

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**TEO BRUM BREUNIG**

**IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 NAS RECEITAS  
ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DOS MUNICÍPIOS  
GAÚCHOS**

**PORTO ALEGRE**

**2023**

**TEO BRUM BREUNIG**

**IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 NAS RECEITAS  
ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DOS MUNICÍPIOS  
GAÚCHOS**

Trabalho de conclusão do curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Camila Furlan da Costa Panizzon.

Porto Alegre

2023

**TEO BRUM BREUNIG**

**IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 NAS RECEITAS  
ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DOS MUNICÍPIOS  
GAÚCHOS**

Trabalho de conclusão do curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

APROVADO EM:

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Doutor Diogo Joel Demarco (UFRGS)

---

Prof. Doutor Pedro de Almeida Costa (UFRGS)

---

Prof. Doutora Camila Furlan da Costa Panizzon (UFRGS)  
Orientadora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais que me deram todo suporte e segurança e sempre me apoiaram nas minhas escolhas.

Agradeço ao Kim e à Laura que sempre estiveram ao meu lado, me ajudaram durante toda a jornada e serviram de inspiração.

Agradeço à Prof. Camila Furlan da Costa Panizzon por toda disponibilidade e conhecimento transmitido, pelas dicas e análises realizadas e pelas boas lembranças que me deixou de Gestão Financeira e Orçamentária.

## RESUMO

O presente trabalho foi conduzido dentro do contexto do Estado do Rio Grande do Sul e seus municípios, com a finalidade de avaliar os impactos da Lei Complementar nº 194/2022 nas receitas orçamentárias tanto a nível estadual quanto municipal e no federalismo nacional. Para tanto, foi necessário verificar a forma de elaboração da Lei juntamente com a série histórica de arrecadação do estado no período de 2015 a 2023 e dos repasses do ICMS aos municípios, bem como apontar as implicações tanto no nível estrutural do federalismo, quanto na arrecadação pós-implementação da lei. O referencial teórico aborda o federalismo no contexto histórico brasileiro, destacando sua evolução desde o Brasil Império até os dias atuais, com foco em aspectos fiscais e tributários. Utilizando uma metodologia quali-quantitativa, o estudo analisa documentos legais, entrevistas com gestores públicos e dados de arrecadação e repasses de ICMS, visando compreender seu impacto nos entes federados. Os resultados evidenciaram que a Lei Complementar nº 194/2022 teve um caráter centralizador e danoso aos cofres públicos estadual e municipais, sobretudo para aqueles municípios de pequeno porte que dependem dos repasses do ICMS para a manutenção da sua estrutura. Além disso, a elaboração e implementação da lei mostrou-se violadora de diversos preceitos federativos e constitucionais. Por fim, o trabalho realizado demonstrou a fragilidade do federalismo brasileiro no âmbito fiscal, devido a centralização do governo federal.

**Palavras-chave:** Federalismo. Federalismo Fiscal. Lei Complementar nº 194/2022. ICMS.

## **ABSTRACT**

This present work was conducted within the context of the State of Rio Grande do Sul and its municipalities, aiming to assess the impacts of Complementary Law No. 194/2022 on budgetary revenues at both the state and municipal levels, as well as on national federalism. To do so, it was necessary to examine the process of drafting the law along with the historical revenue data of the state from 2015 to 2023 and the ICMS transfers to municipalities, as well as to identify the implications on the structural level of federalism and revenue post-law implementation. The theoretical framework addresses federalism in the historical Brazilian context, highlighting its evolution from the Brazilian Empire to the present day, with a focus on fiscal and tax aspects. Using a quali-quantitative methodology, the study analyzes legal documents, interviews with public officials, and data on revenue and ICMS transfers, aiming to understand their impact on the federated entities. The results showed that Complementary Law No. 194/2022 had a centralizing and detrimental effect on state and municipal public finances, especially for small municipalities that depend on ICMS transfers for their maintenance. Furthermore, the drafting and implementation of the law were found to violate several federal and constitutional principles. Finally, this study demonstrates the fragility of Brazilian federalism in the fiscal realm, due to the centralization of the federal government.

**Keywords:** Federalism. Fiscal Federalism. Supplementary Law No. 194/2022. ICMS.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Períodos do federalismo brasileiro.....	29
Figura 2: Repartição de competências tributárias.....	35
Figura 3: Distribuição de competências dos impostos.....	36
Figura 4: Repartição constitucional dos tributos da União.....	37
Figura 5: Repartição constitucional dos tributos dos estados.....	37
Figura 6: Síntese da metodologia do trabalho.....	45

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Arrecadação do ICM/ICMS em relação ao PIB	40
Gráfico 2: Valor de tributos arrecadados em relação ao ICMS arrecadado	41
Gráfico 3: Composição da arrecadação com impostos no Rio Grande do Sul	51
Gráfico 4: Impacto na arrecadação com ICMS na operação de energia elétrica de junho/2022 a abril/2023	52
Gráfico 5: Arrecadação do ICMS na operação de energia elétrica em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023	52
Gráfico 6: Impacto na arrecadação com ICMS nas operações de combustíveis de junho/2022 a abril/2023	53
Gráfico 7: Arrecadação do ICMS nas operações de combustíveis em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023	54
Gráfico 8: Impacto na arrecadação com ICMS nas operações de comunicações de junho/2022 a abril/2023	55
Gráfico 9: Arrecadação do ICMS nas operações de comunicações em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023	55
Gráfico 10: Arrecadação das operações afetadas pela LC 194/2022	56
Gráfico 11: Dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida do Estado do Rio Grande do Sul	57
Gráfico 12: Previsão, distribuição e retenção do ICMS repassado aos municípios gaúchos	59
Gráfico 13: ICMS a ser repassado aos municípios gaúchos que foi retido	60
Gráfico 14: Relação entre retenção total e arrecadação tributária e arrecadação total	61



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características do federalismo	19
Quadro 2: Violações dos princípios do federalismo ocasionado pela LC 194/2022, pela omissão da regulamentação da Lei Kandir e pelo Parágrafo Único do art. 187 do CTN	65
Quadro 3: Violações da LC 194/2022 à CF/1988	67
Quadro 4: Impacto da LC 194/2022 no federalismo brasileiro	74

## **LISTA DE SIGLAS**

ACO - Ação Cível Originária  
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADO - Ação Direta Inconstitucionalidade por Omissão  
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
CF - Constituição Federal  
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CN - Congresso Nacional  
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária  
COMSEFAZ - Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e DF  
CSLL - Contribuição sobre o Lucro Líquido  
CTN - Código Tributário Nacional  
DCL - Dívida Consolidada Líquida  
FCO - Fundo de Financiamento do Centro-Oeste  
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social  
FNE - Fundo de Financiamento do Nordeste  
FNO - Fundo de Financiamento do Norte  
FPE - Fundo de Participação Estadual  
FPM - Fundo de Participação Municipal  
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal  
IE - Imposto de Exportação  
IEG - Imposto Extraordinário de Guerra  
II - Imposto de Importação  
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPM - Índice de Participação Municipal  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IR - Imposto de Renda

IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica  
ISS - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza  
ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural  
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação  
IPTU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana  
IVC - Imposto sobre Venda e Consignações  
LC - Lei Complementar  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
ME - Ministério da Economia  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS/PASEP - Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PPI - Preço de Paridade de Importação  
RCL - Receita Corrente Líquida  
RRF - Regime de Recuperação Fiscal  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STN - Sistema Tributário Nacional  
VAF - Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1 OBJETIVO GERAL	15
1.2 OBJETIVO ESPECÍFICO	16
1.3 JUSTIFICATIVA	16
<b>2 FEDERALISMO E ASPECTOS CONCEITUAIS</b>	<b>18</b>
2.1 FEDERALISMO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL	22
2.2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	29
<b>3 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O FEDERALISMO</b>	<b>34</b>
3.1 O ICMS	39
<b>4 METODOLOGIA</b>	<b>43</b>
<b>5 LEI COMPLEMENTAR 194/2022 E SEUS IMPACTOS</b>	<b>46</b>
5.1 ANÁLISE DE ENTREVISTAS E PUBLICAÇÕES	70
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Federação é uma forma de organização que favorece a descentralização para o fortalecimento do poder local e potencializa a eficiência administrativa com o fim de estimular a participação democrática da população no processo decisório (GADELHA, 2017). Algumas das características do federalismo tem como base a segregação de competências, a participação dos entes subnacionais na forma da vontade nacional e a repartição das receitas tributárias, que assegura meios para o ente subnacional fazer uso da sua autonomia política, administrativa e financeira constitucionalmente previstas. A primeira garante a capacidade de legislar sobre assuntos determinados pela Constituição Federal, além de conceder espaço para participação nas decisões do poder central. A segunda possibilita a auto organização do ente, o estabelecimento da sua estrutura e os meios que utilizará para desempenhar suas finalidades estatais. Por fim, a terceira compreende a capacidade de arrecadação e gestão do próprio orçamento, independente de intervenções de outras esferas governamentais (GADELHA, 2017).

Nesta perspectiva, observa-se que a ideia do federalismo é estruturar uma forma de organização do Estado que dê autonomias aos entes subnacionais, pois a concentração excessiva de autoridade no governo central cria o risco da tirania da maioria, já que não encontra freios institucionais para contraposição de ideias e políticas (ARRETCHE, 2012). Ainda que o Brasil seja um país federalista, a construção do seu modelo federativo, durante o século XX, caminhou para a concentração de poderes na figura do governo federal. A Carta Magna brasileira descentralizou a execução das políticas, todavia concentrou, na União, a iniciativa legislativa para tratar sobre praticamente quaisquer assuntos. Desse modo, os interesses locais dos entes subnacionais ficam a cargo de legislação federal que não se subordina a nenhum procedimento de aprovação diferenciado, como no caso das supermaiorias ou possibilidade de vetos dos estados (ARRETCHE, 2012).

A Lei Complementar Federal nº 194/2022 (LC 194/2022) é um exemplo recente da concentração legislativa na União para legislar sobre assuntos de interesse dos entes estaduais, já que reduziu as alíquotas do principal imposto dos estados, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de

comunicação (ICMS), conforme a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7191 ressalta (ADI 7191):

Disso exsurge a estratégia de minar o principal tributo da competência dos Estados (do ponto de vista fiscal/arrecadatário), o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Trata-se de um intervencionismo sem precedentes da União Federal nos demais entes subnacionais, por meio de desonerações tributárias heterônomas, em ofensa às regras de repartição de competências postas na Constituição Federal de 1988, violação da autonomia financeira dos entes subnacionais e ônus excessivo e desproporcional aos cofres estaduais e municipais (BRASIL, 2022).

Ainda mais, tal redução das alíquotas incidiu sobre os quatro principais fatos geradores do ICMS: combustíveis, energia elétrica, comunicações e transportes coletivos. A forma como se deu o processo decisório sobre a redução com grande parte dos governadores sendo contrário à ideia, além das diversas ações de judicialização do caso, expressam a forma concentrada do federalismo brasileiro que não possibilita aos entes subnacionais qualquer reação, senão apenas a busca pelo judiciário para tentar fazer valer suas autonomias.

Além disso, a motivação política principal para redução na alíquota do ICMS foi o alto preço que os combustíveis atingiram, o que resultou na pressão realizada pelo governo federal para que os governadores reduzissem a alíquota do imposto, colocando-a como principal responsável pelos aumentos nos combustíveis. Todavia, os sucessivos aumentos que colimaram no alto preço provieram da política de preço de paridade de importação - PPI:

Ainda que seja um componente não desprezível no preço desses bens e serviços, o ICMS não é o verdadeiro “vilão”. O aumento dos preços não decorreu de aumento de alíquotas ou de ajustes de base de cálculo desse tributo, mas da elevação de preços oriunda de uma política econômica equivocada. Uma medida como a ora questionada é ineficaz, pois os componentes mais significativos do preço deles continuam a subir de forma constante e sucessiva, e sem sinal de um ponto de equilíbrio (BRASIL, 2022).

Por mais que o ICMS seja um imposto de competência tributária dos estados, ele também tem reflexo nas receitas orçamentárias dos municípios, pois a Constituição Federal estabeleceu no art. 158, IV que haverá uma cota-parte no valor de 25% da arrecadação do imposto aos municípios que compõem o respectivo estado. Desse modo, observa-se que o federalismo fiscal está agindo

contrariamente a um dos seus objetivos: redução das desigualdades regionais. Ela é atingida por meio da equalização fiscal, a qual cumpre seu objetivo mediante transferências verticais (de uma esfera do governo a outra) ou transferências horizontais (unidades de governos semelhantes) e para essa política utiliza-se a partilha da arrecadação de impostos (GALLO; SOMAIN; DROULERS, 2017).

Desse modo, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: **como a aprovação da Lei Complementar Federal nº 194/2022 comprometeu a geração de receitas orçamentárias no Estado do Rio Grande do Sul e nos municípios gaúchos?**

Para tratar deste tema, parte-se da hipótese que a formação e a implementação da supracitada lei, foi realizada de modo verticalizado e sem coordenação com os entes subnacionais, o que contribui para o aumento do distanciamento entre o ator principal, que toma as decisões, e o local em que o impacto é analisado.

Na segunda questão tem-se como hipótese a ocorrência de um impacto negativo nas arrecadações do RS que não serão compensadas em sua integralidade pelas ações previstas pela União, na LC 194/2022, ocasionando, portanto, um déficit arrecadatório nas respectivas rubricas orçamentárias do ICMS analisadas em comparação com o que foi arrecadado nos anos anteriores. Por fim, a terceira hipótese vai em direção ao enfraquecimento arrecadatório dos municípios gaúchos com as transferências tributárias recebidas a título de ICMS.

Para buscar responder o problema de pesquisa o trabalho tem como objetivos:

## **1.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar de que forma a aprovação da Lei Complementar Federal nº 194/2022 comprometeu a geração de receitas orçamentárias no Estado do Rio Grande do Sul e nos municípios gaúchos.

## 1.2 OBJETIVO ESPECÍFICO

- a) analisar como ocorreu a formação e introdução da lei federal no ordenamento jurídico brasileiro e quais impactos teve no federalismo nacional.
- b) analisar, entre os anos de 2015 e 2023, a redução de arrecadação com combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação no Rio Grande do Sul provocado pela introdução da respectiva lei federal; e
- c) analisar, entre os anos de 2015 e 2023, a redução de arrecadação com as transferências tributárias do ICMS provocada nos municípios gaúchos pela introdução da respectiva lei federal.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Ao realizar a pesquisa para a composição do referencial do trabalho em plataformas como: Periódicos Capes, SCIELO e Google Acadêmico, foram encontradas muitas publicações sobre o federalismo brasileiro, mas nenhuma que retratasse o impacto que a LC 194/2022 teve tanto no orçamento, quanto na estrutura federativa do país, já que é um tema deveras recente. Foram procurados por palavras chaves como: federalismo, federalismo fiscal, federalismo brasileiro, Lei Complementar 194/2022 e reduções do ICMS, as publicações encontradas estruturaram o referencial teórico e a metodologia utilizada no trabalho.

Com isso, o trabalho visou contribuir no preenchimento da lacuna na literatura sobre o assunto e na agregação de outras visões sobre o vasto acervo do federalismo brasileiro. Assim, o assunto LC 194/2022 aplicado ao Rio Grande do Sul poderá servir de apoio para a elaboração de outros trabalhos envolvendo outros entes subnacionais, sejam estados, sejam municípios, contribuindo para que se crie uma visão geral do impacto dessa lei no Brasil.

Ademais, a ideia surge a partir do constante questionamento de quem o escreve para conseguir compreender quais soluções há para a resolução da problemática com os combustíveis. Com isso, buscou-se analisar a solução utilizada pelo administrador público e chefe do Poder Executivo federal, o Presidente da República, como forma de superação dos problemas políticos e sociais que os constantes aumentos nos combustíveis causam, seja pelo alto preço deles aos



consumidores finais, seja pela elevação da inflação como um todo, já que necessita-se de combustível para uma infinidade de atividades do dia a dia, desde levar a carga de um porto até o supermercado, até a realização do recapeamento de uma estrada.

Todavia, como já exposto, o trabalho não se limita à análise do impacto da LC 194/2022 nos combustíveis, mas sim em todos os itens que ela se propõe a interferir (combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicações). E tendo em vista o cenário nacional com diversos entes da federação recorrendo ao Regime de Recuperação Fiscal para conseguirem equalizar suas contas públicas, é de extrema necessidade conhecer o impacto que o dispositivo normativo terá na arrecadação desses entes, já que é, no mínimo, uma contradição a entrada no regime e a respectiva redução imposta pela lei, conforme expõe o Dieese:

Como, em tão pouco tempo, o país teria saído de um cenário em que se exigiu dos estados o cumprimento de metas e apertos fiscais, para aderirem a repactuações de dívidas junto à União, para um cenário de crescimento de receitas estaduais de forma sustentada, a ponto de possibilitar a redução da carga tributária, sem prejudicar a alocação de recursos em bens e serviços públicos essenciais à população? (DIEESE, 2022).

Com estas considerações, o trabalho se justifica tanto do ponto de vista teórico, por se propor a agregar na incipiente análise do impacto que a lei terá no orçamento do RS e na distribuição das transferências constitucionais do ICMS aos municípios, quanto do ponto de vista prático. Já que o estudo se justifica por elucidar aos atores primários (Presidente da República e parlamentares federais) e secundários (governadores, bancadas estaduais, sociedade civil) tais impactos que, se negativos, poderão ocasionar a revisão do dispositivo legal e alteração dele para melhor se adequar à finalidade pública. Além disso, os impactos negativos não se resumem apenas ao quantitativo arrecadado pelos estados e municípios, mas também dizem respeito à forma federativa de organização do país que se deixa sofrer tal interferência de um ente em outro com impactos profundos. Dessa forma, busca-se, neste último caso, evidenciar um flagelo no federalismo brasileiro para que se possa melhorar tal situação.

## 2 FEDERALISMO E ASPECTOS CONCEITUAIS

A forma de Estado federalista, na sua concepção moderna, surge nos Estados Unidos em 1787 com a aprovação da Constituição norte-americana, a qual constituiu a forma federativa em substituição ao modelo confederativo empregado na independência das 13 colônias em 1776, conforme preceitua Carmo, Dasso Júnior e Hitner (2014).

Para Affonso (2000, p. 131), o federalismo se ajusta “ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder”, já a federação se amolda à “materialização, o produto do processo relacionado ao federalismo”. Ou seja, isto é resultado daquele, sendo o federalismo um passo para a obtenção da federação. A literatura é ampla em definições sobre o federalismo, todavia, há certas convergências entre aspectos essenciais que o define, sendo utilizado para caracterizar o termo a seguinte passagem:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2013, p. 3)

Já para Abrucio (2010) federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que tem um impacto importante na organização dos governos e na modelagem da atuação deles com os cidadãos. Nessa organização do Estado federado, há os princípios da autonomia dos governos subnacionais e do compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos que formam os alicerces para que a descentralização aconteça e o federalismo seja aplicado.

Ele acaba sendo utilizado amplamente em países com uma população heterogênea, justamente por delegar autonomias para que essas regiões se desenvolvam conforme suas peculiaridades, ao mesmo tempo que é um instrumento importante para transpassar essas diferenças regionais e conseguir desenvolver ações políticas de governo que desenvolva em conjunto o país.

Abrucio ainda coloca que, embora não exista um modelo padrão para o sucesso de uma federação, há quatro elementos que são essenciais para o seu funcionamento: a compatibilização entre autonomia e interdependência, o fortalecimento das instituições, a garantia de autonomia financeira dos entes federativos e a construção de uma ideologia nacional. Além desses quatro elementos, Gadelha (2017) propõe um detalhamento que incorpora a concepção de Abrucio e expande, de modo não exaustivo, as características de um modelo federativo:

Quadro 1: Características do federalismo

Características	Conceitos
Existência de, ao menos, duas esferas de governo	Existência de duas pelo menos dois entes políticos com poderes independentes, mas interdependentes, para governar em diferentes níveis. Essa divisão de poderes é fundamental para o funcionamento do federalismo, pois permite a preservação da autonomia de cada esfera de governo e a distribuição equilibrada de competências e responsabilidades.
Autonomia das entidades descentralizadas, sendo três distintas autonomias concedidas aos entes: política, administrativa e financeira.	<p>1- Política: é a capacidade dos entes federados de estabelecer a própria legislação, respeitando a Constituição Federal. Com isso, é possível ordenar o regramento conforme os interesses da política local, sem que os outros entes interfiram. Assim, essa autonomia permite que as unidades federadas tenham maior influência nas decisões que afetam suas populações;</p> <p>2- Administrativa: é a capacidade de auto-organização do ente descentralizado, que possibilita estabelecer a forma como se irá estruturar seus órgãos e os meios que utilizará para atingir seus objetivos. Isso inclui a forma com que a gestão de áreas como saúde, educação, segurança pública e meio ambiente, será realizada, bem como a administração de seus recursos financeiros;</p> <p>3- Financeira: é a capacidade de o ente arrecadar e controlar suas receitas e despesas de forma independente, sem qualquer ingerência do governo central sobre os entes descentralizados. Isso inclui a capacidade de arrecadar receitas financeiras por meio da cobrança de impostos e taxas, além de acessar fontes de financiamento externas. Desse modo, a autonomia financeira permite que as unidades federadas tenham maior independência financeira e possam investir em políticas públicas que atendam às suas necessidades específicas.</p>

Organização do Estado expressa em uma Constituição	Silva (2020) diz que a Constituição é o documento que estrutura a forma do Estado, regulamenta a forma de governo, define a aquisição e o uso do poder, cria os órgãos do Estado, delimita sua ação e protege os direitos humanos fundamentais e suas garantias, sendo composta por normas jurídicas escritas e tradicionais que organizam os elementos essenciais do Estado. Desse modo, a Constituição é essencial para a regulamentação do federalismo, já que ela desempenha um papel fundamental na organização do Estado tornando possível o funcionamento do sistema federal, pois define as normas e princípios que norteiam a divisão de competências dos entes federados
Repartição de competência entre as unidades descentralizadas	Cada unidade tem suas próprias competências e responsabilidades que são estabelecidas na Constituição, sendo consideradas como direitos e deveres de cada uma delas. Assim, a divisão das competências permite que cada unidade desenvolva suas políticas e programas que sejam adequados às suas necessidades locais, e ao mesmo tempo garante a coesão e a estabilidade do sistema como um todo.
Participação dos entes descentralizados na forma da vontade nacional	Permite que a sociedade seja ouvida de forma direta com a participação dos representantes locais na tomada de decisões que afetam a vida da população. Além disso, essa característica constitui a representação dos entes descentralizados no envolvimento do processo de tomada de decisão e possibilita que tenham mais poder de influência sobre as políticas que afetam suas vidas.
Indissolubilidade	Refere-se à união, constitucionalmente garantida, dos entes federativos, que em conjunto estruturam um país único e indivisível, não sendo possível que uma das entidades federativas se separe do sistema federal e prejudique toda a estabilidade e coesão nacional.
Possibilidade de intervenção	Possibilita que em certas situações, o governo federal intervenha nas políticas e decisões dos governos estaduais e locais. A intervenção federal é comumente justificada em situações de emergência nacional ou para garantir a proteção dos direitos constitucionais, e assim, assegurar a estabilidade federativa.
Repartição das receitas tributárias	Organiza como as receitas arrecadadas pelo governo serão distribuídas entre as unidades descentralizadas e também garante que os entes federados tenham condições financeiras adequadas para que desempenhem suas funções e competências. Além disso, busca equilibrar as diferenças financeiras entre as unidades federadas, de forma a evitar que algumas tenham uma situação financeira mais desfavorável que outras, e organizar um sistema de repasse de receitas financeiras aos entes descentralizados mais frágeis.

