

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

JOÃO RICARDO CATARINO[†]

MARCUS ABRAHAM^{††}

RESUMO: O artigo versa sobre a questão do federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. Apresenta um breve panorama das relações entre os Estados-membros da Federação brasileira e da União Europeia, os conceitos gerais do federalismo fiscal como campo científico voltado ao estudo da divisão das funções do setor público financeiro entre os diferentes níveis de governo e os desafios enfrentados por Brasil e União Europeia na busca de um melhor arranjo institucional e financeiro entre seus componentes.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Descentralização. Finanças públicas. Fiscalidade.

ABSTRACT: This paper presents the issue of fiscal federalism in Brazil and in the European Union. It shows a brief overview of the relations between the member states of the Brazilian Federation and the European Union, the general concepts of fiscal federalism as a scientific field focused on the study of the division of functions of the public financial sector between the different levels of government and the challenges faced by Brazil and the European Union in the search for a better institutional and financial arrangement among its components.

KEYWORDS: Federalism. Decentralization. Public Finance. Taxation.

[†] Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública pela Universidade de Lisboa onde é Professor Catedrático. Leciona Fiscalidade, Finanças Públicas, Gestão e Direito Financeiro no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e no ISCAL – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Instituto Politécnico de Lisboa.

^{††} Professor Associado de Direito Financeiro e Tributário – UERJ. Doutor em Direito Público – UERJ. Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Coordenador do Núcleo de Estudos em Finanças e Tributação da UERJ – NEFIT.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

I. INTRODUÇÃO

Os temas envolvendo o federalismo e as formas de arranjo constitucional e financeiro entre Estados-membros de uma federação ou de uma associação de Estados sempre trazem consigo complexos questionamentos sobre a forma ideal ou desejável para se alcançar uma situação de coordenação e equilíbrio entre os entes envolvidos.

Seja no Brasil (estruturado como federação propriamente dita) ou na União Europeia, que apresenta apenas certas características de federação (sem o ser de fato), o federalismo fiscal como disciplina voltada ao estudo da repartição das atribuições entre os distintos níveis de governo pode aportar relevantes contribuições para o diagnóstico das assimetrias existentes entre entes menores e maiores. A partir de tal diagnóstico, é possível pensar-se em mecanismos que possam auxiliá-los no cumprimento ótimo da função institucional de cada um deles.

O presente artigo tem por escopo ser uma breve visão introdutória de tais assuntos, numa perspectiva comparativa entre Brasil e União Europeia, de forma a apresentar as linhas-mestras para a realização da análise, à luz do federalismo fiscal, das estruturas políticas de ambos os lados do Atlântico.

II. ENQUADRAMENTO SÓCIO-POLÍTICO DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL

1. O projeto europeu

A União Europeia (UE) é uma união econômica e política que conta atualmente com 28 Estados-membros¹ soberanos situados no continente europeu, em que residem cerca de 500 milhões de pessoas e cujas origens remontam à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e à Comunidade Econômica Europeia (1957). Em 1992, o Tratado de Maastricht (*Tratado da União Europeia*) instituiu a União Europeia (UE) com o nome atual, conferindo ao Parlamento da UE uma participação mais ampla na tomada de decisões e adicionando novos domínios

¹ Por referendo de 23 de junho de 2016, o Reino Unido decidiu por sua retirada da UE, processo que está previsto para findar em 30 de março de 2019.

políticos de cooperação.² A UE vale-se, para sua atuação, de um conjunto de organismos supranacionais independentes³, bem como de ajustes e acordos entre os Estados-membros.

Alguns de seus objetivos principais, de acordo com o art. 3º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), são: assegurar a livre circulação de pessoas; estabelecer um mercado interno e empenhar-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento econômico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente; fomentar o progresso científico e tecnológico; combater a exclusão social e as discriminações; promover a coesão econômica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-membros; respeitar a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e velar pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do patrimônio cultural europeu; estabelecer uma união econômica e monetária cuja moeda é o euro (a chamada *Zona Euro*, criada em 1999 e atualmente composta por 18 Estados-membros).

2. O modelo federal brasileiro e a União Europeia

Por sua vez, o Brasil, contando com cerca de 200 milhões de habitantes, é estruturado como Estado Federal desde a formação da República, quando a Constituição de 1891, inspirada no modelo norte-americano, adotou o arquétipo federativo dual (União e Estados), ao afirmar: "a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil" (art. 1º).

² COMISSÃO EUROPEIA. **Como funciona a União Europeia**: guia das instituições da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. p. 03-04.

³ Segundo o guia acima citado (COMISSÃO EUROPEIA. **Op. cit.**, p. 05), as principais instituições da UE são: "o *Parlamento Europeu*, diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE; o *Conselho Europeu*, constituído pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da UE; o *Conselho*, que representa os governos dos Estados-Membros da UE; a *Comissão Europeia*, que representa os interesses da União no seu conjunto." No total, são sete órgãos principais: A Comissão europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho da União europeia, o Conselho europeu, o BCE – Banco Central Europeu, o TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal de Contas da União Europeia – art.º 9.º do TFUE.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

A atual Constituição Federal de 1988 estabeleceu a presente estrutura federativa contemplando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ao prescrever que: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..." (art. 1º). Todos os entes federativos são dotados de autonomia na sua organização político-administrativa (art. 18), manifestada pela capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração, inserida, nesta última, a necessária autonomia financeira.

Esclareça-se que a federação brasileira não nasceu de uma coalizão, como no fenômeno histórico das 13 colônias que gestou a federação americana, mas do desdobramento de um Estado unitário monárquico. Até hoje essa característica da federação brasileira fica saliente no reduzido espaço de autonomia dos Estados-membros se comparado com o que ocorre em terras norte-americanas.

Já em relação aos Estados-membros da UE, estes gozam do atributo da *soberania*, um grau de autonomia ainda maior que a dos entes estaduais norte-americanos. De fato, apesar da ressignificação que o conceito de soberania vem sofrendo em um mundo globalizado, os Estados-membros da UE são formalmente qualificados como "soberanos", característica que não é predicável dos Estados tanto na federação brasileira como na norte-americana.

