

FEDERALISMO E GUERRA FISCAIS: PROBLEMAS, PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES

Laelson A. de Pontes Filho
Bacharel em Direito

1 Introdução: o Federalismo fiscal brasileiro e sua problemática

A história do federalismo brasileiro demonstra o quão difícil é alcançar o equilíbrio entre os entes federados, essencial para a manutenção de uma estrutura federativa de Estado.

A instabilidade e o desequilíbrio são características dos sistemas federais, sendo, todavia, particularidades do sistema brasileiro as variantes políticas, a diversidade regional, especialmente no que diz respeito ao âmbito econômico, decorrente do processo de colonização, e a tendência à centralização, que sempre houve, ainda que disfarçada.

Ao se falar de federalismo, não se pode olvidar da análise da autonomia. A partir desta, deve-se obrigatoriamente levar em conta uma de suas facetas, a autoadministração, que envolve os aspectos tributários e, portanto, fiscais. É nesse contexto que se fala de federalismo fiscal, que se preocupa com a distribuição e geração de renda (autonomia financeira) e com a repartição de atribuições (autonomia político-administrativa).

De fato, sem receitas capazes de suportar os gastos decorrentes das obrigações que lhes são atribuídas, os entes federados não têm como exercer a autoadministração, comprometendo, como consequência, a autonomia. Nesse sentido, Ricardo Ribeiro (2005) afirma que não se pode perder de vista que a autoadministração depende de recursos financeiros para fazer frente às obrigações constitucionalmente atribuídas a cada um dos entes federativos. Continua o autor assegurando que, para garantir a possibilidade de cada um deles cumprir os objetivos impostos pela Constituição Federal (CF), faz-se mister que haja uma adequação dos recursos repartidos a essas atividades administrativas que lhe foram confiadas.

Destarte,

Deve ser observado que autonomia política será uma expressão destituída de substância, se não amparada na

autonomia financeira. Em consequência, conceder maior grau de autonomia a determinada unidade política, sem o correspondente suporte econômico-financeiro, é condená-la ao isolamento e à exaustão¹.

Frise-se, entretanto, que a simples distribuição de renda ou de recursos não é suficiente para a sustentação da autoadministração e da própria Federação. Necessário se faz garantir um mínimo de competências tributárias a cada ente (RIBEIRO, 2005), de forma que todos tenham condições de produzir sua própria renda, chegando a se autossustentar, garantindo a independência econômica, passo essencial para que se alcance a autonomia em sua plenitude.

Os próprios entes federados devem estabelecer suas prioridades, pois lidam com a conjuntura fática mais de perto, tendo o pleno discernimento de onde os recursos devam ser aplicados e de que forma. Só o exercício da própria competência tributária é capaz de permitir aos entes federados que possam estabelecer suas prioridades, já que as rendas advindas das transferências são geridas no interesse e de acordo com as prioridades do ente gestor. Ademais, os repasses, às vezes, já vêm com destinação certa ou prioritária, devendo os entes recebedores aplicá-los, obrigatória ou prioritariamente, naquilo que foi determinado, ainda que haja uma maior necessidade em outras áreas.

Como se vê, o respeito à autonomia dos entes federados depende da repartição das competências tributárias, pois estas devem possibilitar que as obrigações constitucionais sejam cumpridas (RIBEIRO, 2005).

As transferências tributárias devem servir, tão somente, como um meio de sanar eventuais desigualdades financeiras entre entes de mesmo grau, como uma forma de ajudar aqueles que estão precisando, reduzindo as assimetrias e buscando fortalecer a Federação. É o que se tem chamado de federalismo solidário.

Todavia, as transferências têm deixado de ser uma forma eventual e complementar de recursos para consistirem, muitas vezes, na principal e regular fonte de renda dos entes, em especial dos Municípios e, mais ainda daqueles de menor porte, que não têm como nem de quem extrair receitas, pela via da competência tributária, tornando-os ainda mais dependentes e, portanto, menos autossuficientes.

1 MUSTAFA, Reinaldo. Notas sobre o Federalismo Fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, a. XLIV, n. 358, p. 51, 1984.

