

## O ESTADO BRASILEIRO E O NOVO PACTO FEDERATIVO DIANTE DA REFORMA TRIBUTÁRIA: FORTALECIMENTO DOS MUNICÍPIOS?

*The Brazilian state and the new federal pact before the tax reform: strengthening the municipalities?*

Fábio da Silva Veiga<sup>1</sup>

Universidade Lusófona

Marcos André Nascimento Cordeiro<sup>2</sup>

UNIFIEO

DOI: <https://doi.org//10.62140/FVMC4232024>

**Resumo:** Este artigo aborda e tem como objetivos analisar os impactos na esfera municipal após o novo Pacto Federativo e a Reforma Tributária apresentada no Congresso Brasileiro, como fortalecimento dos municípios. Para isso, a metodologia implementada foi a revisão bibliográfica, com análise do conteúdo e estudos acadêmicos. O processo de redemocratização da Constituição de 1988, o município, que antes não era visto como ente federativo alcançou este status, porém com sua autonomia e particularidades, este tem para si a responsabilidade de suprir com serviços efetivos a população, que exige um olhar diferenciado, visto que agora tem suas obrigações potencializadas. Diante desta nova realidade o pacto federativo deve ser fortalecido com a reestrutura de um sistema tributário mais justo, pois o município por estar mais perto da população precisa ter uma distribuição/repasso ou acesso a recursos que advenham de um sistema de arrecadação mais condizente com a sua crescente obrigação financeira. Assim a reforma tributária é algo que pode ser uma possibilidade, mas isso deve ser construído com os municípios e os demais entes da Federação, posto as particularidades e alcance dos serviços que devem ser oferecidos a população. Somente neste caminho as transferências de responsabilidades poderão ser ajustadas, assim poderemos ter uma maior participação e em consequência uma melhor qualidade dos serviços de competência dos municípios no Brasil.

**Palavras-chave:** Pacto Federativo. Reforma Tributária. Município. Federação.

---

<sup>1</sup> Professor Doutor de Direito Empresarial da Universidade de Almería, Espanha. Doutor em Direito Empresarial pela Universidade de Vigo – Prêmio Extraordinário de Tese de doutorado. Pesquisador da CAPES no Exterior – Universidade de Alcalá, Madrid. Presidente do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – Iberojur. E-mail: [fabiojus@ual.es](mailto:fabiojus@ual.es)

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela UNIFIEO - Centro Universitário FIEO (2023). Especialista em Direito Público pela Universidade do Estado do Amapá - UEAP (2020). Especialista em Advocacia Criminal pela Faculdade de Belém - FABEL (2019). Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Estado do Amapá - CEAP (2010). Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/Secção Amapá (2022 a 2024). Membro da Comissão Carcerária da OAB/AP. Advogado. E-mail: [marcoscordeiroadvogado@hotmail.com](mailto:marcoscordeiroadvogado@hotmail.com).

**Abstract** This article discusses and aims to analyze the impacts on the municipal sphere after the new Federal Pact and the Tax Reform presented in the Brazilian Congress, as strengthening the municipalities. For this, the methodology implemented was the literature review, with content analysis and academic studies. The process of redemocratization of the 1988 Constitution, the municipality, which was not previously seen as a federative entity has achieved this status, but with its autonomy and particularities, this has for itself the responsibility of supplying effective services to the population, that requires a differentiated look, since it now has its obligations enhanced. Faced with this new reality the federal pact must be strengthened with the restructuring of a fairer tax system, because the municipality to be closer to the population needs to have a distribution/ transfer or access to resources that come from a collection system more consistent with their growing financial obligation. Thus the tax reform is something that can be a possibility, but this should be built with the municipalities and other entities of the Federation, given the particularities and scope of services that should be offered to the population. Only in this walk the transfers of responsibilities can be adjusted, so we can have a greater participation and consequently a better quality of services of competence of municipalities in Brazil.