Esse talvez seja o maior obstáculo para não se aceitar a qualificação da UE como federação (preferindo alguns autores denominá-la de *confederação* ou *associação de Estados*⁴). Na definição clássica, nos Estados

⁴ "A Europa, hoje, é uma associação de Estados soberanos, e nada mais. [...] Como a União Europeia ainda é, como já mencionado acima, apenas uma associação de Estados soberanos, não podemos dizer que ela tenha rompido completamente com os padrões anteriores e criado algo novo. Apesar das imensas mudanças que a simples existência da União Europeia trouxe para o relacionamento dos Estados europeus entre si e com o mundo, a Europa de hoje ainda é um continente de Estados-nação soberanos. O grande divisor de águas, na Europa, será o momento de transferência de soberania dos Estados nacionais para a União. Será a partir desse momento que surgirá, ou não, algo radicalmente novo no continente. [...] O momento crítico de qualquer projeto europeu, portanto, será o da transferência real de soberania dos Estados europeus para a União, com a unificação dos sistemas judicial e eleitoral, da polícia, das forças armadas, da política externa, de imigração, etc. Claro que esse passo radical pode muito bem não se dar e, nesse caso, a Europa continuará a ser a associação de Estados que ela é hoje, ou, no máximo, se tornará uma firme Confederação, na qual

Federados, *não há soberania das suas unidades*, mas apenas autonomia política e administrativa de cada ente integrante, organizados e estruturados, essencialmente, a partir de uma repartição de competências constitucionalmente distribuídas de maneira equilibrada e harmônica.⁵

Como decorrência dessa ausência de soberania, a possibilidade de secessão é, em regra, vedada (o que não ocorre com os Estados-membros da UE, que podem sim retirar-se), como pontua Paulo Gustavo Gonet Branco⁶ ao distinguir o modelo federativo do confederativo:

Na medida em que os Estados-membros não são soberanos, é comum impedir que os Estados se desliguem da União — no que o Estado Federal se distingue da confederação. É frequente, nos textos constitucionais, a assertiva de ser indissolúvel o laço federativo (caso do art. 12 da Constituição de 1988).

Em geral, trabalha-se com um conceito típico para facilitar a compreensão do objeto explicado, contudo, deve-se saber que é admissível uma certa elasticidade, não havendo um conceito unívoco que esgote todas as manifestações possíveis do fenômeno federal.⁷ Aliás, J. Albano Santos⁸ parafraseia R. Rhodes para dizer que "neste domínio a terminologia é tão profusa quanto confusa".

Neste sentido é que se admitiria falar de uma "federação europeia" (ainda que se excluindo a característica típica de ausência de soberania), embora se tendo claro que tal nomenclatura não quer significar um

os Estados membros manterão a sua soberania, associada a fortes vínculos entre si." Cf. BERTONHA, João Fábio. *Federação, Confederação ou Império: Qual o futuro da União Européia?* **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 7, n. 67, fev. 2006. p. 03.

⁵ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 15.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 851.

⁷ Também salienta este aspecto José F. F. Tavares: "Como já sublinhámos, os conceitos de *federalismo* (ou sistema federal) e de *Estado federal* não têm, na doutrina, um sentido unívoco, sendo, nalguns casos, associados, total ou parcialmente, a realidades afins, tais como descentralização, Estado unitário regional, integração e outras..." (TAVARES, José F. F. *O federalismo – sua caracterização*. In: **Estudos de Administração e Finanças Públicas**. Coimbra: Almedina, 2004. p. 58).

⁸ SANTOS, J. Albano. **Economia Pública**. 2. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2012, p. 269.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

processo de formação de federação idêntico ao dos EUA ou do Brasil (e mesmo entre esses dois últimos países há diferenças notáveis).⁹

Embora não haja um só arquétipo de federação ou de Estado Federativo, inegável que o conceito de federação traz ínsitas as ideias de união, no sentido de confluência de objetivos comuns e harmonização de interesses, sob a égide de uma mesma normatização – uma Constituição – e de descentralização, mormente política, caracterizando-se pela liberdade dos entes que compõem a federação dentro de sua esfera de competência.

Assim, embora não se trate de uma federação pelos cânones tradicionais, inegável que a UE apresenta algumas características típicas do federalismo, a saber: 1) o Tratado da União Europeia se assemelha a uma Carta Constitucional e não se prevê tempo limite para a duração da UE; 2) existem mecanismos de transferências financeiras de Estados-membros a instituições comunitárias (bem como de instituições comunitárias a Estados-membros), recordando os instrumentos federais de transferências intergovernamentais; 3) sistema institucional de decisão por maioria, como nos sistemas federais; 4) existe um poder legislativo a cargo das instituições europeias distinto do Legislativo nacional de cada Estado-membro; 5) primazia e aplicabilidade direta da norma comunitária em face do direito interno (tal como a primazia da lei federal de abrangência nacional em face das leis locais típica do sistema federado); 6) existência de moeda única.¹⁰

Tem-se, assim, como possível, numa visão mais alargada, atribuir ao processo de formação da comunidade europeia um federalismo regional *atípico*, indicando uma federação atípica formada por Estados soberanos

⁹ Aqui não entramos na discussão cultural e sociológica da unidade da língua e da história, uma vez que é possível que diversos grupos culturais, étnicos e linguísticos convivam sob uma mesma federação ou Estado, como o caso da Espanha, que sequer é uma federação (trata-se de Estado unitário) em que convivem bascos, galegos, catalães etc. Portanto, não reputamos que as diferenças linguísticas e culturais no âmbito de cada país membro da União Europeia sejam relevantes a ponto de afastar o enquadramento em um modelo federal.

¹⁰ Tais características comparativas com as federações podem ser encontradas em MADURO, M. **Manual de Direito Comunitário Europeu**. Coimbra: Almedina, 2002. p. 247-248 *apud* LOBATO, Caroline; AZEVEDO NETO, A. O. A construção do federalismo na Europa integrada e no Brasil: a evolução do pacto federativo de seu conceito teórico à versão internacional e sua potencial importação pelo sistema brasileiro. In: DAL RI JR., Arno et al (Coord.). **Teoria e história do direito internacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1. p. 15.

e resultando de uma intensa busca histórica da união pela paz, tanto pelo fortalecimento econômico quanto pelo fortalecimento de bases sociais.

