



ILUSÃO DO PACTO FEDERATIVO COOPERATIVO E OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS

*Denise Lucena Cavalcante**
*Raimundo Márcio Ribeiro Lima***

Resumo

O artigo discute o modelo de federalismo fiscal brasileiro, pontuando suas dificuldades e, sobretudo, o desequilíbrio na repartição das receitas tributárias, comprometendo, assim, a efetiva consolidação de um pacto federativo cooperativo. Verifica-se uma distorção entre a capacidade financeira dos Municípios e o universo de suas competências administrativas, mesmo com as transferências constitucionais, revelando um verdadeiro regime de sujeição financeira em face da União e dos Estados membros. Desse modo, os limites do Estado Social, com as prementes prestações dos serviços públicos fundamentais, são majorados pela insuficiência financeira dos Municípios, no que exige uma revisão das competências administrativas no Estado Federal. O artigo questiona, ainda, algumas propostas de reforma fiscal, porquanto elas podem expressar um limite normativo na regulamentação dos direitos sociais apenas por conta da inexistência de recursos orçamentários.

Palavras-chave

Estado social. Federalismo fiscal. Política fiscal.

THE ILLUSION OF COOPERATIVE FEDERATION PACT AND THE COSTS OF SOCIAL RIGHTS

Abstract

The article discusses the Brazilian fiscal federalism model, punctuating his difficulties and, above all, the imbalance in the allocation of tax revenues, thus compromising the effective consolidation of a cooperative federal pact. There is a distortion between the financial capacity of the municipalities and the universe of his administrative competency, even with the constitutional transfers, revealing a real system of financial subjection in the face of the Union and the member States. Thus, the limits of the welfare state, with the urgent benefits of fundamental public services, are increased by the financial failure of Municipalities, in requiring a review of administrative competencies in the federal state. The article questions also some proposals for fiscal reform, because they can express a legal limit on the regulation of social rights only because of the lack of budgetary resources.

* Professora do Programa de Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFC. Pós-Doutora pela Universidade de Lisboa. Doutora pela PUC/SP. Procuradora da Fazenda Nacional.

** Doutorando em Direito pela UFC. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Procurador Federal.

Keywords

Welfare state. Fiscal federalism. Fiscal policy.

“A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos”¹.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A realidade constitucional brasileira é pródiga de graves inconsistências no tratamento das estruturas políticas e, sobretudo, no desdobramento das forças políticas no largo campo de atuação dos mandatários do povo. O Estado unitário, aquele pretensamente despojado pela República, é, ainda hoje um velado fator de discórdia no sistema político nacional. Esse estado de coisa acarreta sérias consequências na política tributária, porquanto, na ausência de uma dinâmica tributária proporcional às competências administrativas dos entes políticos, o ônus das prestações sociais acaba por sufocar a gestão financeira dos entes políticos e, com isso, exsurge o enorme sacrifício político das medidas impopulares, não apenas em matéria tributária, mas, sobretudo, na manutenção ou redução de políticas públicas relevantes à sociedade. Como o poder de manobra tributária é indiscutivelmente menor nos Municípios, haja vista o regime constitucional das competências tributárias, há, quase sempre, um verdadeiro descompasso entre as possibilidades financeiras dos Municípios e a viabilidade de concreção do seu expressivo rol de competências administrativas, melhor dizer, de imposições constitucionais relativas à promoção de prestações positivas na sociedade.

Trata-se, portanto, de um dilema recorrente na gestão pública municipal e, claro, dos Estados membros e mesmo da União, porém, com maiores dificuldades na municipalidade, aliás, por diversas razões, partindo do difícil fluxo político das decisões municipais à inviabilidade econômica do Município. A reforma tributária, portanto, revela-se tão premente na atual conjuntura do Estado federal brasileiro. O recorte desses problemas, longe de uma discussão séria dos atores políticos, infelizmente, apenas tem gerado um regime, aliás, insustentável, de reformas pontuais², insuficientes e, sem sombra de dúvida, tangenciadoras das causas do malogrado pacto federativo cooperativo. Como reflexo de tudo isso, como cenário claro de imobilidade no plano inadiável da reforma tributária, exsurgem a PEC n. 172/2012 e a PEC n. 84/2015, que,

¹ PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 27.

² Aliás, elas têm servido mais para atender aos reclames dos mandatários de plantão que para atender às prescrições do artigo 52, inciso XV, da CF/88.

embora possam consagrar algum norte de racionalidade, na hipótese de aprovação, podem revelar-se perniciosas, porque prestigiam a inércia à consolidação dos direitos sociais, inclusive por fincar um fator impossibilitador das prestações sociais com lastro constitucional.

Nesse contexto, a visão do contribuinte, especialmente no que concerne aos tributos indiretos, deveria permitir uma reflexão mais arguta sobre o federalismo fiscal brasileiro, não apenas em função dos seus desacertos, que se revela incontestável até mesmo para o mais incipiente dos cidadãos, mas, sobretudo, em função dos seus nefastos efeitos no arranjo socioeconômico da sociedade. Como permitir a descomunal carga tributária sem também aceitar o desequilíbrio na atividade econômica e, assim, silenciar-se diante das desigualdades sociais e, claro, as regionais? Dito de outro modo, a questão do Estado Social e o dilema do federalismo fiscal e da cidadania fiscal são interdependentes e, por isso, não há como vislumbrar soluções consistentes no campo da socialidade sem percorrer os devidos ajustes no federalismo fiscal, que, por sua vez, depende da cidadania fiscal, inclusive como elemento desencadeador do processo político possivelmente responsável pelas transformações no regime das competências tributárias.

2. ESTADO SOCIAL E COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

A discussão sobre o Estado Social é sempre cercada de ruidosas incompreensões sobre o seu verdadeiro fim³ numa conjuntura particularmente difícil da hipermodernidade⁴ e, também, sua manutenção no atual quadro de crise econômica e política, inclusive em escala global. Seria ingênuo demais defender que, mesmo nos períodos de pretensa prosperidade econômica, a pulsante expansão dos avanços tecnológicos, com suas inebriantes comodidades, beneficie a todos os cidadãos numa sociedade altamente complexa. Por outro lado,

³ É dizer, é preciso rediscutir profundamente as bases em que se assenta a socialidade: seus direitos e suas matrizes de financiamento. Nesse sentido, é necessário compreender e aceitar as exigências da justiça intergeracional e, claro, da sustentabilidade do regime constitucional da socialidade, implicando, inclusive, a supressão dos privilégios odiosos, que tanto oneram a estrutura do Estado brasileiro, até mesmo o repensar da categoria dos direitos adquiridos que, com inegável substrato constitucional, tem servido à consagração de enormes injustiças em diversos regimes de previdência no Brasil. Desse modo, já passou da hora de discutir, não apenas a permissividade econômica de um regime, mas a sua sustentabilidade numa perspectiva intergeracional (LOUREIRO, João Carlos. **Adeus Estado social?** A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 15).