**Keywords:** Federal Pact. Tax Reform. Municipality. Federation.

## 1. NOVO PACTO FEDERATIVO

Para Filho:

Nem a Antiguidade nem a Idade Média conheceram o regime de federação. Embora alguns estudiosos indiquem a antiga Confederação Helvética como instituidora da primeira federação, após transformar-se na Suíça em 1848, parece mais consentâneo com a fisionomia atual desse regime considerar os Estados Unidos da América como a primeira soberania a adotar o referido regime.<sup>3</sup>

A relação entre Estados e Municípios era algo em construção, a dependência que surge era algo entrelaçado pela política de domínio, agora se isso iria se perpetuar, isso só o tempo poderia dizer.

No caso do Brasil, isso veria com a ligação da colonização de Portugal, que trouxe a concepção e influência europeia.

De acordo com Andrade:

Foi Portugal quem criou os municípios no solo da sua colônia sul-americana, como imitação dessa instituição já existente na Europa há séculos. Até a independência brasileira, em 1822, o município funcionava como “ponta de lança” para penetração, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa. Foram eles os verdadeiros detentores do poder de ordenação fática e decisão política. Na prática, os governos locais — as câmaras — nessa época exerciam também funções que formalmente eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 capitânicas hereditárias. Essas entidades, contudo, eram na verdade subdivisões

---

<sup>3</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho, Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da emerj. v.4, n.15, 2001, p. 201.

artificiais e demasiadamente grandes no território colonial criadas por questões meramente políticas.<sup>4</sup>

Assim, os municípios nasceram sem autonomia e possibilidades concretas de gestão, pois não detinham a governabilidade administrativa, o Brasil impunha amarras desde sua criação, talvez aí esteja a explicação de tanta resistência e centralidade do fazer.

Dessa forma, urge a percepção de Lewandowski que diz:

(...) a Federação brasileira, segundo os especialistas, padece de um pecado original: em vez de ter nascido da fusão de entes soberanos, como nos Estados Unidos, surgiu do desmembramento de um Estado unitário. As antigas províncias imperiais, despidas de maior autonomia, quando se transformaram nominalmente em Estados tiveram de se contentar com as modestas atribuições e os poucos recursos que lhes foram avaramente adjudicados.<sup>5</sup>

Após a Federação constituída, cabe lembrar a lição de Filho sobre as modalidades de estado, expondo que:

As clássicas formas de Estado são representadas pela confederação, pela federação e pelo regime unitário. Em virtude das variadas modalidades que os Estados podem assumir, na conformação de seu perfil político, nenhuma delas ostenta rigidez que impossibilite eventuais particularidades, nem impede que seja adotada forma de certo modo híbrida, com a presença de alguns elementos de uma das modalidades clássicas e outros próprios de modalidade diversa. Na confederação, existe mera aliança política entre os países confederados. Todos eles, contudo, preservam sua soberania e atuam, na ordem internacional, com a independência própria dos Estados soberanos. Como possuem interesses comuns, submetem-se a regras gerais supraconstitucionais, mas sem que isso signifique perpetuidade da união. Alteradas as condições que conduziram o Estado a integrar a confederação, pode ele, em tese, abandoná-la e agir com poder político lastreado apenas nas normas de sua respectiva carta constitucional.

O Estado unitário se caracteriza pela centralização política. O poder político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal, sem admitir descentralização política, mas somente a territorial. Neste tipo de divisão territorial, a descentralização é mínima e tem caráter administrativo, o que afasta a representatividade dos dirigentes.

É o Estado federativo que comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema. A soberania é una e aos integrantes a

---

<sup>4</sup> ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Rio de Janeiro. nov/dez. 2004, p. 03. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6775/5357>. Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>5</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. São Paulo. jan. 2017, p. 01. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1094463.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

Constituição reserva autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta federal.<sup>6</sup>

Desta feita, o Brasil optou pela escolha de um Estado que centraliza o poder de forma a ter uma representação estatal bem definida, de igual modo atribui o respeito pela existência e liberdade dos demais membros de Federação, garantido que seus funcionamentos administrativos tenham uma autonomia, mas para isso tem que se preocupar como a máquina estatal administrativa será financiada.