Suplantado este ponto, cabe-nos aqui discorrer sobre a vertente do federalismo que interessa a um estudo de direito financeiro, a saber, o *federalismo fiscal*, entendido como expressão financeira da forma com que os entes que compõem a federação se organizam e se relacionam na realização do seu *munus*, enfrentando e harmonizando as tensões decorrentes de uma multiplicidade de interesses e das diferenças regionais – culturais, sociais e econômicas – na busca da implementação de um modelo federal cooperativo, a fim de realizar um objetivo comum para toda a nação.

No Brasil, este federalismo fiscal se consubstancia na distribuição constitucional da partilha de recursos patrimoniais e das competências financeiras e tributárias para legislar, fiscalizar e cobrar recursos, assim como a redistribuição de receitas entre os entes federados, no sentido de conferir a cada ente condições para realizar suas respectivas atribuições públicas, igualmente estabelecidas na Carta Constitucional.¹¹

A estrutura de Estado Federal de um país com as dimensões do Brasil e com consideráveis diferenças socioeconômicas regionais impõe atenção para alguns aspectos tidos para nós como extremamente sensíveis, tais como: a) o equilíbrio entre atribuições distribuídas aos entes federativos e os recursos financeiros para a sua realização (fins e meios); b) critérios justos e ideais de distribuição de recursos entre entes desiguais; c) a excessiva concentração de poder fiscal nas mãos da União em prejuízo dos Estados e Municípios; d) o balanceamento entre as competências tributárias e as transferências financeiras intergovernamentais; e) o imprescindível exercício da competência tributária pelos entes federativos; f) o jogo democrático no processo orçamentário; e g) o imperioso respeito ao instrumento de lei complementar como veículo instituidor de normas gerais em matéria financeira.

III. FEDERALISMO FISCAL – CONCEITOS GERAIS E DESENVOLVIMENTOS

Tal como foi originalmente definido por Richard Musgrave (1959) e Wallace Oates (1972), a expressão “*fiscal federalism*” diz respeito à divisão das funções do setor público financeiro entre os diferentes níveis de governo. Ao proceder a essa divisão, tem-se em vista melhorar o

¹¹ ABRAHAM, Marcus. *As Emendas Constitucionais Tributárias e os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 230-231.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

desempenho do setor público e a prestação dos seus serviços, garantindo uma boa articulação entre as competências e os recursos e instrumentos financeiros.¹²

Como refere Wallace Oates, na ciência econômica o termo "federalismo" refere-se a um sistema político, dotado de uma Constituição que garante algum grau de autonomia e poder aos vários níveis de jurisdição. Em quase todos os Estados, os setores públicos são sempre mais ou menos federais, isto é, existem diferenciados níveis de Governo que prestam serviços públicos exercendo algum poder de decisão. O objeto do "federalismo fiscal" é, pois, o conjunto de questões relativas à estrutura vertical do setor público, ou, dito de outro modo, à intervenção do Estado na economia, a vários níveis.

A teoria do federalismo fiscal procura explicar esta divisão essencialmente através da análise econômica, apostando em fornecer critérios científicos para a necessidade de existência de diferentes níveis de Governo visando alcançar a eficiência do gasto público e a maximização do bem-estar.

Aspectos de ordem política, bem como fatores históricos, modelos e problemas concretos desempenharam, na prática, papéis importantes na formação dos modelos reais das inter-relações financeiras dos diferentes níveis de governo na maioria das federações. A organização de um sistema financeiro e, mais especificamente, de um sistema tributário ótimo, nos termos propostos por Musgrave¹³, deve ter em vista pelo menos seis requisitos básicos:

- a) A equidade horizontal e vertical do imposto;
- b) A neutralidade do sistema fiscal, vista esta como a minimização da interferência nas decisões dos agentes econômicos;
- c) A correção das ineficiências do mercado;
- d) A adequabilidade aos objetivos de estabilização e crescimento econômico;
- e) A transparência;
- f) A minimização dos custos administrativos associados ao sistema.

¹² CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

¹³ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: USP, 1980, p. 178.

O exercício das funções fiscais, de repartição, estabilizadora e distributiva pode, em teoria, ser realizado através dos Governos por meio de quatro formas de organização do poder financeiro:

- a) A plena centralização, que corresponde à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo Governo central, como foi, tradicionalmente, o caso português;
- b) A absoluta descentralização em que, teoricamente, os governos locais exercem a generalidade das competências fiscais;
- c) A forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas num modelo cujas responsabilidades fiscais se encontram partilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas, como é o caso da Alemanha, do Brasil ou dos EUA, embora existam diferenças assinaláveis entre eles;
- d) A descentralização parcial com a conseqüente articulação das diferentes competências fiscais e financeiras entre os diferentes níveis de órgãos do poder público.

Musgrave constatou que, no modelo de organização governamental federativa (Estado federado), o setor público opera através de múltiplos centros decisórios, combinando os instrumentos do Governo central com outros centros administrados pelas instâncias infranacionais.¹⁴

O federalismo fiscal implica a distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de Estado, para que cada um, de modo autônomo e na medida das respectivas competências e capacidade de financiamento, exerça e discipline a gestão da realidade financeira pública e tributária, nesta se incluindo as transferências fiscais, a composição, a dimensão e a natureza da despesa.

O modelo ótimo seria aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de procura dos agentes econômicos que compõem uma comunidade.

¹⁴ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: USP, 1980; NORTH, D. C., **Custo de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998; OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Jovanovich, 1972, com tradução *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977; TANZI, Vito. **Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems**, Working Papers WPO/96/141, Fiscal Affairs Department of IMF, December 1996 e **Taxation in an Integrating World**, Washington D. C: The Brookings Institution, 1995 e 2000, e TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditure, **Journal of Political Economy**, n. 64, p. 416-424, 1956.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

Wallace Oates afirma no seu Teorema da Descentralização que se dá a maximização da eficiência econômica do modelo federativo fiscal sempre que exista uma perfeita correspondência entre as ações do Governo e a preferência dos grupos que o financiam.¹⁵ Neste modelo de Governo, a distribuição de competências tributárias far-se-ia segundo três postulados ou regras institucionais distintas, a saber: 1) a competência concorrente; 2) a competência compartilhada; 3) a competência exclusiva; as quais, em rigor, se podem aplicar à generalidade dos modelos de organização do poder político.