Este quadro de dependência financeira das transferências constitucionais é apontado por muitos como um argumento para apontar a fragilidade dos Municípios e até mesmo colocar em dúvida a sua viabilidade como ente governamental autônomo. Entretanto, estes críticos se esquecem que o Município não é nada mais nada menos do que um grande espelho da realidade sócio-econômica do País, traduzida pela péssima distribuição de renda da população².

Com efeito, para que a competência tributária resulte em uma arrecadação significativa é fundamental que o contribuinte, sujeito passivo da obrigação tributária, tenha condição financeira suficiente para conseguir arcar com a dívida perante o fisco.

As disparidades fiscais regionais surgem da própria desigualdade na distribuição da renda e da riqueza. A ocorrência é espontânea pelo fato de os Estados de nível de produto ou riqueza mais baixos terem menor arrecadação de recursos próprios. [...] Atualmente, o instrumento mais importante de que se dispõe para compensar as disparidades de arrecadação é o sistema de transferências³.

A Constituição de 1988 distribuiu entre os entes, até de forma compatível, os recursos e as atribuições, no entanto, a tendência centralizadora acabou por distorcer tal distribuição, por meio de emendas à CF, o que só fez acentuar as distorções, especialmente econômico-financeiras, já existentes.

Somada a essa tendência e, ao mesmo tempo, incentivadora dela, também acarretando aumento do desequilíbrio, está o posicionamento dos entes com maior força política, os quais, diante da limitação dos recursos e do crescente e infundável atendimento às necessidades públicas, relacionados ao princípio da reserva do possível, têm-se esquivado do cumprimento de suas competências, utilizando-se do poderio político, através do repasse de obrigações e da execução de serviços públicos, “toda atividade que a

2 BREMAEKER, François E. J. de. *Pacto federativo: um futuro para os municípios*, 2006. p. 08. Disponível em: <<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/textos/ibam/arquivos/2006/especiais/153.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2009.

3 OLIVEIRA, Fabrício Augusto; WEITERSCHAN, Helga Magdalena. Aspectos históricos do federalismo fiscal no Brasil. *Fundação JP – análise e conjuntura*. Belo Horizonte, v. 9, n. 10, p. 747, 1979.

Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público” (DI PIETRO, 2003, p. 60), àqueles que, politicamente, apresentam mais fragilidade.

Acrescente-se a isso que a população normalmente cobra daqueles a quem mais tem acesso, os quais, por ordem de proximidade, são os Municípios e os Estados, justamente mais carentes e com menos força política, fazendo com que a autoadministração se torne cada vez mais difícil.

Ora, não é difícil perceber que aqueles entes com menos força política, o que já decorre da desigualdade econômica, terminam sendo desfavorecidos na divisão de recursos e de atribuições, o que só leva, cada vez mais, ao distanciamento entre os membros da Federação, fragilizando-a, pois alguns passam a gozar de menos autonomia, em decorrência das dificuldades na autoadministração, e a autonomia é ponto crucial para o federalismo.

Ao se falar no federalismo fiscal brasileiro, não se pode também esquecer de que mesmo os entes mais pujantes têm dívidas públicas decorrentes do passado, sendo um problema que não deve ser encarado apenas pelo prisma individual, mas pelo coletivo, sendo um problema da Federação brasileira como um todo, pois todos os entes necessitam de aumentar a receita, sofrendo com a problemática dos recursos limitados, para fazer frente a necessidades infinitas. Nesse sentido, Bremaeker explicita:

O endividamento do setor público no País, que assola as três esferas de Governo, tem suas origens no passado e se descontrolou de vez no tempo em que a inflação girava em torno dos 2.500% ao ano, ou seja, quando de fato as peças orçamentárias não passavam de uma mera formalidade burocrática. Com o advento do Plano Real, quando finalmente se conseguiu, após sucessivas tentativas, controlar o processo inflacionário ou pelo menos fazer com que se convivesse com uma inflação civilizada, aí sim o Poder Público caiu literalmente na real⁴.