Tribunal Constitucional	Existência de um órgão judiciário especializado que é responsável por julgar questões constitucionais e garantir a interpretação e aplicação uniforme da Constituição. Também busca proteger e preservar as regras estabelecidas pela Constituição e fazer com que os entes federativos sigam as normas estabelecidas. Também atua como uma espécie de mediador entre os entes federativos, julgando questões relacionadas à distribuição de competências, divisão de receitas tributárias e outros assuntos relevantes para a manutenção do equilíbrio entre as unidades federativas.
Território próprio	É o local em que as competências política e administrativa serão desempenhadas pelas entidades federadas, tendo cada uma delas seu próprio território com suas fronteiras definidas e reconhecidas. Esse aspecto é fundamental para a estruturação de um sistema federal, pois as unidades federadas precisam de um território para exercer seu poder e desenvolver suas políticas e seus programas. Com a delimitação de um território próprio, permite-se que as unidades federadas tenham autonomia para desenvolver suas próprias políticas, garantindo assim a diversidade regional e a proteção da identidade local.
Conjunto de cidadãos próprios	Cada unidade da federação tem seus próprios cidadãos com direitos e deveres específicos ao território em que se encontram, que os identificam como pertencentes a essa unidade. Todavia, os cidadãos de cada uma das unidades também têm direitos e deveres em relação ao governo federal e às instituições da federação como um todo, já que, no âmbito brasileiro, uma pessoa estará inserida em três entes: União, estados e municípios.
Estados-Membros perdem condições de Estados. Somente o Estado Federal tem soberania	A soberania para Oliveira (2000) é "a situação do Estado que não está submetido a outro e que, por isso, pode elaborar sua Constituição, ou seja, pode criar seu direito positivo no mais alto grau". A origem dessa perda de soberania dos entes subnacionais vem da ideia de que os Estados soberanos confederados perderam essa qualidade ao se estabelecerem em uma federação, mas mantiveram suas autonomias para exercer suas tarefas necessárias ao atingimento do bem comum (REGIS, 2009). Assim, as entidades descentralizadas limitam sua soberania em troca de estabilidade e autonomia para conduzir sua política local.
Existência de uma única cidadania nacional, que é a do Estado Federal	Todos os cidadãos de um país são reconhecidos como cidadãos do Estado Federal e têm os mesmos direitos e deveres em todo o território nacional. Isso ajuda a manter o país unificado, evitando a fragmentação e a divisão entre diferentes entes descentralizados que têm suas características culturais e políticas próprias.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Gadelha (2017).

Com essas características estabelecidas, vê-se que elas são importantes para a promoção da justiça, da liberdade, da representação regional e da

cooperação entre entidades políticas. Elas são fundamentais para garantir um sistema político forte e estável que atenda às necessidades e aos interesses de todos os cidadãos.

Por fim, por conta da diversidade de conceitos e características que a literatura dá ao federalismo é importante que se defina o termo e as características para melhor compreensão deste trabalho. Desse modo, serão levados em consideração a definição de Soares (2013) e as características de Gadelha (2017) em relação ao federalismo, pois conforme a pesquisa realizada, eles trazem conceitos amplamente aceitos na temática do federalismo, o que dá maior segurança referencial para o trabalho.

## **2.1 FEDERALISMO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL**

O federalismo brasileiro tem sua base no Ato Adicional de 1834 , em que o poder central manteve a sua capacidade de regulação em troca da liberdade concedida às elites provinciais para gerirem seus territórios e manter o pacto de dominação legal. Essa condição foi mantida na revisão conservadora de 1840, que embora tenha desencadeado disputas políticas em torno de pontos específicos, não chegou a atacar as questões relacionadas ao cerne do pacto federativo. Isso representou o primeiro direcionamento ao modelo organizacional federativo, mas não implantou efetivamente essa forma de Estado, que só veio a ser formalizada pela Constituição Federal de 1891 (LOPREATO, 2022).

O pacto imperial que estabeleceu a divisão de competências entre o governo central e as províncias permitiu a separação da política local e nacional e deu autonomia financeira às províncias. O governo central ficou responsável por questões nacionais, enquanto que os governos provinciais conduziam a política local, além disso, eles tinham acesso à Câmara, local em que poderiam fazer negociações de seus interesses. As províncias também tinham liberdade orçamentária e de arrecadação, no entanto, os municípios não tinham essa mesma autonomia, pois eram vistos como subordinados aos governos provinciais.

Da mesma forma, os presidentes provinciais eram nomeados pelo governo central, desse modo, esse ente sempre estava presente na condução da administração provincial e, portanto, conseguia interferir na política local, fazendo a

administração regional agir conforme os interesses centrais. Mesmo assim, o presidente provincial necessitava negociar com a elite local na Assembleia, pois mesmo sendo um representante do Império, não tinha poderes absolutos para impor sua vontade. Com isso, o presidente agia como se fosse um agente articulador dos interesses do centro e da província, com o objetivo de assegurar que os candidatos da corte ganhassem.

Como exemplo da limitação que o presidente provincial tinha, tem-se as restrições na possibilidade de intervenção na configuração das forças internas e no cerceamento das ações dos deputados provinciais. Havia, também, a restrição, por parte do presidente, de propor leis e o eventual veto às medidas aprovadas na Assembleia podia ser revogado por decisão de 2/3 dos próprios legisladores (LOPREATO, 2022).

Assim, via-se um esboço de um sistema federativo se desenvolvendo, mas ainda necessitava de um aprofundamento das autonomias que gerassem efetiva descentralização para que surgisse um Estado federado.

Lopreato coloca a crise do final do Império brasileiro como resultado do surgimento de um movimento federalista que pressionou D. Pedro II pela abdicação e pela proclamação da República em 1889. Foi um período de instabilidade política, econômica e social que ocorreu na década de 1890. Nesse período de instabilidade, o país lidou com diferentes problemas, como uma crise financeira, a queda dos preços das exportações, diversas rebeliões regionais e uma crise institucional. Diante de todas essas pressões, as oligarquias regionais, que controlavam a política local, se fortaleceram e passaram a exigir maior autonomia política e econômica. Elas argumentavam que o governo central centralizava excessivamente o poder político e econômico, que os interesses regionais ficavam em segundo plano e que não eram levados em consideração no interesse nacional.

Com a nova Constituição de 1891, foi então estabelecido o sistema federalista no Brasil, o qual concedeu maior autonomia política e econômica aos estados. Por mais que tenha havido um fortalecimento das oligarquias regionais, houve também uma maior liberdade para que as diferentes regiões do país pudessem ter maior influência na política nacional e para desenvolverem suas economias de forma mais autônoma. Dessa forma, a esfera federal, na figura da União, ficou responsável por estabelecer interesses nacionais, manter a unidade territorial e gerir as políticas

nacionais, enquanto os estados obtiveram a figura de ente intermediário e ficaram responsáveis pelos interesses próprios.

Além disso, os estados ganharam força no jogo político nacional com o governo federal e estabeleciam articulações com os municípios, que ainda não tinham sua autonomia completa assegurada, sendo competência estadual organizar e estabelecer a autonomia deles. Assim, o governo local estava subordinado aos interesses estaduais e aquilo que ocorreu anteriormente com os estados em relação à sua subordinação aos interesses do governo central, agora acontecia com os municípios, que caso não seguissem os preceitos estaduais, perdiam força no jogo político regional (LEAL, 2012).

Todavia, por mais que a Constituição Federal de 1891 tenha instituído formalmente o federalismo no Brasil, ela não se mostrou capaz de realizar a ampla descentralização das competências e autonomias aos entes subnacionais. Ela acabou por concentrar questões financeiras, fiscais e políticas na União, mesmo ocorrendo certa descentralização delas aos entes subnacionais, o que limitou a capacidade dos estados e municípios de administrar suas próprias economias e políticas. Além disso, diversos dispositivos legais aumentaram a influência da União sobre os entes descentralizados, como o caso da competência do ente central de nomear governadores e prefeitos, o que reforçou sua posição de poder sobre essas instâncias subnacionais. Com isso, via-se uma continuidade de práticas imperiais sendo aplicadas na República federal, como se fosse uma extensão do período antecessor (LOPREATO, 2022).

Na República Velha (1889-1930) implantou-se a hegemonia governamental conhecida como “política do café com leite”, que unia as oligarquias estaduais de São Paulo e Minas Gerais e durante cerca de 40 anos fez com que ocorressem sucessivas trocas de presidentes, ora de Minas Gerais, ora de São Paulo, pois não havia grupos políticos com força suficiente para alterar o *status quo* (CABRAL, 2011). Essa dualidade durou até 1930, quando Getúlio Vargas capitaneou a Revolução que o fez assumir a cadeira do governo federal. Com o início da Era Vargas (1930-1945), ocorreu também a centralização do federalismo no governo central, sendo que a pouca alteração descentralizante que ocorreu com a entrada em vigor da Constituição de 1891, foi reduzida. Todavia, o impacto da Era Vargas no federalismo brasileiro, conforme Lopreato (2022), mesmo sendo significativo, não rompeu com os elementos centrais da federação, a ponto de ser classificado como



uma outra etapa do federalismo, além disso, manteve os mecanismos federativos da República Velha.

Um impacto grande que o Governo Vargas causou no federalismo foi a expansão da regulação, que tinha como objetivo a modernização da economia. Para isso, o governo criou diversas instituições que aumentaram o poder do Estado na regulação econômica. Com a centralização ficou mais fácil de realizar alterações nas finanças públicas, assim o governo limitou o poder dos entes descentralizados de criarem despesas acima da receita orçada, além de vincular 10% da arrecadação à educação primária, retirando a vinculação anterior de 10% à segurança pública. Também interveio indiretamente proibindo a cobrança de impostos ou taxas que afetassem a circulação de riquezas no mercado nacional e a contratação de empréstimos externos sem que o governo federal desse autorização. E interveio diretamente sob o motivo de que os estados tinham suspendido o pagamento do serviço da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos (SCHWARTZMAN, 1982).

Todavia, toda essa expansão do governo central não se refletiu na centralização tributária, que deixou o Imposto sobre Venda e Consignações (IVC) sob controle estadual, além da possibilidade deles criarem outros impostos. Desse modo, a centralização de poder na Era Vargas não teve como contrapartida a concentração da arrecadação e de gastos da União. Assim, os estados tinham maior ou menor liberdade para direcionar seus recursos seguindo seus interesses, conforme dependessem ou não de recursos federais para a composição orçamentária. Os estados mais ricos tinham elevada arrecadação e com isso grande autonomia e controle dos seus gastos, enquanto os de menor arrecadação ficavam alheios à vontade do governo central.

A relação entre estados e municípios permaneceu na constante subordinação destes àqueles que conservaram o antigo arranjo de tutelar a municipalidade. Os dirigentes dos municípios dependiam de cargos estaduais e federais, além de verbas estaduais para conseguirem investir na sua localidade e permanecerem com o controle político do local. Assim, eles ficavam reféns do governador e caso perdessem esses favorecimentos, davam chance a outros grupos ascenderem ao governo municipal (LEAL, 2012).

Com o fim da Era Vargas, os estados deixaram de ter interventores e a autocracia deu espaço à democracia. Apesar disso, conforme Lopreato (2022), o

federalismo continuou com grandes semelhanças aos ciclos anteriores, sendo que o papel dos estados e a ênfase regional serviram como elemento unificador dos distintos períodos. Desse modo, o peso representativo dos governos estaduais no federalismo mostra que esses períodos, embora sejam distintos em suas particularidades, compõem uma única fase prolongada (1891 a 1964) definida principalmente por essa representação.

Entre 1946 a 1964 ocorreu o fortalecimento dos atores democráticos e a valorização do legislativo como poder competente para introduzir e alterar a legislação, além de negociar com os representantes regionais. O poder, antes centralizado na figura de Getúlio Vargas, agora estava pulverizado em diversas forças políticas, sendo uma delas os governadores, que preencheram o espaço deixado pelo ex-mandatário. A Constituição de 1946 manteve o sistema federativo e suas relações e não impactou no que estava sendo utilizado no período anterior em relação à tributação, deixando os estados livres para administrar o IVC.

Além disso, o governo federal continuou com o papel de negociar com os distintos entes descentralizados para manter a sustentabilidade do país, que tinha diferentes necessidades e desequilíbrios de arrecadação. Por isso, a manutenção das negociações entre o governo federal e os governos estaduais eram mais do que necessárias. Entretanto, a maior liberdade conquistada não suprimiu o controle regulatório que a Era Vargas implantou, mas agora a regulação era aplicada de modo mais sustentável, sem interferir na autonomia e na capacidade dos estados gastarem seus recursos, definirem suas políticas e controlarem a formatação do poder local. A lógica municipal continuou de subalternidade aos estados, por mais que agora os municípios tivessem independência de escolha dos seus dirigentes, eles ainda dependiam de acesso aos recursos e financiamentos que eram obtidos com o estado.

Com o golpe militar em 1964, há uma nova centralização de poder nas mãos do governo federal. Agora, diferentemente do que aconteceu na Era Vargas, houve também a centralização dos recursos tributários pelo governo central, por meio da manipulação das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que na época era a principal fonte de arrecadação estadual. Além disso, foi instituída transferências vinculadas para conseguir controlar o destino dos recursos dos entes

descentralizados. A concentração fiscal foi o núcleo da centralização do federalismo nesse período, pois retirava recursos dos entes subnacionais e, portanto, reduzia a capacidade de gasto autônomo. Isso causou um aumento da arrecadação da União de 40,6% para 51,6% e uma diminuição dos estados de 46,3% para 35,2% entre os anos de 1966 e 1974 (LOPREATO, 2022).

Lopreato ainda coloca que com esse aumento arrecadatário o governo federal estipulou um montante a ser distribuído aos entes descentralizados que seguissem as definições por ele estipulado, assim, conseguia controlar a política que era desenvolvida nos entes subnacionais. O surgimento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi o meio que a União encontrou para realizar as transferências. O FPE foi responsável por atenuar a redução que o governo federal havia causado no ICM e o FPM favoreceu os municípios com menor arrecadação por meio do repasse de um valor mínimo de renda. Ou seja, trocou-se uma fonte direta de receitas que entrava nos cofres dos entes subnacionais, por uma fonte indireta que repassava um determinado valor desde que fossem seguidos determinados preceitos estabelecidos por quem distribuiu.

A União ainda disponibilizava empréstimos aos bancos estaduais, que quando conjugados à captação de recursos por meio de títulos da dívida pública, davam aos estados uma quantia maior do que obteriam com as receitas tributárias. Todavia, o governo central ainda controlava como e quando os recursos estaduais seriam gastos, já que liberava empréstimos de acordo com as prioridades do plano nacional de desenvolvimento e definia regras de endividamento consistentes com esses propósitos (LOPREATO, 2002).

Em relação aos municípios, eles continuavam dependentes do seu relacionamento com o governador, que era o responsável por dar o aval do empréstimo negociado com o ente local. Desse modo, a proximidade do prefeito era essencial para a concessão ou não do valor pelo banco estadual e, assim, os municípios continuaram na lógica da subordinação para conseguir se desenvolver e sobreviver politicamente.

Abrucio (1998) expõe que com a redemocratização e o fim do regime militar, os governadores passaram a ser eleitos por voto direto e ganharam maior espaço com o poder de barganha, tornando-se protagonistas do “federalismo estadual”. Adveio esse poder a partir da fragilidade em que o governo federal se encontrava

nesse período de transição, o qual foi caracterizado por uma reformulação do pacto federativo. Com isso, os governadores que tinham a seu dispor estatais estaduais e os bancos estaduais, se utilizaram deles para continuar com as operações necessárias para as áreas vitais do estado, mesmo com as contas públicas em extrema fragilidade. No meio disso, o governo federal buscava controlar a hiperinflação que dificultava a governabilidade e projetos de longo prazo.

Com a crise fiscal, a relação entre as três esferas de governo acirrou os conflitos federativos, o que dificultou o encontro de soluções consensuais. A obrigação de pagar os juros da dívida externa era o limitador das possibilidades de respostas duradouras, o que ocasionava a comum alternância de situações em que os entes lutavam para manter seus espaços de atuação, mesmo que em condições financeiras precárias.

A Constituição de 1988 foi responsável por equalizar e redistribuir as funções e os rendimentos dos entes políticos. Segundo Abrucio (1994), os estados acabaram tendo um ganho de 12,9% de aumento nas receitas nacionais, o que demonstra a consolidação do poder que os governadores ganharam com a nova constituição. Todavia, a definição da nova arquitetura institucional e da delimitação dos direitos e encargos de cada esfera de governo não foi estabelecida, o que causou impasses e resultou no enfrentamento entre os entes (ARRETCHE, 2012).

A União, que perdeu participação nas receitas tributárias, questionou a distribuição delas e iniciou um movimento que tinha como finalidade o redesenho das relações intergovernamentais. Tal redesenho do arranjo federativo tornou-se efetivo no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que deu outra configuração à estrutura federativa e se afastou do que fora praticado em outras épocas do federalismo brasileiro.

A configuração federativa se sustentou em três pilares básicos: a descentralização das políticas públicas; o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle das estruturas dos programas de gastos e do modelo de execução das políticas públicas pelos entes subnacionais; e a perda de espaços dos estados e municípios na correlação de forças (LOPREATO, 2022).

Dessa forma, o novo modelo do arranjo federativo estabelecido por FHC não seguiu a mesma lógica que fora estabelecida na recente Constituição. A proposta constitucional pregava a descentralização com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e autonomia na gestão dos gastos. O ambiente

para essa mudança de concepção de federalismo proveio das elites brasileiras, que mesmo favoráveis à descentralização, acabaram se apoiando em princípios centralizadores, além do êxito do plano real, que deu ao FHC maiores poderes de aprovação das suas pautas, e da baixa coesão das bancadas estaduais, tendo o governador pouca influência sobre elas (ARRETCHE, 2012). Assim, redesenhou-se a estrutura federativa recém criada pela Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2005).

Tal redesenho alterou a distribuição da receita tributária e acabou afetando o ideário constitucional de descentralização tributária. O governo central passou a criar contribuições sociais para financiar gastos sociais, sendo que elas não eram partilhadas entre os demais entes. Além disso, diminuiu diversas alíquotas de impostos que eram repartidos com os estados e municípios, dessa forma, fragilizou a arrecadação estadual e municipal e começou a recentralizar as receitas tributárias.

Conforme Brandão (2019), em 2007, no governo Lula, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional que tinha como meta o combate das disparidades sociais e regionais no Brasil. Ela buscava implantar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos para promover um desenvolvimento equilibrado em todo o país, considerando as desigualdades e os potenciais de cada região.

Em 2010 começou a ser discutida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional II que buscava introduzir um Sistema Nacional de Políticas Regionais com quatro níveis de governança: federal (Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional e Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais), estadual (Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território) e supramunicipal (associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias, etc.). A política tinha quatro objetivos específicos - convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas - como critérios para elegibilidade e priorização de ações, visando reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento regional.

Foi tentado estabelecer pactos de metas setoriais para impulsionar o desenvolvimento regional, mas muitos aspectos da política não avançaram, incluindo a criação de um fundo nacional de desenvolvimento regional e a operação das instâncias de governança planejadas. Além disso, a política carecia de uma articulação adequada entre políticas regionais, setoriais e o sistema de partilha de recursos no contexto do federalismo brasileiro, o que dificulta a implementação dela.

Dessa forma, é possível observar que os governos Lula e Dilma tentaram, de certo modo, criar uma relação federativa para resolver os problemas com as disparidades regionais, o que denota um esforço de convergência ao federalismo cooperativo. Todavia, as ações tomadas pelos governos não abarcavam uma descentralização dos recursos tributários aos entes subnacionais de modo livre, ou seja, não buscou repassar recursos livres, mas sim criar uma estrutura de integração entre as regiões em que seria possível criar políticas para otimizar os recursos dos entes descentralizados.