Diz-se que há competência concorrente quando os poderes podem ser exercidos por um ou mais órgãos em simultâneo. No plano financeiro, pode *conceptualizar-se* que diferentes níveis de Governo disponham de autonomia para estabelecer regras impositivas sobre mesma base de incidência, podendo até fixar taxas de imposto e definir isenções. A concorrência pode ser absoluta ou relativa, sendo esta última a mais frequente.

As competências compartilhadas, no desenho de Wallace Oates, referem-se aos modelos tributários cujos níveis de Governo dividem o produto da arrecadação obtida sobre determinada base de incidência, tomando por referência critérios previamente definidos na lei. Este modelo permite maior precisão e rapidez no processo de coordenação fiscal exercido pelo Governo central. É o que se dá na Lei portuguesa que consagra o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais¹⁶, onde as diferentes esferas de administração pública (central, regional e local) partilham recursos e possuem até poderes tributários próprios.

¹⁵ O "teorema da descentralização", tal como é denominado na literatura econômica, versa sobre a relação entre descentralização e crescimento. De forma objetiva, tal linha de análise procura explicitar quais os serviços que devem ser consignados aos entes públicos locais e, havendo oferta conjunta, qual deve ser a parcela de responsabilidade outorgada a cada nível de governo. De acordo com esta proposta, cada serviço público local deve participar nos recursos públicos numa medida que corresponda ao espaço que gere, onde os custos e benefícios dessa provisão são totalmente internalizados. Veja-se OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Jovanovich, 1972; Fiscal Decentralization and Economic Development, **National Tax Journal**, Vol. 46, n. 2, jun. 1993, p. 237-243; Federalism and Government Finance. In: OATES, Wallace E. (Ed.). **The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance**. UK: Elgar, 1998; An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, vol. 37, n. 3, set. 1999, p. 1120-1149.

¹⁶ Lei n.º 73/2013, de 3 de março. Disponível em <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/499528/details/normal?l=1>>.

A competência tributária exclusiva dá-se quando cada nível de Governo possui aptidão exclusiva para exercer a tarefa impositiva relativamente a um dado imposto. Nesse caso, os desequilíbrios fiscais são corrigidos por transferências intergovernamentais, através de mecanismos tais como fundos públicos de coesão e de equilíbrio financeiro dos entes públicos menores.

De acordo com os estudos desenvolvidos por Teresa Ter-Minassian e Shah, os quatro elementos fundamentais à harmonização ou coordenação dos sistemas financeiros e fiscais são os seguintes¹⁷:

- 1) A clareza na definição do destino das receitas e responsabilização dos órgãos públicos pelas despesas públicas;
- 2) Regras claras, estáveis e transparentes dos mecanismos de transferência de recursos públicos;
- 3) O incentivo ao esforço fiscal;
- 4) A fixação de regras limitadoras do endividamento dos órgãos do poder local e regional.

Mesmo nos Estados não federais tem havido um crescente movimento no sentido de uma maior descentralização fiscal. Esta tendência resulta, por um lado, da globalização e do aprofundamento da democracia em todo o mundo e, por outro, dos aumentos da renda disponível. Outras razões específicas para a crescente descentralização são:

- Os governos centrais reconhecem as dificuldades em satisfazer todas as necessidades dos seus cidadãos, pelo que a resposta tem sido a do reforço da descentralização das competências locais para os respectivos órgãos de Governo regionais ou municipais;
- Os governos centrais olham os governos regionais e demais órgãos do poder autárquico como instrumentos capazes de auxiliá-los em estratégias nacionais de desenvolvimento econômico;
- Há um movimento crescente reivindicando mais autonomia local, inclusive no campo da tributação, devendo a capacidade tributária dos

¹⁷ TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Fiscal federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund - IMF, 1997. p. 03-24; TER-MINASSIAN, Teresa. Decentralization and macroeconomic management. In: FUKUSAKU, K.; MELLO JR., L. R. de. **Fiscal decentralization in emerging economies: Governance Issues**. Paris: OECD, 1999, p. 55-65; SHAH, A. Federalismo fiscal y gobernabilidad macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? **Trimestre Fiscal**. Guadalajara: INDETEC, v. 69, a. 21, jan./mar. 2000.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

entes locais aumentar à medida que aumentam as responsabilidades locais pelas políticas comuns.¹⁸

O desenvolvimento dos poderes das entidades públicas locais, de par com os crescentes poderes financeiros da União Europeia, alteram o habitual equilíbrio de relações ainda que os entes locais não possam, por princípio, modificar as bases tributáveis dos impostos ou criar novos impostos.

A crescente complexificação das sociedades modernas tem ditado uma cada vez maior repartição de competências infra e supra estaduais que poderão e, quiçá, deverão, ser objeto de aprofundamento no contexto da reorganização dos poderes financeiros do Estado¹⁹.

Assiste-se, pois, ao reforço dos poderes das autoridades intraestaduais, o que é defendido como forma de reforçar os poderes dos cidadãos, de conferir maior visibilidade aos gastos públicos, de responsabilizar os políticos e de dar aos eleitores uma percepção mais acutilante dos níveis de bem-estar resultantes desse dispêndio, assente no sacrifício individual e coletivo.

Os Estados Unidos da América, a Alemanha e a Suíça são países com reconhecido sucesso na implantação de modelos federais e com modelos sociais desenvolvidos e fortemente diversos no âmbito cultural, linguístico e étnico. O ideal federalista está também presente na ideia que presidiu à instituição das Comunidades Europeias. A opção por uma evolução do edifício europeu rumo a um modelo de cariz federal justifica-

¹⁸ Veja-se o estudo da OCDE, **Fiscal Federalism**. Paris, 2016.