⁴ Como bem demonstra esta passagem: “Prepara-se um neofuturismo que não se assemelhará ao futurismo revolucionário imbuído de espírito sacrificial: é sob os auspícios da reconciliação com as normas do presente (emprego, rentabilidade econômica, consumo, bem-estar) que se procura a nova orientação para o futuro” [LIPOVETSKY, Gilles. Tempo contra o tempo, ou a sociedade hipermoderna. In: _____; CHARLES, Sébastien. **Os tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Barcarolla, 2004, p. 70].

não há falar Estado Social sem um regular fluxo econômico, isto é, sem as be-
nesses da atividade financeira do Estado, que, evidentemente, decorrem da
atividade econômica, aliás, em função do regular poder de tributar dos entes
políticos. Sabe-se que o Estado Social é um conceito intimamente associado à
economia e às finanças públicas⁵, tratando de uma ciranda desejosamente con-
tínua e especialmente sensível aos descompassos do mercado, enfim, do capi-
tal, de forma que os arranjos dessa engenhosa dinâmica sempre exigem um
cálido toque de superposição de interesses, porquanto o equilíbrio, no mais
das vezes, é visto como um fator de estagnação e, dessa forma, de limitador do
próprio fluxo econômico.

No entanto, o Estado Social exige equilíbrio, como que uma decantada
homogeneidade social, na composição do tecido da sociedade, mas, para
tanto, é preciso desencadear um substrato econômico capaz de superar as de-
sigualdades sociais. Então, não é preciso muito esforço para perceber que a
dinâmica da socialidade exige o freio da intervenção estatal no mercado e,
aqui, para o bem ou para o mal⁶, compreende-se a existência de permeios le-
gais destinados a assegurar uma lógica de justiça social na atividade econô-
mica (artigo 170, *caput*, da CF/88). Não se trata da superada⁷ discussão sobre
capital e trabalho, assentada nos vínculos subculturais de classe⁸, mas, sim,
como a dinâmica da socialidade pode romper os desafios da era da globaliza-
ção, que, para longe da secular questão da exploração econômica, compreende
novas adversidades, particularmente as relativas à violência, à seguridade so-
cial, ao meio ambiente etc.

Nesse contexto, é absolutamente compreensível que o texto constitui-
cional aborde um demorado rol de competências administrativas aos entes po-
líticos, justamente para que seja capaz de descortinar os permeios da justiça
social no Brasil, retratando a complexa teia de responsabilidades político-ad-
ministrativas dos entes federados, afinal, “a repartição de competências cons-
titui peça fundamental na organização do Estado Federal”⁹. Nesse ponto, o
artigo 23, da CF/88, cumpre o papel de prescrever algumas premissas básicas
sobre a divisão das competências administrativas dos entes federados, até

⁵ SILVA, Suzana Tavares da. **Direitos fundamentais na arena global**. 2. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014, p. 187.

⁶ Evidentemente, cotejar a justiça social não pode expressar um malefício à sociedade. O problema apenas surge quando, a pretexto de promover essa desejosa justiça social, os atores políticos do Estado praticamente inviabilizem uma perspectiva política efetivamente capaz de alavancar avanços sociais, justamente por imobilizar as forças produtivas do Estado, isto é, as forças que sustentam a verdadeira socialidade, por meio de medidas anacrônicas no seio das relações sociais, especialmente as laborais e/ou securitárias.

⁷ Não é mais possível admitir a dinâmica da luta de classes para contornar os prospectos nada felizes da sociedade do século XXI.

⁸ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 114.

⁹ HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, vol. 16, nº 81, p. 07-19, jul./set. 1996, p. 12.

mesmo para estabelecer os contornos da atuação funcional dos organismos centrais e descentralizados da própria organização política do Estado¹⁰.

Como conceber o desafio da transformação social de um povo sem o compartilhamento dos riscos e, sobretudo, sem uma identificação dos deveres constitucionais¹¹ dos entes políticos? Daí a razão da imperiosa e afortunada delimitação, ainda que imprecisa, das competências administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Então é possível então afirmar a elementar tese de que as competências administrativas expressam a dimensão político-administrativa dos desígnios constitucionais destinados a consagrar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, da Constituição Federal), até porque tais objetivos não poderiam ser impostos indistintamente aos atores políticos e econômicos da sociedade.

Indaga-se: as competências administrativas estampadas no texto constitucional comportam um claro regime de compatibilidade com o modelo de Estado Federal brasileiro, especialmente quando considerada a particular proeminência¹² dos Municípios decantada nos artigos 1º e 18 da CF/88 e a dinâmica da afetação dos interesses? A resposta só pode ser afirmativa¹³. Por duas razões bem básicas: (a) como ente federado, o Município deve assumir parte das prestações estatais; e (b) a proximidade com os problemas cotidianos dos cidadãos, e isso se revela até mesmo intuitivo, consagra uma gestão pública mais participativa e, claro, democrática, capaz, portanto, de absorver melhor as demandas de interesse local. Então, onde reside o dilema? No federalismo fiscal evidentemente.

A desproporcional capacidade financeira¹⁴ entre os entes políticos, identificada no poder de tributar dos Municípios, denuncia uma intrincada relação

¹⁰ UYEDA, Massami. **Da competência em matéria administrativa**. São Paulo: Ícone, 1997, p. 118.

¹¹ Aqui, é preciso destacar que os deveres constitucionais não podem ser concebidos como meros reflexos dos direitos fundamentais, não apenas em função de autonomia normativa, inclusive facilmente identificada em alguns dispositivos constitucionais (artigo 143, da CF/88), mas, sobretudo, porque a dinâmica dos direitos subjetivos não é facilmente operável para todos os direitos fundamentais consagrados no corpo da Constituição Federal de 1988, mas, mesmo assim, o Estado possui o dever constitucional de empreendê-los independentemente da exigibilidade concreta deles em função dos condicionantes sociais e políticos de um povo.

¹² Esse vultoso destaque consagrado no constitucional aos Municípios é claramente identificado nesta passagem: “Não reconhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 359).

¹³ Compreende-se, ainda, que eventual alteração das competências administrativas decorreria mais dos difíceis prognóstico do federalismo fiscal que dos atuais arranjos das competências administrativas.