Já o governo Bolsonaro (2019-2022) apresentou distinção do governo Lula e Dilma no que diz respeito à menor participação da União na redução de desigualdades territoriais e no apoio a governos subnacionais, além da postura centralizadora e hierárquica nas questões de impacto nacional. Dessa forma, neste período foi proposta uma diminuição drástica da participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades territoriais, com a ideia de que estados e municípios são mais eficientes nas decisões de alocação de recursos (ABRUCIO, 2020).

Abrucio (2020) também coloca que o federalismo cooperativo, central na Constituição de 1988, foi atingido pela visão bolsonarista com o slogan "Mais Brasil, Menos Brasília". Aparentemente vinculado à transferência de poder a quem o deve ter de direito, esse bordão alicerça uma visão de Estado que combina ultraliberalismo econômico. A concepção de federalismo bolsonarista também contempla o confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados, mobilizando a lógica de guerra para atizar seu eleitorado e marcar posição antissistema.

Dessa forma, é possível observar a distinção do federalismo realizado pelos governos Lula, Dilma e Bolsonaro, sendo os dois primeiros muito mais abertos à cooperação interfederativa, resolução de problemas em conjunto e criação de políticas públicas para superar as desigualdades. Enquanto no governo Bolsonaro o oposto prevaleceu, uma estrutura de desmonte das relações federativa e das políticas públicas de desenvolvimento regional. Todavia, assemelharam-se no que diz respeito aos recursos fiscais centralizados no governo federal, sendo o governo Bolsonaro mais intenso na política de centralização dos recursos na União, enquanto o governo Lula e Dilma ainda descentralizavam parte dos valores, só que na forma

de política pública, ou seja, de modo vinculado sem que os entes subnacionais pudessem dispor livremente.

Desde então, a lógica do governo FHC é implementada mandato após mandato com diferentes ações do governo federal no que diz respeito à estruturação do federalismo nacional, todavia com ações centralizadoras dos recursos fiscais na figura da União.

Figura 1: Períodos do federalismo brasileiro



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Lopreato (2022).

## 2.2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

O federalismo fiscal é o conjunto de diretrizes constitucionais, legais e administrativas que orientam o financiamento dos entes políticos, seus órgãos, serviços e políticas públicas necessárias para a satisfação dos cidadãos (DOMINGUES, 2007). Conti (2001) defende que o federalismo fiscal é a forma com que os entes federados se relacionam do ponto de vista financeiro, levando-se em consideração o modo como está organizado o Estado, qual é o tipo de federação utilizado, qual é o grau de autonomia dos entes, as suas obrigações e o jeito pela qual serão financiadas. Rezende (1995) define o federalismo fiscal como sendo um modelo de organização política e administrativa que busca equilibrar a distribuição de recursos financeiros entre diferentes níveis de governo, como União, estados e municípios

As três definições se amoldam à compreensão de Gadelha (2017), que estabelece o federalismo fiscal como sendo a parte do acordo federativo que confere a cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, além de definir a repartição de receitas tributárias e as responsabilidades de alocação de recursos e prestação de serviços públicos. Esse sistema promove a descentralização econômica e pode ser utilizado como instrumento de organização

política para combater desigualdades regionais. Com isso, vê-se que o federalismo fiscal é de relevante importância para o desempenho regular das funções públicas dos entes políticos, já que é por meio das receitas que o ente poderá realizar suas funções para atingir o bem-estar social.

No Brasil as competências tributárias estão previstas constitucionalmente para cada uma das esferas de governo e são responsáveis por definir regras para a arrecadação e distribuição de recursos. A União é o ente que tem a maior arrecadação de tributos, enquanto que os estados têm como principal tributo o ICMS e os municípios, o ISS (BRASIL, 2022).

Além da arrecadação dos entes descentralizados por meio dos tributos próprios, ainda há a arrecadação decorrente do FPE e do FPM. Ambos fundos são repasses tributários do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pela União, sendo importantes fontes de recursos para os municípios e estados que possuem baixa arrecadação própria, o que acaba tornando-os, muitas vezes, dependentes desses valores para financiarem seus serviços públicos e manterem a máquina administrativa.

O federalismo fiscal tem estrita ligação com o federalismo político pois um não atinge seu propósito sem o outro, dessa forma a sintonia política é fundamental para que ocorra de modo exitoso o federalismo fiscal. Para tanto, a Constituição de 1988 remodelou toda a estrutura antiga e possibilitou aos municípios um poder nunca antes visto na história federativa brasileira. Eles ganharam a autonomia para elaborar, executar e controlar o seu próprio orçamento, sem precisar submeter-se a alguma instância superior, como em outros países (AFONSO, 2016).

Além disso, ocorreu a descentralização das receitas tributárias por meio do aumento da parcela dos recursos tributários destinados ao FPM e do fortalecimento da capacidade de tributação própria. Com isso, aumentou-se a arrecadação direta e a receita disponível que o ente tinha para gastar, que é a soma dos tributos, contribuições e taxas de competência do respectivo nível de governo com o saldo líquido das transferências intergovernamentais.

Esse fenômeno ficou caracterizado como municipalização das receitas, que pode ser expresso por meio do aumento expressivo das receitas nos municípios, sendo que em 1960 tais entes tinham a fatia de 6,6% do total das receitas disponíveis, enquanto que a União tinha 59,4% e os estados tinham 34%. Em 1988 os municípios aumentaram para 10,8% a sua participação, enquanto que a União



aumentou para 62,3% e os estados reduziram para 26,9% (AFONSO *et. al*, 2002). Já em 2014 os municípios atingiram a fatia de 19,3%, a União teve uma variação para 55,7% e os estados regrediram para 25% (AFONSO, 2016).

Todavia, a descentralização de recursos não se traduziu em descentralização efetiva do poder político-administrativo ou em uma racionalização das tarefas comuns. Dessa forma, a União se utilizou dos repasses federais, que compõem substancialmente os orçamentos dos municípios e dos estados, para evitar a perda de poder político e continuar influenciando na dinâmica das prioridades dos entes subnacionais (LOPREATO, 2022).

Ela conseguiu manipular a entrega de repasses federais e executar tarefas que deveriam ser feitas de maneira descentralizada. Tal manipulação ocorreu de diferentes formas, ora por alegações burocráticas, ora pela demora na realização dos repasses, ou mesmo pelo contingenciamento de verbas federais (DOMINGUES, 2007). Assim, acabou submetendo os entes descentralizados ao poder central, prejudicando a autonomia prevista no federalismo.

No que concerne aos estados, desde a promulgação da Carta Magna, eles vêm perdendo espaço na arrecadação por conta da crescente utilização das contribuições pelo governo federal. A estrutura constitucional diminuiu a participação nas receitas do governo central, em contrapartida abriu espaço para que somente ele criasse novos impostos e contribuições. Assim, se utilizou da criação dessas últimas para recuperar parte das receitas perdidas, todavia afetou a arrecadação dos estados e municípios, já que houve a redução de alíquotas de impostos que são partilhados entre esses entes. Além disso, a Constituição excepcionou as contribuições sociais do princípio da noventena, desse modo, se tornou mais fácil aumentar tais tributos do que os impostos.

Com isso o governo federal passou a reduzir o IR e o IPI, que têm as receitas compartilhadas com estados e municípios, e começou a criar uma série de contribuições sociais, as quais têm a receita totalmente centralizada na União, com exceção da CIDE-Combustíveis. O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) teve a redução da alíquota de 35% para 25% e em contrapartida foi criada uma contribuição social de 9% sobre o lucro, que basicamente tem a mesma incidência do IRPJ, só que sem compartilhar a receita com os entes descentralizados. O IPI também foi reduzido, sendo que o governo federal criou o FINSOCIAL, atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que hoje nada

mais é do que um ICMS federal, mas que tem a receita pertencente integralmente à União .

Conforme Giambiagi e Além (2015), a mudança criada pela introdução de diversas contribuições é refletida no aumento arrecadatório com elas em relação à porcentagem do produto interno bruto (PIB). A COFINS saiu de 2,16% em 1995 para 4,08% em 2005, enquanto que o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) saiu de 0,83% para 1,03% e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) pulou de 0,83% para 1,22% no mesmo período de tempo. Na contramão, o IPI representava em 1995 1,93% do PIB e em 2005 diminuiu para 1,23%, já o IR aumentou sua participação em 1,69% e o ICMS se manteve como o maior imposto do país. Todavia, o potencial de arrecadação de ambos foi diminuindo por conta de intervenções da União na legislação tributária.

Com isso, Afonso *et al.* (2002) expõe que o maior desafio do federalismo fiscal brasileiro a médio e longo prazo é conseguir quebrar o ciclo pendular de centralização e descentralização dos recursos fiscais. Já Serra e Afonso (1999) também colocam como entraves a serem resolvidos a falta de um processo planejado e organizado de descentralização fiscal que concilie redistribuição de receita e divisão de encargos. Além disso, a enorme diferença de carga tributária entre os estados mais e menos desenvolvidos da federação é outro problema. Na falta de um sistema equilibrado e organizado ocorre o aumento da complexidade das relações federativas, além de comprometer sua eficiência econômica e a qualidade dos serviços públicos.

E, por fim, a guerra fiscal é mais um elemento que deve ser solucionado, já que ela tem implicações que vão além da dimensão fiscal e abrangem os rumos das políticas industriais e de comércio exterior. Com a abertura econômica e financeira da economia brasileira nos anos 90, houve uma menor solidariedade entre os entes descentralizados e se intensificaram as diferenças de interesses e visões das regiões. Assim, a guerra fiscal é resultado dessas diferenças, o que ocasiona uma competição desleal entre os estados, que buscam atrair empresas e investimentos oferecendo benefícios fiscais, como isenções de impostos e reduções de alíquotas. Essa disputa resulta em uma perda de receita para os governos estaduais e federal, além de gerar incerteza jurídica e regulatória para as empresas que precisam lidar com diferentes regimes tributários em cada estado (REZENDE, 2009).

### 3 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O FEDERALISMO

O Sistema Tributário Nacional (STN) é composto pelo conjunto de regras que regulamentam a instituição, cobrança, arrecadação e partilha de tributos, incluindo disposições constitucionais, leis, decretos, portarias e instruções normativas que possam estar relacionadas às exigências fiscais no ordenamento jurídico (CORREIA NETO, 2019).

Conforme Torres (2013), o STN tem como característica inerente a complexidade muito devido ao aumento progressivo do intrincamento interno do direito, que requer mais regulação e produção normativa em função das inúmeras fontes internas de aplicação dele. Isso contribui para a severa ampliação da profundidade interna do sistema, além disso, a evolução contínua da sociedade e a crescente complexidade dela favorecem a formação de sistemas mais complexos, incluindo o sistema tributário.

A organização do sistema retrata a composição dos diversos tributos, que são distribuídos entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ele é regido pela Constituição Federal de 1988, que estabelece as normas gerais, como os princípios constitucionais tributários, as competências tributárias dos entes federativos e as limitações ao poder de tributar e pela Lei nº 5.172/1966, Código Tributário Nacional (CTN). O CTN é uma lei que também estabelece normas gerais de direito tributário aplicáveis a todos os entes federativos. Define os conceitos e as terminologias utilizadas na área tributária e trata dos procedimentos para a instituição, a arrecadação e a fiscalização dos tributos, além de trazer regras sobre a cobrança e o crédito tributário.

O conceito de tributo é estabelecido pelo CTN no seu artigo 3º, que o estabelece como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966). Paulsen (2012) retira da definição de tributo cinco características: obrigação em dinheiro, caráter compulsório, não constitui sanção de ato ilícito, instituído por lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Os tributos no Brasil podem ser classificados em cinco tipos, conforme estipulação constitucional e entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF):

impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios (REIS, 2016).

Os impostos são tributos que incidem sobre renda, propriedade, produção e consumo de bens e serviços. Já as taxas são cobradas pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, enquanto as contribuições de melhoria são cobradas em decorrência de valorização imobiliária decorrente de obras públicas. As contribuições especiais são tributos criados pela União, com a finalidade de arrecadar recursos para determinados fins específicos, como seguridade social, intervenção no domínio econômico, iluminação pública, entre outros e possuem uma destinação vinculada, ou seja, devem ser utilizadas exclusivamente para as finalidades específicas para as quais foram instituídas. Já os empréstimos compulsórios são criados pela União em situações excepcionais, com o objetivo de fazer frente a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional (PAULSEN, 2012).

Os tributos são distribuídos entre os entes da federação, sendo que alguns são de competência comum e outros de competência privativa de um ente. Segue abaixo a competência que cada ente tem para instituição dos seus tributos.

Figura 2: Repartição de competências tributárias

Tributo	Ente	Previsão
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	União, Estados, DF e Municípios	Art. 145 da CF/1988
Contribuição para o regime próprio de previdência	União, Estados, DF e Municípios	Art. 149, §1º da CF/1988
Impostos federais	União	Art. 153 da CF/1988
Empréstimos Compulsórios	União	Art. 148 da CF/1988
Contribuições especiais	União	Art. 149 da CF/1988
Impostos Residuais	União	Art. 154 da CF/1988
Contribuições Residuais	União	Art. 195, §4º da CF/1988
Impostos estaduais	Estados e DF	Art. 155 da CF/1988
Impostos municipais	Municípios e DF	Art. 156 da CF/1988

Contribuição para iluminação pública	Municípios e DF	Art. 149-A da CF/1988
--------------------------------------	-----------------	-----------------------

FONTE: Elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal de 1988.

A figura acima expõe o caráter comum dos impostos, assim, eles são cobrados por todos os entes da federação. A competência estabelecida constitucionalmente para a instituição dos impostos está expressa na próxima figura:

Figura 3: Distribuição de competências dos impostos

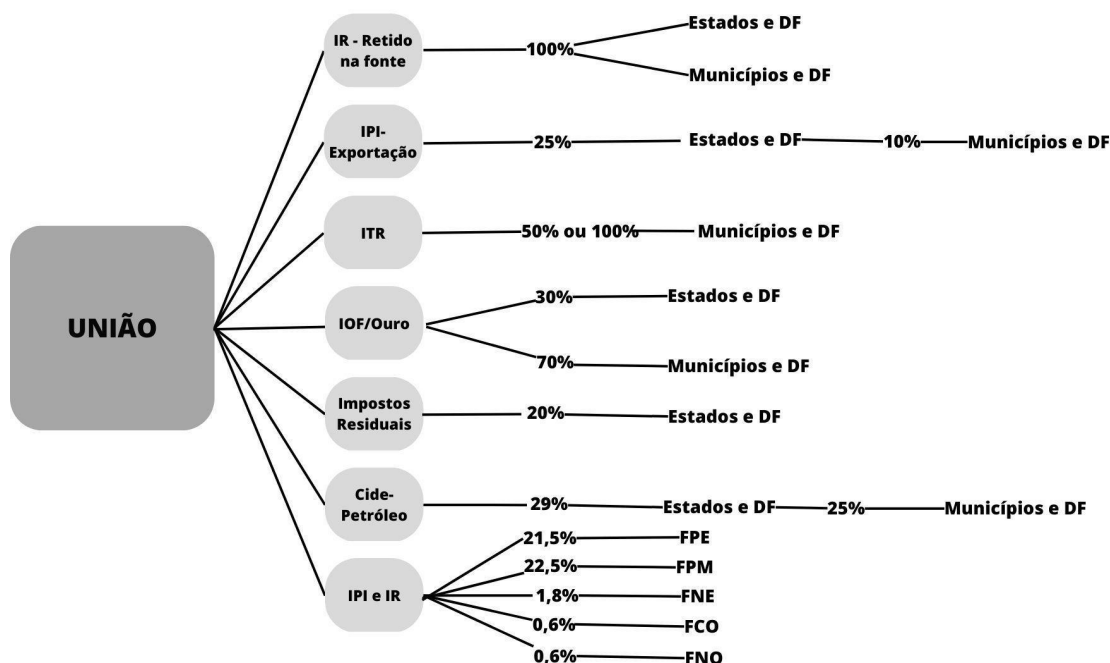
Ente Federativo	Impostos
União	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); Imposto de Renda (IR), Imposto Extraordinário (IEG) e Impostos Residuais.
Estados e Distrito Federal	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)
Municípios e Distrito Federal	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

FONTE: Elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal de 1988.

Há também as repartições constitucionais tributárias que se referem à distribuição de receitas tributárias entre os entes. A Constituição divide tanto as competências tributárias quanto o produto da arrecadação de certos tributos. Com isso o ente federado que tem a competência para instituir o tributo nem sempre recebe a totalidade do produto da sua arrecadação.

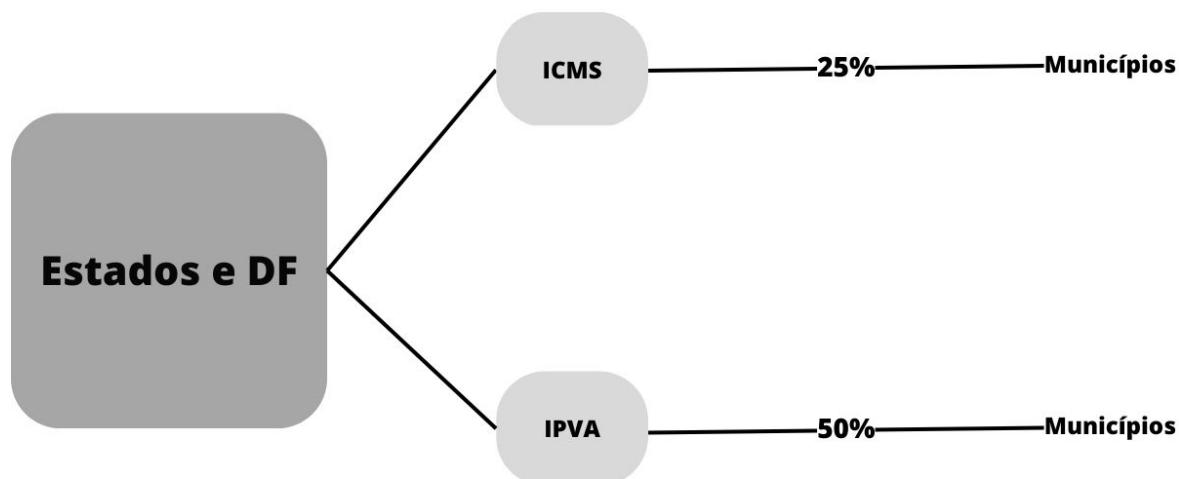
A partilha do produto da arrecadação é distinta da repartição de competências tributárias, já que enquanto a competência confere ao ente político, a capacidade de instituir e legislar sobre o tributo, a partilha apenas divide o produto arrecadado. Isso ajuda a corrigir as desigualdades entre os entes, sejam verticais, entre os entes federados de distintos níveis, sejam horizontalmente, entre os entes de mesmo nível. Segue figuras da repartição tributária:

Figura 4: Repartição constitucional dos tributos da União.



FONTE: Elaborado pelo autor por meio da Constituição Federal de 1988.

Figura 5: Repartição constitucional dos tributos dos estados.



FONTE: Elaborado pelo autor por meio da Constituição Federal de 1988.

Conforme visto na figura, o IR quando retido na fonte pelos estados e municípios, bem como suas autarquias e fundações, serão totalmente destinados a esses entes. O IPI incidente sobre produtos industrializados destinados à exportação será distribuído na forma de 10% aos estados e 2,5% aos municípios. Já

o ITR terá sua distribuição de 50% aos municípios ou 100%, caso os municípios optem por fazer a fiscalização e cobrança desse imposto.

O IOF incidente sobre o ouro como ativo financeiro, será distribuído na forma de 30% aos estados, enquanto que os novos impostos criados pela União terão 20% das suas receitas distribuídas a esses entes. A CIDE-Petróleo distribui 29% da sua arrecadação aos estados e 7,25% aos municípios, já o ICMS destina 25% aos municípios e o IPVA, 50%. Por fim, o IPI e o IR, excluído o valor do IPI-Importação e o IR-Retido na fonte, destinam 21,5% ao FPE, 24,5% ao FPM, além de 3% aos fundos de financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste.

A dinâmica da repartição de receitas tributárias é extremamente importante para o federalismo fiscal brasileiro, já que estabelece critérios claros e objetivos para a distribuição dos recursos financeiros arrecadados pelos entes federados e ajuda a garantir a autonomia financeira dos estados, municípios e do Distrito Federal. Dessa forma, permite que eles possam arcar com suas responsabilidades, como a prestação de serviços públicos de qualidade para a população. Todavia, não há uma distribuição equilibrada das receitas tributárias, pois determinadas regiões concentram renda e atividades econômicas, o que acaba gerando desigualdades regionais e dificuldades financeiras para alguns estados e municípios.

De acordo com dados do IBGE, a região Sudeste do Brasil é a que concentra a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) do país, com 53% do total em 2019. A região Sul aparece em segundo lugar com 17,2% do PIB, seguida pela região Nordeste com 14,2%, a região Centro-Oeste com 9,9% e a Região Norte com 5,7% (BRASIL, 2021).

Essa concentração de atividades econômicas em determinadas regiões do país acaba gerando desigualdades regionais e afeta as receitas tributárias dos estados e municípios. Assim, os estados e municípios das regiões mais desenvolvidas acabam arrecadando mais impostos, enquanto aqueles das regiões menos desenvolvidas têm mais dificuldades financeiras para arcar com suas responsabilidades.

### 3.1 O ICMS

A origem evolutiva do ICMS aplicado hoje no âmbito estadual, provém do antigo Imposto Sobre Vendas e Consignações (IVC), que incidia de forma cumulativa sobre as vendas de mercadorias e foi substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) em 1967. O ICM incorporou as novas propostas de adoção do método do valor adicionado para eliminar os efeitos negativos da cumulatividade sobre a economia.