¹⁹ Veja-se TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. IMF, 1997 e ALVES, Rui Henrique; AFONSO, Óscar. **Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? Working Papers da FEP** – Faculdade de Economia do Porto, n. 244, jul. 2007; MAIOR, Paulo Vila. **Does the European Union Has Its Own System of Fiscal Federalism?** In: STIVACHTIS, Yiannis (Ed.). **Current Issues in European Integration**. Atena: Atiner, 2004, p. 413-434.

se desde logo por esse referencial genético²⁰, embora esteja longe um consenso em torno do tema.²¹

Existem, por outro lado, alguns fatores negativos associados à ideia de descentralização financeira, tais como a replicação das estruturas e dos centros de decisão, a diversidade de critérios para a mesma realidade, os problemas de estabilização e distribuição do rendimento, os níveis de endividamento do poder local, as assimetrias regionais e locais e outras realidades sobre as quais uma visão centralizada parece mostrar-se preferível.

1. Federalismo fiscal no Brasil

A distribuição das competências tributárias entre Estados e Municípios, fixada nos arts. 145 a 156 da Constituição brasileira, foi desenhada a partir de critérios históricos e políticos e com alguma racionalidade fiscal. Todavia, ao estabelecer homogeneamente as competências, em que todos os entes têm igual direito a instituir aqueles determinados impostos, deixa de levar em consideração as realidades próprias e as disparidades existentes entre eles, especialmente aquelas de ordem econômica e demográfica. Isto é, na medida em que é horizontalmente atribuída a competência de forma homogênea, porém, incidente em bases econômicas e demográficas distintas, e sem levar em consideração elementos como renda *per capita*, densidade populacional e desenvolvimento urbano, econômico e social, origina-se uma clara desigualdade arrecadatória entre os entes federativos, diante da

²⁰ Em 1950, Robert Schuman falava abertamente do desenvolvimento econômico como primeira etapa da federação europeia (afirmando que as propostas de partilha das produções de carvão e de aço realizaria as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz, *Declaração Schuman*, cit. em *Parlamento Europeu – Portugal* (2001), 50 Anos de Europa – Os Grandes Textos da Construção Europeia, 2. ed. Lisboa, p. 23-24. Veja-se ALVES, Rui Henrique. From Single Policy to Political Union. *Global Economy Quarterly*, v. II, n. 4, out./dez. 2001, p. 305-341; MUSGRAVE, Richard. Who Should Tax, Where and What?. In: MCLURE, Charles (Ed.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Camberra: Australian National University Press, 1983; OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. v. 37, n. 3, set. 1999, p. 1120-1149; OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

²¹ Para uma análise crítica e muito lúcida sobre o desenvolvimento do projeto europeu, a crise, os mercados globais e a atual situação do Estado Social, veja-se FERREIRA, Eduardo Paz. *Por uma sociedade decente*. Barcarena: Marcador, 2016.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

existência de diferenças entre as unidades economicamente mais fracas e as que detêm maior desenvolvimento da base econômica e maior potencial arrecadatório.

As dificuldades inerentes ao modelo de distribuição de competência tributária são bem sintetizadas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:²²

Tal técnica, porém, apresenta como inconveniente o fato óbvio de que a diferença de condições econômicas entre regiões de um mesmo todo faz com que a mesma matéria tributável seja rendosa para um Estado e não o seja para outro. Com efeito, um imposto sobre produção agrícola, por exemplo, não renderá num Estado industrializado e assim por diante.

Igual preocupação temos em relação aos critérios de distribuição de recursos das transferências intergovernamentais, mecanismo instituído para, ao reconhecer as disparidades regionais e a incapacidade arrecadatória de alguns entes, reduzir financeiramente o desequilíbrio fiscal entre eles e permitir que possam exercer suas atribuições mais adequadamente. Entretanto, ainda que sejam levados em consideração critérios como renda e população, como ocorre com os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), apenas estas variáveis, a nosso ver, não são suficientes para atender as peculiaridades de cada região e ente.

Destacamos, também, a preocupação quanto ao desequilíbrio do poder fiscal entre os três entes federativos, uma vez que a indesejada concentração do poder no federalismo fiscal brasileiro em favor da União, em detrimento dos Estados e Municípios, propicia negativas consequências, tais como: a) o enfraquecimento do processo democrático decorrente da luta entre as forças políticas regionais e a central; b) uma indesejada competição fiscal – vertical e horizontal – entre os entes federativos, conhecida como "guerra fiscal"; c) a incapacidade de o governo central exercer satisfatoriamente sua função coordenadora em todo o território, gerando práticas autônomas dos governos regionais e locais incompatíveis com o interesse nacional; d) a minimização dos processos de redução das desigualdades regionais e do estímulo ao desenvolvimento social e econômico local.

²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 71.

2. Federalismo e descentralização financeira na União Europeia e na OCDE

Tanto a União Europeia quanto a OCDE constatarem que se verifica um movimento no sentido de aprofundamento da descentralização fiscal e financeira nos seus Estados-membros. Esta tendência não é recente, mas segue firme, mesmo tendo em conta que os modelos constitucionais que estabelecem as regras das relações entre os diferentes níveis de governo variam consideravelmente entre os diferentes Estados-membros da UE. Alguns Estados-membros são federações (Alemanha); outros assentam em modelos de governo local forte, por diversas razões, como as culturais ou históricas, como a Espanha ou a Itália; outros, com governo local fraco, como Portugal ou a República Checa, e outros ainda adotam uma posição intermédia, como a França ou a Áustria.

Seja como for, os níveis de descentralização parecem estar aumentando em resultado da descentralização de funções e, como resultante direta desta, dos poderes de cobrança de novas receitas tributárias e de maior autonomia para a despesa.²³ Esta está ocorrendo tanto no lado da receita quanto do lado da despesa fiscal. Por outras palavras, os entes subnacionais estão ficando mais autônomos tanto na arrecadação de receita fiscal – máxime impostos e taxas públicas – quanto para decidir a realização de crescentes volumes de despesa pública, embora as realidades sejam muito variáveis entre Estados-membros quer da União Europeia quer da OCDE.²⁴

Na União Europeia, as motivações para a descentralização giram em torno de um conjunto de ideias-chave, a saber, os governos subnacionais podem ajustar as políticas públicas às necessidades locais, de acordo com as preferências dos cidadãos locais.