Buscando aumentar a arrecadação e estimular o desenvolvimento local ou regional, para fazer frente às necessidades da sociedade e às dívidas públicas, os Municípios, mas principalmente os Estados, em

⁴ Ibidem, p.4. Nota 02.

virtude do ICMS, têm utilizado o artifício da concessão de benefícios fiscais, para atrair ou manter investimentos, prejudicando os demais entes, prática conhecida como guerra fiscal e que será detalhada mais a frente.

Também ocorre que, na maioria das vezes, em vez de buscar o incremento na arrecadação pela utilização de técnicas mais avançadas, aumentando a produtividade, estimulando os contribuintes que se eximem de seu dever com ele arquem, a Administração faz a opção pelo mais fácil, aumentando a carga tributária a níveis tão escorchantes que, além de díspares em relação aos serviços prestados, acabam por inviabilizar a atividade econômica e levar os contribuintes, mais e mais, a se furtarem de seus deveres tributários, além de servir como freio para o desenvolvimento nacional.

Muito tem sido discutido, atualmente, no Brasil a respeito do tema. Alguns afirmam ser excessiva as cargas existentes, particularmente tendo em conta a dimensão e a qualidade dos serviços públicos prestados. Fala-se muito de existência de um elevado custo para as empresas, gerado pelo excesso de entraves burocráticos à atividade econômica e por um sistema tributário que impõe elevada carga tributária global. Por outro lado, a União Federal e os Estados-membros freqüentemente afirmam a insuficiência da arrecadação obtida para enfrentar a despesa pública e, alegando necessidade de recursos, periodicamente modificam impostos ou contribuições, buscando, com isto, aumentar sua receita⁵.

Essa carga tributária brasileira, além de excessiva, muitas vezes tem interferido na livre concorrência, princípio geral da atividade econômica, elencado no art. 170, IV, CF, constituindo flagrante afronta à ordem econômica e financeira e à própria Constituição. Isso ocorre,

Porque a complexidade do sistema tributário e a dificuldade de encontrar critérios de discriminação de competências absolutamente nítidos têm levado as situações em que empresas concorrentes resultam submetidas a cargas tributárias diferentes, o que afeta a neutralidade da tributação

⁵ GRECO, Marco Aurélio; FERRAZ, Tércio Sampaio. Desafios do federalismo fiscal brasileiro. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo, a. 1, n. 2, p.99, 1998.

e pode distorcer a concorrência⁶.

De fato, os tributos não podem interferir na concorrência, representando um custo maior para uns do que para outros. Tal interferência decorre da complexidade do sistema tributário brasileiro, que comporta inúmeros tributos, bem como da falta de técnica da legislação tributária, o que torna possível aos contribuintes, especialmente os grandes, dotados de maior conhecimento e aparato jurídicos, discutirem e assegurarem para si isenções, imunidades ou qualquer outra forma de liberação tributária prevista no ordenamento, técnica conhecida como planejamento tributário, totalmente lícita e até estimulada, já que o combate acontece apenas em relação às práticas vedadas pela legislação.

Como se vê, o federalismo fiscal brasileiro se encontra recheado de falhas. Urge o saneamento delas como forma de assegurar a manutenção do esqueleto federativo ao país e o respeito à Constituição.

2 Guerra fiscal

À luz das lições de Otávio Dulci (2002, p.95), pode-se afirmar que guerra fiscal é “um jogo de ações e reações travado entre governos estaduais (e adicionalmente entre governos municipais) com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios”.

Complementando tal conceito, pode-se dizer que tais ações e reações consistem normalmente na concessão de benefícios fiscais e na não consideração de tais vantagens pelos entes prejudicados.

Tal prática fere o Princípio da Conduta Amistosa, que, segundo Konrad Hesse, se traduz na fidelidade para com a Federação não só dos Estados em relação ao todo e a cada um deles, mas da União em relação aos Estados. Ainda de acordo com Hesse, é inconstitucional a iniciativa que golpeia essa fidelidade federativa por se romper o dever de boa conduta que deve presidir as relações entre os integrantes da Federação, baseada na colaboração e cooperação recíprocas. (HESSE, 1998 apud RIBEIRO, 2005)

Apesar de não ser um fenômeno recente e de ser típico de países marcados pelo desequilíbrio econômico, como é o Brasil, ganhou bastante evidência a partir da nova ordem constitucional, mantendo-se em destaque até os dias hodiernos, sem que haja uma perspectiva concreta de que venha a ser solucionada em prol do pacto federativo.

