

UM ENSAIO POLÍTICO SOBRE A ARTIFICIALIDADE DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

A POLITICAL ESSAY ABOUT THE ARTIFICIALITY OF FISCAL FEDERALISM IN BRAZIL

Flávia Aparecida Moreira¹

RESUMO: O presente estudo caracteriza o federalismo fiscal brasileiro, mormente, no que se refere às origens e características da forma de Estado, relativas às regras de competência tributária. Analisa as lacunas do pacto federativo, através de um paralelo histórico entre o federalismo norte-americano e o brasileiro. Tais abordagens derivam-se do seguinte questionamento: Por que o sistema federativo, importado dos EUA, não funciona para o Brasil? Essa investigação justifica-se pela crise de governabilidade que o Brasil vem experimentando. O objetivo dessa pesquisa é diagnosticar a artificialidade do federalismo fiscal brasileiro e apontar uma proposta de redesenho para esse modelo, através da criação de um órgão para revisar as atividades da União Federal. Foi adotado o método bibliográfico e dedutivo, baseado em inferências de bibliografias de grande expressividade. Diagnosticou-se que o federalismo norte-americano não se aplica ao Brasil, por se tratar de realidades políticas muito distintas entre si. Concluiu-se, que a política brasileira depende de harmonização de recursos e de estabilidade governamental, que só serão possíveis através de autonomia administrativa, econômica e política, capazes de dissolver o presidencialismo de coalizão e a artificialidade do federalismo fiscal.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Tributação; Política.

ABSTRACT: The present work characterizes Brazilian fiscal federalism, especially regarding to the origins and characteristics of the State form, related to the rules of tax competence. It analyzes the gaps of the federative pact, through a historical parallel between North American and Brazilian federalism. Such approaches are derived from the following question: Why does the federative system, imported from the USA, do not work for Brazil? This investigation is justified by the governability crisis that Brazil has been experiencing. The objective of this research is to diagnose the artificiality of Brazilian fiscal federalism and to point out a redesign proposal for this model, through the creation of an entity to review the Federal Union activities. A bibliographic and deductive method was adopted, based on inferences from bibliographies of great expressivity. It was diagnosed that North American federalism does not apply to Brazil, because they are very different political realities. It was concluded that Brazilian politics depends on the harmonization of resources and government stability, which will only be possible through an administrative, economic and political autonomy, capable to dissolve the coalition presidentialism and the artificiality of fiscal federalism.

KEYWORDS: Federalism; Taxation; Policy.

¹ Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Damásio (Damásio Educacional– São Paulo), Pós-graduanda (MBA Executive) em gestão de negócios, pelo Instituto Brasileiro de Mercados e Capitais (IBMEC). Graduada em Direito pela Unimontes. Advogada em Montes Claros–MG. Email:flaviamoreira78adv@gmail.com

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa as lacunas do pacto federativo brasileiro, diagnostica a artificialidade desse sistema através de um estudo comparado entre o federalismo no Brasil e nos EUA, com o intuito de apresentar uma proposta de redesenho político para o modelo federalista.

Em um país de grande extensão territorial, marcado pelas desigualdades sociais e regionais, o federalismo deve se prestar à busca da ordem econômica e social, tratando-se de um movimento baseado na tendência de harmonização dos recursos, no pluralismo e na solidariedade.

Todavia, há um descumprimento do pacto federativo, não somente pelo aspecto da norma formal, mas pela permissividade do próprio sistema. Uma realidade que compromete o desenvolvimento social, econômico e político do Brasil.

A simples transferência constitucional do produto da arrecadação dos impostos federais para os Estados não garante a autoadministração, já que o exercício das competências, conferidas aos Estados, não pode depender, exclusivamente, do exercício da competência tributária da União.

Tais abordagens permitem questionar se o federalismo importado dos EUA se aplica ao Brasil, já que o sistema tem se mostrado artificial e pendular, através de um fenômeno de concentração e desconcentração em torno da União Federal, que resultou em uma crise de governabilidade.

A pesquisa se justifica pela urgente necessidade de reformulação política no Brasil, já que o país experimenta uma crise de governabilidade provocada pela falência do presidencialismo de coalizão e pela artificialidade do federalismo fiscal, marcada pela ausência de autonomia administrativa, econômica e política.