Essa mudança foi motivo de preocupação por parte dos estados, que temiam perder receita em face da não familiaridade com a administração de um imposto dessa natureza. Ele foi estruturado a partir de uma alíquota única de 15%, mas posteriormente foi alterado, tornando compatível com as mais altas alíquotas aplicadas ao IVC nas regiões Norte e Nordeste.

A implementação e as posteriores alterações do ICM entregaram um aumento arrecadatório expressivo aos estados, com crescimentos nominais de 80% no Nordeste, 60% no Sul e Sudeste e 100% no Centro Oeste (REZENDE, 2009). Todavia, a aplicação do ICM também gerou distorções, pois ele era aplicado na origem, ou seja, no estado produtor do bem ou serviço. Desse modo, estados da região Sul e Sudeste arrecadavam deveras mais, impactando negativamente os estados da região Nordeste, Norte e Centro Oeste, que eram amplos consumidores. Tal problemática foi resolvida parcialmente pela mudança de critério adotado pelo ICM, o qual passou a utilizar alíquotas menores para os estados de origem.

A distorção arrecadatória somente foi pacificada pelas mudanças introduzidas na CF/1988 em relação ao ICM, que foi alterado dando origem ao ICMS. As alterações expandiram a base de cálculo do imposto, incorporando os serviços de telecomunicações e transporte e a produção de combustíveis e energia elétrica. Além disso, foi aplicado o princípio misto da origem-destino, que estabeleceu a tributação no estado em que o bem ou serviço foi produzido ou originado (princípio da origem), e também no estado em que o bem ou serviço foi consumido ou utilizado (princípio do destino) (LUKIC, 2017).

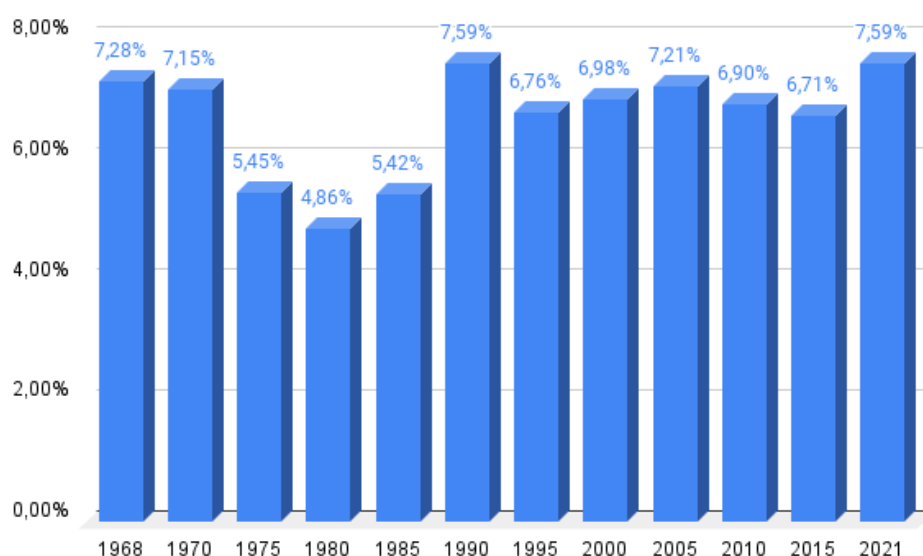
No entanto, as alterações realizadas pela nova ordem constitucional causaram outros problemas. Rezende (2012) expõe que houve o agravamento do problema de tributação do comércio interestadual, além das distorções causadas



pela evasão e o deslocamento dos centros de comercialização para regiões mais distantes dos centros consumidores. Desse modo, por mais que o ICMS tenha incorporado uma ampla gama de novos setores na sua base de cálculo, os chamados *blue chips* (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações), e assim tenha crescido a produtividade fiscal, o aproveitamento do potencial de arrecadação dele diminuiu. Diversas concessões de benefícios fiscais deram ensejo à guerra fiscal, o que contribuiu para o decréscimo arrecadatório dos estados.

Esse fato fez com que a arrecadação do ICMS em relação ao PIB fosse praticamente igual ao momento inicial de vigência do ICM, mesmo com uma base de cálculo bem maior. Isso significa que, com a incorporação de setores de alta produtividade fiscal, os estados arrecadam hoje o mesmo valor em percentual do PIB que arrecadavam com o ICM à época de sua criação, quando a base desse imposto era bem mais estreita e não incidia sobre atividades de alta produtividade fiscal (REZENDE, 2009).

Gráfico 1: Arrecadação do ICM/ICMS em relação ao PIB.

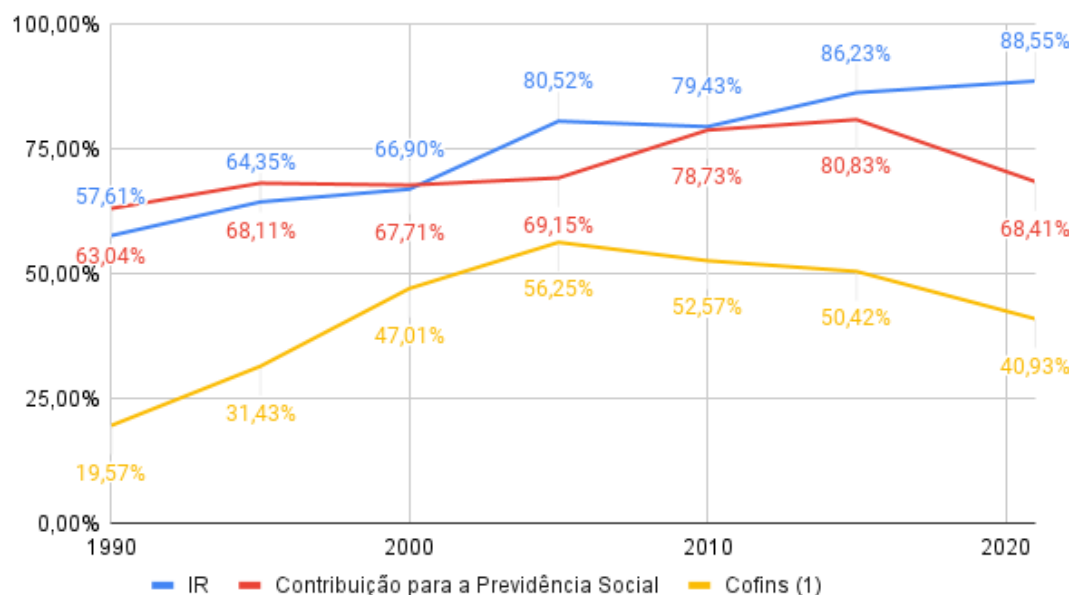


FONTE: Elaborado pelo autor por meio de Rezende (2009), Brasil (2016) e Brasil (2022).

Todavia, por mais que o ICMS não esteja sendo potencializado, ele ainda continua sendo o imposto que mais arrecada no Brasil. Enquanto o ICMS arrecadou em 2021 cerca de R\$658 bilhões, o IR arrecadou cerca R\$583 bilhões, a Contribuição para Previdência Social arrecadou cerca de R\$450 bilhões e a COFINS cerca de R\$269 bilhões. No entanto, observa-se que o ICMS está sendo alcançado

por aqueles tributos no que concerne a quantidade de arrecadação, conforme exposto no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Valor de tributos arrecadados em relação ao ICMS arrecadado



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Receita Federal e Brasil (2022b).

Os números mostram que o IR em 1990 arrecadava 57,61% do valor que o ICMS arrecadava, enquanto que em 2021 o valor passou para 88,55%. A Contribuição para a Previdência Social teve um aumento sutil de 5% durante o período, enquanto que a COFINS dobrou de valor. Isso evidencia a estagnação do imposto estadual que não está conseguindo aproveitar todas as suas potencialidades arrecadatórias para continuar como o tributo que mais arrecada no país. Além disso, os gráficos 1 e 2 mostram o quão importante é o ICMS para os estados, que mesmo arrecadando próximo do que arrecadava em 1968 e perdendo espaço para outros tributos, se mantém como a principal fonte de recursos dos estados e o principal imposto do país. Assim, alterações que retiram diretamente recursos do ICMS, como foi a que ocorreu com a LC 194/2022, tem grande impacto negativo para a sustentação desses entes subnacionais.

No que concerne ao aspecto estrutural do ICMS, estabelecido constitucionalmente, conforme já dito anteriormente, o imposto reparte 25% da sua arrecadação aos municípios. Os 25% tem as seguintes destinações previstas no artigo 158, parágrafo único, inciso I:

1. 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas nos territórios dos Municípios; e
2. Até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Para a distribuição dos 25% do ICMS aos municípios é calculado o Índice de Participação Municipal (IPM). O cálculo desse índice é feito em duas etapas: primeiro é elaborado o Índice Provisório e depois de julgados os recursos é publicado o Índice Definitivo. O cálculo leva em consideração sete parâmetros: Valor Adicionado Fiscal (VAF), Área do município, População do município, Número de propriedades rurais, Produtividade primária, Inverso do VAF per Capta e Pontuação no Programa de Integração Tributária (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Dessa forma, o IPM é importante porque determina a parcela de cada município nas receitas do ICMS. E os repasses estaduais e federais são vitais para o orçamento municipal. No Rio Grande do Sul, em 2015, aproximadamente 37% das receitas dos municípios gaúchos vieram de recursos federais ou estaduais, sendo o ICMS responsável por 19% desses repasses (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Isso mostra que uma parte significativa do orçamento dos municípios depende desses valores e o IPM é um fator fundamental na determinação da quantidade de recursos que cada município receberá.

Por fim, por mais que o ICMS tenha evoluído desde sua origem com a inclusão de novos setores em sua base de cálculo e a adoção do princípio da origem-destino, ele ainda enfrenta desafios significativos, como a guerra fiscal e a complexidade de sua estrutura. Além disso, sua arrecadação em relação ao PIB tem se mantido relativamente constante, mesmo com a ampliação de sua base de cálculo. Dessa forma, é necessário continuar discutindo meios de aprimorar o ICMS e torná-lo mais justo e eficiente para todos os estados e municípios brasileiros.

## 4 METODOLOGIA

Neste capítulo descreveremos a abordagem metodológica empregada para conduzir a investigação, incluindo a identificação dos meios e estratégias utilizadas para coletar e examinar os dados, com o intuito de alcançar os propósitos delineados para este trabalho.

Os três objetivos deste trabalho são: analisar a formação, introdução e o impacto da LC 194/2022 no federalismo brasileiro; analisar entre os anos de 2015 a 2023 a redução da arrecadação com combustíveis, energia elétrica, transportes e comunicação no RS; e analisar entre os anos de 2015 a 2023 a redução da arrecadação com as transferências tributárias do ICMS provocada nos municípios gaúchos.

Tendo em vista isso, foi utilizada a análise qualitativa para o primeiro objetivo mediante técnica documental, que é um método de investigação que compreende a ordenação, o exame e a interpretação de documentos em conformidade com as metas estabelecidas para o estudo em questão (PIMENTEL, 2001). Além disso, vê-se que os documentos utilizados serão tanto “de primeira mão”, quanto “de segunda mão”. Os primeiros são aqueles que estão em arquivos e não receberam nenhum tratamento, enquanto os segundos já foram analisados (GIL, 2010). Os documentos analisados foram: a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal do Projeto de Lei Complementar 18/2022 (PLP 18/2022), que deu ensejo à LC 194/2022; a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7191, com a qual os governadores entraram no STF pedindo a inconstitucionalidade da LC 194/2022; e entrevistas de parlamentares, governadores e secretários a veículos da imprensa.

Nos segundo e terceiro objetivo foi utilizada a combinação da análise qualitativa e quantitativa. As técnicas de pesquisa quantitativas empregam dados numéricos e análises estatísticas para examinar e interpretar fenômenos. Esses métodos são particularmente robustos em termos de validade externa, o que significa que os resultados obtidos podem, por vezes, ser extrapolados para a população em geral (SERAPIONI, 2000).

No caso da redução da arrecadação com combustíveis, energia elétrica, transportes e comunicação, os dados quantitativos utilizados para calcular a perda de arrecadação serão obtidos no site Receita Dados. Tais dados secundários obtidos abrangerão o período de 2015 a abril de 2023 e, por isso, foram atualizados pelo

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para fins de viabilizar qualquer comparação entre os períodos. Portanto, foi utilizada a estatística descritiva para avaliar o comportamento arrecadatário do estado e verificar a influência da LC 194/2022.

No que concerne à análise qualitativa, foram analisadas entrevistas de governadores e secretários concedidas aos meios de comunicação, fonte de dados secundária, para compreender qual o impacto que a redução da arrecadação está causando ao Rio Grande do Sul e aos outros estados. Esta metodologia de levantamento de dados é apropriada para adquirir conhecimentos sobre o que as pessoas sabem, creem, as suas expectativas, sentimentos ou vontades, planos futuros, comportamentos presentes ou passados, assim como suas justificativas ou motivos em relação às questões anteriores (GIL, 2010). Dessa forma, foi utilizada para captar as mudanças que os gestores observaram e quais suas opiniões sobre a entrada em vigor da respectiva lei.

Para analisar a redução nos valores de arrecadação das transferências tributárias do ICMS aos municípios será verificado o banco de dados disponibilizado no site Receita Dados que computa uma série histórica de repasses do ICMS desde 2015 até 2023. A análise foi realizada entre os anos de 2015 a 2022, não adentrando no ano de 2023, pois os repasses são feitos mensalmente, assim não foi possível obter uma conclusão acerca do ano corrente. Os valores obtidos foram atualizados pelo IPCA e tratados.

Por fim, além da parte quantitativa, será utilizada a análise qualitativa que seguirá a mesma lógica da proposta para verificação do segundo objetivo, ou seja, por meio da análise de entrevistas concedidas para meios de comunicação para se obter informações acerca do impacto municipal. Dessa forma, foi possível compreender o impacto da lei no orçamento e no funcionamento da estrutura municipal.

Para sintetizar, tem-se a metodologia deste trabalho realizada conforme a figura abaixo.

Figura 6: Síntese da metodologia do trabalho

Etapa	Objetivo	Técnica de Coleta
Qualitativa	Verificar documentos que exponham a forma como a Lei Complementar 194/2022 foi produzida e o impacto que os gestores públicos afetados veem dela.	Análise documental
Qualitativa/Quantitativa	Verificar bases de dados que contenham informações históricas da arrecadação do ICMS. Analisar entrevistas para compreender quais impactos os gestores públicos veem que a LC 194/2022 teve no orçamento gaúcho.	Estatística descritiva e análise documental
Qualitativa/Quantitativa	Verificar bases de dados que contenham informações históricas dos repasses do ICMS aos municípios. E analisar entrevistas para compreender quais impactos os gestores públicos veem que a LC 194/2022 teve nos repasses.	Estatística descritiva e análise documental

FONTE: Elaborado pelo autor.

## 5 LEI COMPLEMENTAR 194/2022 E SEUS IMPACTOS

O Projeto de Lei Complementar n. 18 de 2022 (PLP 18/2022), de autoria do deputado federal Danilo Forte (PSDB-CE), foi apresentado em 11 de março de 2022. Em 25 de maio de 2022, o PLP foi aprovado na Câmara dos Deputados, com 403 votos favoráveis e 10 contrários, sendo encaminhado para o Senado Federal para revisão. No Senado foi aprovado em 13 de junho do mesmo ano com 65 votos favoráveis e 12 contrários. Posteriormente, o projeto foi sancionado e publicado pelo Presidente da República no dia 23 do mesmo mês, passando a entrar em vigor na data de sua publicação.

O relator do projeto, deputado Danilo Forte, justificou sua necessidade a partir da violação ao princípio da seletividade tributária, pois diversos estados estariam com as alíquotas sobre as operações com combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo em patamares superiores à 25%, chegando em alguns casos a 35%. Dessa forma, a tributação desses bens tão essenciais à população estaria sendo igualada à tributação realizada sobre bens supérfluos, como perfumes, bebidas alcóolicas e cigarros (BRASIL, 2022a).

Além disso, o STF, no Recurso Extraordinário (RE) 714.139/SC, estabeleceu que o contribuinte do caso em questão tinha o direito de recolher o ICMS sobre energia elétrica e serviços de telecomunicação utilizando a alíquota ordinária de 17% que era a alíquota geral do estado de Santa Catarina, em vez de uma alíquota mais elevada que anteriormente incidia sobre esses bens e serviços (BRASIL, 2021b). Dessa decisão *inter partes* sobreveio o Tema 745 estabelecido pelo STF:

Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços (BRASIL, 2022d).

No entanto, divergindo do entendimento do deputado relator do PLP 18/2022, os governadores dos estados de Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Ceará e Distrito Federal ingressaram com uma ADI no STF em 22 de junho de 2022, a qual foi registrada como ADI 7195. Nessa ação, os governadores argumentaram que o governo federal estaria invadindo a esfera de competência legislativa dos

estados. Além disso, acusaram a medida de ser eleitoreira, buscando apenas melhorar temporariamente a vida da população em vez de enfrentar estruturalmente o problema, como é o caso da política de paridade internacional dos combustíveis. Por fim, destacaram que essa interferência teria profundas consequências para o pacto federativo e o federalismo brasileiro (BRASIL, 2023b).

Em relação ao Tema 745 estabelecido pelo STF, os governadores argumentam que realmente o tribunal constitucional estipulou o teto da alíquota do ICMS em relação à energia elétrica e telecomunicações no patamar da alíquota geral dos estados, mas com condicionantes. E as condicionantes foram, o legislador estadual poder adotar o princípio da seletividade, ou seja, nenhum estado estava obrigado a aplicar o princípio, mas aqueles que o aplicassem teriam que observar a alíquota geral, já a segunda condicionante era que os efeitos dessa decisão passariam a valer apenas para o exercício de 2024 (BRASIL, 2022e). Ademais, no mesmo recurso o Ministro Alexandre de Moraes expôs a característica fluída do princípio da seletividade, o qual não pode ser estanque, mas sim de acordo com as características de cada estado e região cabendo ao legislador estadual estabelecer quando seria aplicado (BRASIL, 2023b).

Como essa decisão foi proferida em 18 de dezembro de 2021, haveria cerca de dois anos para os estados se adequarem permitindo que ajustassem suas leis e realizassem mudanças necessárias para compensar a perda de arrecadação em relação a certos eventos tributáveis por meio da instituição ou aumento de tributos.

No entanto, a LC 194/2022 viola o prazo estabelecido pelo STF, uma vez que não haveria suficiente tempo suficiente para a devida conciliação orçamentária entre receitas e despesas, conforme preconizado pela LRF. Em caso de quaisquer incrementos tributários nas alíquotas, com o objetivo de compensar as perdas orçamentárias, os estados estariam obrigados a observar o princípio da anterioridade nonagesimal e anual.

Do mesmo modo é imprescindível destacar que o Tema 745 estabeleceu especificamente diretrizes para a tributação de energia elétrica e telecomunicações, ao passo que a LC 194/2022 teria extrapolado os contornos desse tema, ao abranger as operações de transporte coletivo e combustíveis. Nesse sentido, verifica-se que a nova legislação não estaria limitada a uma mera consolidação da jurisprudência, mas sim apresentaria um viés de inovação jurídica.



Outra crítica dos governadores era em relação às regras compensatórias para as perdas sofridas por estados e municípios, pois segundo eles as medidas seriam insuficientes. O ressarcimento seria feito por meio da compensação de parcelas das dívidas refinanciadas desses entes com a União, através do Regime de Recuperação Fiscal. No entanto, existe uma condição que torna praticamente impossível a complementação de recursos pela União. Para que a compensação ocorra, a queda na arrecadação teria que ser superior a 5% sobre a arrecadação total do estado e não sobre as operações de combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicações, que foi o que realmente foi afetado pela lei, o que dificultaria a reposição das receitas desses entes (BRASIL, 2023b).

O Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal (2022) (COMSEFAZ) alerta que não faz sentido a compensação da redução do ICMS com a redução da dívida dos estados. Ele diz que a LC impactará na Receita Corrente Líquida (RCL) e na receita primária, enquanto a redução da dívida dos estados com a União impactará nas despesas não primária:

Isso quer dizer que, ainda que a medida fosse impecável e garantisse uma compensação perfeita, estariam afetados os indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de pessoal e dívida, as aplicações vinculadas em saúde e educação (RLIT) e a meta de primário de cada ente subnacional. Soma-se a isso o fato de que a disposição é válida apenas para o ano de 2022, enquanto que a lei traz profundas alterações estruturais, que em um futuro bem próximo será refletido nos serviços estaduais. [...] caso o PLP 18/2022 seja aprovado, a frustração nos orçamentos estaduais refletiria em cortes severos no financiamento de serviços aos mais pobres (COMSEFAZ, p. 8, 2022).

Além do COMSEFAZ, Scaff (2022) também critica a LC 194/2022, já que a troca da redução de receitas (diminuição da alíquota do ICMS) por redução de despesas (abatimento da dívida) traz prejuízos aos estados, pois não necessariamente essa troca gerará receitas aos estados e eles ainda terão que continuar cumprindo integralmente os repasses aos municípios e os gastos com educação e saúde.

Spada (2022) levanta algumas incoerências do estudo do Ministério da Economia (ME) denominado “Reflexos das medidas de consolidação fiscal nas finanças dos entes subnacionais” e da nota técnica que embasaram a argumentação favorável à produção da LC 194/2022. Conforme o autor, ambas publicações

evidenciam uma grande folga fiscal dos estados e municípios e advogam que seria desnecessária a compensação da União aos entes subnacionais.