Todavia, a União Europeia enfrenta também desafios de grande monta na gestão de suas finanças. Os dilemas enfrentados pela União Europeia como União formada por Estados soberanos de tão diversas culturas, populações e realidades econômicas, são semelhantes ao de uma federação. Como salienta João Ricardo Catarino ao falar sobre a criação de uma nova área de estudos denominada *fiscal federalism*, seus "limites se têm vindo a alargar sucessivamente visando agora tratar não apenas

²³ ECB – EUROPEAN CENTRAL BANK. **Working Paper n.º 1054**. Maio 2009.

²⁴ OCDE. **Fiscal Decentralization in EU applicant states and selected EU member States**. Paris: TPA – Centre for Tax Policy and Administration, set. 2002.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

dos problemas dos Estados federais [...], mas também das especificidades da comunidade dos Estados".²⁵

Ademais, os Estados-membros apresentam distintos níveis de desenvolvimento social e econômico, obrigando as autoridades europeias, frequentemente, a uma adaptação e flexibilização das regras a cada realidade nacional. Nazaré da Costa Cabral recorda o problema na UE da falta de convergência entre as economias nacionais e a manutenção de importantes disparidades regionais, sendo relevante definir as transferências financeiras com as quais os Estados-membros poderão contar para o planejamento de suas políticas estruturais, de modo a delimitar a extensão da solidariedade entre os Estados-membros.²⁶

Depois, também a OCDE aponta que a provisão descentralizada tem a virtualidade de fomentar experiências e inovações na gestão e na prestação de serviços, o que pode melhorar a eficiência e eficácia do gasto público.

Da perspectiva das receitas tributárias, na Federação Brasileira, os entes que a compõem - União, Estados e Municípios - detêm todas as competências tributárias e, assim, rendas próprias. No caso da União Europeia, os Estados soberanos gozam cada um de seu sistema tributário independente, a lhes permitir livremente o exercício de suas competências, seja como entes subnacionais ou estados soberanos.

A União Europeia procura mecanismos para, em um contexto em que se prestigie o crescimento sustentável, emprego e coesão social de todo o bloco – seja em relação aos países que adotam o euro como moeda, seja em relação ao demais –, integrar a diversidade de seus membros e coordenar suas políticas fiscais salvaguardando a solidez das finanças públicas dos países soberanos que o integram, bem como de todo o bloco.

Nesse sentido, tal como na federação brasileira, que tem cada ente subnacional como parte de um todo que precisa se desenvolver em conjunto, o bloco trata as políticas econômicas de cada país como uma questão de interesse comum, procurando estreitar a coordenação das políticas econômicas na área do euro, promovendo condições favoráveis à estabilidade e ao fortalecimento do crescimento de todo o bloco.

Para alcançar tais objetivos, o bloco trabalha para manter as finanças públicas dos países sãs e sustentáveis, sem déficits orçamentais excessivos ou sem crescimento acelerado da dívida pública. O chamado

²⁵ CATARINO, João Ricardo. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 187.

²⁶ CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015. p. 19.

Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) da UE (1997/2005), que instituiu a terceira fase da UEM – União Econômica e Monetária, assim como o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária (TECG), vulgarmente designado de "Tratado Orçamental" (2.3.2012)²⁷ são importantes instrumentos no sentido de enfrentar os desafios do que se pode chamar de federalismo fiscal europeu, desde logo porque institui um modelo de governação econômica europeia.²⁸

Trata-se de conjuntos de regras que regem a coordenação das políticas fiscais dos países da UE, a fim de salvaguardar a solidez das finanças públicas dos países signatários, com foco na manutenção do equilíbrio orçamentário da UE. Para a realização de tais desideratos no âmbito da união econômica, as partes signatárias registraram a necessidade de assegurar que o respectivo déficit orçamental não exceda 3% do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado (no Pacto Orçamental, esse limite é de 0,5% de déficit estrutural), e que a respectiva dívida pública não exceda 60% do PIB e que as partes, enquanto Estados-membros da União Europeia, se abstenham da prática de acumulação de dívida fora do perímetro da conta das administrações públicas, bem como de quaisquer outras medidas capazes de pôr em perigo os objetivos comuns dos Estados da zona Euro.

Vê-se, com isso, que o poder de Bruxelas efetivamente interfere em aspectos relevantes da política orçamental dos países membros e nos limites dos gastos públicos, como resulta do denominado Semestre Europeu, que mais não é do que um período de coordenação das políticas orçamentais, macroeconômicas e estruturais dos Estados-membros. Permite a estes refletir / adotar nas suas políticas econômicas e financeiras os eixos macroeconômicos definidos pelos órgãos próprios da União Europeia.²⁹

Como salienta Federico Fabbrini, os Estados-membros da UE acabam sendo obrigados pelo Pacto Orçamental Europeu a assumir uma "regra de ouro" de estabilidade e a ter de submeter seus procedimentos orçamentais a limitações impostas por órgãos supranacionais. Este autor registra que isso não deixa de apresentar uma certa ironia pois, nos EUA, exemplo clássico de federalismo, não há por parte do poder central tal imposição aos Estados, o que faria da UE (uma federação *sui generis* e

²⁷ O PEC é composto por um conjunto de Regulamentos e Diretivas.

²⁸ O TECG requer que os orçamentos nacionais estejam em situação de equilíbrio ou sejam excedentários.

²⁹ CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 286-307.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

atípica), nesse aspecto, mais centralizada que um modelo federativo tradicional.³⁰

Outra característica dos mecanismos fiscais europeus são as transferências de órgãos da UE para auxiliar Estados-membros em situação de crise financeira, tal como ocorre no sistema federado em que o poder central socorre os entes regionais e locais. Como exemplo, pode-se citar o auxílio de 78 bilhões de euros recebidos por Portugal em 2011.³¹ Contudo, tais transferências são sempre acompanhadas de exigências de austeridade fiscal a serem implementadas por parte dos países que receberam o auxílio.