Com base nessas premissas, far-se-á um breve estudo comparado, numa abordagem histórica, do federalismo nos EUA e no Brasil, com o objetivo de demonstrar que o federalismo norte-americano não funciona no Brasil. Além disso, apresentar-se-á uma proposta de redesenho do modelo federativo que compatibilize o sistema à realidade brasileira, através da harmonização de recursos e da estabilidade governamental.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

2 APONTAMENTOS SOBRE FEDERALISMO FISCAL

No Brasil, prepondera a simetria federativa, especialmente, no que tange à representatividade dos Estados brasileiros no Senado Federal, e até na Câmara dos Deputados, só que, inteiramente, dissociada da realidade populacional do país.

Baleeiro² afirma que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se regem por textos diversos de direito tributário, muito embora todos eles se entronquem ou pretendam entroncar-se na Constituição Federal, como primeira fonte jurídica da imposição.

O princípio do pacto federativo foi positivado no inc. I do § 4º, art. 60 da CF/88. Observe: “§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”. Consoante dispositivo legal supracitado, por ser cláusula pétrea o pacto federativo integra a própria democracia brasileira.

Todavia, o Estado Federal, sobretudo, no que se refere às competências em matéria tributária, tem limitado a autonomia dos Estados membros, até mesmo em relação às receitas para custeio das suas máquinas administrativas, já que há ingerência entre os entes federados que compromete a autoadministração, prevista no pacto federativo.

Nesse sentido, evidencia-se o chamado "gigantismo" da União em detrimento dos Estados:

[...] apesar do sempre enfatizado princípio federativo, insuscetível de supressão por emenda constitucional, não há como deixar de reconhecer o gigantismo do poder Central. A União, além de concentrar em suas mãos os principais impostos, detém a competência residual nesta matéria.³

Alencar⁴ ensina que esse gigantismo coloca o pacto em situação de vulnerabilidade, diante da criação de uma hierarquização em que a União se sobrepõe aos demais entes, na medida em que esses passam a depender de

² BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

³ HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 44.

⁴ ALENCAR, Abrahão Medeiros de. **Pacto federativo versus competição tributária**. 2012. 55 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2012.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

transferências voluntárias, tolhendo a autonomia que deveria estar constitucionalmente garantida, através do chamado pacto cooperativo.

Além disso, a superposição de poderes devidamente “acompanhada do aumento da cumulatividade de impostos, acarretando danos à competitividade da produção nacional” proporcionou a verticalização da produção (não há fragmentação do processo produtivo, ocasionando perda em sua eficiência) em detrimento do melhor aproveitamento das vantagens locacionais.

Alencar⁵ explica que o federalismo tem o poder de colocar em prática o sistema de “freios e contrapesos” tão propagado pelo mundo a fora. Sistema que tem por objeto evitar que haja uma hipertrofia de um poder em detrimento dos demais, principalmente entre o Direito e a Política. Essa que lida, precipuamente, com o poder e aquele com a coerção.

No federalismo, em tese, deveria haver o convívio das entidades que o compõem, sem nenhum tipo de hierarquia entre elas, já que o texto constitucional estabeleceu a competência legislativa de cada uma, conforme ensina Harada.⁶

Assim, a competência de cada ente de Direito Público interno, foi muito bem delimitada em matéria tributária justamente pela tipicidade da Federação brasileira, em que o contribuinte se sujeita à cobrança de tributos de 3 (três) entes distintos. Tal fenômeno denomina-se competência tributária e tem previsão nos arts. 153 a 156 da CF/88, que divide, entre União, Estados e Municípios, o poder de instituir e cobrar tributos.

Na definição de Sabbag⁷ competência tributária é a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei, proceda à instituição da exação tributária. Já Amaro⁸ diz que competência é a aptidão para criar tributos, cabendo a cada ente da Federação impor prestações tributárias, dentro da esfera assinalada pela Constituição.

⁵ ALENCAR, Abrahão Medeiros de. **Pacto federativo versus competição tributária**. 2012. 55 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2012.

⁶ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva 2013. p.389.

⁷ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva 2013.