A primeira incoerência levantada foi que nas publicações do ME foi feita a dupla contagem de alguns valores dos estados e municípios, como o caso de ter somado as receitas dos estados e dos municípios sem excluir os repasses de 25% do ICMS e 50% do IPVA aos municípios. Dessa forma, contou-se duas vezes esses valores, na arrecadação do estado e depois no repasse aos municípios, e chegou-se a um valor inflacionado em R\$212 bilhões nas receitas desses entes. A segunda incoerência levantada pelo autor foi a Nota Técnica ter omitido a incompatibilidade dos dados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com aqueles apresentados pelo Banco Central. Segundo os dados da Secretaria, o superávit dos estados e municípios em 2021 foi de R\$204 bilhões, enquanto o Banco Central divulgou um superávit de R\$62 bilhões.

Por fim, a última incoerência foi não ter divulgado um estudo histórico da arrecadação do ICMS, pois como será possível fazer uma alteração estrutural e permanente nas alíquotas das três operações que mais arrecadam ao estado do Rio Grande do Sul com o ICMS sem nem saber se aqueles valores arrecadados em 2021 eram fruto de uma excepcionalidade ou se eram a regra de arrecadação. Dessa forma, só faria sentido fazer essa alteração que a LC se propunha a fazer se as receitas com ICMS tivessem aquele desempenho de modo permanente, mas a nota técnica não apresentou dados acerca desse fato.

Junior e Leal (2022), ao encontro dos argumentos de Spada (2022), Scaff (2022) e o Comsefaz (2022), defendem que não se sustenta a ideia de que as alíquotas de ICMS são as principais responsáveis pelo aumento da inflação, especialmente nos combustíveis. Já que quando os combustíveis foram congelados em novembro de 2021, os preços continuaram a subir, acompanhando a variação do dólar e dos preços internacionais do petróleo, dessa forma observa-se que há independência de causas entre alíquotas do ICMS e o aumento dos combustíveis. Portanto, ao tentar resolver um problema pontual, está-se promovendo uma mudança permanente e abrupta na estrutura de arrecadação dos estados e municípios. Além disso, os autores criticam que essa alteração na legislação está ocorrendo de forma unilateral, com pouco ou nenhum espaço para negociação, o que acaba pondo em xeque o pacto federativo.

Além desses fatos, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 984 (BRASIL, 2022c) os governadores dos 26 estados mais o Distrito Federal expuseram quatro ações realizadas pelo Presidente da República que foram a favor da tentativa de controlar o ICMS sobre os combustíveis ocorridos durante 2022:

1. Aprovou a Lei Complementar nº 192/22, que regula a incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis e estabelece a política de definição de alíquotas, que seria de competência do CONFAZ.
2. Propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o Convênio ICMS nº 16/2022, buscando impedir o exercício da competência dos Estados.
3. Obteve uma liminar suspendendo as disposições do Convênio ICMS e substituiu as leis estaduais pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 192/22, destinado ao Diesel, para todos os combustíveis, sem base legal.
4. Propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 984 para pressionar a redução das alíquotas de ICMS sobre combustíveis em geral.

Dessa forma, observa-se que o Presidente da República já estava com projetos centralizadores e buscava o controle do principal imposto dos estados para conseguir pôr em prática sua política.

Para resolver todo esse imbróglio judicial, o Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 7191 e da ADPF 984 que versavam sobre o ICMS, propôs a criação de uma comissão especial de trabalho para chegar em um consenso acerca desse assunto. O Ministro optou por agir diplomaticamente ao invés de tomar a via judicial e decidir com base na letra fria da lei. No voto do Ministro Gilmar Mendes na ação de conciliação entre o governo federal e os governadores, ele fez questão de deixar claro que tal decisão visava conferir segurança jurídica aos contribuintes em geral e construir um consenso acerca do tema. Além disso, afirmou que a LC 194/2022 trouxe extremo prejuízo à arrecadação dos estados e conseqüentemente afetou o federalismo brasileiro (BRASIL, 2022d).

Diante disso, o Ministro não teve como foco a análise constitucional da lei e sim atuou como intermediador para que se obtivesse um acordo entre os entes. No fim o grupo de trabalho conseguiu chegar em um consenso que fosse razoavelmente benéfico para ambas as partes, ficando a cargo do governo federal o abatimento de R\$26 bilhões das dívidas dos estados.

Observando o impacto da LC 194/2022 no orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, vê-se no gráfico abaixo a arrecadação com impostos:

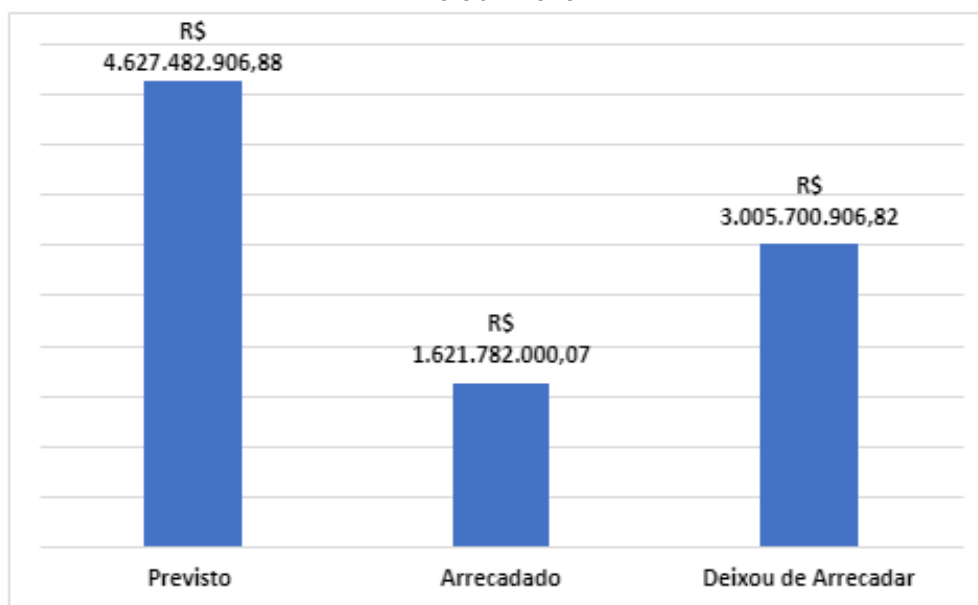
Gráfico 3: Composição da arrecadação com impostos no Rio Grande do Sul.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

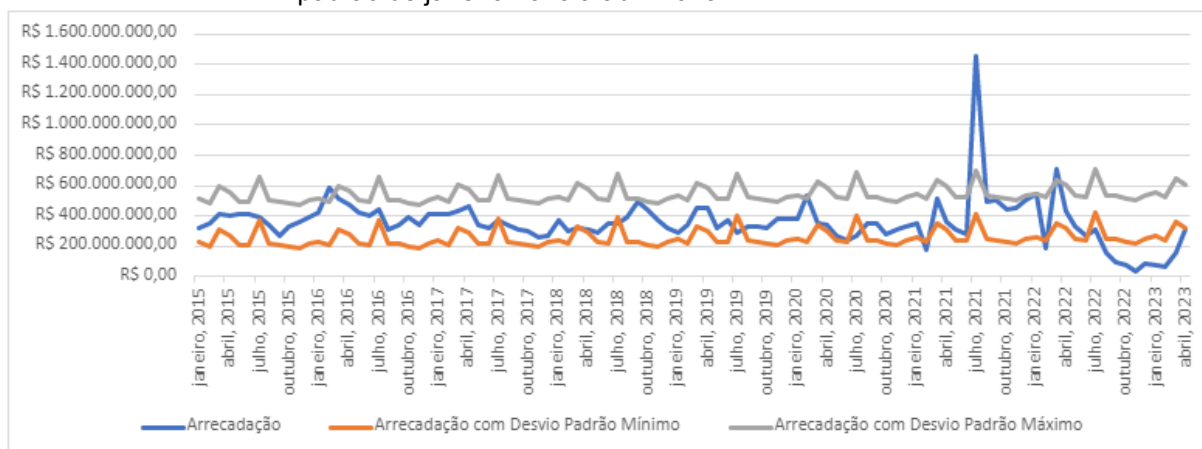
No gráfico acima observa-se a diminuição da contribuição do ICMS na arrecadação total de impostos em 2022, atingindo 87,85%, uma queda em relação aos anos anteriores (2016 a 2021), nos quais o ICMS representou acima de 90%, exceto em 2015 (89,87%). Os gráficos abaixo apresentam informações adicionais que evidenciam o impacto negativo da lei sobre os estados.

Gráfico 4: Impacto na arrecadação com ICMS na operação de energia elétrica de junho/2022 a abril/2023.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

Gráfico 5: Arrecadação do ICMS na operação de energia elétrica em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a) e atualizado pelo IPCA até junho/2023.

Levando-se em consideração a sazonalidade<sup>1</sup> da arrecadação com as operações, foi possível estabelecer o desvio padrão mínimo e máximo de arrecadação. Além disso, também foi possível estabelecer o quantitativo que seria arrecadado se não houvesse a LC 194/2022. Durante a série histórica analisada observa-se que até julho de 2021 a arrecadação variou sempre dentro do desvio

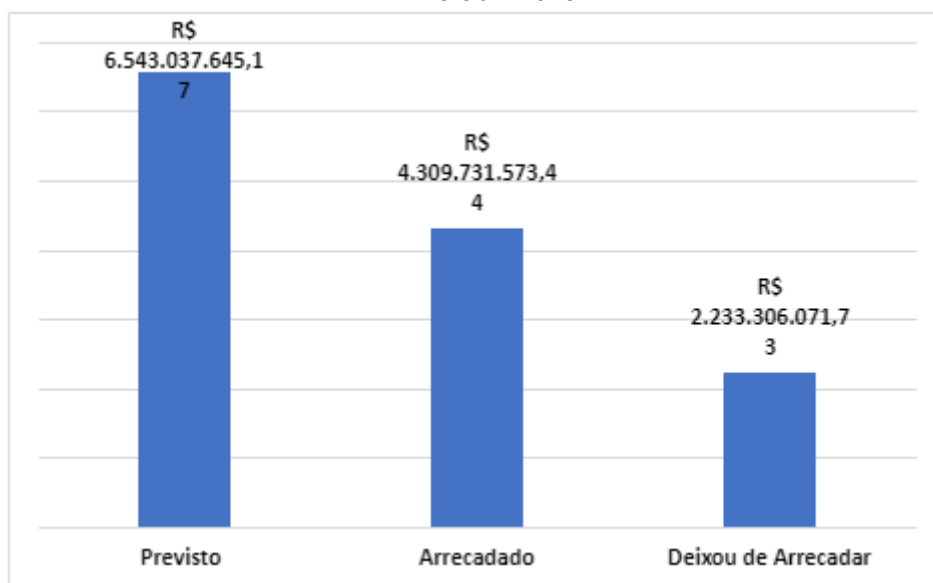
<sup>1</sup> Para a aplicação da sazonalidade foi utilizada a função previsão do excel “forecast.ets.seasonality” projetada para fazer previsões com base em séries temporais que exibem padrões sazonais, como flutuações regulares que ocorrem em determinados períodos, como meses ou trimestres.

padrão, com exceção de alguns poucos meses que tiveram uma variação levemente positiva ou negativa além do desvio.

A atipicidade arrecadatória vista em julho de 2021 vem da privatização da Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D), já que o Grupo Equatorial Energia, ganhador do leilão, fez a quitação de R\$1,12 bilhão mediante Guia de Arrecadação e R\$ 1,65 bilhão mediante dação em pagamento de ação (RIO GRANDE DO SUL, 2021c). Ou seja, R\$1,12 bilhão entrou diretamente nos cofres do estado, dessa forma, a arrecadação que foi de cerca de R\$1,45 bilhão neste mês se dividiu na arrecadação por conta da quitação do ICMS atrasado da CEEE-D e na arrecadação normal de cerca de R\$300 milhões de ICMS.

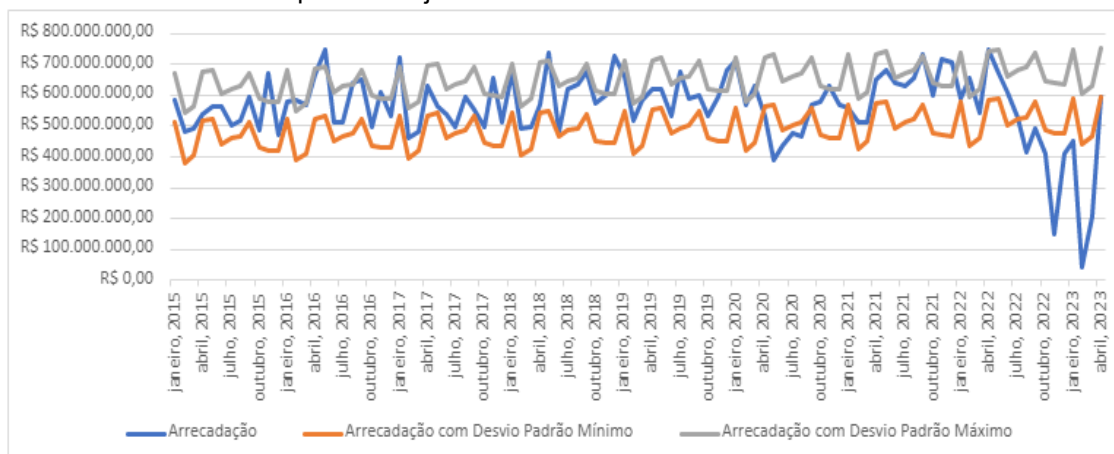
A partir do mês de julho de 2022 vê-se o começo de uma queda que mantém a arrecadação do ICMS com a operação de energia elétrica abaixo do desvio padrão durante todo o restante da série analisada. Isso se deve a entrada da LC 194/2022 em vigor no dia 23 de junho, assim, o valor arrecadado desde o início da LC até abril de 2023 foi de R\$1,621 bilhão, todavia o valor previsto para arrecadação caso seguisse a tendência indicada pela série temporal seria de R\$4,627 bilhões. Dessa forma, o estado deixou de arrecadar cerca de R\$3,005 bilhões com a redução do ICMS sobre a operação com energia elétrica.

Gráfico 6: Impacto na arrecadação com ICMS nas operações de combustíveis de junho/2022 a abril/2023.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

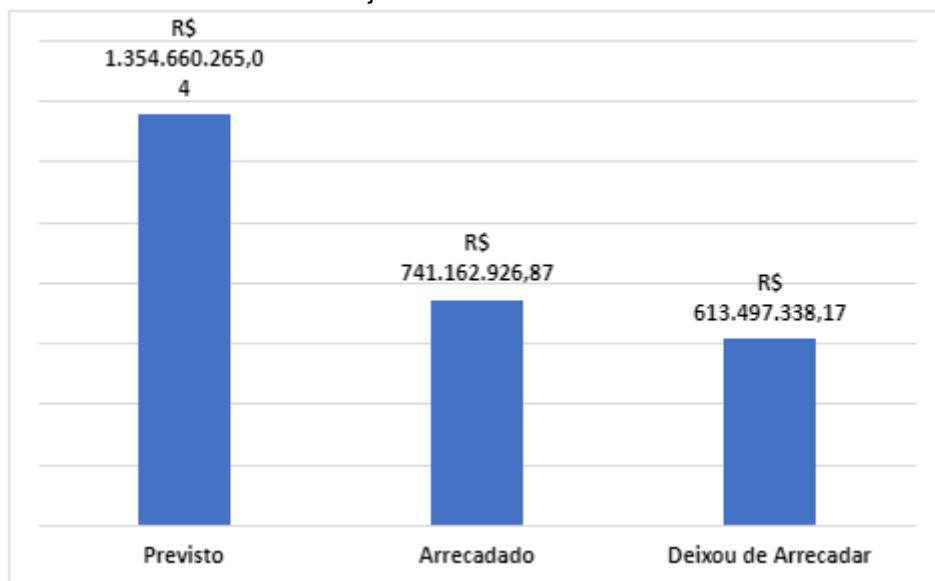
Gráfico 7: Arrecadação do ICMS nas operações de combustíveis em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a) e atualizado pelo IPCA até junho/2023.

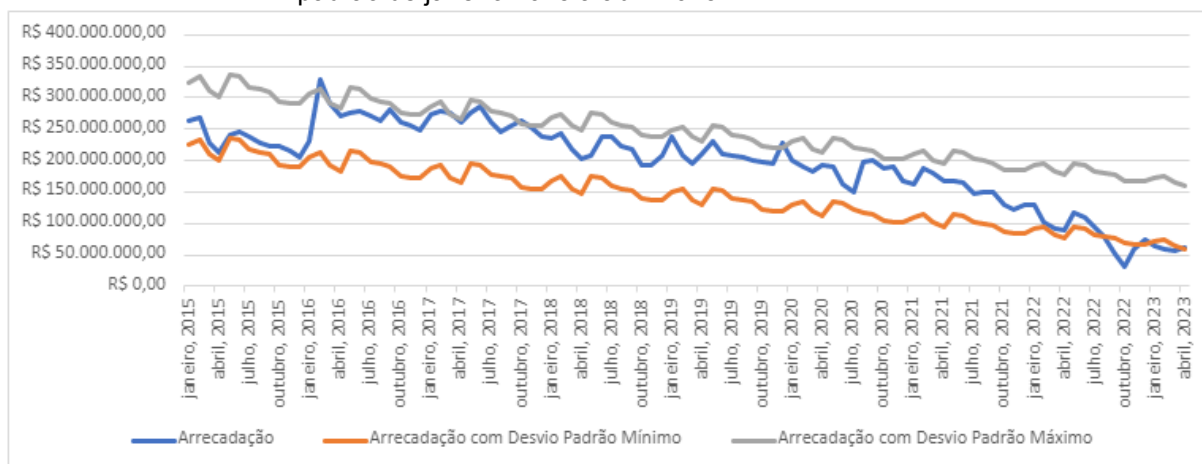
A mesma lógica de cálculo foi utilizada para as operações com combustíveis, assim é observada uma queda significativa abaixo do desvio padrão nos meses de abril a agosto de 2020 por conta da pandemia. Diferentemente da energia elétrica e das comunicações que não tiveram um impacto expressivo apresentado, os combustíveis tiveram já que durante esse período pandêmico, principalmente o início, houve diversas restrições de saídas e muitos trabalhos foram realizados remotamente. Tirando essa exceção por conta da pandemia, só houve novas quedas anormais a partir de julho de 2022, novamente no período em que a LC entrou em vigor. O valor previsto para ser arrecadado durante o período em vigor da lei foi de R\$6,543 bilhões, enquanto o valor efetivamente arrecadado foi de R\$3,7 bilhões, assim o estado deixou de arrecadar R\$2,842 bilhões.

Gráfico 8: Impacto na arrecadação com ICMS nas operações de comunicações de junho/2022 a abril/2023.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

Gráfico 9: Arrecadação do ICMS nas operações de comunicações em relação ao desvio padrão de janeiro/2015 a abril/2023.



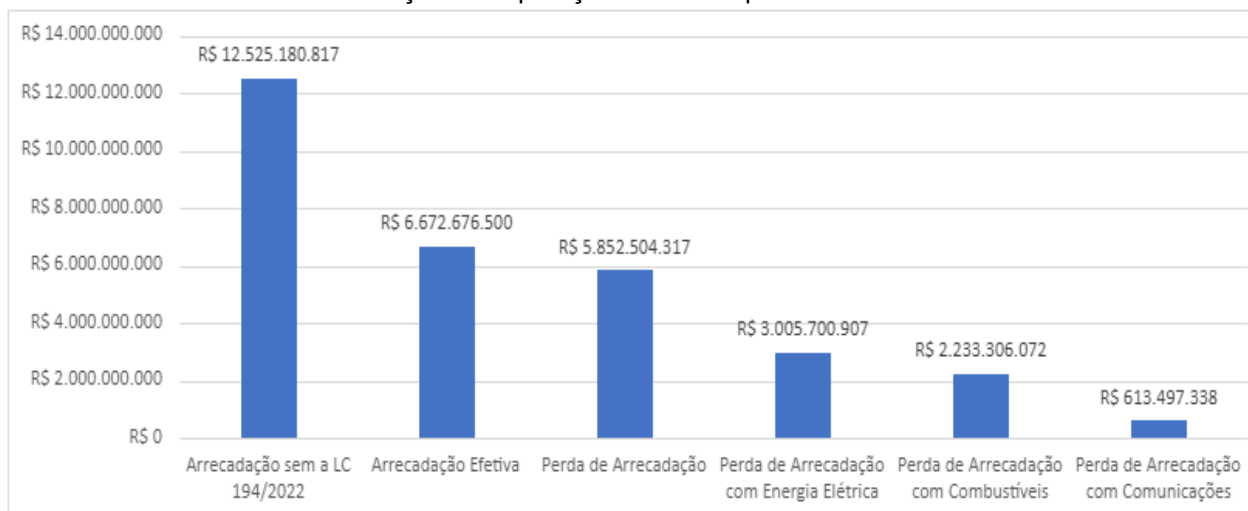
FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a) e atualizado pelo IPCA até junho/2023.

Por fim, para a operação com comunicações observa-se duas características únicas. A primeira delas é a clara tendência de queda ao longo da série analisada, o que evidencia a perda de espaço que está se criando com essa operação. E a segunda é que não há nenhuma atipicidade que desvirtua a arrecadação para baixo do desvio padrão mínimo durante a série, com exceção a partir do mês de agosto de 2022, todavia, logo após já volta a uma arrecadação dentro do esperado e depois há uma nova queda para baixo do desvio padrão. O valor arrecadado do período foi de R\$741 milhões, enquanto o valor previsto para o período foi de R\$1,354 bilhão,



resultando numa perda de R\$613 milhões. Dessa forma, a operação de comunicação foi a que menos sofreu impacto da LC.