De acordo com Filho:

Uma vez reunidos num só Estado, não se permite aos entes integrantes o denominado direito de secessão, ou seja, o direito de denúncia unilateral do pacto federativo com o simples afastamento da entidade federada do conjunto federativo. O vínculo é o de indissolubilidade, marcada pelo caráter de permanência e definitividade da aliança. Para dissolução do regime só se vislumbra a possibilidade de revolução dos entes federados para a criação de soberanias isoladas, ou um pacto geral amigável, difícil de concretização, pelo qual as entidades decidam em conjunto separar-se para serem independentes.

Não há possibilidade, portanto, de manifestação unilateral de caráter político para retirada do Estado-membro do pacto federativo.<sup>7</sup>

Portanto, aqui temos a igualdade pontuada em um pacto, todos se submetem a um ente centralizador, a soberania unilateral não poderia mais se alcançada por mera discordância ou vontade, a partir daqui só uma revolução poderia dissolver o vínculo.

Com a Constituição de 1988, diz Andrade que os:

(...) constituintes atenderam a várias proposições do movimento municipalista, entre as quais a que integrava como membro efetivo da Federação, definida em seu art. 1º, o município, com autonomia idêntica à da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do art. 18. Não menos importantes são também os arts. 29 e 30, os quais consagraram de vez a capacidade de o município elaborar sua lei orgânica, sem a interferência do Estado, e se responsabilizar por uma série de atribuições, entre elas a de eleger seus agentes políticos, legislar, administrar suas rendas e, sobretudo, prestar uma gama de serviços de interesse da coletividade municipal.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho, Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da emerj. v.4, n.15, 2001, p. 200.

<sup>7</sup> Id. p. 202.

<sup>8</sup> ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Rio de Janeiro. nov/dez. 2004, p. 1128. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6775/5357>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Bem, a liberdade dos entes existe para uma gestão administrativa e para a prestação de serviço mais eficiente, todavia, a mesma recepção do pensar não se apresenta na sua gestão arrecadatória, porque é dependente e de pacos recursos.

Para Santos e Mattos o pacto federativo:

Embora seja correto afirmar, à luz da Constituição, que no Brasil existe um pacto federativo formado por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na verdade tal afirmação deve ser vista com crítica e reserva. É que no Brasil nunca se estabeleceu um pacto, mas apenas um simples arranjo federativo, feito às avessas dos modelos pensados e consagrados na experiência de outros países.<sup>9</sup>

Desta forma, a liberdade dos entes que participam do pacto federativo é algo que permite uma certa autonomia, todavia, a eles não é dada a soberania de forma individual, porque ela é una, ou seja, tens liberdade, porém ela não deve colidir com a unidade nacional.

Andrade, apud Bonavides assevera que:

(...) que as mudanças havidas na Constituição de 1988 alargaram o raio da autonomia municipal no quadro da organização política do Brasil, dando-lhe um alcance e profundidade que o fazem indissolúvel da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já não se pode levar a cabo com indiferença à natureza e, sobretudo, à tridimensionalidade do novo modelo de federação introduzido no país.<sup>10</sup>

E continua:

Sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício das suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais. Os atos municipais independem da prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Não existe nenhuma hierarquia formal entre as leis da União, dos estados e dos municípios: cada um desses sistemas possui o seu próprio espaço de soberania enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional. Dentro dessa esfera de autonomia, a norma municipal possui um status de inviolabilidade, podendo derrogar também normas superiores que a contrariem, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos

---

<sup>9</sup> SANTOS, Ângela M. S. P.; MATTOS, Liana P. Reforma constitucionais e autonomia municipal no Brasil. Rio de Janeiro. v. 5, n. 20, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11102003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 733.

<sup>10</sup> ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Rio de Janeiro. nov/dez. 2004, p 1123. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6775/5357>. Acesso em: 10 jan. 2024.

limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.<sup>11</sup>

Portanto, temos um ente Federativo, o município, igual e com competências que devem ser considerados quanto ao seu alcance, não é um ser menor e nem menos importante, assim, o novo pacto federativo constituído deve levar essa liberdade e autonomia ao patamar que o município requer diante dos poucos recursos oriundos de arrecadação que tem, desta feita o inserindo de forma mais igualitária na distribuição das verbas públicas oriundas de arrecadação dos tributos.