¹⁴ A noção de desproporcionalidade também se verifica, inclusive com maior acerto, em relação à descomunal carga tributária suportada pela sociedade brasileira.

entre a imensidão dos custos das prestações públicas e a ilusão do pacto federativo cooperativo, até mesmo por conta do federalismo centrípeto¹⁵. É dizer, “[...] a discriminação de rendas com tributos é um dos indicadores do modelo federalista proposto a um Estado, e também método de constatação dos graus de autonomia dos entes que o formam”¹⁶.

Ora, se a senda tributária se revela aquém das competências administrativas dos entes políticos, como então dizer que subsista um federalismo fiscal aceitável? Veja-se que a proeminência constitucional dos Municípios, auspiciosamente sustentada linhas atrás, se desfaz em função da repartição de competências em matéria tributária, ou melhor, em função da repartição das receitas tributárias (artigos 157 a 162 da CF/88), no que já evidência uma cadência de sujeição financeira em relação à União e aos Estados membros.

De igual modo, os Estados membros encontram-se num regime de sujeição financeira, só que, em tese, menos traumático. “Os conflitos que surgem dizem respeito ao fato de Estados e Municípios precisarem de mais recursos para atender a suas necessidades, enquanto a União busca manter a maior parte do bolo tributário”¹⁷. Dessa forma, o pacto federativo brasileiro, ainda que bem orquestrado numa perspectiva formal, inclusive com todos os arranjos que o caracterize, seja pela integração dos entes políticos, sejam pelas formas de participação direta ou indireta nas receitas tributárias, não é materialmente capaz de conceber a autonomia financeira dos Estados membros e dos Municípios.

Nesse contexto, Estados membros, Distrito Federal e Municípios tendem a travar sérios conflitos de interesses no desempenho das competências administrativas comuns, no que revela um fato até natural em um Estado Federal, tendo em vista as desigualdades socioeconômicas locais e/ou regionais, porém o que se questiona é justamente o modelo de distribuição dos encargos suportados por cada ente político em função de suas possibilidades financeiras. Sem sombra de dúvida, aqui reside o maior dilema do federalismo fiscal no Brasil, porquanto de nada serve os atuais parâmetros do pacto federativo cooperativo se, infelizmente, ainda que não se aprofundem as desigualdades locais e/ou regionais, permanece um claro regime de sujeição financeira dos Estados membros e dos Municípios. Notadamente, fatores diversos contribuem para isso, desde as limitações econômicas até a má gestão pública;

¹⁵ HORTA, ob. cit., 1996, p. 13. Claro que, no Brasil, quanto à origem, observou-se formação de federalismo de **dentro para fora**, isto é, um movimento centrífugo, porquanto existia um Estado unitário que passou a contemplar a diversidade de forças políticas, isto é, os Estados membros e, com a CF/88, os Municípios (BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 901).

¹⁶ ELALI, André. O federalismo fiscal brasileiro: algumas notas para a reflexão. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 69, p. 07-25, jul./ago. 2006, p. 18.

¹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo fiscal e pacto federativo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 61, p. 179-192, mar./abr. 2005, p. 188.

contudo, o próprio modelo federativo deveria ser capaz de transformar essa realidade, aliás, nada animadora para a quase totalidade dos Municípios brasileiros.

Tudo isso contribui para as desigualdades na prestação dos serviços públicos de saúde, educação, transporte, limpeza urbana, saneamento etc., porquanto cada ente político encontra-se *isolado* no cumprimento de suas competências administrativas, a despeito do regime pretensamente cooperativo, já que os auxílios sempre emanam da mesma fonte, geralmente da União, porém com o claro indicativo de que a voluntariedade dos repasses não passa de uma benesse momentânea e, não raras vezes, travestida de consideráveis encargos políticos ao gestor público¹⁸.

Dessa forma, revela-se extremamente injusto o federalismo fiscal brasileiro, isso porque o rol de competências administrativas dos Municípios é expressivo e, com ele, mais medonho ainda são os custos das prestações públicas relacionadas a essas competências¹⁹. Então, o pacto federativo cooperativo não passa de uma ilusão constitucional brasileira. Aliás, nem é preciso adentrar na teorização sobre os movimentos físicos do federalismo brasileiro para pontuar que, independentemente da concentração ou descentralização da soma dos poderes e das competências dos entes políticos²⁰, a dinâmica do federalismo fiscal, por si só, já expressa, sem medo de errar, que modelo de Estado Federal é o brasileiro, a saber, o pacto federativo opositivo.

¹⁸ Aqui também revela um problema sério da federação brasileira: um excessivo número de Municípios que não atende ao disposto no artigo 18, § 4º, da CF/88, sobretudo, a exigência de viabilidade econômica.

¹⁹ Só para dispor de um exemplo simples da expressividade dos custos das prestações sociais, ainda que relacionado apenas aos Municípios, no ano de 2012, e mesmo considerando a urgência das prestações na área de segurança alimentar e nutricional aos cidadãos hipossuficientes, aliás, um dos pilares da socialidade da atual gestão pública federal, tem-se que, conforme dados do IBGE, dos 5.565 Municípios, a despeito dos repasses de recursos federais no conhecidíssimo programa Bolsa Família, apenas 2.187 disponha de estrutura na área de segurança alimentar e nutricional. Portanto, 3.378 Municípios não possuía qualquer estrutura específica, o que equivale a 60,70% de todos os Municípios brasileiros. Vale mencionar que não se trata de política municipal de transferência de renda, mas, simplesmente, de estrutura mínima, ainda que com ajuda de Estados membros ou da União, destinada à segurança alimentar e nutricional. Evidentemente, esses mesmos dilemas são projetados na área da saúde, da educação, do transporte etc., o que denuncia uma clara dificuldade financeira dos Municípios brasileiros (Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/pdf/tab029.pdf>. Acesso em 27 ago. 2015).

²⁰ Aliás, é importante destacar que a federação pode cumprir um dos seguintes: (a) prestigiar a unificação onde predomina a diversidade, isto é, onde persiste a dispersão política; e (b) consagrar a diversidade onde se verifica uma unidade forte, ou seja, onde a dinâmica da atividade política exige divisão, aliás, esse último papel melhor se adequa à realidade brasileira (TRIGUEIRO, Oswaldo. A evolução do regime federal brasileiro. In: SARAIVA, Paulo Lobo (coord.). **Antologia Luso-Brasileira de Direito Constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1992, p. 294-313, p. 295).

Assim, como a teoria do cobertor curto²¹, o cabo de força entre a União e os Estados membros, ou entre aquele e os Municípios, é constante e, claro, a corda sempre arrebenta do lado que detém menor repartição das receitas tributárias. Aliás, nem mesmo a entrega constitucional, conforme a dinâmica da repartição das receitas tributárias, a despeito dos esforços de equilíbrio socioeconômico entre Estados membros e Municípios²², é capaz de demover essa pessimista compreensão sobre o Estado Federal brasileiro.

