outros Entes.

De forma que, com território extenso como o Brasileiro e a diversidade de culturas compreendidas nesses espaços, além das diferentes prioridades nas demandas que cada parte populacional precisa, o querer constitucional de autonomia dos Entes subnacionais, eram muito bem vindas, mas com as Emendas a nossa Atual Carta Magna desde 1988, tanto os Estados, em razão das dívidas que grande parte destes possuem, quanto aos Municípios que dependem do fundo de participação, se veem num grau de dependência extrema da União.

E essa dependência não está apenas correlacionada apenas na ordem fiscal, mas também em relação na questão política, já que inevitavelmente, uma é consequência da outra. Sai na frente, nas tratativas institucionais, os Estados e Municípios que obtém os chefes dos respectivos executivos com o mesmo entendimento político da qual possui chefe do executivo do governo Federal, e se assim não for, o chamado toma lá da cá ganha muita força.

Por essência, o jogo político está inserido dentro os aspetos mais intrínsecos do estado democrático de direito, entretanto, o uso das anomalias fiscais, que fazem os Entes menores, nos dias de hoje passarem por uma profunda penúria nas suas contas públicas, que chegam com pires na mão em face da União, para barganhas políticas, parece um efeito assombroso que o sistema Constitucional de arrecadação proporciona.

Todavia, o que se entendia com a confecção da descentralização e autonomia dos Entes era maior eficiência nas realizações das políticas públicas, uma vez, que dentro de uma perspectiva interna os Estados e Municípios teriam uma maior capacidade de avaliação das prioridades governamentais em face a população, mas na prática, como fruto da dependência financeira, não se acordou e nenhum tipo de uma política nacional coordenada de

descentralização, de forma que a implementação fica vinculada a vontade do chefe do Poder Executivo Federal¹⁵.

Além da descentralização naquela época com uma nova ordem Constitucional trazer uma nova ideia com relação a aplicação das políticas públicas com a participação a dos Entes subnacionais, outro objetivo do mandamento Constitucional, era a delegação dos serviços públicos essenciais, afim de trazer a maior efetividade possível no que tange a concessão e manutenção das garantias individuais, sobremaneira na questão do Dignidade da Pessoa Humana. Com cada Ente possuindo seu orçamento, tendo em vista, rol de competência atribuído constitucionalmente, e esse podendo prever sua arrecadação e despesa, a intensão da delegação dos serviços públicos essenciais, trazia consigo, a possibilidade de grandes benesses.

Entretanto, o que se notou foi que com a delegação, os Estados e Municípios ganharam novas atribuições dentro do contexto estatal, com motivo, que esses, teriam maior potencial de garantir aplicação das garantias individuais no que se refere a prestação de serviços públicos, mas que na hora da repartição de competência para a instituição de impostos a constituição de 1988 deu primazia a União.

De forma, que isso se tornou uma esquizofrenia, pois as atribuições constitucionais dadas aos Entes subnacionais, com a descentralização, não foram acompanhadas em relação a possibilidade de arrecadação proveniente de seus impostos. A Constituição não ponderou que se Estados e Municípios tinham maiores atribuições diante aos serviços públicos e a garantia da aplicação das garantias Constitucionais, a parte do bolo arrecadatório deveria ser maior a fim de custeio.

Por isso os penduricados realizados afim de tentar estancar os efeitos essa anomalia fiscal, por pressão política dos Estados e dos Municípios chega a União, e como já visto aqui, por uma questão de participação do Governo Federal nos orçamentos públicos dos Entes subnacionais, após a constituição de 1988, se excetuou significativamente o principio da não vinculação, comprometendo a discricionariedade da União frente ao seu próprio orçamento, de forma que mais um método foi criado para que o Ente maior tenha mais lastro orçamentário, a desvinculação das receitas da União.

A DRU é um artifício criado por Emenda Constitucional para desvincular 20% produto arrecadatório a título de contribuições, que na sua origem, como tributo, tem natureza

¹⁵AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização fiscal*: revendo ideias. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/1718-7129-1-PB.pdf> Acesso em: 12 abr. 2018.

vinculada só podendo ter destino a despesa que lhe deu causa, para usa-los de forma discricionária, sendo manejada conforme o chefe do Executivo desejar.

Esse mecanismo teve como origem o Fundo Social de Emergência criado em 1994 e o Fundo de Estabilização Fiscal, criado em 1996, ambos os fundos historicamente se originam com o mesmo objetivo na qual em 2000 a DRU foi criada, dar folego ao orçamento público Federal. Apesar do seu caráter temporário a Desvinculação foi prorrogada em 2003, 2007, 2011, e 2015, pela Emenda Constitucional nº 68.

A última proposta de Prorrogação está no âmbito da Emenda Constitucional nº 93/16 não apenas prorrogando a desvinculação até 2023, mas aumentando de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. De outra parte, retira do espectro da desvinculação os impostos federais, e ainda estabelecendo a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios¹⁶.