⁸ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Eis que, a CF/88 trouxe novos contornos para a distribuição das competências, estabelecendo no art. 21 (I ao XXV), a competência geral da União; art. 22 (I ao XXIX), competência legislativa privativa da União; art. 23 (I ao XII, parágrafo único) competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios; art. 24 (I ao XVI, §§ 1º ao 4º), competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Sabbag⁹ explica que há na ordem constitucional brasileira, coincidência da competência legislativa com a competência tributária, já que a autonomia legislativa tributária dos entes federados, consoante se encontra sedimentado no art. 146, inciso III, da CF/88, prescreve, como princípio geral, que cabe à Lei Complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

Trata-se de um sistema complexo, já que a CF/88 adotou uma combinação de várias experiências da prática federativa, traduzidas em um emaranhado normativo que abriga competências privativas, distribuídas horizontalmente, competências concorrentes, distribuídas verticalmente, além da participação das ordens parciais, mediante delegação, nas esferas próprias de competência do poder central.

Se a divisão de competências tributárias por um lado é um referencial elogiável do sistema, por ser fruto do processo de redemocratização do país, por outro lado tem se mostrado inapta para promover a almejada descentralização política da federação brasileira, na medida em que se perpetua a concentração acentuada de poderes da União.

Cabral¹⁰ explica que a concentração de poderes e de receitas por parte do poder central, além de configurar um grande retrocesso em termos políticos, evidencia a usurpação de competência por parte da União e o autoritarismo do Chefe do Executivo, violando o compromisso federativo assumido pelo Estado brasileiro.

⁹ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva 2013.

¹⁰ CABRAL, Lucíola. **Tributação e descaracterização do pacto federativo**. 2015. Disponível em: <<http://luciolacabral.com.br/2015/04/16/tributacao-e-descaracterizacao-do-pacto-federativo/>>. Acesso em 20 fev. 2017.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Assegura Danilevicz¹¹ que a concretude da autonomia, em particular a financeira, está ligada à competência tributária. Esta é a realidade (das pessoas naturais, das pessoas jurídicas de direito privado e das pessoas jurídicas de direito público interno, que exteriorizam sua autonomia por terem competência para isto ou para aquilo).

Na concepção de Kelsen¹² as comunidades parciais: Federação, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios tem competência outorgada e vinculam-se à autonomia constitucional caracterizadora do Estado Federal. O fato é que, se de um lado é atribuída constitucionalmente competência impositiva, de outro, lhe é inerente à limitação que tolhe sua expansão de maneira ilimitada.

As violações alcançam desde a forma de distribuição de receitas entre os entes federados até as constantes mudanças e alterações do texto constitucional. Tais mudanças e alterações, contudo, são instrumentalizadas pelo legislativo, quando aprova emendas constitucionais que ferem as cláusulas pétreas da Constituição de 1988.

Cabral¹³ explica que a falta de planejamento coordenado das políticas públicas nacionais, somadas ao conjunto de medidas estruturais adotadas pelo governo central perpetuam a debilidade do Estado brasileiro, além de desvirtuar os objetivos inicialmente propostos pelo constituinte originário, em face da ruptura da ordem constitucional e conseqüente descaracterização do pacto federativo.

Todavia, não há uma convenção social, que reprova atos praticados por entes federados que se deem às margens do pacto federativo. A sensação de permissividade, comunicada pelas lacunas do Direito, dificulta o controle desse exotismo.

¹¹ DANILEVICZ, Igor. Tributação sobre o consumo e federalismo: perspectiva municipalista. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 65, jan./fev. 2011.

Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=71834>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

¹² KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

¹³ CABRAL, Lucíola. **Tributação e descaracterização do pacto federativo**. 2015. Disponível em: <<http://luciolacabral.com.br/2015/04/16/tributacao-e-descaracterizacao-do-pacto-federativo/>>. Acesso em 20 fev. 2017.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

3 O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DO FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

O federalismo, nos Estados Unidos, decorreu de um processo de expansão territorial. Originariamente, os Estados Unidos se constituíam das 13 colônias inglesas, que no processo de expansão territorial foi agregando novas colônias, sendo necessário então, um processo de negociação e adequação do sistema político, que resultou no pacto federativo.

Registra-se que havia constantes disputas de ocupação territorial nas colônias, já que a distância e a conjuntura política e religiosa, experimentada pela Inglaterra à época, dificultava o exercício de sua autoridade no território colonizado.