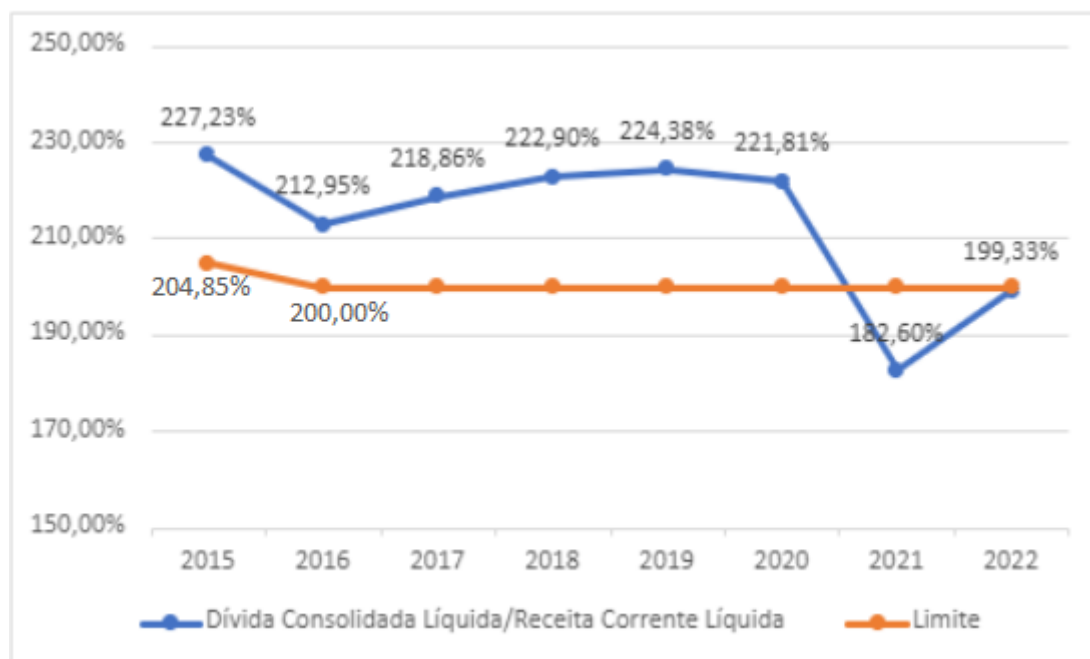
Gráfico 10: Arrecadação das operações afetadas pela LC 194/2022.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

O gráfico acima é uma junção dos dados das tabelas anteriores e com ele obtém-se o resultado de perda de arrecadação de 47% com as três operações ou R\$5,852 bilhões durante o período de junho de 2022 a abril de 2023. Isso representa cerca de 13% do valor arrecadado com impostos durante os 11 meses analisados, já que o valor arrecadado com ICMS, ITCMD e IPVA desse período representou R\$45,133 bilhões ao cofre estadual, com valores atualizados pelo IPCA (RIO GRANDE DO SUL, 2023a). Além disso, é possível observar que as operações com energia elétrica foram as mais impactadas pela redução da alíquota, vindo posteriormente as operações com combustíveis e comunicações, respectivamente.

Gráfico 11: Dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida do Estado do Rio Grande do Sul.



FONTE: Elaborado pelo autor por meio do Tesouro do Estado do RS (2023).

Ao pôr em perspectiva a situação causada pela LC junto à situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, observa-se que o impacto arrecadatório irradiou-se para o nível permitido de endividamento do estado. O Senado Federal por meio da Resolução nº 40/2001 estipulou uma redução de 1/15 (um quinze avo) de endividamento permitido por exercício financeiro de 2002 até 2016, sendo que neste ano o valor chegaria a 2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) (BRASIL, 2002). Dessa forma, em 2015 o endividamento permitido era de 204,85% da RCL e em 2016 chegou no valor de 200% que passou a ser fixo desde então.

Como se vê no gráfico acima, durante o período analisado a Dívida Consolidada Líquida (DCL) esteve acima do valor estipulado pelo Senado Federal até o ano de 2020. Em 2021 o valor chegou ao seu menor patamar histórico desde a edição da LRF por conta do crescimento arrecadatório do ICMS juntamente com o reconhecimento da receita de Imposto de Renda Retido na Fonte dada a mudança nos critérios de cômputo das despesas de pessoal (Rio Grande do Sul, 2022).

No entanto, em 2022 houve uma diminuição de 6,05% na RCL, ao passo que a DCL aumentou em 2,55% e essa situação resultou em uma aproximação perigosa do Estado ao limite de 200%. A queda na RCL é mais um reflexo da implementação da LC 194/2022, que acabou por reduzir a arrecadação de ICMS, conforme

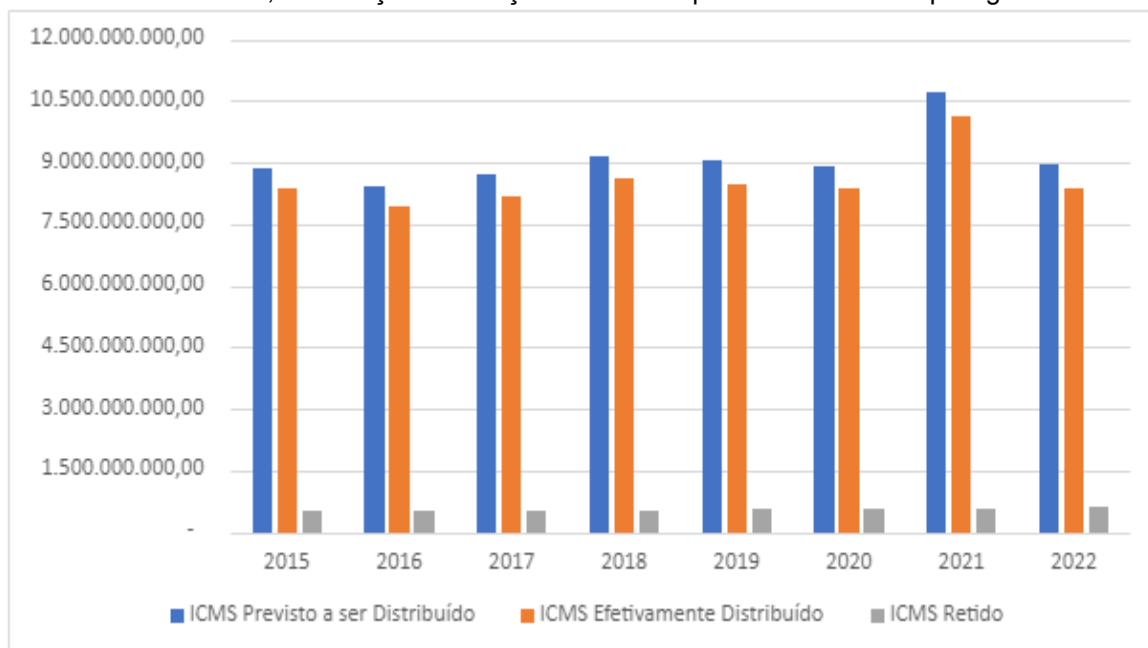
mencionado anteriormente. Como consequência, o Estado poderá enfrentar restrições orçamentárias, como a proibição de realizar operações de crédito, tanto internas quanto externas, incluindo a antecipação de receitas, além de ser impedido de receber transferências voluntárias da União (BRASIL, 2001).

Dessa forma, é possível constatar mais uma situação em que a lei impactou negativamente os estados, principalmente o Rio Grande do Sul, que é o estado com maior endividamento no país (BRASIL, 2023). Isso gera um desequilíbrio nas autonomias dos entes subnacionais, pois, ao mesmo tempo que sua receita é reduzida, o nível de seu endividamento chega no limite, resultando em restrições e dificuldades para se adequar aos limites impostos pela LRF. O COMSEFAZ (2022) já alertava para este acontecimento, pois a LC estaria mexendo na RCL e a compensação realizada pela União estaria impactando a despesa não primária, consequentemente estaria sendo afetado o nível de endividamento permitido pelo estado.

No que concerne às transferências do ICMS aos municípios, não se viu efetivamente uma queda real no número absoluto recebido, todavia, ao pôr em perspectiva observa-se que mesmo assim estes entes acabaram perdendo arrecadação. Pois é possível verificar algumas atipicidades nos gráficos que serão mostrados abaixo.

O valor definido que seria distribuído aos municípios é com base na análise preditiva de quanto o estado irá arrecadar com ICMS, dessa forma, em 2021 a Receita Estadual previu que o valor arrecadado de ICMS permitiria a distribuição de cerca de R\$9 bilhões em 2022 (RIO GRANDE DO SUL, 2021a). Em cima dessa previsão é que se estabelece o montante que cada município irá receber, todavia, é comum que os valores previstos não correspondam ao que efetivamente foi estabelecido, assim o que ocorre na prática é que o valor distribuído é menor do que o que fora inicialmente posto.

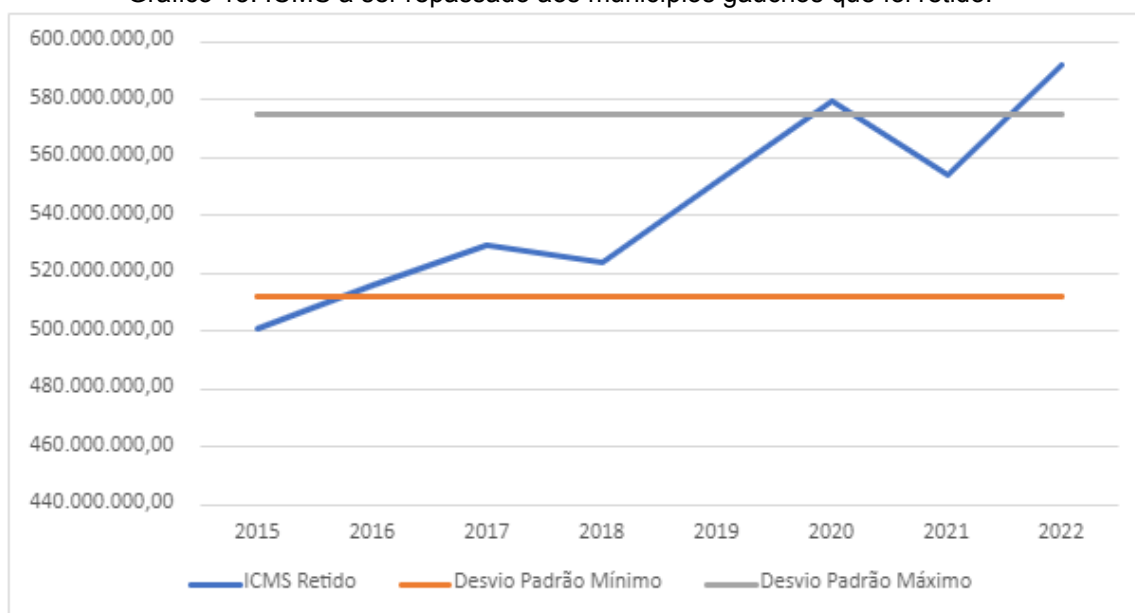
Gráfico 12: Previsão, distribuição e retenção do ICMS repassado aos municípios gaúchos.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

O gráfico mostra o que fora inicialmente previsto para ser distribuído de ICMS aos municípios, o que realmente foi distribuído e o quanto foi retido. É possível ver que o ano de 2021 é mais discrepante em relação aos demais, tanto no que se refere ao ICMS previsto quanto ao que efetivamente foi distribuído, pois foi afetado grandemente pela inflação ocasionada pela pandemia. Isso fez com que o comércio atacadista, a indústria e o varejo tivessem aumentos expressivos, além de ser o ano de retomada da economia que teve grande retração por conta do período inicial da pandemia (RIO GRANDE DO SUL, 2021b).

Gráfico 13: ICMS a ser repassado aos municípios gaúchos que foi retido.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de Rio Grande do Sul (2023a).

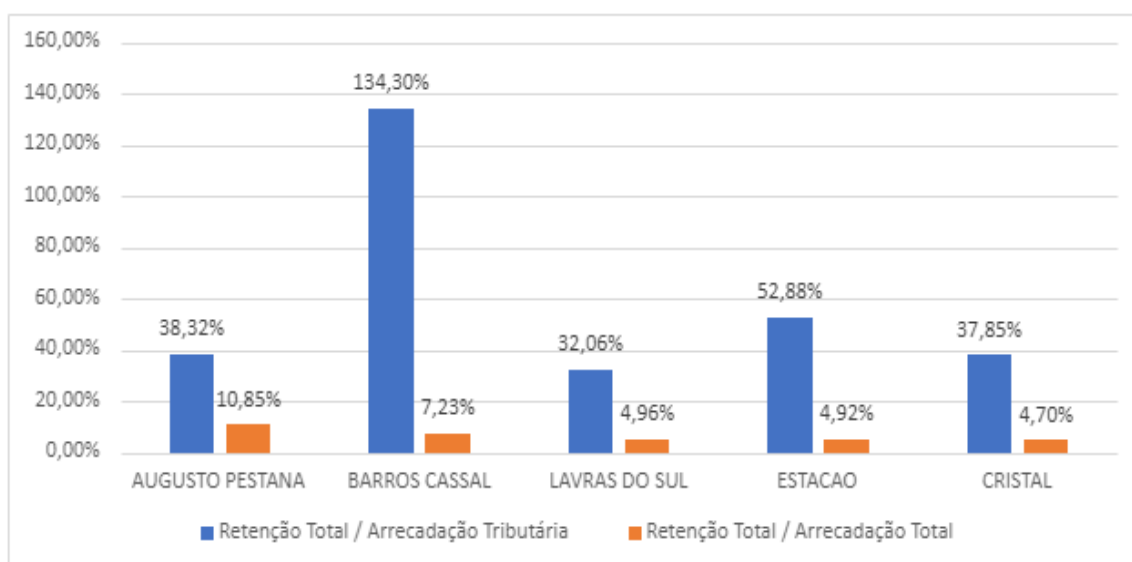
O gráfico acima apresentado é uma ampliação do gráfico anterior, exibindo o montante retido de ICMS, que corresponde ao valor não distribuído devido à arrecadação do imposto ter sido inferior ao previsto. A premissa do gráfico é que quanto menor for o valor retido, melhor, pois isso indica que a distribuição dos recursos ficou mais próxima do que havia sido inicialmente estimado, e, conseqüentemente, os municípios receberam uma parcela maior dos recursos arrecadados.

O que é possível inferir é que nos anos de 2020 e 2022 os valores retidos foram superiores ao limite máximo do desvio padrão, já em 2015 o valor retido foi menor do que o limite inferior do desvio padrão, o que é considerado positivo. No ano de 2020, constata-se uma retenção excedente ao desvio padrão em virtude da consideração anteriormente mencionada de que o valor previsto para esse ano foi estabelecido em 2019, sem a capacidade de antecipar a ocorrência de uma pandemia em 2020. Dessa forma, a discrepância entre o valor previsto e o distribuído acabou sendo mais elevado que o normal.

No ano de 2022, a disparidade observada pode ser atribuída à limitação do conhecimento em 2021 sobre a promulgação da LC 194/2022. Como resultado, o valor previsto para esse ano revelou-se significativamente maior do que o montante efetivamente distribuído, resultando em uma retenção adicional de 39 milhões em relação ao ano de 2021. Todavia, o valor que representa a perda de distribuição do

imposto aos municípios gaúchos é de R\$17,029 milhões, pois é o valor que excede o desvio padrão máximo. Além disso, observa-se o impacto da LC na distribuição do ICMS em nível superior ao que fora sofrido na pandemia em 2020, o que evidencia o caráter extremamente danoso que ela teve para o orçamento do estado e dos municípios.

Gráfico 14: Relação entre retenção total e arrecadação tributária e arrecadação total.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir do Balanço Orçamentário dos municípios.

No gráfico exposto é possível observar quais foram os municípios gaúchos mais impactados pela retenção total sofrida em comparação com a sua arrecadação tributária e com o orçamento total realizado no ano de 2022. Analisando o gráfico conclui-se que o impacto orçamentário foi maior nos municípios de pequeno porte sendo o maior deles o município de Barros Cassal com 9.296 habitantes (IBGE, 2022). A retenção total sofrida pelo município de Augusto Pestana representou 38,32% da arrecadação tributária do município e 10,85% do orçamento total para o ano. Já o município de Barros Cassal se mostrou muito dependente dos repasses orçamentários do governo federal e do estado, sendo a retenção sofrida de 132% do que foi arrecadado pelo ente com tributos. Quando comparado ao orçamento total o valor retido se diluiu entre os repasses recebidos e passou a representar 7,23%, o que é ainda um valor elevado que o município deixou de arrecadar.

Os outros três municípios continuam na mesma lógica de a retenção representar um valor bem elevado quando comparado com o que foi arrecadado pela tributação. Já quando se observa em relação à arrecadação total vê-se uma

queda expressiva da representação da retenção, mas que ainda continua sendo elevada, estando próximo de 5% do orçamento daquele município.

Ao analisar os valores absolutos que foram retidos, Barros Cassal e Lavras do Sul deixaram de arrecadar R\$3,183 milhões e R\$3,028 milhões respectivamente. Estação e Cristal tiveram retidos R\$2,040 milhões e R\$2,165 milhões respectivamente e o município de Augusto Pestana foi afetado em R\$1,485 milhão.

A partir desta análise, constata-se que os municípios de pequeno porte não conseguem arrecadar recursos suficientes para manter uma estrutura mínima de funcionamento, considerando que o montante retido representa uma proporção significativa de sua arrecadação tributária, resultando em um impacto considerável para esses entes. Além disso, observou-se que a LC 194/2022 contribuiu para o aumento da retenção dos valores a serem repassados, os quais constituem importante fonte de arrecadação desses entes.

Diante de tudo isso, fica evidente a perda arrecadatória expressiva causada ao estado do Rio Grande do Sul e aos municípios gaúchos, além da contrariedade de governadores e prefeitos à forma de produção da LC. Para superar isso, a conciliação realizada pelo STF fez com que o governo do RS recuperasse R\$3,02 bilhões, que ao ser comparado com o valor de R\$5,852 bilhões perdidos, representa um déficit de R\$2,832 bilhões ao orçamento gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 2023b).

Ou seja, a compensação dada ao governo se mostra insuficiente para cobrir o que efetivamente foi perdido. Há de se destacar que os dados analisados não representam a totalidade de perdas do estado com a LC, pois conseguiu-se verificar apenas os dados até o mês de abril de 2023, dessa forma a perda será substancialmente maior à medida que os meses se passam.

A LC 194/2022, como se viu, teve o desfecho com o acordo realizado no STF em um ano, dessa forma, um ano após a LC entrar em vigor, o STF já atuou para os estados serem reparados, mesmo que de modo insuficiente. Todavia, esta celeridade não se observou na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº. 25 (ADO 25), que tratou de medidas compensatórias aos estados para a manutenção do federalismo fiscal mediante a partilha de recursos.

A temática era, de certa forma, semelhante à da ADI 7191 e da ADPF 984, pois versava sobre a compensação de valores aos estados e municípios por conta de perdas do ICMS que não foram tratadas corretamente pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, em novembro de 2016 o STF constatou que o Congresso Nacional não havia cumprido a obrigação constitucional de criar uma lei para regulamentar a compensação aos estados e ao Distrito Federal pela isenção de ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados. Essa omissão foi considerada inconstitucional pelo STF, conforme a ADO 25, após quase 13 anos desde a inclusão dessa determinação na Constituição pela Emenda Constitucional 42/2003.

Para resolver essa omissão legislativa foi estipulado que o Congresso Nacional tinha um prazo de 12 meses para legislar sobre o assunto. Após diversas prorrogações, em setembro de 2019, uma comissão especial composta por representantes da União e de todos os estados começou a discutir propostas de conciliação, resultando em um acordo que foi homologado nesta sessão.

No acordo que foi homologado ficou estabelecido que a União se comprometeria a apresentar um projeto de lei complementar ao Congresso, no prazo de 60 dias após a homologação, para criar uma regra que permitisse a transferência de recursos para compensar as perdas de ICMS a ser realizada entre os anos de 2020 a 2037 no valor de R\$61,6 bilhões podendo ser acrescidos de mais R\$4 bilhões de bônus de assinatura do leilão dos Blocos de Atapu e Sépia. Também ficou estabelecido que o acordo reservaria um montante a ser distribuído aos municípios a título da parcela de 25% do ICMS constitucionalmente estabelecida (BRASIL, 2016).

O Ministro relator desse caso foi o Ministro Gilmar Mendes, que falou da importância da ADO 25 e da mediação realizada por ele para firmar o acordo entre a União e os estados:

Graças ao esforço de todos os participantes da Comissão Especial, atuante no âmbito do STF, conseguimos empreender um modelo de aproximação, de negociação e de resolução do conflito que perdurava há mais de 20 (vinte) anos, entre as esferas federal, estadual e distrital. A Federação brasileira sai fortalecida e passa a ter ótimo exemplo de cooperação institucional entre seus Entes integrantes, independentemente da coloração e das vertentes político-partidárias (BRASIL, p.23, 2016).

Como materialização do acordo foi aprovada a Lei nº. 14.114/2020, que concedeu a abertura de crédito especial no valor de R\$4 bilhões para compensar parte das perdas dos estados e municípios (BRASIL, 2020). Dessa forma, é possível observar que a mediação realizada pelo Ministro foi uma porta de entrada para a que foi realizada posteriormente na ADI 7191 e na ADPF 984. Por mais que a ADO 25 tratasse da omissão legislativa e a ADI e a ADPF tratassem da usurpação de



competências do governo federal, ambas lidavam com perdas de ICMS por parte dos estados e municípios.