## 2. REFORMA TRIBUTÁRIA

Souza relata que:

O Brasil optou pelo Federalismo como forma de Estado. Ao fazê-lo, definiu que suas organizações políticas (Estados e Municípios) possuiriam autonomia, mas se uniriam, visando à formação de uma organização mais ampla, um Estado Central.<sup>12</sup>

A grande questão desde pacto, é a autonomia, como veremos adiante, os municípios poderiam dispor deste aspecto, porém a sua total dependência econômica do Estado (União Federal e Estado) não o deixa agir em sua plenitude, sua ação fica restrita a um planejamento de busca de solução administrativa, ou seja, a saber como resolver, mas não ter como fazê-lo, pois não tem verba para esse fim.

Após a Constituição de 1988 surge uma nova forma de ver a estrutura tributária, que segundo Bordin:

(...) foi concebida de maneira a atenuar os desníveis e as distorções existentes na estrutura tributária brasileira. Houve uma importante reformulação na repartição das receitas públicas no sentido da desconcentração dos recursos tributários da União em favor dos Estados e, principalmente, dos Municípios.<sup>13</sup>

Porém, a grande verdade constatada é que União após o modelo tributário previsto na Constituição de 1988 percebeu que estava a perder recursos pelos repasses obrigacionais e por isso iniciou estudos para reestruturar o sistema, neste contexto Bordin assevera que:

---

<sup>11</sup> Id., 2004, p. 1128.

<sup>12</sup> SOUZA, George A. Lima, A reforma tributária como instrumento de fortalecimento do pacto federativo. Revista Caderno Virtual/IDP, v. 2, n. 44, abr/jun. 2009, p. 02. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3833/1665>. Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>13</sup> BORDIN, Luis Calos V. A reforma tributária, o icms e o pacto federativo. 2012, p. 01. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/100716248/A-Reforma-Tributaria-o-ICMS-e-o-Pacto-Federativo-Vitali-Bordin-Reforma-ICMS>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Ao perder recursos para os Estados e, principalmente, para os Municípios, a União passou a criticar o novo modelo concebido pela Constituição de 1988 e, paralelamente, a recompor sua arrecadação através da imposição de contribuições sociais cumulativas, mas de receita privativa (não compartilhada com os entes subnacionais).<sup>14</sup>

Para fazer a União para fortalecer o pacto federativo deve trazer alternativas para que os entes tenham possibilidades de investimentos nas suas obrigações e na prestação dos serviços, e, não impor barreiras, pois a centralização de recursos traz e pode trazer disparidades regionais, no que concerne a estrutura daquele que prestam efetivamente os serviços.

Diante disso, temos na Reforma Tributária do governo premissas, que Rezende destaca que são a:

(...) preservação da autonomia tributária dos três entes que compõem a Federação brasileira e a manutenção das regras básicas adotadas pela Assembleia Nacional Constituinte com respeito às partilhas e transferências tributárias, que atendem aos propósitos de reduzir as desigualdades regionais.<sup>15</sup>

Olhar para os municípios de forma a garantir estrutura e maior alcance para as resoluções de seus problemas é algo necessário, para isso a transferência de financeiro é essencial, para uma melhor prestação do serviço, pois é este ente que está perto do cidadão.

De acordo com Souza “na concepção atual do nosso federalismo, o município é o ente subnacional de figura fundamental, por ser o contato mais próximo entre o cidadão-contribuinte e o Estado”<sup>16</sup>, todavia, o que se observa é que este apresenta menor capacidade de serviços públicos de qualidade.

As principais mudanças no novo modelo de tributação entre os entes, no sentido de simplificar o sistema, na proposta aprovada em 2023:

(...) simplifica o sistema tributário, substituindo cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); Transição vai demorar dez anos, sem redução da carga tributária;

---

<sup>14</sup> Id., 2012, p 03.

<sup>15</sup> REZENDE, Fernando, O processo da reforma tributária. Brasília. jan. 1996, p. 09. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0396.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0396.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>16</sup> SOUZA, George A. Lima, A reforma tributária como instrumento de fortalecimento do pacto federativo. Revista Caderno Virtual/IDP, v. 2, n. 44, abr/jun. 2009, p. 03. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3833/1665>. Acesso em: 10 jan. 2024

Proposta também cria o Imposto Seletivo Federal, que incidirá sobre bens e serviços cujo consumo se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas.<sup>17</sup>

Diante da proposta apresentada e aprovada não podemos supor que estaríamos no caminho de resolver os problemas da falta de recursos em estados e municípios, entretanto, devemos começar de algum ponto.