Explica-se: a ampla teia de competências administrativas dos Estados membros e dos Municípios, basicamente em todas as grandes áreas sociais, tais como saúde, educação, segurança pública etc., praticamente inviabiliza a dinâmica do pacto federativo cooperativo, uma vez que, com poucas possibilidades de investimento público, a noção das competências administrativa apenas carrega um instrumento de oposição de um ente político em face de outro, destacando-se os insustentáveis levantes político-institucionais no sentido de que determinada competência administrativa deve ser assumida por ente político X e não por ente político Y. Em contrapartida, a atuação direta da União, de ordinário, não alcança as prestações sociais mais prementes da população, fazendo com que todo o fluxo político relacionado à atividade financeira dos demais entes federados perca-se no oceano de suas competências administrativas. Por certo, há exceções a essa regra, mas, mesmo assim, trata-se de uma regra do pacto federativo brasileiro. Nesse contexto, a perspectiva oposicionista do pacto federativo revela-se bem clara: não possuindo recursos financeiros para cumprir as competências administrativas comuns, estabelece-se um verdadeiro regime de empurra-empurra das responsabilidades pelas competências administrativas.

Desta forma, a visão romântica do pacto federativo cooperativo²³ é, de fato, insustentável no Estado Federal brasileiro, porquanto não há cooperação sem equilíbrio das competências do poder de tributar, mas, sim, um regime permanente de sujeição financeira, aliás, nada raro até mesmo para Estado

²¹ Melhor compreendida, numa ambiência de crise financeira, como a insuficiência crônica dos entes federados de suportar os encargos da socialidade.

²² HORTA, *ob. cit.*, 1996, p. 10.

²³ Claramente decantada nesta passagem: “A cooperação no federalismo brasileiro originou-se com a implantação dos organismos regionais [...] para expandir-se no plano constitucional da repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante a atribuição de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto de repartição” (HORTA, *ob. cit.*, 1996, p. 15).

membro de considerável envergadura econômica, tal como é noticiado o recente²⁴ caso do Estado do Rio Grande do Sul²⁵, ensejando até mesmo bloqueio de repasses constitucionais (artigo 159 da CF/88)²⁶.

De igual modo, nega-se a existência de um federalismo de equilíbrio²⁷, isso porque a dinâmica do equilíbrio, a despeito da odiosa permissividade da má gestão pública, não poderia contemplar situação de total superposição econômica de qualquer ente federado, que, no caso brasileiro, é a posição ostentada pela União²⁸. Portanto, a já antiga perspectiva da “passagem do Federalismo hegemônico e centrípeto do passado ao Federalismo de equilíbrio e regionalizado do futuro”²⁹, infelizmente, ainda se encontra distante de efetiva concretização.

3. FEDERALISMO FISCAL — PEC N. 172/2012 E PEC N. 84/2015

A dinâmica da atividade política de um país bem espelha as adversidades da organização do Estado, aliás, mais que isso: denuncia o fluxo das disputas relacionadas ao regular exercício dos poderes e das competências constitucionalmente determinadas. No Brasil, o cabo de guerra entre os entes federados, que não se limita à guerra fiscal³⁰, representa o reconhecimento de que o modelo de federalismo fiscal comporta sérios dilemas e, com isso, justificáveis críticas sobre os atuais mecanismos destinados à autonomia financeira dos entes federados.

²⁴ Em verdade, o Rio Grande do Sul, desde longa data, encontra-se com sérias restrições na sua atividade financeira, contudo, neste ano, até mesmo pagamento parcelado de salários dos servidores públicos já foi discutido e promovido pela gestão estadual.

²⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-criese-financeira-do-rio-grande-do-sul.html>>. Acesso em 27 ago. 2015.

²⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1667473-apos-novo-calote-uniao-bloqueia-contas-do-rio-grande-do-sul.shtml>>. Acesso em 27 ago. 2015.

²⁷ HORTA, ob. cit. 1996, p. 19.

²⁸ OLIVEIRA, ob. cit., 2005, p. 190. Todavia, em época de recensão econômica, parte decorrente das crises cíclicas do capitalismo, parte em função da má gestão fiscal do Estado, deve-se reconhecer que até mesmo a União encontra-se numa situação financeira digna de preocupação, aliás, a proposta do governo para o orçamento de 2016, entregue à Presidência do Senado no dia 31 de agosto de 2015, já prevê um déficit de 30,5 bilhões de reais, o que corresponde a 0,5% do PIB (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1675915-governo-apresenta-orcamento-de-2016-com-r-305-bi-de-deficit.shtml?cmpid=bnfolha>>. Acesso em 31 ago. 2015).

²⁹ HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo, vol. 20, nº 81, p. 52-56, jan./mar. 1987, p. 54.

³⁰ Numa perspectiva positiva quanto ao fenômeno, tem-se o seguinte entendimento: “[a] luta, pois, pela captação de recursos privados, a concessão de incentivos, a prática de renúncia fiscal, é perfeitamente amoldável no sistema federativo. O que não se pode permitir, e para isso o Estado federal tem que impor limites, é o destino sempre indesejado de todos os recursos apenas para uma ou duas unidades federadas” (OLIVEIRA, ob. cit., 2005, p. 191).

Nessa conjuntura, como que um dado elementar, as imperiosas reformas tributárias são prospectadas como forma de superar os gargalhos da atividade financeira dos entes políticos, sobretudo, a partir da racionalidade da política tributária do Estado. Todavia, as reformas tributárias meramente pontuais, as únicas até então promovidas, bastando, muitas vezes, apenas para atenuar queixumes de um ou outro governante, cumprem tão-somente o papel de demonstrar o fosso ainda maior entre o que é necessário reformar e o que foi possível fazer numa ambiência de intensa disputa política entre os entes federados.

Quizá a dificuldade em promover uma reforma tributária consistente, enfim, sistêmica, seja o verdadeiro motivo da tentativa de uma contrarreforma tributária, inclusive claramente externada nas pretensões encampadas na PEC n. 172/2012 e na PEC n. 84/2015³¹, para conter o fluxo político regulamentador do texto constitucional, especialmente sobre direitos sociais, certamente pelo altíssimo custo das prestações sociais no Brasil.

A enorme envergadura dos compromissos constitucionais assumidos pelos entes federados, decorrentes das competências administrativas comuns e, sobretudo, no desdobramento normativo-procedimental-operacional levantado para o regular cumprimento dessas indeclináveis competências, praticamente inviabiliza uma posição financeira de largos investimentos ou avanços em diversas áreas de interesse da sociedade. Além disso, o inevitável, contínuo e crescente fluxo das demandas administrativas tende a asfixiar as forças financeiras dos entes políticos, fazendo com que a ordinária disputa do espaço político sobre a atividade tributária, que deveria centrar-se numa compreensão sistêmica do problema relacionada à repartição das receitas tributárias, volte-se aos meandros dos desgastantes propósitos da pretensa irresponsabilidade político-administrativa de algum ente federado pelas competências administrativas constitucionalmente estabelecidas, baseando-se, inclusive, na permanente insuficiência financeira³² do ente político ou até mesmo na hábil tarefa de encampar a ideia de que o cumprimento das competências administrativas cabe aos demais entes federados.