Outro tema candente diz respeito à pergunta se todos os Estados-membros, em razão da heterogeneidade de suas características, serão capazes de levar a cabo da mesma forma as políticas de austeridade fiscal, bem como o grau de aporte de recursos e partilha de riquezas que os membros economicamente mais desenvolvidos estariam dispostos a realizar em favor dos membros mais frágeis da UE. Para José Pedro Teixeira Fernandes, a maior pujança econômica de certos países do bloco, como Alemanha e França, traria consigo o risco de transformar a UE numa união em que "um núcleo restrito de estados, sob a fachada de um governo econômico europeu ou outra [fachada], pode obter poderes institucionais e legitimidade para definir uma orientação compulsiva geral."³²

Como se pode ver, independentemente da nomenclatura que desejarmos dar para a forma de organização política assumida pela UE, não há como negar que alguns de seus arranjos institucionais mimetizam aqueles aplicados em Estados federais clássicos, razão pela qual o estudo dos mecanismos aplicáveis à UE podem ser úteis como base de comparação a um modelo federal como o brasileiro. Nas palavras de José F. F. Tavares:

³⁰ FABBRINI, Federico. The Fiscal compact, the "golden rule", and the paradox of European federalism. *Boston College International & Comparative Law Review*, v. 36, n. 1, 2013, p. 33.

³¹ FERNANDES, José Pedro Teixeira. Federalismo: solução para a crise na União Europeia? Uma perspectiva portuguesa. *Relações Internacionais*, n. 44, dez. 2014, p. 88.

³² FERNANDES, José Pedro Teixeira. Federalismo: solução para a crise na União Europeia? Uma perspectiva portuguesa. *Relações Internacionais*, n. 44, dez. 2014, p. 90.

O que se verifica é que a União Europeia dispõe, hoje, de um ordenamento jurídico-financeiro próprio e autónomo com todos os ingredientes da ordem financeira de um Estado (orçamento, conta, regras de execução, responsabilidade financeira, sistema de fiscalização, o Parlamento como autoridade orçamental...). Não é possível, porém, ainda falar de uma ordem jurídica financeira global compreendendo a União e os Estados membros. Na realidade, o processo que se tem desenvolvido é de uma profunda integração, a vários níveis, em especial, a programação financeira, o regime sobre défices orçamentais excessivos e a cooperação crescente na execução financeira por parte das Administrações dos Estados membros e até entre os Estados membros.

Tudo isto configura, na verdade, um fenómeno de integração. Muito embora o federalismo exija integração, pode haver integração sem federalismo.

Estamos, porém, num processo federalizante. Atualmente, o ordenamento jurídico-financeiro da União Europeia não é, em bom rigor, federal. Ainda pode falar-se deste ordenamento e dos ordenamentos jurídico-financeiros dos Estados membros, num processo crescente de integração, ainda que num ambiente de grave crise económica e financeira, cujo fim ainda não se vislumbra.³³

Há, todavia, que encarar e interpretar estes aspectos de forma cautelosa, uma vez que não há um projeto federalizante propriamente dito em curso. O que ocorre são necessidades de ordem económica, financeira e orçamental muito relevantes que, umas vezes em resultado da evolução projetada para a União Económica e Monetária (UEM), outras ditadas pelas circunstâncias internas e externas do projeto europeu – a Europa é dos blocos económicos mais desregulados e, em muitos aspectos, mais abertos ao exterior – tornam necessária a adoção de soluções que muitos classificariam de federalizantes.

³³ TAVARES, José F. F. Linhas de evolução das finanças públicas europeias. In: CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (Coord.). **Finanças Públicas da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 55-56.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

IV. CONCLUSÕES

O fenômeno do federalismo surge, no espaço e no tempo, debaixo de formulações jurídico-políticas matricialmente diferenciadas. Assim, na União Europeia, ele constitui uma realidade relativamente indefinida, não assumida nos Tratados instituidores, nas suas revisões subsequentes ou nos Tratados e nas demais normas do ordenamento europeu secundário. Mesmo depois das crises econômicas profundas vividas na Europa, os novos instrumentos reguladores do projeto europeu não assumem uma postura nem o objetivo federalizante. As causas são múltiplas e têm raiz no âmago do seu ideal instituidor. Não era, ao tempo, clara essa vocação, assim como nos parece claro que ela continua não o sendo de forma expressa nos dias de hoje.

De resto, para o efeito, as dificuldades em avançar com uma Constituição europeia, que chegou a estar programada no Tratado de Nice (2003) que era, ao mesmo tempo, uma Convenção sobre o futuro da Europa, evidenciam bem as tensões internas em torno deste tema difícil. Assim, embora este tenha realizado uma reforma institucional de grande envergadura, não se logrou conseguir consenso em torno de um texto fundamental europeu para além dos Tratados instituidores, muito menos consagrar qualquer modelo federal ou "pré-federal".

A União Europeia é uma união econômica e política dotada de um conjunto de organismos supranacionais independentes e de instrumentos de natureza distinta que materializam os ajustes e os acordos necessários/possíveis entre os Estados-membros para avançar com o projeto europeu, mas está longe de se considerar que caminha para um projeto federal típico, seja por falta de inequívoca vontade política, seja em razão da inúmera diversidade ancestral, cultural, matricial dos povos europeus.

O Brasil, pelo contrário, ao estabelecer a atual estrutura federativa contemplando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, consagra um modelo federal onde a União surge dotada de uma indissolubilidade clara e inequívoca.

Neste diverso contexto, as questões de federalismo fiscal tomam o seu devido lugar na vida dos povos e das instituições de ambos os espaços geopolíticos, marcando a agenda do poder e modelando a vida dos agentes econômicos. Porque, sendo embora diversos os modelos e as soluções adotadas, os aspectos ou os eixos onde essas realidades se manifestam são, essencialmente, as mesmas.

O modelo de federalismo fiscal no Brasil atribui tanto as competências tributárias como fixa os critérios de distribuição de recursos das

transferências intergovernamentais de forma homogênea entre Estados e Municípios, porém, incidente em bases econômicas e demográficas distintas, e sem levar em consideração elementos como renda *per capita*, densidade populacional e desenvolvimento urbano, econômico e social, originando-se uma clara desigualdade arrecadatória entre os entes federativos, o que gera tensões evidentes.