Da realidade de hoje existem autores que trazem pontos a serem considerados, como Rezende, que nos relata:

Uma dificuldade adicional a ser solucionada refere-se ao impacto das desonerações mencionadas sobre a receita pública. Como as principais medidas a serem adotadas referem-se ao ICMS, a receita estadual e, por tabela, a municipal poderiam sofrer perdas importantes no curto prazo caso não existam compensações suficientes. Tendo em vista a difícil situação fiscal vivenciada neste momento por estados e municípios, a perspectiva de qualquer perda de arrecadação configura um cenário inaceitável. A garantia de que a reforma não trará prejuízos para os orçamentos estaduais e municipais é, pois, um requisito indispensável à sua aprovação.<sup>18</sup>

Então, a mudança da nova estrutura tributária deve levar em conta que os municípios estão a serviço direto do cidadão, por isso fortalecer este ente é extremamente necessário.

Souza mostra que:

(...) transferências intergovernamentais de caráter legal ou constitucional representam 74% das receitas municipais, ultrapassando os 90% para 3.835 municípios. Os resultados apresentados também indicam que as transferências influenciam negativamente a arrecadação própria dos municípios, situação que reclama iniciativas que mitiguem essa dependência dos municípios à União e desconcentrem ainda mais a arrecadação.<sup>19</sup>

Tais dados acima mostram que a arrecadação carreada pela União concentra a maior parte dos tributos, no entanto, mesmo com os repasses constitucionais e legais essa concentração apenas é atenuada, porém não deixam estados e municípios em níveis que possam alcançar seus misteres legais, o que não se amolda a realidade das obrigações de cada ente.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Reforma tributária: entenda a proposta. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ReformaTributaria/index.html>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>18</sup> REZENDE, Fernando, O processo da reforma tributária. Brasília. jan. 1996, p. 11. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0396.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0396.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>19</sup> SOUZA, George A. Lima, A reforma tributária como instrumento de fortalecimento do pacto federativo. Revista Caderno Virtual/IDP, v. 2, n. 44, abr/jun. 2009. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3833/1665>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Segundo Afonso, Araújo, Rezende e Varsano:

Dentre os limites internos, as alterações no volume total de recursos arrecadados e na distribuição de recursos entre as regiões e entre as unidades da Federação, causadas por qualquer uma das medidas que venham a ser propostas, são fontes das principais preocupações. As expectativas de perdas por parte de alguns estados ou mesmo a mera incerteza de todos os níveis de governo quanto às variações de receita resultantes das alterações propostas geram notáveis e fortes resistências às mudanças. Nas tentativas anteriores de reforma, esses foram – e antecipa-se que continuarão sendo – os principais empecilhos de origem no próprio setor público à criação de um sistema tributário de boa qualidade.<sup>20</sup>

O que se tem de concreto é a preocupação no sentido de evitar prejuízos aos entes Federados, no que se refere a perda de receita dos repasses que poderão ser modificados. Sabemos que os pacos recursos que chegam aos municípios impõe um malabarismo em manter serviços que são essenciais e por esse motivo não podem sofrer solução de descontinuidade.

O que acontecerá na prática com a nova proposta aprovada é para uma avaliação que se dará em um futuro breve.

### 3. O MUNICÍPIO DIANTE DO PACTO E REFORMA TRIBUTÁRIA

Para Andrade “o município surgiu com a República romana, na qual os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado. Em troca, recebiam o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade”.<sup>21</sup>

No Brasil a primeira concepção de município foi Portugal que criou e teve:

(...) como imitação dessa instituição já existente na Europa há séculos. Até a independência brasileira, em 1822, o município funcionava como “ponta de lança” para penetração, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa. Foram eles os verdadeiros detentores do poder de ordenação fática e decisão política.