Com relação às receitas tributárias há um patente cabo de força entre os entes políticos, mas, por outro lado, com relação às competências administrativas comuns, tem-se uma indecorosa atuação de irresponsabilidade política entre os entes federados. Aliás, esse é um tipo de problema que não se resolve

³¹ As redações dessas Propostas de Emendas à Constituição encontram-se no anexo deste artigo.

³² Por mais que se defenda a possibilidade dos **déficits virtuosos**, o fato é, muitas vezes, a gestão pública planeja mal, ou simplesmente não planeja, na prossecução das prestações dos serviços públicos, porquanto a gestão pública brasileira, mormente a municipal, ainda segue o fluxo decisivo do orçamento de forma espontânea, **natural**, enfim, entregue mais ao empiricamente desejável do que ao teoricamente recomendável (CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental**. Da Racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica. Coimbra: Almedina, 2008, p. 347).

com demandas judiciais, porque simplesmente elas entorpecem ainda mais relações entre os entes políticos, seja pela onerosidade excessiva dessas demandas, seja pelo desgaste institucional em função dos limites fáticos de cada ente político, mas, sim, por meio de uma reforma na dinâmica distributiva das receitas tributárias, no que vai exigir, evidentemente, maior racionalidade na própria dinâmica do poder de tributar, evitando-se as ordinárias vias da majoração de alíquotas para suplantar as insuficiências transitórias ou permanentes da atividade financeira dos entes políticos.

Destarte, ao invés de reforma tributária, tem-se uma contrarreforma tributária, podendo-se dizer até mesmo de contrarreforma financeira: a tentativa de romper os custos das prestações sociais por meio de medidas normativas que impeçam à exigibilidade dos direitos, não somente a partir da dinâmica das possibilidades financeiras dos entes políticos, mas, sobretudo, por manobras normativas de falsa responsabilidade fiscal.

A austeridade fiscal, como perspectiva clara de toda gestão pública responsável, não pode representar um fator de imobilidade da atividade política do Estado, especialmente quando dedicada à regulamentação do texto constitucional, assim, a exigência de recursos para regulamentação de direitos, quando já devidamente corporificados no texto constitucional, representa um obstáculo político-normativo incompatível com a máxima eficácia das normas constitucionais.

Daí exsurge a compreensão de que a preocupação não é necessariamente com a responsabilidade fiscal, mas, sim, fazer com que os entes políticos arvorem um obstáculo normativo para frear a decantação normativa das prestações sociais, portanto, algo além da mera afirmativa de que inexistem recursos públicos, que, ainda que possa ser uma assertiva verdadeira numa conjuntura de crise financeira, não pode representar um argumento válido para demover a força dos movimentos legislativos. Verifica-se, assim, uma danosa vertente dos custos dos direitos sociais, a saber, os decorrentes da imobilidade normativa em função do inevitável ônus financeiro da exigibilidade dos direitos, porquanto os atrasos na regulamentação dos direitos, por certo, tornam-se ainda mais onerosos à gestão pública, inclusive por dois elementares aspectos: (a) o aprofundamento dos déficits estruturais na prestação dos serviços públicos; e (b) o não aperfeiçoamento dos atuais mecanismos de consolidação dos direitos.

A densidade normativa dos direitos, isto é, a sua necessária regulamentação, em que devem ser observados os condicionantes políticos, sociais e

econômicos de um povo, representa um claro fator de exigibilidade dos direitos³³, não que seja o único, mas o que se revela capaz de afastar subjetivismos, sempre volátil e imprevisível, dos decisores administrativos e judiciais. Dessa forma, já representa um claro delimitador dos encargos financeiros dos entes federados; logo, exigir comprovação orçamentária ainda na ciranda parlamentar relativa à regulamentação dos meios necessários à prestação dos serviços públicos, por certo, é negar a reflexão séria sobre a regulamentação dos direitos e, com isso, olvidar que os subseqüentes arranjos políticos, econômicos e sociais é que vão decantar a exigibilidade dos direitos sociais e não apenas a perspectiva normativa desses direitos, isto é, tudo não se restringe ao cômodo prognóstico da normatividade.

A vida de extremos é sempre fadada a vexados equívocos: exigir direitos sem regulamentação possui quase sempre alguma temeridade; mas, por outro lado, promover a regulamentação de direitos sociais apenas com a prévia comprovação de fonte orçamentária, sem sombra de dúvida, é frear a dinâmica regulamentadora desses direitos. Ora, tudo isso decorre de um elementar problema concebido pelo poder constituinte: se a constituição é vaga demais, exige-se a dinâmica especializadora dos direitos, recaindo tal tarefa no legislador e, claro, na própria atividade judicial; se ela é específica demais, corre-se o risco de se tornar irrelevante ou mesmo negar direitos aos cidadãos³⁴. Não por outro motivo que a regulamentação, em qualquer nível, pode reproduzir esse dilema, mas sempre vai deixar maior margem de previsibilidade, atualidade e rigor na exigibilidade dos direitos. Além disso, a intenção de satisfação dos direitos, para além dos verdadeiros obstáculos na sua concretização, constitui uma condição da racionalidade dos argumentos discursivamente ventilados contra a regulamentação dos direitos, no que consagra a premissa da não negociabilidade dos direitos humanos³⁵.

Nesse ponto, é preciso compreender um pouco a dinâmica da PEC n. 172/2012. A proposta foi encabeçada pelo Deputado Mendonça Filho (DEM/PE), que numa breve justificativa, ressalta que: (a) a União transfere encargos

³³ Deve-se ter em mente que a dinâmica da exigibilidade dos direitos comporta muitas variáveis relativas à atuação do Estado, por exemplo, (a) que o gozo de um direito social exija o estabelecimento de algum tipo de regulamentação; (b) que a própria regulamentação exigida tenha que limitar ou restringir faculdades de pessoas privadas ou obrigações de outra natureza; (c) que o cumprimento da exigibilidade de um direito admite a prestação direta dos serviços pelo Estado e, também de forma mista, isto é, incumbindo aos particulares afetados certas restrições, limitações e obrigações (ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004, p. 33-36). Veja-se que, em qualquer a diretriz normativa é necessária, não com o propósito de limitar o cumprimento dos direitos, mas, sim, de torná-los possíveis em face dos desígnios constitucionais e das possibilidades político, econômicas e sociais de um povo.