O objeto da DRU deve ser analisado dentro de um contexto geral de ajustes fiscais entre os Entes sem medida de qualquer consequência, esse mecanismo é um artifício para tentar amenizar o desgaste natural de um sistema de arrecadação e repartição frente ao seu objetivo inicial, bem como, as mutações que o próprio tempo deram as questões estatais como um todo.

Durante o ano de 2017 foram ventiladas várias reformas com impactos fiscais, sobretudo no que tange as contribuições de esfera Federal, tanto para aumentar as alíquotas, quando a reavaliar bases de cálculo. Hoje por uma política de não repartição, e pelo instrumento da DRU, a União prefere utilizar das contribuições, como parte importante do custeio, do que colocar em pauta uma discussão sobre a repartição do produto dos impostos.

É perceptível que os arranjos fiscais para tentar sanar as contas públicas passam por cima que qualquer paramento Legal ou Constitucional, tendo em vista, se olhamos numa perspectiva de tempo, uma exceção leva a outra, como a estabelecida ao princípio da não vinculação, que protegia parte do orçamento para a discricionariedade do chefe do Executivo, assim quando se vincula, engessasse o orçamento, e como solução aplicasse nova exceção em um tributo vinculado.

Parece que nem mesmo o Ente com mais capacidade arrecadatória está suportado os engates fiscais realizados durante o tempo, hoje que se observa é dia após dia a arrecadação

¹⁶SIQUEIRA, Vanessa. op. cit., nota 2.

dos Entes diminuir, e cada um buscando solução que atendem seus interesses, há de se buscar soluções viáveis, e que de fato busquem a autonomia para todos os Entes federativos.

CONCLUSÃO

O que se percebeu é que durante parte significativa da nossa história de uma forma ou outra, tentou-se dar aos Estados e Municípios, autonomia perante aos Governos Federais, uma parte com mais sucesso, outras nem tanto, uma vez que, há de se levar em conta os contextos políticos durante o tempo, nosso País é marcado com regimes de exceção como o iniciado em 1964, e esses períodos em características de concentração de poder.

Mas é a partir da Constituição promulgada em 1988 que se observou, de fato, a vontade de dar aos Entes subnacionais a autonomia, político, financeiro e fiscal como nenhuma outra Constituição tinha dado, principalmente com a previsão de competência Constitucional dos Estados e Municípios para a instituição de seus próprios impostos, bem como, a elaboração do seu próprio orçamento desvinculado ao da União.

Houve uma clara vontade Constitucional para que com a autonomia, além, dos Entes subnacionais conseguissem custear o andamento da sua própria máquina pública, desonerassem o orçamento da união, e ainda com essa delegação, tonar mais ampla e eficaz o braço público para as realizações no sentido de dar efetividade a aplicação das garantias fundamentais, com acesso a educação, saúde, segurança e cultura.

Entretanto, durante o tempo se notou que, diferentemente do que, constituinte originário pensou, apenas três impostos de competência para Estados e Municípios e os dois repasses obrigatórios, já confeccionados no nascer da constituição de 1988, não eram suficientes para a manutenção da máquina pública de cada Ente, e principalmente para a realização das políticas públicas necessárias. Desde então começou uma serie de penduricados fiscais, afim de tentar sanar as condições de arrecadação dos Estados e Municípios.

O enxerto de Emendas Constitucionais teve como objetivo de tornar a União mais participativa na questão orçamentaria dos Entes subnacionais e de alguma forma ajudando das realizações das políticas públicas. Entre os repasses obrigatórios já nascidos com a Constituição em 1988 e os que existem por forma de Emenda, 90% do produto arrecadatório dos impostos são compartilhados entre os Entes Federativos, de forma que se analisamos não há respeito ao princípio da não vinculação.

Assim a união sem margem de manobra pra usar sua arrecadação de forma discricionária, cria a DRU desvinculando parte do produto arrecadado por via de contribuições, e o que nasceu para ser temporário e desvinculando apenas 20% hoje desvincula 30%, um mecanismo aonde o Ente maior mostra, fraquejo em sua política orçamentaria.

A constatação é que a política fiscal de todos os Entes está fardada ao fracasso, por uma vez que, se tem observado desde 1988 é o avesso o que se propõe dentro de uma perspectiva de equilíbrio fiscal entre todos os Entes, aonde até, que possuía força pela própria de arrecadação e orçamento se vê fragilizado. A discussão sobre um novo olhar sobre o equilíbrio financeiro do pacto federativo é de primordial importância não apenas da suade fiscal dos Entes, mas do próprio estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização fiscal: revendo ideias*. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/1718-7129-1-PB.pdf> Aceso em: 12 abr. 2018.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada*. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/8643123-15160-1-SM.pdf> Acesso em: 02. abr. 2018.

BRASIL. Câmara Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1618422>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 março. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>> Acesso em: 07 abr. 2018.

BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de municípios após a constituição de 1988 o impacto sobre a repartição do fpm e a emenda constitucional nº 15, de 1996*. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequenc=1>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SIQUEIRA, Vanessa. *O princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa e a DRU*. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-principio-da-nao-vinculacao-de-impostos-a-fundo-orgao-ou-despesa-e-a-dru/>> Acesso em 01 abr.2018.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.