Na prática, os governos locais — as câmaras — nessa época exerciam também funções que formalmente eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 capitânicas hereditárias.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> AFONSO, José R. R.; ARAÚJO, Erika A.; REZENDE, Fernando; VARSANO, R. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 164-165, jun. 2020. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4750/3/RB%2013%20A%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20e%20o%20novo%20Ambiente%20Econ%C3%B4mico\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4750/3/RB%2013%20A%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20e%20o%20novo%20Ambiente%20Econ%C3%B4mico_P.pdf). Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>21</sup> ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Rio de Janeiro. nov/dez. 2004, p. 1124. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6775/5357>. Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>22</sup> Id., 2004, p. 1125.

Aqui os municípios não tinham nenhuma autonomia, estavam presentes como uma forma de redistribuir as ordens do governante.

De acordo com Arraes e Lopes:

A primeira constituição brasileira (1891) adotou uma forma político-econômica federalista que concedia ilimitados poderes aos estados, os quais eram controlados pelas oligarquias políticas regionais. Esta ampla e irrestrita autonomia fiscal concedida aos estados embutia distorções fiscais alarmantes, tais como: permitir os estados de contraírem dívidas externas, à revelia da União; permitia a cobrança do imposto de exportação – principal fonte de receita à época – mesmo não dispondo o estado de produtos no comércio exterior, mas permitindo sua cobrança no mercado interno; ao permitir os estados definir suas fontes de receita, estes não só não transferiam recursos aos municípios, como também criavam impostos sobre as receitas destes; ao contrário do que aconteceu com os Estados Unidos e países europeus, onde parte substancial da arrecadação de impostos incidia sobre o uso da terra.<sup>23</sup>

O que se constatou é que no estado unitário (período imperial) e no primeiro pacto Republicano, estes excluíram o município da participação como ente da Federação. Neste caminho, a mudança se deu com a redemocratização do país, em 1988.

Segundo Santos e Mattos:

Em relação à primeira, a Constituição de 1988 assegurou ao Município quatro capacidades: a) de auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual ou Federal; b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto (desapareceu, de vez, a figura do prefeito nomeado); c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local (não mais sobre “assuntos de peculiar interesse”) e sobre outros, de forma suplementar e concorrente; e d) de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local. Não há como negar, então, que o sistema federativo adotado pelo Brasil desde a Proclamação da República evoluiu significativamente, ficando o Município equiparado ao Estado-Membro, dotado, como este, de autonomia – política, administrativa e financeira – e de competências próprias.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> ARRAES, Ronaldo A.; LOPES, Carlos M. Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e as finanças municipais. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. especial, 1999, p. 597. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999\\_art\\_raarraes.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999_art_raarraes.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>24</sup> SANTOS, Ângela M. S. P.; MATTOS, Liana P. Reforma constitucionais e autonomia municipal no Brasil. *Rio de Janeiro*. v. 5, n. 20, 2006, p. 733. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11102003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Temos aqui um marco para o município, sua participação agora como ente da Federação tem que ser respeitada, sua participação direta na busca de soluções para os problemas locais tem que ser uma preocupação quando da distribuição dos recursos. Para isso sua atuação deve ser resguardada pela estrutura tributária, ter liberdade e autonomia e ser realmente responsáveis pelo tamanho de sua obrigação.

Segundo Filho:

Sinal inarredável da federação é o sistema de partilha de competências definido na Constituição, para que seja demarcada a área de atuação do governo federal e das unidades componentes do regime. Na verdade, não pode conceber-se federação sem a distribuição das competências, e a ela podem creditar-se duas ordens de consequências. Primeiramente, prestigia-se o poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor. Além disso, a repartição de competências, por estar contemplada em nível constitucional, confere às pessoas integrantes da federação a garantia contra invasões perpetradas pelo governo central.