³⁴ FABRE, Cécile. **Social Rights under the Constitution**. Government and the Decent Life. Oxford: Clarendon Press, 2000, p. 156-157.

³⁵ CORTINA, Adela. **Ética sin moral**. 7 ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 248.

aos demais entes políticos, mas (b) sem a correspondente transferência de recursos, mesmo quando ela é favorecida com aumento expressivo da carga tributária e do produto, de forma exclusiva, das contribuições sociais, fazendo com que seja comprometida a eficiência e a qualidade dos serviços públicos transferidos, de maneira que (c) a PEC teria o propósito de “[...] minimizar os reflexos negativos dessa praxe, assegurando a compensação financeira de Estados e municípios por eventuais encargos recebidos do Poder Central”³⁶.

Então, a PEC n. 172/2012, na sua redação original, teria o propósito de alterar o artigo 160 da CF/88³⁷, já tão combatido pela Emenda Constitucional nº 29/2000³⁸, só que, desta vez, para reforçar a imobilidade das propostas legislativas, mormente as relacionadas às prestações sociais, porquanto, conforme a redação original da proposta, nenhuma lei poderia impor ou transferir qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, exceto com a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.

Sendo as competências administrativas comuns, por uma questão de diversidade e capilaridade na prestação dos serviços públicos, como exigir que a União devesse absorver os custos da atuação dos Estados membros e dos Municípios? A questão, é certo, vai mais além: o problema reside mesmo no largo quadro do poder de legislar da União. É dizer, como a União tem o poder de legislar sobre diversas matérias, inclusive boa parte delas com exclusividade, ela tende a transferir encargos aos demais entes federados, excetuando-se os serviços que ela deve prestar diretamente à sociedade sem o auxílio dos demais entes políticos, que, aliás, são poucos em função da prodigiosa redação do artigo 23, da CF/88. Vale lembrar que: “[n]um Estado de estrutura federal, tão importante quanto definir quem poderá instituir certo imposto, é especificar quais despesas ou serviços públicos ficarão a cargo de cada entidade”³⁹. Daí que a questão do federalismo fiscal não pode ser apartada da relevante temática sobre a delimitação das competências administrativas de cada ente político e, claro, sobre a natureza dos serviços públicos e o próprio grau de descentralização administrativa na prestação desses serviços entre os entes federados⁴⁰.

³⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544681>>. Acesso em 29 ago. 2015.

³⁷ O texto da PEC, devidamente aprovado em segundo turno, contendo e alargando o seu projeto inicial, passou a alterar o artigo 167 da Constituição Federal.

³⁸ A disposição paragrafaria do artigo denuncia, de forma incontestável, a condição de sujeição financeira dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

³⁹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; GRECO, Marco Aurélio. Desafios do federalismo fiscal brasileiro. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo, vol. 02, p. 97-104, jul./dez. 1998, p. 102.

⁴⁰ FERRAZ JÚNIOR; GRECO, *ob. cit.*, 1998, p. 102.

Por outro lado, seguir o caminho inverso, a saber, assunção de maiores competências administrativas pela União, poderia ser uma solução pretensamente mais eficiente, mas, infelizmente, agigantaria ainda mais a importância da União no Estado Federal e, assim, apequenaria ainda mais a já difícil situação dos Municípios brasileiros. Então, a questão é mais ampla: de nada serve alterar o artigo 167, da CF/88 sem adentrar na densa questão dos artigos relacionados à repartição das receitas tributárias, à definição das competências administrativas e à competência legislativa da União. Repensar o pacto federativo é, sobretudo, enxergar que o modelo atual se encontra fadado ao insucesso.

É como, numa coloquial expressão linguística, *tentar tampar o sol com pedreira*, mas, claro, ainda assim capaz de atrair defensores na arena pública. Por isso, não se afigura acertado compreender a dinâmica do federalismo fiscal apenas na perspectiva de um sistema de repartição fiscal⁴¹, pois a questão vai mais além, adentra no universo das competências administrativas, isto é, na distribuição dos encargos na prestação dos serviços públicos, donde exsurge a questão do poder de legislar da União, que inevitavelmente tende a transferir encargos aos demais entes federados.

Além disso, a ideia de reforço das determinações dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por mais que possua uma afinidade com a temática discutida na proposta de emenda constitucional, não convence quanto à efetiva utilidade na dinâmica da atividade financeira dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os encargos financeiros decorrentes das conquistas legislativas em matéria de direitos sociais, por uma inarredável exigência dos condicionamentos sociais e políticos de um povo, são sempre prospectados a partir da consagração normativa desses direitos, por isso, não se compreende a necessidade de uma inversão na atuação política regulamentadora dos direitos sociais, porquanto, além do árduo processo de decantação normativa desses direitos, até mesmo por considerar os limites financeiros do Estado, é necessário ainda identificar e promover a fonte de custeio, fazendo com que a regulamentação do texto constitucional seja imobilizada pela apriorística definição dos recursos orçamentários.

Em tese, a medida possui uma lógica fácil de entender, inclusive até mesmo sedutora: a imperiosa necessidade de conter os expressivos encargos financeiros decorrentes da exigibilidade de novos direitos e, com isso, permear a sustentabilidade da política fiscal dos entes políticos. Há, contudo, um detalhe importante: como garantir que esse instrumento normativo não represente

⁴¹ BACETI, Camila Moraes. Federalismo fiscal e financiamento da saúde e da educação na América Latina: o caso da Colômbia, Argentina e Uruguai (sic). *Revista de Direito Educacional*. São Paulo, vol. 04, p. 65-86, jul./dez. 2011, p. 66.

uma via, aliás, de envergadura constitucional, para praticamente fulminar as propostas legislativas mais prementes da sociedade brasileira, particularmente as relacionadas às prestações sociais destinadas aos segmentos sociais mais pobres e/ou dependentes dos serviços públicos?

A indagação exige cuidados no trato da matéria. O fato é que os artigos 16 e 17 da LRF, até hoje, não foram capazes de conter os desmandos de uma gestão pública inconsequente dos mandatários do povo, porém, eles sempre carregam um bom argumento para demover qualquer pretensão legítima de diversos segmentos sociais, porquanto a bandeira da austeridade fiscal é arvo-rada como expressão de compromisso político com a responsabilidade fiscal.

A PEC n. 84/2015, apresentada pela Senadora Ana Amélia (PP/RS), já aprovada no Senado⁴² e encaminhada à Câmara Federal, também segue o mesmo propósito, só que com maiores minúcias no seu texto, incluindo o ente político desconsiderado na proposta ventilada na Câmara Federal: a União. Aliás, a sua finalidade é tentar manter um pacto federativo saudável e, para tanto, exigir que novos encargos financeiros repassados à União, aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios necessitarão da transferência dos respectivos recursos financeiros destinados à sua cobertura.