6 Idem. Ibidem., p.104 .

Tem como origem a busca dos entes mais atrasados pela recuperação econômica, todavia, de início, não há que se falar em guerra fiscal propriamente dita, em virtude da intervenção do governo federal. Tal intervenção deixou de existir a partir dos anos 80, quando, aí sim, pode-se realmente falar em conflito fiscal entre os entes federados, que passaram a conceder toda sorte de benefícios às empresas, para que estas se instalassem em seus territórios, muitas vezes até afrontando a legislação regente, na busca pelo aumento da arrecadação, pela geração de empregos e pelo desenvolvimento.

Suponhamos uma determinada região onde praticamente não há atividade econômica de relevo e a arrecadação de ICMS é incipiente. Uma determinada empresa consegue isenção do ICMS por 15 ou 20 anos e resolve se instalar no local. Ora, conquanto esta empresa não esteja pagando imposto, poderá estar incentivando o surgimento de empresas-satélites, que pagarão ICMS, além do aumento do nível de emprego na região, gerando renda e em consequência aumentando a arrecadação pela venda de bens e serviços⁷.

Apesar de ocorrer também entre Municípios, é no âmbito do ICMS, imposto a cargo dos Estados, que a guerra fiscal tem seu maior destaque.

O fato de o ICMS, o mais rentável imposto do sistema tributário, de grande impacto econômico em todo o território nacional. Ter sido outorgado à competência dos Estados membros pôs em questão matérias de alta relevância, como a unidade do território brasileiro e a integração do mercado interno⁸.

Com efeito, o ICMS, apesar de ser da competência constitucional dos Estados, gera repercussão em todo o país por ser um imposto

7 NÓBREGA, Marcos. *Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF*. p. 12. Disponível em: <www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/MarcosNobrega1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2009.

8 COELHO, Sacha Calmon Navarro. O princípio federativo e os incentivos e benefícios fiscais: a guerra fiscal entre os Estados. O ICMS e o aproveitamento de créditos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DO ESTADO, 2001, Salvador/BA. *Direito do Estado Novos Rumos - Tomo 3 Direito Tributário*. Salvador/BA: Max Limonad, 2001. p. 182.

bastante vultoso, representando a esmagadora maioria das arrecadações realizadas pelos Estados-membros, possibilitando sua autoadministração e garantindo sua autonomia, conforme raciocínio já revelado acima.

2.1 Causas

Alguns aspectos, que serão abaixo abordados, levaram à ascensão da guerra fiscal no período pós-Constituição de 1988.

A CF, visando à garantia da democracia e do regime federativo, concedeu maior poder a Estados e Municípios, retirando, também, parcela de poder da União, o que acabou por ocasionar perda de receita por parte desta e proveito por parte daqueles. Assim, vê-se que a CF se opôs a tendência centralizadora que, ainda em períodos menos autoritários, sempre tomou conta do país.

Como era de se esperar, insatisfeita, a União acabou por se empenhar no processo de centralização, visando à recuperação dos poderes e das receitas subtraídos pela nova ordem constitucional.

A revisão do pacto federativo promovida pela Constituição de 1988 provocou uma atitude hostil da União em face da descentralização, pelo que ela significava de perda de receita. Desde então observa-se o empenho do governo federal em ampliar seu quinhão do bolo tributário, empregando para isso vários meios, inclusive alguns que apontam para uma nova centralização, colidindo portanto com a linha consagrada pela Constituição vigente⁹.