Por outro lado, o desequilíbrio do poder fiscal entre os três entes federativos, uma vez que a indesejada concentração do poder no federalismo fiscal brasileiro em favor da União, em detrimento dos Estados e Municípios, propicia as negativas consequências referenciadas no texto, enfraquecendo o processo democrático; provocando uma indesejada competição fiscal – vertical e horizontal – entre os entes federativos (a denominada "guerra fiscal"); dificultando ao governo central exercer satisfatoriamente sua função coordenadora em todo o território, gerando práticas autônomas dos governos regionais e locais incompatíveis com o interesse nacional e minimizando os processos de redução das desigualdades regionais e do estímulo ao desenvolvimento social e econômico local.

Idêntico movimento de descentralização fiscal e financeira se verifica nas relações entre a UE e os seus Estados-membros, assim como na maioria dos Estados da OCDE, mesmo considerando-se que adotam modelos políticos muito diversos, como se referenciou, denotando-se um aumento dos níveis de descentralização dos poderes de cobrança de novas receitas tributárias e de maior autonomia para a despesa dos entes subnacionais. Realidade que é tanto mais desafiadora quanto é certa a falta de convergência entre as economias nacionais europeias e a manutenção de importantes disparidades regionais.

Já as transferências financeiras, nacionais e comunitárias, através de fundos de desenvolvimento e de coesão, influenciam o planejamento das políticas estruturais nacionais e as prioridades orçamentárias europeias, de modo a efetivar a solidariedade entre os Estados membros e a alinhar as suas políticas econômicas, financeiras e fiscais com as orientações estratégicas definidas no Tratado Orçamental, e nos termos do denominado Semestre Europeu. A este respeito, a União Europeia consegue níveis de integração dessas políticas, sobretudo nos Estados-membros da UEM, muito superiores às registadas em modelos federalistas declarados.

Não há, todavia, um projeto federalizante para a velha Europa. Há, antes, a nosso ver, que encarar e interpretar a sua evolução de forma cautelosa, uma vez que não há um projeto federalizante expresso em curso. O que ocorre são necessidades de ordem econômica, financeira e orçamental muito relevantes que, umas vezes em resultado da evolução

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

projetada para a UEM, outras ditadas pelas circunstâncias internas e externas do projeto europeu – a Europa é dos blocos econômicos mais desregulados e, em muitos aspetos, mais abertos ao exterior –, tornam necessária a adoção de soluções que muitos classificariam de federalizantes.

V. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **As Emendas Constitucionais Tributárias e os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ALVES, Rui Henrique. From Single Policy to Political Union. **Global Economy Quarterly**, v. II, n. 4, out./dez. 2001.

_____; AFONSO, Óscar. **Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?** Working Papers da FEP – Faculdade de Economia do Porto, n. 244, jul. 2007.

BERTONHA, João Fábio. Federação, Confederação ou Império: Qual o futuro da União Européia? **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**. v. 7, n. 67, fev. 2006.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Como funciona a União Europeia: guia das instituições da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

ECB – EUROPEAN CENTRAL BANK. **Working Paper n.º 1054**. Maio 2009.

FABBRINI, Federico. The Fiscal compact, the "golden rule", and the paradox of European federalism. **Boston College International & Comparative Law Review**. v. 36, n. 1, 2013.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. Federalismo: solução para a crise na União Europeia? Uma perspectiva portuguesa. **Relações Internacionais**, n. 44, dez. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Eduardo Paz. **Por uma sociedade decente**. Barcarena: Marcador, 2016.

MADURO, M. Manual de Direito Comunitário Europeu. Coimbra: Almedina, 2002. p. 247-248 apud LOBATO, Caroline; AZEVEDO NETO, A. O. A construção do federalismo na Europa integrada e no Brasil: a evolução do pacto federativo de seu conceito teórico à versão internacional e sua potencial importação pelo sistema brasileiro. In: DAL RI JR., Arno et al (Coord.). **Teoria e história do direito internacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1.

MAIOR, Paulo Vila. Does the European Union Has Its Own System of Fiscal Federalism? In: STIVACHTIS, Yiannis (Ed.). **Current Issues in European Integration**. Atenas: Atiner, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

**O FEDERALISMO FISCAL
NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA**

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: USP, 1980.

MUSGRAVE, Richard. Who Should Tax, Where and What?. In: MCLURE, Charles (Ed.). **Tax Assignment in Federal Countries**. Camberra: Australian National University Press, 1983.

NORTH, D. C. **Custo de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Jovanovich, 1972.

_____. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**. v. 37, n. 3, set. 1999.

_____. Federalism and Government Finance. In: OATES, Wallace E. (Ed.). **The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance**. UK: Elgar, 1998.

_____. Fiscal Decentralization and Economic Development. **National Tax Journal**. v. 46, n. 2, jun. 1993.

OCDE. **Fiscal Federalism**. Paris, 2016.

_____. **Fiscal Decentralization in EU applicant states and selected EU member States**. Paris: TPA – Centre for Tax Policy and Administration, set. 2002.

SANTOS, J. Albano. **Economia Pública**. 2. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2012.

SHAH, A. Federalismo fiscal y gobernabilidad macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? **Trimestre Fiscal**. Guadalajara: INDETEC, v. 69, a. 21, jan./mar. 2000.

TANZI, Vito. **Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems** (Working Papers WPO/96/141, Fiscal Affairs Department of IMF, December 1996 e Taxation in an Integrating World). Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995 e 2000.

TAVARES, José F. F. Linhas de evolução das finanças públicas europeias. In: CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (Coord.). **Finanças Públicas da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. O federalismo – sua caracterização. In: **Estudos de Administração e Finanças Públicas**. Coimbra: Almedina, 2004.

TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Fiscal federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund - IMF, 1997.

_____. Decentralization and macroeconomic management. In: FUKUSAKU, K.; MELLO JR., L. R. de. **Fiscal decentralization in emerging economies**: Paris: Governance Issues OECD, 1999.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditure. **Journal of Political Economy**. n. 64, 1956, p. 416-424.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

FISCAL FEDERALISM IN BRAZIL AND IN THE EUROPEAN UNION