No ano de 2021, uma questão semelhante foi resolvida pelo STF por meio da ADPF 357, que tratou da preferência da União em relação aos estados e municípios no que diz respeito à cobrança judicial de créditos da dívida ativa. Nesse caso, o tribunal deliberou pela invalidade do parágrafo único do artigo 187 do CTN, acatando os argumentos apresentados pelo Governador do Distrito Federal, de que a União e os demais entes federados estão em um mesmo nível hierárquico no âmbito interno. Dessa forma, a distinção na preferência do crédito seria contrária à ordem constitucional. Além disso, ao estabelecer a prioridade da União, as ações dos estados e municípios que buscassem executar bens comuns dos devedores em processos fiscais seriam dificultadas, uma vez que a intervenção do ente central para assegurar sua quota-parte poderia obstruir o recebimento dos demais entes federados. Somente se houvesse algum valor remanescente, após a satisfação da União, é que poderia ser destinado ao pagamento das dívidas com os demais entes (BRASIL, 2021a).

Isso resultava na dificuldade de execução das dívidas pelos estados e municípios que tinham que esperar a sobra da União para conseguir satisfazer seus direitos. Sabbag (2012), Costa (2012) e Carvalho (2011) concordam que o dispositivo do CTN viola tanto o pacto federativo, causando um desequilíbrio na arrecadação com as execuções fiscais, quanto o princípio da isonomia ao ser estabelecida distinção entre entes federativos que inexiste no ordenamento jurídico. Como a norma analisada pela ADPF 357 era anterior à CF 1988 o STF concluiu pela não recepção desse dispositivo e a partir de então não passou a produzir mais seus efeitos.

Por mais que a ADO 25 tratasse da omissão legislativa, a ADI 7191 e a ADPF 984 tratassem da usurpação de competências do governo federal e a ADPF 357 tratasse da invalidade de uma lei federal, todas elas convergiam para a perda de arrecadação dos estados e municípios, seja por meio do ICMS, seja por meio da execução das dívidas por esses entes. Todavia, a diferença entre elas é que a ADO levou cerca de 20 anos para ser resolvida, o que ocasionou danos inestimáveis aos entes subnacionais, enquanto a ADI e a ADPF 984 foram solucionadas em aproximadamente um ano, ainda que com perda para os estados e municípios. Já a ADPF 357 demorou 33 anos para que o STF reconhecesse a não recepção do

parágrafo único do art. 187 do CTN, o que ocasionou dificuldades na execução fiscal aos estados e municípios e conseqüentemente perdas na arrecadação durante esse período.

Assim, fica claro que os mecanismos de controle do federalismo fiscal brasileiro não estão suficientemente desenvolvidos para garantir a integridade do pacto federativo, já que ora as medidas tomadas judicialmente são extremamente demoradas, ora são insuficientes para reparar o dano.

Abaixo há um resumo das violações da LC 194/2022, da omissão legislativa na regulamentação da Lei Kandir e do parágrafo único do art. 187 do CTN, em relação às características federativas expostas no Quadro 1:

Quadro 2: Violações dos princípios do federalismo ocasionado pela LC 194/2022, pela omissão da regulamentação da Lei Kandir e pelo Parágrafo Único do art. 187 do CTN.

Princípios do Federalismo Violados	LC 194/2022	Omissão da Regulamentação da Lei Kandir	Parágrafo Único do art. 187 do CTN
Autonomia financeira das entidades descentralizadas	O governo federal legislou diretamente sobre o ICMS o que ocasionou impacto direto na arrecadação dos estados e municípios, tanto que o STF estabeleceu compensação de R\$3,02 bilhões ao Estado do Rio Grande do Sul.	O legislativo federal se omitiu na elaboração de regulamentação das perdas de arrecadação dos estados por conta da isenção do ICMS a produtos que forem exportados, o que ocasionou impacto direto na arrecadação dos entes subnacionais, tanto que o STF estabeleceu compensação de R\$61,6 bilhões a eles.	O CTN impunha uma preferência inexistente à União para obtenção de execuções fiscais. Assim, ela se privilegiava com a arrecadação de todas as suas dívidas e somente depois de pagá-la é que os estados e municípios poderiam executar as dívidas de sua competência, o que ocasionava perdas a eles, já que muitas vezes não restavam bens suficientes para quitá-las, pois a União se apropriou deles anteriormente. O STF considerou que o dispositivo que fundamentava essa preferência não era compatível com a CF 1988 e que, portanto, não foi recepcionado.
Repartição de competências	O STF estabeleceu um acordo entre União e estados para que se acertassem e não adentrou na análise específica da	Não houve invasão de competências.	Não houve invasão de competências.

	<p>constitucionalidade ou não da lei, pois visou garantir a segurança jurídica nessa temática. Mesmo assim, diversos governadores e doutrinadores condenaram a LC 194/2022 por, na sua concepção, invadir a competência de legislar dos estados.</p>		
<p>Participação dos entes descentralizados na forma da vontade nacional</p>	<p>Viu-se um processo centralizador na elaboração da LC 194/2022 que não respeitou o diálogo interfederativo acerca de um assunto que era majoritariamente de interesse dos entes subnacionais.</p>	<p>Os entes subnacionais a muito vinham pressionando o CN para que legislassem sobre o assunto para que acabassem as perdas arrecadatórias em relação ao ICMS. Devido a inação não restou outra medida que não impetrar uma ADO para que o assunto fosse resolvido. Dessa forma, observou-se a falta de abertura de um diálogo por parte do legislativo federal para que fosse regulamentado o tema.</p>	<p>Não houve invasão de competências.</p>
<p>Repartição das receitas tributárias</p>	<p>Desrespeitou a repartição das receitas tributárias ao diminuir as alíquotas do ICMS e conseqüentemente os repasses que os municípios receberam sem propor a reposição integral dos valores perdidos na arrecadação.</p>	<p>Desrespeitou a repartição das receitas tributárias ao deixar de legislar para corrigir a perda de arrecadação dos estados com ICMS que é repassado aos municípios. Dessa forma, pela falta de legislação, tanto os estados quanto os municípios deixaram de arrecadar vultosos valores.</p>	<p>Não foi possível obter dados suficientes para chegar a uma conclusão.</p>

FONTE: Elaborado pelo autor.

Além das violações aos princípios do federalismo, há a violação à diversos dispositivos constitucionais, dentre os quais a ADI 7195 elenca:

Quadro 3: Violações da LC 194/2022 à CF/1988.

Artigos constitucionais violados pela LC 194/2022	Explicação
<p>Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.</p> <p>Art. 60, § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado.</p>	<p>A LC compromete o pacto federativo ao restringir a autonomia plena dos Estados-membros, garantida no artigo 18 da CF/1988 e protegida pelo artigo 60, § 4º. Isso ocorre devido à imposição de limites indiretos na determinação das alíquotas do ICMS em operações que envolvem combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo.</p>
<p>Art. 146. Cabe à lei complementar: I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre.</p>	<p>O artigo 146, em seus incisos I, II e III, da CF/1988, não respalda a intervenção legislativa por meio de lei complementar, por três razões fundamentais: em primeiro lugar, não há conflito de competências tributárias que justifiquem tal medida; em segundo lugar, a disciplina pretendida não se refere à limitação constitucional ao poder de tributar, uma vez que a regulação não implica, de forma evidente, em restrição ou impossibilidade de aplicar a regra da seletividade; e, por fim, as alíquotas tributárias não fazem parte das normas gerais sujeitas à abrangência de uma lei complementar federal.</p>
<p>Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.</p> <p>Art. 60, §4º: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a separação dos Poderes;</p> <p>Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;</p>	<p>O entendimento jurisprudencial do STF sobre a seletividade aplicada à energia elétrica e telecomunicações foi distorcido pela intervenção do legislador complementar. O referido acórdão do STF no Tema 745 não abrangeu todos os elementos da LC 194/2022. Nesse contexto, a legislação complementar violou princípios fundamentais como a separação dos poderes e o princípio da coisa julgada, uma vez que os efeitos da decisão foram modulados e transitados em julgado.</p>
<p>Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.</p> <p>Art. 163. Lei complementar disporá sobre: VIII - sustentabilidade da dívida (princípio da sustentabilidade da dívida).</p>	<p>Os artigos 8º e 9º da LC 194/2022 excepcionam a aplicação dos dispositivos da LRF que falavam sobre o acompanhamento de documentação acerca do impacto orçamentário de reduções ou isenções de tributos. Dessa forma, foram violados os art. 113 e 163 da CF/1988.</p>

FONTE: Elaborado pelo autor por meio da ADI 7195.

Uma alteração recente na legislação tributária atenuou as perdas do ICMS decorrentes da LC 194/2022. O Convênio ICMS nº 11, de 28 de março de 2023, estipulado pela CONFAZ, alterou a alíquota do ICMS que incide sobre gasolina e diesel de uma alíquota *ad valorem* para uma alíquota *ad rem*. Ou seja, a alíquota do ICMS sobre as operações de combustíveis se transformou de uma porcentagem do valor da operação para um valor fixo. Dessa forma, com a LC a alíquota do ICMS caiu de 25% para 17% e agora com o Convênio o ICMS foi fixado no valor de R\$1,22 por litro para gasolina e R\$0,94 por litro para o diesel (BRASIL, 2023a).

Conseqüentemente a LC em análise deixou de ser aplicável para as operações com diesel a partir de 1º de maio e para gasolina a partir de 1º de junho. Assim, as perdas ocasionadas pela lei se restringem apenas às operações com energia elétrica e comunicações a partir das datas acima mencionadas. A tabela abaixo concretiza as alterações ocasionadas tanto pela LC, quanto pelo Convênio.

Tabela 7: Antes e depois das alterações nas operações com combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo.

Operações	Antes da LC 194/2022	Após a LC 194/2022	Após o Convênio nº 11
Combustíveis	25%	17%	Gasolina - R\$1,22/L
			Diesel - R\$0,94/L
Energia Elétrica	25%	17%	17%
Comunicações	25%	17%	17%
Transporte Coletivo	12%	12%	12%

FONTE: Elaborado pelo autor a partir da Lei Complementar 194/2022, do Decreto Estadual nº 37.699/1997 e do Convênio nº 11.

Além de tudo o que foi exposto sobre a fragilidade federativa brasileira, há um número impactante de ações que chamam atenção e ajudam na compreensão do estado de dependência do federalismo em relação ao judiciário para salvaguardar a autonomia dos entes subnacionais. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 31 de dezembro de 2019, 615 Ações Cíveis Originárias (ACOs) foram adequadamente tramitadas no STF abordando assuntos de conflitos federativos.

Dentre esses conflitos, 548 casos envolviam a temática do federalismo fiscal, representando cerca de 89% das ACOs tratadas sobre conflitos federativos. Essas questões abrangiam tópicos como distribuição e acesso a recursos, competência

tributária para legislar e refinanciamento de dívidas. As decisões proferidas pela Corte indicaram que os estados prevaleceram em aproximadamente 79% dos casos judiciais, enquanto a União obteve decisões favoráveis em cerca de 21% dos julgamentos (DANTAS, 2020).

Assim, observa-se que o conflito federativo entre a União e os entes federados está majoritariamente ligado à descentralização de recursos, sendo que o cerne do conflito federativo continua fundamentado essencialmente na questão fiscal. Também é possível observar que a União tenta centralizar o federalismo fiscal, mas que não consegue por conta da atuação da Suprema Corte.

Diante disso, observa-se na prática a concepção de Arretche (2012) em relação à centralidade do federalismo brasileiro sem que haja possibilidade de maior autonomia decisória dos governos estaduais quando houver matérias que afetam os seus interesses. Diferentemente do que ocorre no Brasil, a autora expõe dois países que tratam as matérias que afetam os entes descentralizados de modo a incorporá-los na discussão, Alemanha e Itália. No caso da Alemanha existe um Conselho Federal que é composto por representantes dos estados escolhidos pelos governos estaduais para representarem seus interesses no nível federal. Ou seja, não é um sistema representativo direto ou indireto por meio de eleição, mas sim um sistema representativo a cargo de livre nomeação e exoneração por parte do Poder Executivo Estadual (ZAGO, 2016).

O Conselho Federal tem diversas atribuições, dentre as quais está a aprovação dos decretos e leis federais editados pelo governo federal ou pelos seus ministros e que forem de execução pelos estados (ALEMANHA, 1949). Dessa forma, qualquer lei federal que imponha obrigações aos estados deverá passar pela aprovação deste conselho, o que demonstra elevada participação do ente descentralizado no interesse nacional.

No contexto italiano, diferentemente do que ocorre na Alemanha, não há a existência de um órgão de representação estadual competente para aprovar leis federais de interesse estadual. Entretanto, é requerido um referendo popular para emendas constitucionais que afetem os interesses das regiões (ARRETICHE, 2012). Esse arranjo institucional proporciona uma maior oportunidade de debate por parte das entidades descentralizadas sobre questões que as afetarão, embora não disponham da mesma autonomia decisória conferida aos entes subnacionais alemães. Na Itália, observa-se um sistema que permite a intervenção do estado na

definição de seu próprio futuro. Dessa maneira, é fomentada a convergência entre as intenções do governo central e as necessidades percebidas pelos estados em relação às ações a serem empreendidas em seus respectivos territórios.

No contexto brasileiro, a autonomia decisória dos estados é limitada, já que a formulação e aprovação das leis começam e terminam no plano federal em diversas temáticas sem qualquer ingerência dos estados mesmo que os dispositivos afetem os interesses deles. Dessa forma, cria-se um federalismo verticalizado em que a União, detentora da competência para legislar sobre determinada matéria, enfrenta resistência por parte dos entes subnacionais devido à formulação de leis que afetam esses entes não ocorrer com uma efetiva interação entre eles, como evidenciado no caso do processo legislativo da LC 194/2022. Ou então ocorre alguma usurpação da competência legislativa da União e os estados judicializam buscando reparação, o que como foi visto é um processo moroso e nem sempre consegue reparar todos os danos que foram causados.

## **5.1 ANÁLISE DE ENTREVISTAS E PUBLICAÇÕES**

Para compreender na prática como a LC 194/2022 está afetando os estados e municípios, abaixo serão transcritos trechos de entrevistas e publicações de governadores, secretários estaduais e prefeitos. Dessa forma, será possível observar a compreensão que os gestores públicos têm das alterações que ocorreram no âmbito da arrecadação dos seus entes e como elas impactaram suas práticas de gestão.

Fernanda Mara Macedo Pacobahyba, ex-secretária da Fazenda do estado do Ceará, enquanto estava no cargo publicou, em 29 de junho de 2022, um artigo analítico da LC. Nele é destacado que a redução drástica no ICMS tem impactos direto na educação, na saúde e nos municípios brasileiros, enfraquecendo-os. Além disso, é mencionado que o processo de aprovação da lei foi conduzido de forma rápida e sem uma discussão aprofundada sobre suas implicações. Junto a isso, também é criticado pelo caráter populista da medida, pois o corte de tributos como se deu, embora possa ser popular, prejudica a coletividade, especialmente em um país desigual como o Brasil.

A ex-secretária também critica os vetos impostos pelo governo federal à lei, especialmente os que afetam a compensação com dívidas da União e a responsabilidade da União em manter gastos com educação e saúde. Na sua visão esses vetos demonstram um desprezo pelas medidas de responsabilidade fiscal e social e ressalta que a diminuição das alíquotas do ICMS terá um impacto duradouro.

Por fim, ela observa que a lei afeta negativamente os Fundos Estaduais de Combate à Pobreza, que são importantes para projetos assistencialistas nos estados. E conclui que a LC beneficiará grandes empresas e, em vez de promover um federalismo cooperativo, resultará em uma concentração ainda maior de poder em Brasília, prejudicando os estados e suas populações vulneráveis (PACOBAYHA, 2022).

Já o governador do estado do Rio Grande do Sul em 2022, Ranolfo Vieira Júnior, disse em entrevista à Rádio Guaíba, no mesmo ano, que a LC teria impactos negativos, especialmente em relação à arrecadação e à prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e segurança. Ele expôs que a lei poderia causar uma redução na arrecadação de cerca de R\$5,2 bilhões por ano, o que prejudicaria a oferta de serviços públicos necessários para a população. Além disso, critica a forma de implementação da medida, sendo exigido de uma hora para outra a redução abrupta do principal imposto dos estados (RÁDIO GUAÍBA, 2022).

O atual secretário da Fazenda da Bahia, Manoel Vitória, em 2022, enquanto também exercia o cargo, disse que o problema atual de inflação não pode ser solucionado apenas através de medidas superficiais, como a redução de impostos ou ajustes temporários. Também expôs a necessidade de um plano abrangente de desenvolvimento econômico e de equilíbrio para enfrentar a questão dos combustíveis de maneira eficaz e que, atualmente, não está testemunhando a implementação desse tipo de plano. Deu como exemplo da incoerência em reduzir o imposto sobre os combustíveis, a falta de mudança na alíquota do ICMS nos estados por vários anos e ainda assim o preço dos combustíveis aumentava.

Vitório relata que a tal medida gera uma crescente insegurança entre investidores e agentes econômicos e juntamente com a pressão sobre o dólar resulta numa operação arriscada de diminuição dos preços dos combustíveis que pode, em breve, agravar a situação e levar os estados a uma crise fiscal sem precedentes. Ele sugere que a solução para o problema dos preços dos



combustíveis, que também afetam negativamente o setor de transporte e mobilidade, pode ser encontrada na Petrobras e no governo federal por meio da criação de um fundo utilizando parte do lucro líquido considerável da Petrobras, que é apropriado pela União como dividendos.

Esse fundo poderia ser utilizado para ajudar a estabilizar as oscilações de preços no mercado, ou então mudar a política de paridade do barril de petróleo adotada pelo Brasil. Além disso, há previsão de um déficit de aproximadamente R\$5 bilhões anuais para o estado da Bahia, com impactos de R\$1 bilhão na educação e de R\$500 milhões na área da saúde por conta da LC (MUITA INFORMAÇÃO, 2022).

O ex-secretário da Fazenda de São Paulo, Felipe Salto, em entrevista à Revista Exame, afirmou que a lei não é positiva e não trará benefícios significativos para a população em relação à redução do preço dos combustíveis. Além disso, ela teria um efeito de redução de 10 a 12 centavos, mas, considerando que o preço do petróleo continue aumentando, a redução seria abatida. Ele também enfatiza as perdas significativas em arrecadação que os estados enfrentarão, sendo o caso de São Paulo uma perda em arrecadação de R\$8,6 bilhões por ano. Por fim, Salto critica a forma da lei, argumentando que está mal escrita e é inconstitucional, e que a regra dos 5% como uma possível compensação da União não é suficiente para abordar os desafios apresentados: "O projeto não tem salvação. Está mal escrito, e é inconstitucional. Essa regra dos 5% pareceu que os estados foram ouvidos, mas não foram contemplados." (EXAME, 2022).

Em outra entrevista dada ainda no ano de 2022, o ex-secretário expõe outros problemas da lei como o caso da não compensação da perda arrecadatória, que fixa em 17% o teto de cobrança do ICMS. Ele argumenta que a compensação prometida pela lei só ocorreria se os estados reduzissem suas alíquotas do ICMS para abaixo de 17% e não compensaria a queda que o ente teria pela redução da sua alíquota de 25% para 17%. Além disso, enfatiza que a lei terá um efeito drástico sobre o financiamento das políticas públicas (BAND, 2022).

Para a secretária de Economia de Goiás, Selene Nunes, o estado conseguiu contornar a queda arrecadatória sem realizar cortes por conta do caixa de R\$11 bilhões. Dessa forma, a situação favorável anterior do estado fez com que fosse possível obter equilíbrio, mas afirma que em algum momento haverá de ocorrer cortes, já que a redução na arrecadação será permanente e a folga de caixa em algum momento acabará (O POPULAR, 2023).

O Secretário da Fazenda de Canoas retrata a situação delicada que o município se encontrou em 2022 com a queda nos repasses, mas que por conta dos ajustes financeiros realizados nos anos anteriores fez com que o ente conseguisse cumprir as metas arrecadatórias e manter as políticas públicas em andamento. Assim, o exercício orçamentário de Canoas encerrou-se positivamente em 6%, o que acabou não sendo maior devido à queda nos repasses (PREFEITURA DE CANOAS, 2023).

Já o município de Rio Grande teve que adotar medidas restritivas para conseguir adequar as receitas às despesas. Conforme o Secretário da Fazenda, Cristian Kuster, o município cortou as horas extras, fez redução dos cargos comissionados, renegociou contratos com fornecedores e estabeleceu controle de gastos com combustíveis, energia e telefonia. O secretário ainda coloca que: “nosso déficit irá aumentar ocasionando uma possível redução de recursos para áreas vitais como saúde, educação e assistência social além de outros serviços prestados pelo município”. Dessa forma, é possível observar que o município foi muito atingido pela redução nos repasses do ICMS e efetivamente afetou a prestação dos serviços públicos à sociedade (PREFEITURA DE RIO GRANDE, 2023).

Por fim, o Secretário de Gestão e Finanças do município de Caxias do Sul, Cristiano Becker, afirmou que o resultado orçamentário de 2022 ficou abaixo do esperado por conta da redução dos repasses de ICMS. Já em 2023 no primeiro quadrimestre apresentou um impacto negativo no recebimento dos repasses de ICMS, ficando 17,26% abaixo do comparado com o mesmo período do ano anterior. Todavia, o aumento das receitas próprias possibilitou que o município amenizasse a queda arrecadatória, contudo, mesmo assim não conseguiu resolver a questão financeira e ultrapassou o limite prudencial de 51,3% da RCL. Dessa forma, restrições como geração de despesas por meio de contratações e revisões salariais em toda a administração pública passa a ser vedada (PREFEITURA DE CAXIAS DO SUL, 2023).