Justamente na mesma linha de raciocínio, Marcos Nóbrega juramenta:

Logo, o momento em que a federação brasileira atravessa é atípico, pois a Carta de 88 conferiu maior quantidade de recursos para os entes subnacionais, ao passo que uma série de ações implementadas pelo Governo federal, ora com esteio no poder constituinte derivado, ora com medidas infraconstitucionais, vem reduzindo os recursos para esses

9 DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 18, p. 96, 2002.

entes. Assim, a federação brasileira vem sendo redesenhada com diminuição de autonomias dos entes federados e imposição de uma série de padrões, regras e condutas pelo governo federal. Tal fenômeno é provado pelo imenso crescimento, nos últimos anos, das receitas do Governo Federal advindas de contribuições sociais, em detrimento do aumento de impostos. Isso porque não há previsão na Carta Federal de repartição das receitas de contribuições para os entes subnacionais¹⁰.

Com a retomada de parcela da arrecadação tributária por parte da União, os Estados, perdendo receita, tiveram que encontrar meios para recuperarem os valores anteriormente perdidos. Um desses meios consiste na técnica de concessão de benefícios ao setor privado.

O fato de a União ter deixado de lado a política de estímulo regional, fechando as agências de fomento e de desenvolvimento, e de não ter mais investido em uma política industrial também contribuiu, e muito, para a guerra fiscal. Referida atitude terminou abrindo espaço para a acirrada concorrência entre os Estados-membros e, até mesmo, entre os Municípios, que necessitavam se industrializar e se desenvolver, passando a verdadeiramente se digladiar na procura pelas oportunidades que viessem a aparecer.

Por fim, a abertura da economia brasileira gerou o incremento de investimentos oriundos do estrangeiro no país, já que o Brasil era um mercado bastante promissor. Com o fito de atrair tais investimentos, os entes federados, em especial os Estados-membros, passaram a conceder diversas vantagens às empresas de capital externo, as quais, por serem geralmente de grande porte ou até constituírem conglomerados, sempre pareciam, como ainda parecem, bastante atrativas para o desenvolvimento da economia, pois apresentam disponibilidade para nela injetar bastante capital.

2.2 Efeitos

A guerra fiscal acaba por originar variados efeitos negativos para a Federação tupiniquim.

¹⁰ NÓBREGA, Marcos. *Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF*. p. 9. Disponível em: <www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/MarcosNobrega1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2009.

De fato, apesar de algumas unidades federadas saírem ganhando, procurando enxergar a arrecadação de uma forma global, como a soma de todas as arrecadações, a Federação sempre termina perdendo, pois arrecada menos do que se nenhum benefício houvesse sido concedido. Quanto mais e maiores vêm a ser os benefícios, mais recursos deixam de ser arrecadados.

Ademais, as empresas ficam com um enorme poder de barganha em mãos, negociando com diversos entes, em busca de mais benefícios. Perde a Federação, e ganha o empresário.

Com o intuito de atrair as empresas, os entes federados nem sempre quantificam o incentivo que podem conceder, abrindo mão, às vezes, de mais do que podem, sacrificando as finanças públicas e suas populações, para atender às exigências das sociedades empresárias. Os benefícios acabam superando aquilo que foi efetivamente investido, não havendo compensação.

Na maioria das vezes, para que indústrias se instalem em determinados estados, as exigências feitas pelos empresários são tamanhas que não seriam compensadas pelo aumento líquido da receita advinda do incremento da atividade econômica. O efeito final pode ser negativo e isso deve ser devidamente mensurado quando da tomada de decisão pelos incentivos¹¹.

Outra consequência maléfica é a concentração industrial e financeira ainda maior, pois os entes mais ricos têm poder de barganha, poder político e mercado consumidor maiores, além de melhor infraestrutura. Destarte, em geral, podem oferecer condições extremamente mais atrativas ao capital privado. As desigualdades regionais, pois, só tendem a crescer mais e mais, desequilibrando o sistema federativo.

Além disso, as grandes beneficiadas com a guerra fiscal são as empresas de grande porte, em especial as multinacionais, as quais, em virtude do volume de investimentos que realizam, conseguem obter benefícios maiores, em detrimento dos micro e pequenos empresários, o que afeta a livre concorrência em virtude da quebra da isonomia tributária.

O capital do empresariado nacional acaba não circulando como devia, já que, por não ter igualdade de condições, muitos nem se arriscam a aumentar o investimento ou a retornar à atividade empresarial. Mais ainda, a quebra da isonomia tributária chega a impedir que indivíduos se

¹¹ Idem. Ibidem. p. 15.

aventurem no campo mercadológico, fazendo com que o dinheiro fique investido ou mesmo parado, sendo interessante apenas para os bancos e financeiras.