Logo, é possível afirmar que a negligência britânica, em grande medida, ajudou a solidificar a independência política das treze colônias tanto no âmbito doméstico como no internacional, conforme ilustrado abaixo:

Toda essa independência política com relação à metrópole emanava das grandes distâncias que aumentavam os custos da intervenção direta a níveis que inibiam a ação do governo britânico [...]. A falta de preocupação por parte da metrópole não renderia apenas a ausência de discussão sobre assuntos internos das colônias, mas também na deficiência da defesa contra outras nações europeias. Isso resultou em alguma atenção dos colonos em relação à necessidade de organizar seus sistemas de defesa por si próprios.¹⁴

Com efeito, surgiu nas colônias norte-americanas um senso de autogoverno, que ao longo do tempo, tornou obsoleto o controle da coroa britânica. Brinkley¹⁵ explica que a legitimidade, gradualmente, passou das mãos da autoridade central em Buckingham para diferentes legislaturas estabelecidas pela porção oriental da América do Norte.

A Inglaterra tentou controlar, comercialmente, as colônias, implantando medidas de natureza mercantilista, que prevaleceram na economia internacional no

¹⁴ REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017. p. 230.

¹⁵ BRINKLEY, Alan. **The unfinished nation**. New York: McGraw-Hill, 1993.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

início da era moderna. Em 1763, quando cessaram os conflitos, anglos-americanos, travados na guerra dos sete anos, foi assinado o Tratado de Paris e as colônias da América do Norte foram entregues à Inglaterra, cessando as disputas por supremacia colonial (domínio marítimo e comercial).

Como a guerra dos sete anos foi extremamente dispendiosa, a Inglaterra decidiu impor tributos às colônias norte-americanas para amenizar os gastos com defesa. Brinkley¹⁶ assevera que em 1764, Grenville, Primeiro Ministro de George III, colocou em prática o plano de obter receitas públicas dos norte-americanos, através das leis do açúcar e do selo.

Reis¹⁷ preleciona que após a vitória política norte-americana, um sentimento de repúdio contra o fenômeno de “tributação sem representação” se acentuou. Para os colonos, o governo da metrópole estava tentando não só suprimir as liberdades adquiridas pelos mandatos e negligências reais, como também restringir tais liberdades sem uma base de reciprocidade.

Ocorre que, as colônias resistiram à fixação de tarifas alfandegárias para regulação do comércio exterior, levando ao clímax histórico representado pelo evento do *Boston Tea Party*. Em resposta à retaliação da colônia de Massachussets, pela Revolta do Chá, todas as treze colônias, com exceção da Geórgia, se concentraram em Boston, já articulando a independência norte-americana.

Logo, a independência norte-americana se deu com base nos ideais de liberdade e autonomia, cuja declaração já mostrava traços da federação. Portanto, o federalismo norte-americano visou, precipuamente, conceder maior autonomia a cada ente federado, sendo que a confrontação entre as liberdades coloniais e a autoridade central, então, guiou a gestação do embrião da federação.

Nesse contexto, Hamilton *et. al*¹⁸, considerado o pai do federalismo norte-americano, realçou a existência de rios, ancestrais, língua e, principalmente,

¹⁶ BRINKLEY, Alan. **The unfinished nation**. New York: McGraw-Hill, 1993.

¹⁷ REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

¹⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell editores, 2003. 538 p.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

princípios de governo comuns a todos os Estados Unidos, acentuando o sentimento nacionalista entre as ex- colônias.

Demonstrou, ainda, que a única forma de criar um governo central, que merecesse o nome de governo, seria tornando-o capaz de exigir o cumprimento das normas emanadas por ele. Assim, seria necessário que a União se relacionasse também com os cidadãos e não somente com os Estados, convertendo dessa maneira a Confederação em Federação.

Para isso, adotou-se o princípio da separação dos poderes, a fim de evitar que todos os poderes se concentrassem em uma só mão. Assim, cada poder seria dotado de autonomia e força para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se manteria dentro dos limites fixados, constitucionalmente, através de um federalismo cooperativo, que predomina até os dias atuais.

Ao traçar um paralelo entre as colônias brasileiras e norte-americanas é possível diagnosticar alguns pontos convergentes como a baixa atratividade econômica e o fato de ambas terem sido descobertas através do expansionismo, no entanto, os objetivos das colônias eram diversos.

O processo de colonização do Brasil iniciou-se com a descoberta do território pelos portugueses em 1500, embora as atividades de exploração do Brasil colônia tenham se efetivado mais de 30 (trinta) anos depois, com a extração do Pau Brasil, já que nada mais na colônia parecia gerar proveito econômico, imediato.