Assim, é possível ver um consenso entre os gestores públicos, seja do âmbito municipal, seja do âmbito estadual, de que a LC atingiu fortemente a arrecadação e que o processo de formação normativa não abriu espaço para diálogo interfederativo. O impacto maior foi sofrido naqueles entes que já não tinham estabilidade econômica, sendo que em alguns casos houve a afetação de políticas públicas e em outros na estrutura administrativa.

Por fim, a tabela abaixo agrega todos os achados que foram expostos ao longo do trabalho sobre o impacto que a lei analisada teve no federalismo brasileiro:

Quadro 4: Impacto da LC 194/2022 no federalismo brasileiro.

Danos resultantes da aplicação da Lei Complementar 194/2022 ao federalismo brasileiro
Perda de arrecadação do estado do Rio Grande do Sul de R\$5,852 bilhões com o ICMS.
Compensação insuficiente do governo federal pelas perdas sofridas pelos estados.
Impacto negativo no endividamento permitido ao estado, elevando o percentual em 16 pontos e aproximando ao limite máximo permitido de 200% da RCL.
Perda de arrecadação municipal de R\$17,029 milhões com os repasses do ICMS.
Limitação de gastos nos municípios de Caxias do Sul e Rio Grande por conta da perda arrecadatória dos repasses do ICMS.
Municípios que mais foram impactados pela redução do ICMS repassado em relação à arrecadação orçamentária foram: Augusto Pestana (perda de 10,85%); Barros Cassal (perda de 7,23%); Lavras do Sul (perda de 4,96%); Estação (perda de 4,92%); Cristal (perda de 4,70%).
Violação de dispositivos constitucionais, tais como: forma federativa de Estado; autonomia dos entes da federação; separação dos poderes; princípio da sustentabilidade da dívida; princípio da coisa julgada; entre outros.
Violação de 4 princípios federativos: autonomia financeira das entidades descentralizadas; repartição de competências; participação dos entes descentralizados na forma da vontade nacional; e repartição das receitas tributárias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve a finalidade de compreender a afetação da LC 194/2022 no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios gaúchos. Como se trata de uma lei que foi recentemente promulgada e que a pouco tempo obteve uma resolução no campo judicial, não foram encontrados estudos analíticos de impacto, apenas entrevistas de agentes diretamente afetados ou publicações da secretaria da Fazenda expondo o dano orçamentário. Diante disso, a pesquisa centrou-se no objetivo geral de compreender como a LC 194/2022 comprometeu a geração de receitas orçamentárias no Estado do Rio Grande do Sul e nos municípios gaúchos.

No que concerne aos objetivos específicos foi estabelecido primeiramente a avaliação na formação e introdução da lei federal no ordenamento jurídico brasileiro e quais impactos teve no federalismo nacional. E posteriormente analisou-se o impacto arrecadatório, entre os anos de 2015 e 2023, com combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação ao estado e redução de arrecadação com as transferências tributárias do ICMS provocada nos municípios gaúchos.

Em relação ao primeiro objetivo específico, constatou-se a centralização pelo governo federal que aplicou apenas a pauta de interesse próprio, sem levar em consideração a situação econômica frágil dos entes e o momento de retomada do crescimento pós-pandemia. Falta de diálogo e espaço para discussão com governadores contribuíram para que o processo de formação fosse assim considerado. Além disso, falta de análise de impacto pelo governo federal, imposição imediata da redução da alíquota do ICMS sobre as três principais operações arrecadatórias dos estados e falta de compensação completa pelas perdas ocasionadas foram outros fatores que contribuíram para o enfraquecimento dos entes subnacionais.

A forma de elaboração, aliada ao conteúdo legal, expuseram a facilidade de concentração de poder do governo federal, que pode subitamente aplicar uma lei que altera consideravelmente a arrecadação dos entes subnacionais. Além disso, o que reforça o caráter centralizador são as ações impetradas no STF para que fosse declarada inconstitucional a Lei, mas que por fim resultou em um acordo de compensação, o qual apenas reduziu as perdas, mas não as anulou. Houve também sérias violações aos princípios federativos e constitucionais, tais como autonomia

financeira dos entes subnacionais, repartição de competências, participação dos entes descentralizados na forma da vontade nacional e das repartições tributárias.

Já o impacto nas receitas orçamentárias do Rio Grande do Sul se mostrou significativo. A redução na arrecadação foi de R\$5,8 bilhões em 11 meses, o que representou 13% do valor arrecadado com impostos nesse período. A compensação acordada com o governo federal reduziu as perdas em um primeiro momento para R\$2,832 bilhões, todavia nos anos seguintes não ocorrerão mais compensações, fazendo com que a perda de arrecadação seja absorvida por completo pelos estados. Além disso, essa redução arrecadatória fez com que o governo estadual chegasse ao limite de 200% da DCL em relação à RCL, o que impõem sérias restrições à gestão estadual.

No âmbito municipal, a queda arrecadatória foi de R\$39 milhões em relação a 2021, sendo que R\$17 milhões foram para além do desvio padrão. Observou-se o impacto maior nos municípios de menor porte, que se sustentam dos repasses do ICMS. O município de Augusto Pestana teve a maior redução nos repasses em relação à arrecadação total, perdendo cerca de 10,85% do seu orçamento. Já o município de Barros Cassal perdeu 7,23% e os municípios de Lavras do Sul, Estação e Cristal perderam próximo de 5%. Levando-se em conta a fragilidade arrecadatória de tais municípios pela baixa arrecadação com ISS, IPTU e ITBI, a queda nos repasses certamente influem na dificuldade de manutenção da estrutura básica administrativa, além da continuidade das políticas públicas do ente.

Espera-se que o trabalho possa contribuir para a análise crítica do sistema federativo brasileiro no âmbito fiscal, o qual mostra fragilidades que enfraquecem a base de cooperação interfederativa e promovem a competição para ver qual ente obtém maiores poderes. A organização dos entes é fundamental para que haja maior desenvolvimento do País, seja ele econômico, seja social. Dessa forma, a exposição dos fatos aqui trazidos ajuda na compreensão de um dos problemas que o país está enfrentando: a competição federativa. Assim, busca-se contribuir para que pesquisadores, gestores públicos e agentes sociais pensem em formas de resolução dessa problemática e realizem outros estudos acerca da LC 194/2022.

Como obstáculo para a realização do trabalho, elenca-se a não realização de entrevistas com gestores públicos para observar de modo aprofundado os impactos nas políticas públicas dos entes por conta da limitação de tempo para a elaboração do trabalho. Além disso, por ser um tema recente, não há artigos científicos e

trabalhos acadêmicos que analisem de modo crítico o impacto da lei, o que afeta na comparação com os demais entes.

Por conta disso, recomenda-se como estudos futuros trabalhos que foquem no aspecto qualitativo do impacto da lei, de modo a observar as restrições geradas aos entes por conta da redução arrecadatória. Além disso, é importante que as análises não se limitem apenas ao orçamento de modo geral, mas que se irradie para as áreas da saúde e educação, já que recebem verbas do ICMS. Por fim, o estudo de entes com diferentes estruturas é importante para conseguir criar uma base de conhecimento. É essencial ter informações sobre os distintos impactos nos municípios de porte pequeno, médio e grande, nos estados desenvolvidos economicamente e estados que estão em RRF, nos estados de diferentes regiões do país, nos setores da economia, entre outros. Somente por meio de dados será possível elaborar alterações para que o federalismo cooperativo fortaleça suas bases e passe a trazer benefícios cada vez maiores para o país.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: O poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, USP, 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KW8TCLTZW86HPNLZVGdrztD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 fev. 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. 2010, mimeo.
- Abrucio, Fernando Luiz, et al. “**Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.**” *Revista de Administração Pública*, vol. 54, Aug. 2020, pp. 663–77. *SciELO*, <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.
- AFFONSO, R. de B. Álvares. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 9, n. 1, p. 127–152, 2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>. Acesso em: 7 mar. 2023.
- AFONSO, José R.R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. CADERNO VIRTUAL (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO) , v. 1, p. 23-47, 2016.
- AFONSO, José R.R.; ARAÚJO, Erika Amorim ; KHAIR, Amir . **Federalismo Fiscal no Brasil: a Importância dos Governos Municipais**. In: Carlos Maurício Figueiredo; Marcos Nóbrega. (Org.). *Administração Pública - Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. 1ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. , p. 55-79.
- ALEMANHA. Lei Fundamental (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949**. Berlim: Parlamento Federal Alemão: Departamento das Relações Públicas, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ARRECADAÇÃO Acumulada dos Tributos. Rio Grande do Sul: **Rio Grande do Sul**, 2023a. Disponível em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

AUGUSTO PESTANA. **Balanco Orçamentário 2022**. Augusto Pestana (RS), 2022. Disponível em: <http://augustopestana.govbr.cloud/pronimtb/index.asp?acao=3&item=8> . Acesso em: 12 jul. 2023.

BARROS CASSAL. **Balanco Orçamentário 2022**. Barros Cassal (RS), 2022. Disponível em: <http://www.barroscassal.rs.gov.br/UPLarquivos/30032023134918.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 18/2022**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Brasília DF, 11 mar. 2022a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2147149&filename=PLP-18-2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2147149&filename=PLP-18-2022). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 de jan. 2023.

BRASIL. **Convênio nº 11, de 28 de março de 2023**. Dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com gasolina e etanol anidro combustível, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Brasília, DF, 28 mar. 2023a. Disponível em: [https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023/CV011\\_23](https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023/CV011_23). Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, DF, Maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.114, de 29 de dezembro de 2020**. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito especial no valor de R\$ 4.223.266.669,00, para os fins que especifica. Lei. Brasília, 29 dez. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14114.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14114.htm#view). Acesso em: 20 jun. 2023.



BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2019**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2021/12/ibge-PIB-munici%CC%81pios-2019.pdf>.

Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 40/2001**. Sobre essa métrica de endividamento, a LRF e a resolução do Senado Federal nº 40/2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022b.

Disponível em:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:43205](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205).

Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 03/2016/CESEF/STN**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28678](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28678). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº ADPF 984**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2022c. Acordo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984. Brasília, 15 dez. 2022. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2022/06/conpeg-estados-gilmar-mendonca-icms-combustiveis.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº ADPF 357**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 24 de junho de 2021a. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 357. Brasília, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348171974&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº ADI 7191**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2022d. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.191**. Brasília, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355395720&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº ADI 7195**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 22 de março de 2023. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.195.

Brasília, 22 mar. 2023b. Disponível em:  
<https://static.poder360.com.br/2022/06/estados-adi-7195-icms-28-jun-2022.pdf>.  
Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão nº ADO 25**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 de novembro de 2016. Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão 25. Brasília, 30 nov. 2016. Disponível em:  
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO25QOVotoMGM3.pdf>.  
Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 714.139/SC**. Direito tributário. ICMS. Seletividade. Ausência de obrigatoriedade. Quando adotada a seletividade, há necessidade de se observar o critério da essencialidade e de se ponderarem as características intrínsecas do bem ou do serviço com outros elementos. Energia elétrica e serviços de telecomunicação. Itens essenciais. Impossibilidade de adoção de alíquota superior àquela que onera as operações em geral. Eficácia negativa da seletividade. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília-DF. 18 de dez. de 2021b. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350102911&ext=.pdf>.  
Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 745**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 150, II, e 155, § 2º, III, da Constituição federal, a constitucionalidade do art. 19, I, a, da Lei 10.297/1996 do Estado de Santa Catarina, que estabeleceu alíquota diferenciada de 25% para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS incidente sobre o fornecimento de energia elétrica e os serviços de telecomunicação, ao passo que para as “operações em geral” é aplicada a alíquota de 17%. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília-DF. 30 de jun. de 2022e. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=745>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente, 2023. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Disponível em:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-o-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CABRAL, Gustavo César Machado. **Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 189, n. 9, p. 134-147, mar. 2011. Trimestral. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496921/RIL189.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. **Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez**. In: LINHARES, P. T. F (Org.). Federalismo Sul-Americano. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330\\_livro\\_federalismo\\_sul\\_americano.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330_livro_federalismo_sul_americano.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/Textobase1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRISTAL. **Balanço Orçamentário 2022**. Cristal (RS), 2022. Disponível em: [https://xadmin.s3.us-east-2.amazonaws.com/7/DocumentAssets/276292/images/original/a\)%20relat%C3%B3rio%20circunstanciado%20do%20Prefeito.pdf](https://xadmin.s3.us-east-2.amazonaws.com/7/DocumentAssets/276292/images/original/a)%20relat%C3%B3rio%20circunstanciado%20do%20Prefeito.pdf). Acesso em: 12 jul. 2023.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e 1964. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964>.

DIEESE. **Redução do ICMS dos combustíveis, energia elétrica, transportes e comunicação**. São Paulo: DIEESE, agosto, 2022. (Nota Técnica, 270). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2022/notaTec270ICMS.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

DOMINGUES, José Marcos - OLIVEIRA, José Marcos Domingues de . **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Nomos (Fortaleza) , v. 26, p. 137-143, 2007.

ESTAÇÃO. **Balanço Orçamentário 2022**. Estação (RS), 2022. Disponível em: <https://sistema.pmestacao.rs.gov.br:8282/sys523/publico/publicacoesBalancoOrc.xhtml>. Acesso em: 12 jul. 2023.

FAZENDA de Canoas faz balanço satisfatório do encerramento fiscal. **Prefeitura de Canoas**, 2023. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/page/3/?s=icms>. Acesso em: 07 ago. 2023.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**: módulo 1: conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo

fiscal. Brasília: Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2017. 32 p.  
Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>. Acesso em: 23 fev. 2023.

GALLO, Fabricio; SOMAIN, Rene; DROULERS, Martine. **Federalism and tax powers, a geography of taxes**. Confins-revue Franco-bresilienne De Geographie-revista Franco-brasileira De Geografia. Paris: Revues Org, v. 32, 14 p., 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/163809>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª edição, São Paulo: Atlas, 2010;

GOIÁS foi o terceiro estado que mais perdeu ICMS no semestre. **O Popular**, 2023.  
Disponível em:  
<https://opopular.com.br/politica/goias-foi-o-terceiro-estado-que-mais-perdeu-icms-no-semester-1.3054742>. Acesso em: 07 ago. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

IMPOSSÍVEL implementar de um dia para o outro”, alega Ranolfo, ao STF, sobre teto de ICMS. **Rádio Guaíba**, 2022. Disponível em:  
<https://guaiba.com.br/2022/06/28/impossivel-implementar-de-um-dia-para-o-outro-alega-ranolfo-ao-stf-sobre-teto-de-icms/?amp>. Acesso em: 07 ago. 2023.

JUNIOR, Renê de Oliveira Garcia. LEAL, Tomaz. A Redução do ICMS e seus Impactos. **Revista Comsefaz**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 40-41, set. 2022. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/01/Revista-Comsefaz-Edicao-4.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

LAVRAS DO SUL. **Balanco Orçamentário 2022**. Lavras do Sul (RS), 2022. Disponível em:  
[https://lavrasdosul.rs.gov.br/uploads/relatoriocp/23673/Balano\\_Oram.pdf](https://lavrasdosul.rs.gov.br/uploads/relatoriocp/23673/Balano_Oram.pdf). Acesso em: 12 jul. 2023.

LOPREATO, F. L. C. . **Federalismo brasileiro origem, evolução e desafios**. ECONOMIA E SOCIEDADE (UNICAMP. IMPRESSO) , v. 31 n.1, p. 1, 2022.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. **ICMS: entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria**. In A. Sachsida (org.), Tributação no Brasil: estudos, ideias

e propostas. Brasília: IPEA, 2017 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8963> Acesso em: 18 jan. 2023.

NUNES LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto – o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

OLIVEIRA, Raul José de Galaad. **O preceito da soberania nas constituições e jurisprudência brasileiras**. Revista de Informação Legislativa, Brasília-DF, v. 146, n.146, p. 153-172, 2000.

PACOBAYBA, Fernanda Mara Macedo. Juízo final: a LC 194/2022 e o maior golpe na federação brasileira. **Conjur**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-29/fernanda-pacobahyba-maior-golpe-federacao-brasileira>. Acesso em: 07 ago. 2023

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário: completo**. 4ª edição – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Cadernos de Pesquisa, [S.l.], n. 114, p. 139-153, jul. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/FGx3yzvz7XrHRvqQBWLzDNv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2023.

PREFEITURA adota pacote de redução de gastos. **Prefeitura de Rio Grande**, 2023. Disponível em: <https://riogrande.atende.net/cidadao/noticia/prefeitura-adota-pacote-de-reducao-de-gastos/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

PREFEITURA de Caxias apresenta balanço financeiro do primeiro quadrimestre. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 2023. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2023/05/prefeitura-de-caxias-apresenta-balanco-financieiro-do-primeiro-quadrimestre>. Acesso em: 07 ago. 2023.

"PREJUÍZO com o projeto do ICMS é de mais de R\$5 bilhões por ano", diz secretário da Sefaz, Manoel Vitorio. **Muita Informação**, 2022. Disponível em: <https://muitainformacao.com.br/post/57136--o-prejuizo-com-o-projeto-do-icms-e-de-mais-de-r-5-bilhoes-por-ano---diz-secretario-da-sefaz--manoel-vitorio->. Acesso em: 07 ago. 2023.

REGIS, André. **Sinopse Histórica do Federalismo Brasileiro: O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2009, p. 27.

REIS, Sidney dos. **A Relevância da Teoria Pentapartida Para a Classificação Jurídica das Contribuições Especiais no Âmbito do Direito Tributário.** - Rev. Saberes, Rolim de Moura, vol. 4, n. 1, jan./jun., p. 54-71, 2016.

REZENDE, F. **ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças.** Brasília: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; FGV, 2009. (Cadernos Fórum Fiscal, n. 10).

REZENDE, F. **ICMS: gênese, mutações, atualidades e caminhos para a recuperação.** Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal no Brasil.** *Revista de Economia Política*, v. 15, nº 3 (59), 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9dv7mgTbjZ69JPgCNJ5gyth/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 fev. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Receita Estadual. **IPM - Índice de Participação dos Municípios do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2017. Disponível em: [https://receita.fazenda.rs.gov.br/download/20171129085227relatorio\\_ipm.pdf?35609477](https://receita.fazenda.rs.gov.br/download/20171129085227relatorio_ipm.pdf?35609477). Acesso em: 17 mar. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Novas propostas para o ICMS dos combustíveis e o federalismo ameaçado.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-13/justica-tributaria-novas-propostas-icms-combustiveis>, acesso em 12 jun. 2023.

SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Estado Novo, um auto retrato.** Brasília: CPDOC/FGV/Editora Universidade de Brasília, 1982. Capítulo 3, Finanças Públicas. (Coleção Temas Brasileiros, 24).

SECRETÁRIO da Fazenda de SP critica PEC de redução de preço dos combustíveis. **Band**, 2022. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/economia/noticias/secretario-da-fazenda-de-sp-critica-pec-de-reducao-de-preco-dos-combustiveis-16516212>. Acesso em: 07 ago. 2023.

SERAPIONI, M. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, p. 3-19, 2000.

SERRA, Jose; AFONSO, José Roberto R. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões.** *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. [3]-29, dez. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**; São Paulo: Malheiros, 2020, 44ª edição.

SOARES, M. M. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SPADA, Rodrigo. LC 194: Um projeto assentado sobre erros e omissões. **Revista Comsefaz**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 22-23, set. 2022. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/01/Revista-Comsefaz-Edicao-4.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RECEITA Estadual Divulga Índice Definitivo de Rateio do ICMS para Municípios em 2022. **Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 16 de dez. de 2021a. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/16535/receita-estadual-divulga-indices-definitivos-de-rateio-do-icms-para-os-municipios-em-2022>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Atividades: Receita Estadual 2021**. Rio Grande do Sul, 2021b. Disponível em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/media/3coj3hv5/relat%C3%B3rio-de-atividades-2021-1.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

REGULARIZAÇÃO de R\$ 2,78 bilhões de ICMS devido pela CEEE-D é a maior cobrança da história da Receita Estadual. **Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 9 de jul. de 2021c. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/regularizacao-de-r-2-78-bilhoes-de-icms-devido-pela-ceee-d-e-a-maior-cobranca-da-historia-da-receita-estadual>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RIO Grande do Sul tem o melhor resultado das contas públicas desde o Plano Real. **Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 10 de fev. 2022. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/rio-grande-do-sul-tem-o-melhor-resultado-das-contas-publicas-desde-o-plano-real>. Acesso em: 10 jul. 2023.

RIO Grande do Sul e União chegam a acordo sobre compensação das perdas de ICMS de 2022. **Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 10 de mar. 2023b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/rio-grande-do-sul-e-uniao-chegam-a-acordo-sobre-compensacao-das-perdas-de-icms-de-2022>. Acesso em: 14 jun. 2023.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas. Acesso em: 08 fev. 2023.

TETO no ICMS não vai baixar preço do combustível, diz secretário de SP. **Exame**, 2022. Disponível em: <https://exame.com/economia/mudanca-no-icms-nao-vai-baixar-preco-do-combustivel-diz-secretario-de-sp/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

TESOURO DO ESTADO DO RS. Indicadores Tesouro, 2023. **Indicadores da dívida**. Disponível em: <https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

TORRES, Heleno Taveira . **Risco e complexidade na hermenêutica do sistema tributário**. In: Teresa Ancona Lopez; Patrícia Faga Iglesias Lemos; Otavio Luiz Rodrigues Junior. (Org.). Sociedade de risco e direito privado. 1 ed.São Paulo: Atlas, 2013, v. 1, p. 718-730.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **FEDERALISMO NO BRASIL E NA ALEMANHA: ESTUDO COMPARATIVO DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E DE EXECUÇÃO**. 2016. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04102016-181431/publico/ZAGOFederalismoNoBrasilenaAlemanha\\_versaofinal.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04102016-181431/publico/ZAGOFederalismoNoBrasilenaAlemanha_versaofinal.pdf). Acesso em: 12 jul. 2023.