O crescimento da economia, então, na maioria das oportunidades, termina sendo apenas aparente, pois o capital investido por estrangeiros só permanece enquanto os benefícios são lucrativos. Logo que essa fase passa, o capital acaba sendo remetido em sua integralidade para o exterior. É um verdadeiro aproveitamento.

E não é só. Enquanto o capital continua sendo investido aqui, lucros são remetidos para o estrangeiro. Caso o investimento fosse nacional, dificilmente isso ocorreria, levando ao fortalecimento do setor econômico pátrio e, por consequência, do país. Melhor que o dinheiro fique investido em bancos nacionais do que em instituições estrangeiras.

Como aqueles que menos lucram, proporcionalmente, são os que mais contribuem, pois é sobre eles que a carga tributária acaba sendo mais esmagadora por não conseguirem angariar benefícios, torna-se absolutamente inviável o adimplemento das obrigações tributárias, o que leva à fuga para a informalidade, acarretando perda de arrecadação estatal.

Nesse sentido, Dulci leciona:

Os efeitos sobre o cenário empresarial também são consideráveis. As principais vencedoras da guerra fiscal são as empresas multinacionais, às quais se destinam os maiores incentivos. As grandes empresas nacionais arranjam-se, pelo volume de vendas internas, mas perdem relativamente se não receberem incentivos. Já os micro e pequenos empresários perdem em competitividade de seus concorrentes dos estados que adotam esquemas de incentivo. Estabelece-se uma situação de franca desigualdade: enquanto algumas empresas poderosas são beneficiadas, as demais são oneradas com a carga normal de impostos, que tendem a considerar muito alta (porque mal distribuída), queixando-se ainda dos governos por um tratamento que identifica inadimplência com sonegação. Nesse sentido, não surpreende o avanço da economia informal, que corresponde a fatia substancial das atividades econômicas no Brasil¹².

A informalidade ainda leva à queda do emprego formal, afetando também o respeito aos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos e às normas trabalhistas, pois o empregador,

¹² Ibidem, p.97. Nota 9.

além de não poder assinar a carteira de trabalho de seus empregados, o que dificulta a fiscalização e a responsabilização, não tem sequer condições de arcar com os custos de tais direitos, pois os encargos são altíssimos, ainda mais quando se leva em conta a renda que consegue auferir.

Como grande parte dos benefícios é concedida ao arrepio da lei e até da Constituição, isso acaba demonstrando à população um total desrespeito dos entes federativos às normas jurídicas, o que acaba não soando bem, especialmente, porque tais entes são justamente os responsáveis por cobrar dos cidadãos a obediência às regras trazidas pelo direito. Esse tipo de atitude acaba gerando desconfiança e repúdio, gerando desmoralização do poder público brasileiro, que se torna ainda mais mal visto.

Ressalte-se ainda que, visando ao combate de tais benefícios, muitos entes acabam lançando mão de uma espécie de autotutela, quase como um homem das cavernas, também em afronta aos ditames legais e constitucionais. Para combater atos que afrontem as normas, como isenções concedidas por determinados entes, os prejudicados acabam tomando medidas também ilegais e até inconstitucionais e, por atos unilaterais, acabam desconsiderando tais vantagens fiscais e cobrando o tributo, em prejuízo do contribuinte, que gozava da isenção e quiçá só tivesse realizado negócio em razão disso, no entanto é constrangido a pagar o tributo no ente federado de destino.

Enfim, a guerra fiscal corrói a estrutura federativa, além submeter o poder público aos interesses privados. Diminui a arrecadação e, ao mesmo tempo, acentua as desigualdades, tudo em prol de um crescimento econômico que nem sempre se concretiza em longo prazo. O grande prejudicado é o contribuinte de fato, que, no mais das vezes, é o cidadão comum.

3 Conclusão

Em face de tudo que foi exposto supra, o presente trabalho tentou mostrar, especialmente no âmbito fiscal, as dificuldades, nos dias atuais, de se manter a forma federativa no Estado brasileiro, em respeito à Constituição, que a apresenta como cláusula pétrea.