No Brasil colônia não houve um processo de expansão territorial, como nas treze colônias norte americanas, porque o território brasileiro foi fixado desde o Tratado de Tordesilhas, que dividiu o território sulamericano entre Espanha e Portugal. Contudo, a fragilidade jurídica dos documentos que garantiam a propriedade sobre o Brasil Colônia, levou Portugal a exercer de forma efetiva a colonização.

Ao contrário dos britânicos que, em virtude dos conflitos por domínio territorial com os franceses, não puderam exercer a colonização das treze colônias, os portugueses dominaram política e ideologicamente o Brasil Colônia, impedindo qualquer tipo de autonomia governamental paralela à Coroa Portuguesa.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Tanto nas treze colônias como no Brasil Colonial, foi adotado o sistema de capitânicas hereditárias, com a doação de terras aos capitães donatários como forma de exercer o domínio sobre os novos territórios. Mas no Brasil esse sistema só funcionou para as capitânicas de Pernambuco e São Vicente. Ademais, as capitânicas brasileiras ao contrário das norte-americanas nunca gozaram de autonomia política.

Reis¹⁹ ensina que a relação entre o rei de Portugal e o capitão era de suserania e vassalagem, ou seja, de submissão. Isso demonstra que as raízes políticas brasileiras estão associadas a uma tradição centralizadora, que se propagaram para os futuros sistemas constitucionais. O que não determina a forma federativa que o Brasil assumiu em diversas constituições posteriores à independência, mas influencia sobremaneira nessa caracterização.

O fracasso das capitânicas hereditárias no Brasil e a jurisdição tributária da metrópole sobre a colônia, ao invés de impulsionar o processo de independência como ocorreu nas treze colônias norte-americanas, resultou na nomeação de governadores-gerais pelo rei de Portugal, e na fundação, em 1549, da primeira capital brasileira (sede do governo-geral), qual seja, Salvador.

Embora, tenha havido em 1710, um movimento dos fazendeiros de Olinda contrário às cobranças abusivas de impostos dos comerciantes portugueses, sediados em Recife, conhecido como Guerra dos Mascates, demonstrando repúdio aos controles externos, esse sentimento nunca se desenvolveu de forma tão organizada e vigorosa como nas treze colônias.

Em face da submissão política ideológica o Brasil Colônia orquestrou manifestações tímidas de represália à autoridade externa da Coroa Portuguesa, sobretudo pela falta de organização política e bases educativas, conforme ilustrado abaixo:

¹⁹ REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

A medida de maior peso tomada pelos conselhos municipais foi expulsar os jesuítas e autoridades da metrópole que estavam tentando proibir a escravização de índios. No que afetava o sistema mercantilista e seus monopólios, algumas petições foram enviadas ao rei, mas jamais positivamente respondidas. No entanto, por quase três séculos, as assembleias brasileiras não trataram de uma questão que parece ser de vital importância quando disputas políticas estão em cena: a tributação.²⁰

Com efeito, a inércia política no Brasil Colônia fez com que a tributação, pivô da independência das treze colônias, não viesse nem à tona nas deliberações políticas brasileiras. Somente com a descoberta do ouro e aumento da imposição tributária com a cobrança do "quinto" pela Coroa Portuguesa, que revoltas como a Inconfidência Mineira insurgiram.

Em 1808, com a chegada da família real no Rio de Janeiro e a abertura do comércio externo, o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarve e alguns benefícios reivindicados pelos colonos foram concedidos, amenizando as revoltas.

Alguns anos depois, com a retomada de Dom João VI à Europa, seu filho Pedro foi encarregado de assegurar a monarquia tanto no Brasil quanto em Portugal. Assim, enquanto surgiam repúblicas por toda a América, a monarquia prevaleceu na ex-colônia portuguesa.

De fato, o Brasil seguiu o caminho inverso dos Estados Unidos para se chegar uma federação. No caso norte-americano, uma nação teve de ser consolidada para unificar todas as entidades políticas enquanto que o senso de uma nação brasileira já estava a muito se estabelecendo. Ademais, no Brasil, a aristocracia rural não era simpatizante de um federalismo descentralizado, demonstrando outra diferença de relevo com relação à Constituição americana.