A redação da PEC n. 84/2015, que pretende alterar o artigo 167 da CF/88, restou bastante curiosa, pois, ao incluir a União, cria-se um verdadeiro estado de intranquilidade financeira no Estado Federal, porquanto, pela lógica da PEC, a União, que é abonada de recursos, algo considerado pelos demais entes federados, não pode ser surpreendida com leis que eventualmente transfiram encargos decorrentes da prestação de serviço público. Vive-se, portanto, um período de verdadeira perplexidade política no contorno da adversidade financeira do país. É como se atuação política não fosse capaz de permear uma regulamentação dos direitos de forma responsável, exigindo-se uma alteração na própria Constituição para conter o ímpeto legislativo. Ora, os condicionantes políticos, econômicos e sociais é que devem ser considerados pela atividade legislativa, mas jamais a edição de uma lei tratando sobre serviços públicos, certamente inadiáveis, não pode ser postergada, ou mesmo impedida, apenas em função de uma pretensa responsabilidade fiscal, que, em verdade, possui apenas o claro propósito de fulminar propostas legislativas que regulamente o texto constitucional em matéria de direitos sociais.

A reforma tributária efetiva, sistemática e racional não é possível fazer, mas um arranjo pontual no texto da Constituição é possível promover, aliás, com a ardilosa convicção de que tal medida canalizaria os recursos públicos para uma efetiva prestação dos serviços públicos. Trata-se de uma proposta, ou aposta, pretensamente interessante no caminho da atividade financeira do

⁴² O texto aprovado foi um substitutivo apresentado pelo Relator da PEC, o Senador Delcídio do Amaral (PT/MT).

Estado, porém, caso seja aprovada, e tudo indica que ela será, o tempo há de provar se corporifica ou não mais um engodo político na Constituição Federal.

Quando se afirma que essa PEC prestigia a inércia, porque rompe o fluxo regulamentador dos direitos, isso decorre em função de dois aspectos: (a) a capacidade de imobilizar as reformas ou regulamentações legislativas em matéria de direitos sociais; e (b) não altera o modelo de repartição das receitas tributárias. Dito de outro modo, esses dois aspectos fazem negar a lógica de que a promoção da igualdade fática demande uma aceitação da desigualdade jurídica⁴³ e, para tanto, é sempre necessário regulamentar parâmetros de desigualdade jurídica que, quase sempre, exigem consideráveis custos na exigibilidade dos direitos.

E o que é pior: o argumento da contrarreforma tributária é justamente o de prestigiar a consolidação dos direitos sociais. Ora, se não há maiores repasses de recursos aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, então, por que razão haveria maior fator de exigibilidade e concretização dos direitos sociais? Melhor seria, na inexistência de uma discussão mais sistêmica em curso no Parlamento, fazer melhor uso do produto das contribuições sociais⁴⁴, que, em tese, deveria ser entregue à socialidade, permitindo-se o repasse de recursos aos demais entes federados, no que superaria gozo exclusivo do produto delas pela União. Aliás, tudo isso com razoável compreensão de que a finalidade específica das contribuições sociais⁴⁵ alavancaria efetivamente a injeção de recursos nas áreas sociais⁴⁶, seguindo, portanto, se comparado com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma dinâmica mais efetiva de recursos destinados às áreas sociais. Só que o bolo das contribuições sociais é um trunfo valioso da União e, nessa qualidade, toda e qualquer proposta de alteração do atual modelo, infelizmente, sofrerá forte resistência no quadro político da Administração Federal, mesmo quando, em contrapartida, ocorra uma redução dos percentuais do

⁴³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 417.

⁴⁴ Em verdade, a expressividade do percentual total das contribuições sociais na arrecadação da União, ainda que se possa infirmar a utilidade ou importância da distinção entre tributo fiscal e extrafiscal, expressa um inevitável questionamento sobre a natureza extrafiscal das contribuições sociais, destacando-se, portanto, o matiz fiscal desses tributos [CAVALCANTE, Denise Lucena. Anotações sobre o Sistema Tributário Brasileiro. In: ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito Tributário**. Estudos em homenagem a Hugo de Brito Machado. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-255, p. 247].

⁴⁵ Excetuando-se, evidentemente, as contribuições previdenciárias em função da perspectiva centralizadora, e razoavelmente exitosa, do Regime Geral de Previdência Social. Nesse bolo, por uma razão óbvia, não se inserem as contribuições dos regimes próprios de previdência dos demais entes políticos.

⁴⁶ VIEIRA, Lucas Pacheco. Uma releitura das contribuições sócias à luz do federalismo fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 115, p. 91-113, mar./abr. 2014, p. 109.

FPE e do FPM, tal como objetiva a PEC n. 12/2013⁴⁷. Aliás, a expansão das contribuições sociais foi uma alternativa encampada pela União para *superar* as transferências constitucionais; logo, não é preciso muito esforço para notar o intenso interesse da União pela manutenção do atual regime [nada] distributivo do produto das contribuições sociais.

Tem-se, em verdade, na atual conjuntura do federalismo fiscal brasileiro, na tentativa de reforma tributária e fiscal, uma clara hipótese de dependência de trajetória (path dependence), pois “[o] custo — econômico, social, político, dentre outros — de alteração da ‘trilha’, ainda que pautada em alternativas possíveis em momentos anteriores, aumenta com o passar do tempo e a subsequente consolidação da decisão anterior [...]”⁴⁸, daí a razão das consideráveis dificuldades na alteração do sistema tributário vigente, aliás, com o infeliz prognóstico de sua manutenção com o decorrer do tempo, principalmente em função do custo político e econômico que eventual mudança acarretaria à ciranda político-econômica brasileira. Nesse ponto, a permanência do modelo atual de tributação indireta sobre o consumo, mediante ICMS⁴⁹, a despeito das intermináveis críticas, representa um claro exemplo de que a tese da trajetória de dependência aplica-se à política tributária brasileira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os posicionamentos tomados e, sobretudo, as proposições e exposições apresentadas neste artigo, concluímos que:

(a) não há Estado Social sem fluxo econômico e, claro, sem uma correspondente atividade financeira compatível com os inevitáveis custos das prestações sociais, isto é, não há como admitir um regime de socialidade assentado, tão-somente, na fundamentalidade dos direitos, mas, sobretudo, na exigibilidade deles em função dos condicionantes político e econômicos de uma sociedade;

(b) inexistente pacto federativo cooperativo, ainda que permeado num engendrado sistema de repartição de competências e de receitas tributárias,

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=124279&tp=1>>. Acesso em 30 ago. 2015. Aliás, essa PEC, no início de julho deste ano, obteve aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.