Logicamente, com tantas adversidades, não é uma empreitada fácil equacionar tudo, pacificando todos os conflitos entre entes federados e dotando a Federação de uma estabilidade maior.

Destarte, para que o Brasil supere os desafios enfrentados, deve tomar a postura correta, pensando sempre na Federação, contudo sem

olvidar a individualidade de cada componente, e estes, ao mesmo tempo, necessitam pensar no conjunto e não apenas em si próprios, evitando usar o poderio financeiro ou político que detêm para autofavorecimento, acarretando uma ampliação das desigualdades regionais.

Ademais, deve-se repensar a política de carga tributária, já bastante alta e, muitas vezes, desigual para pessoas com o mesmo perfil de pagamento, buscando investir em técnicas de cobrança, em vez de simplesmente incrementar os tributos, evitando que a carga tributária se torne deveras excessiva ao ponto de inviabilizar a atividade privada, sem a qual não há desenvolvimento. Os tributos devem ser suficientes para fazer frente às necessidades públicas, entretanto devem prejudicar, tanto menos quanto possam, os interesses privados, sob pena de acabar freando, quiçá impedindo, o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, a distribuição de obrigações e de serviços entre os entes federados deve ser compatível com os recursos que lhes são atribuídos, especialmente com os decorrentes de suas próprias competências tributárias, para que se garanta a autonomia, devendo as transferências se restringir, de maneira subsidiária, a uma equalização das desigualdades porventura existentes, mesmo após distribuição correta de encargos.

Não se deve, ainda, esquecer da utilização de mecanismos que impeçam a competição predatória entre os entes, o que, sem sombra de dúvidas, requer um papel mais atuante dos três Poderes do ente central, em especial do Legislativo e do Executivo, já que o Judiciário depende de provocação anterior, bem como a adoção de uma política de desenvolvimento regional que venha a compensar as desigualdades existentes.

Por fim, como visto, a legislação tributária peca pela extrema complexidade e pela falta de clareza, terminando por afetar a livre concorrência e a arrecadação estatal, urgindo que seja reformada, pois, apesar de ser consenso, caminha a passos minúsculos, em decorrência de uma verdadeira guerra de interesses entre os entes federados, a sociedade e o setor produtivo, estes dois últimos esmagados pela altíssima carga tributária.

Um avanço significativo contra a competição tributária, reduzindo seus efeitos deletérios, aconteceu com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia muito ainda há de ser feito nesse sentido, até porque tal regramento vem sendo burlado das mais variadas formas, dependendo o futuro da Federação brasileira dessas realizações.

Referências

BREMAEKER, François E. J. de. *Pacto federativo: um futuro para os municípios*, 2006. p. 01-27. Disponível em: <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/textos/ibam/arquivos/2006/especiais/153.pdf>. Acesso em: 23 out. 2009.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. O princípio federativo e os incentivos e benefícios fiscais: a guerra fiscal entre os Estados. O ICMS e o aproveitamento de créditos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DO ESTADO, 2001, Salvador/BA. Direito do Estado Novos Rumos - Tomo 3. Direito Tributário. Salvador/BA: Max Limonad, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 18, p. 95-107, 2002.

GRECO, Marco Aurélio; FERRAZ, Tércio Sampaio. Desafios do federalismo fiscal brasileiro. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo, a. 1, n. 2, p. 97-104, 1998.

MUSTAFA, Reinaldo. Notas sobre o Federalismo Fiscal. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, a. XLIV, n. 358, p. 51-59, 1984.

NÓBREGA, Marcos. *Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF*. p. 01-33. Disponível em: www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/MarcosNobrega1.pdf. Acesso em: 23 out. 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; WEITERSCHAN, Helga Magdalena. Aspectos históricos do federalismo fiscal no Brasil. *Fundação JP – análise e conjuntura*. Belo Horizonte, v. 9, n. 10, p. 745-755, 1979.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Federalismo fiscal e reforma tributária*, 2005. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br. Acesso em: 23 out. 2009.