Outra comparação relevante entre o federalismo norte-americano e o brasileiro é que a primeira Constituição brasileira promulgada por Dom Pedro I, em 1824, após a independência do Brasil, não tinha caráter federalista. Muito antes pelo contrário, camuflava sob um manto liberal um regime absolutista, exercido através do poder moderador, que tornava o imperador árbitro final de todas as decisões do legislativo e do judiciário.

²⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 240.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

A bancarrota monárquica e o retrocesso econômico motivou Felisbello Freire, um delegado do Estado de Sergipe, rememorar na convenção que elaborava a primeira constituição federalista, os tempos coloniais para evidenciar a contínua e prejudicial política centralizada que trouxe vantagens apenas para os produtores rurais.

A partir dessa contextualização histórica, fica demonstrado que em ambos os processos de independência, tanto o norte-americano quanto o brasileiro, gravitaram em torno da tributação, considerada um ponto de partida para mudanças constitucionais profundas.

Observa-se que:

Ao mesmo passo que os colonos ingleses se revoltaram contra a imposição de tributos nos anos que se seguiram em 1760, a emergente elite política urbana desgostava do sistema centralizado de tributação e de distribuição de receita. Para os vários delegados brasileiros presentes na convenção que resultou na Constituição de 1891, a fraqueza e a miséria encontradas em diversas províncias era o resultado da constante drenagem de recursos locais em favor da coroa.²¹

Uma questão curiosa, apontada por Reis²², é que em 114 anos de República, o Brasil precisou de 1889 até hoje, desenhar 6 (seis) constituições, todas elas de cunho federalista, na tentativa de atender demandas políticas, sociais e econômicas, ora se valendo de medidas centralizadoras, ora se valendo de medidas descentralizadoras.

Até 1930, o poder esteve nas mãos dos coronéis, que radicalizaram os princípios federalistas isolando os Estados do centro; em 1934 houve a centralização do poder no governo federal através de Vargas; sob a Constituição de 1967 o país, de fato, chegava a dar a aparência de um Estado unitário disfarçado de uma federação, até que em 1988 foi devolvida aos Estados a autonomia retirada por Vargas e pelos militares.

²¹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 248.

²² REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Assevera Reis²³ que cerca de 40 emendas foram aprovadas num período de 15 anos. Logo, o uso da prerrogativa exclusiva do poder federal em alterar o texto constitucional demonstra a facilidade da União em conduzir a política nacional. No caso americano, como visto, as emendas devem passar pelo crivo das unidades federadas.

Historicamente, toda a legislação respectiva foi importada de Portugal, o que resultou na predominância da legislação federal no Brasil, sendo o contrário facilmente observável nos Estados Unidos.

4 A ARTIFICIALIDADE DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE REDESENHO POLÍTICO

Pode-se afirmar que o federalismo brasileiro é artificial, tendo em vista que se trata de uma reprodução mecânica do pacto federativo norte-americano, já que a realidade social que justificou a criação do Estado Federado norte-americano é totalmente divergente da brasileira.

A análise histórica justifica a artificialidade do federalismo brasileiro, pois foi demonstrado que enquanto a Federação norte-americana incorporou entes autônomos, transferindo o poder existente para um novo corpo político, a Federação brasileira resultou de uma decisão, pela transferência de um poder externo para unidades que nunca detiveram poder algum.

Tal fenômeno justifica uma Federação mais descentralizada nos Estados Unidos enquanto o Brasil oscila em movimentos pendulares de concentração e desconcentração, através de constantes reformulações constitucionais, revelando, obviamente, que os Estados Unidos se mostraram adaptável ao sistema federalista, que afinal de contas foi pensado para lá.

Quanto ao Brasil que apenas aportou um sistema pensado para outro país, resta o consolo de que o federalismo brasileiro tem se mostrado robusto se

²³ REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

comparado com outras nações latino-americanas. Por outro lado, não se pode negar a crise de governabilidade brasileira, revelada na patente dificuldade de harmonizar os recursos disponíveis, através de uma autoridade central.

Segundo Bauman²⁴, pode se afirmar que, em última análise, trata-se de uma crise de soberania territorial, já que cada unidade territorial pode servir como depósito de lixo para problemas originados muito além de suas fronteiras de controle político.

A crise de governabilidade se estende ao próprio presidencialismo, no qual o Presidente da República tem se tornado, muitas vezes, refém de interesses partidários, barganhando apoio e unidade política no exercício do mandato, uma realidade que projeta a crise, experimentada pelo Brasil na atualidade, para além dos clichês das campanhas eleitorais.