⁴⁸ CARVALHO, André Castro. *Path dependence* e reforma do sistema tributário e de federalismo fiscal brasileiro. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, vol. 92, p. 11-57, mai./jun. 2010, p. 20.

⁴⁹ Acredita-se que a instituição do Imposto de Valor Agregado (IVA), além de maior racionalidade e eficiência na arrecadação tributária, seria clara expressão de transparência fiscal e simplificação das relações jurídicas tributárias, compreendendo, assim, um caminho mais eficaz para a consolidação da cidadania fiscal no Brasil. Além disso, à mão de reforço, “[a] a maioria das economias mais desenvolvidas adoptaram, no âmbito da tributação indirecta, modelos de impostos do tipo IVA sobre o consumo” (CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária*. Estado social e escolha individual. Coimbra: Almedina, 2008, p. 562).

quando existe ente federados num inevitável regime de sujeição financeira e, assim, corporificando intoleráveis obstáculos político-econômicos de transformação social por meio da prestação dos serviços públicos, tal como denuncia a parca qualidade e quantidade dos serviços públicos ofertados à sociedade pelos Municípios;

(c) a discussão sobre o federalismo fiscal não se limita à mera definição dum sistema de repartição fiscal, mas também sobre os encargos a serem suportados por cada ente político, ou seja, sobre o dimensionamento das competências administrativas e, conseqüentemente, o nível de descentralização na prestação dos serviços públicos;

(d) a reforma tributária, sempre adiada e cercada de notórias dificuldades políticas, representa uma clara hipótese de *trajetória de dependência*, porquanto, por mais que se sustente a existência de modelos mais eficientes de política tributária, como, por exemplo, tributação sobre o consumo do tipo IVA, os custos políticos na alteração do sistema vigente, com o passar do tempo, tornam cada vez mais difícil uma mudança estrutural no modelo malogrado, fazendo com que, no caso brasileiro, as reformas sejam apenas pontuais, postergando, assim, uma solução mais justa e eficiente de política tributária; e

(e) a vedação de transferência de encargos financeiros por lei, sem comprovação de fonte orçamentária, aos entes federados, na prestação de serviços públicos, ainda que possa constituir uma medida de responsabilidade fiscal, pode, por outro lado, revelar-se um mecanismo para frear a atividade política, isto é, limitar excessivamente a regulamentação dos direitos sociais e, por conseguinte, a exigibilidade deles em face das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2 ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BACETI, Camila Moraes. Federalismo fiscal e financiamento da saúde e da educação na América Latina: o caso da Colômbia, Argentina e Uruguai (sic). **Revista de Direito Educacional**. São Paulo, vol. 04, p. 65-86, jul./dez. 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

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

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental**. Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica. Coimbra: Almedina, 2008.

CARVALHO, André Castro. Path dependence e reforma do sistema tributário e de federalismo fiscal brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 92, p. 11-57, mai./jun. 2010.

CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição tributária**. Estado Social e Escolha Individual. Coimbra: Almedina, 2008.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Anotações sobre o Sistema Tributário Brasileiro. In: ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito tributário**. Estudos em homenagem a Hugo de Brito Machado. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-255.

CORTINA, Adela. **Ética sin moral**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

ELALI, André. O federalismo fiscal brasileiro: algumas notas para a reflexão. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 69, p. 07-25, jul./ago. 2006.

FABRE, Cécile. **Social Rights under the Constitution**. Government and the Decent Life. Oxford: Clarendon Press, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; GRECO, Marco Aurélio. Desafios do federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. São Paulo, vol. 02, p. 97-104, jul./dez. 1998.

HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. **Revista de Direito Público**. São Paulo, vol. 20, nº 81, p. 52-56, jan./mar. 1987.

_____. Tendências atuais da federação brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, vol. 16, nº 81, p. 07-19, jul./set. 1996.

LIPOVETSKY, Gilles. Tempo contra o tempo, ou a sociedade hipermoderna. In: _____; CHARLES, Sébastien. **Os tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus Estado Social?** A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos "Direitos Adquiridos". Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo fiscal e pacto federativo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 61, p. 179-192, mar./abr. 2005.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SILVA, Suzana Tavares da. **Direitos Fundamentais na Arena Global**. 2 ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A evolução do regime federal brasileiro. In: SARAIVA, Paulo Lobo (coord.). **Antologia Luso-Brasileira de Direito Constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1992.

UYEDA, Massami. **Da competência em matéria administrativa**. São Paulo: Ícone, 1997.

VIEIRA, Lucas Pacheco. Uma releitura das contribuições sócias à luz do federalismo fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, vol. 115, p. 91-113, mar./abr. 2014.

ANEXOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 84, de 2015⁵⁰.

Acrescenta os §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como proibir a criação ou aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos que especifica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º e 7º:

Art. 167. [...].

[...].

§ 6º. A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=176431&tp=1>>. Acesso em 27 ago. 2015. A PEC, que tramitava em regime de urgência e será ainda votada na Câmara Federal, foi aprovada pelo Senado no dia 26 de agosto de 2015.

da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º.

§ 7º. A lei, no momento de sua aprovação, não poderá criar ou aumentar despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Chefe do Poder Executivo, além de observar as disposições da lei de que trata o art. 163, inciso I, e atender, quando cabíveis, as condições estabelecidas no art. 169.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 172, de 2012⁵¹.

Dá nova redação ao art. 167 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.167. [...].

[...]

§ 6º. A União diretamente ou através de qualquer ato normativo não imporá ou transferirá qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.

§ 7º. O disposto no § 6º aplica-se ao disposto nos arts. 7º, inciso V, e 198, § 5º, e aos demais pisos salariais cuja competência de definição foi delegada à União.

§ 8º. É vedada a aprovação dos atos previstos no § 6º sem que exista dotação orçamentária no orçamento da União destinada ao seu pagamento, ou sem que estejam acompanhados de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa no âmbito federal que compense os efeitos financeiros da nova obrigação assumida pela União, com os atos só passando a vigorar,

⁵¹ A redação abaixo é a da PEC já aprovada pela Câmara Federal, inclusive em segundo turno, no dia de setembro de 2015, conforme o texto do substitutivo da Comissão Especial apresentado pelo deputado federal André Moura (PSC/SE) e, agora, ela, devidamente encaminhada, aguarda aprovação no Senado. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1383002&filename=Tramitacao-PEC+172/2012>. Acesso em 07 out. 2015.

nos dois últimos casos, quando implementadas as medidas compensatórias. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

*** Recebido em 11 dez. 2014.**