A proposta é de um redesenho político tanto do presidencialismo quanto do federalismo. No primeiro caso para minimizar a crise de governabilidade e no segundo caso para reformular a repartição de receitas, a divisão de competências tributárias e, por conseguinte, a flutuação entre descentralização e centralização.

O TCU (Tribunal de Contas da União) fiscaliza as contas do executivo, mas só tem autonomia para propor um parecer prévio de rejeição das contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados e ao Congresso Nacional.

Logo, os atos do Presidente da República são revisados por órgãos políticos, através dos quais se materializam os jogos de interesses partidários e individuais e onde esse mesmo Presidente mitiga apoio político, em busca de quórum para um governo de maioria.

Por se tratar de entidades políticas, passíveis de influência de grupos políticos de liderança antagônicos ao governo ou pró-governo são questionáveis a legitimidade e lisura dos atos de revisão praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Congresso Nacional.

Se a política está assolada pela corrupção e se, pela ordem natural, a improbidade se alastra da esfera federal às demais instâncias, porque a Federação controla todo o país, é nesse ponto que deve iniciar as mudanças.

²⁴ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução: Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Não se trata de uma tarefa fácil, já que toda mudança provoca resistência. Todavia, algo precisa ser feito. Um órgão com autonomia financeira e isenção política precisa ser pensado para revisar a atividade da União Federal. Como está previsto no federalismo norte-americano a importância de bases de governo fortes e bem definidas, isso tem que ser efetivamente aportado para o Brasil.

É preciso que haja um equilíbrio do pêndulo do federalismo que ora balança para a centralização, ora balança para a descentralização, tendo em vista que um país de grande extensão territorial marcado pelas desigualdades regionais depende, urgentemente, da harmonização de recursos e da estabilidade governamental para voltar a desenvolver-se socioeconomicamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o modelo federativo centraliza as receitas na União Federal e que por isso precisa ser repensado, já que há uma falha estrutural na repartição de receitas e de competências, que privilegia a União em desfavor dos Estados, Distritos e Municípios.

Concluiu-se que a tributação foi um elemento de suma relevância no processo de formação do federalismo, através do qual foram percebidos os abusos dos colonizadores tanto nas Treze Colônias norte-americanas quanto no Brasil Colônia. Uma influência que persiste até os dias atuais, já que as lacunas do pacto federativo brasileiro, ainda se revelam através do sistema tributário.

Através da análise histórica, constatou-se que o federalismo brasileiro é artificial e pendular. Logo, faz-se necessário um equilíbrio do pêndulo do federalismo que ora balança para a centralização, ora balança para a descentralização.

Logo, foi proposto um redesenho do pacto federativo no Brasil, baseado na criação de um órgão imparcial e financeiramente isento para revisar os atos da União Federal, minimizando os efeitos da crise de governabilidade que assola o país.

É preciso que haja harmonização de recursos e estabilidade governamental, que só serão possíveis através de autonomia administrativa,

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

econômica e política, para dissolver o presidencialismo de coalizão e a artificialidade do federalismo fiscal.

Portanto, a eficácia do pacto federativo depende de cooperação intergovernamental, de políticas para diminuir as desigualdades regionais, reforma tributária e da participação do povo, no processo de criação das leis, para que o Direito se torne uma ciência cognoscível e democrática.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Abrahão Medeiros de. **Pacto federativo versus competição tributária**. 2012. 55 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2012.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Tradução, introdução e notas: Mário da Gama Kury. Brasília: UnB, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. 11. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução: Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.(CRFB). 14. ed. Yussef Sahid Cahali (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRINKLEY, Alan. **The unfinished nation**. New York: McGraw-Hill, 1993.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESC	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

CABRAL, Lucíola. **Tributação e descaracterização do pacto federativo**. 2015. Disponível em: <<http://luciolacabral.com.br/2015/04/16/tributacao-e-descaracterizacao-do-pacto-federativo/>>. Acesso em 20 fev. 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DANILEVICZ, Igor. Tributação sobre o consumo e federalismo: perspectiva municipalista. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 65, jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=71834>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell editores, 2003. 538 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica: **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/32676-40120-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Princípios e limites da tributação 2**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 05 Páginas 94-110
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com