A autonomia conferida aos entes federativos, entretanto, tem que comportar lastro financeiro que lhes permita atuar nas áreas demarcadas pela Constituição. Assim, é necessário que a lei fundamental contemple sistema tributário por meio do qual se permita que tais entidades auferam renda própria, fator necessário, como sabido, para garantir a relativa independência de que gozam no regime. Poderá haver, é claro, a previsão de repasses de recursos provindos de outra esfera federativa, mas esses repasses não podem ser de tal dimensão que submetam a entidade destinatária à total dependência da pessoa repassadora. Repasses são (ou, pelo menos, devem ser) fontes auxiliares de recursos, mas a fonte primária deve ser realmente aquela que se origine dos tributos de sua competência.<sup>25</sup>

O município não pode ser um ser estranho e distante do poder central, deve ele ser o ator principal, porque é este que oferece os serviços ao cidadão, sabe como e onde deve atuar para estruturar melhores condições de cidadania.

Bonavides diz que:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

---

<sup>25</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho, Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da Emerj. v.4, n.15, 2001, p. 200.

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante á mesma matéria, não podendo, pois, tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis á avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição.<sup>26</sup>

Portanto, os municípios são competentes para atuar com autonomia e delimitar sua atuação conforme suas peculiaridades.

As conclusões possíveis são que os municípios devem ter um olhar moldado na sua capacidade de solução dos problemas apresentados pelo cidadão, enquanto amparo das demandas sociais, de saúde, transporte dentre outros, pois este ente demanda diretamente os serviços necessários ao bom andamento das políticas públicas. Assim, os recursos necessários para prestar com qualidade os serviços deve vir alicerçado em possibilidade de arrecadação e alcance direto e sem obstáculos dos tributos arrecadados.

Para isso, um sistema de reforma tributária só terá êxito se atribui a importância devida aos municípios, neste caminhar poderemos avaliar e transpor os atuais problemas de falta de condições de gestão municipal, por isso a distribuição, da arrecadação dos tributos, deve ter como centro não a União ou Estados, mas sim os MUNICÍPIOS do Brasil, só aí poderemos falar em verdadeiro fortalecimento, junto e para os municípios.

### **CONCLUSÃO**

Neste olhar inicial o artigo buscou analisar o pacto Federativo e a reforma tributária como instrumentos de fortalecimento municipal, pois o Estado e União não cumprem com a assistência direta a população, com a mesma expertise que os municípios, mesmo sendo os principais arrecadadores de tributos do país, isto é evidente pelo seu distanciamento daquele que tem seu destino final: a população.

O principal norteador da impossibilidade de solução direta dos problemas de saúde, transporte, urbanização etc no município, é a falta de recursos, que por dependência do poder central, fica este de mãos amarradas para planejar de forma mais tranquila e alcançar sua obrigatoriedade na prestação de serviços.

O novo pacto Federativo, com a redemocratização de 1988, trouxe o reconhecimento do município como ente da Federação, todavia, esse ainda não se libertou

---

<sup>26</sup> BONAVIDES, Paulo, Curso de direito constitucional. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 344.

das velhas armaras, das quais, ainda se encontra preso, a de entidade secundária e distante de uma real repartição dos tributos arrecadados entre os entes da Federação.

Diante disso, a proposta de uma nova reforma tributária, traz uma luz no final do túnel, se é a mais correta ou não, não se pode afirmar, todavia, devemos estudar um novo sistema de repartição e democratização estruturantes para os tributos, no sentido de simplificar o acesso aos repasses, com isso fortalecendo o pacto Federativo.

Assim, uma proposta capaz de reestruturar o modo de arrecadação do país deveria ser discutida com todos os entes da Federação, levando em consideração suas particularidades, só assim poderá surgir fortalecimentos, o que aparentemente não aconteceu.

Neste norte, os tributos devem proporcionar ao município uma melhor prestação do serviço, respeitando o protagonismo do ente mais próximo do cidadão, que deve ser mais valorado. Não é inteligente e eficiente que a concentração dos recursos esteja atribuída a outro ente que não aquele que presta de forma mais próxima os serviços, seja de saúde, transporte ou outro.

Portanto, a melhor forma de fortalecer os serviços prestados pelos municípios é a apresentação de disposição de uma reforma tributária que atribua a este uma melhor possibilidade de arrecadação ou melhor acesso dos repasses, com relação a este último com vinculação automática e sem restrições ao alcance e administração direta, o que se verá quando da vivência de gestão e administrativa com este novo arcabouço tributário, só então a avaliação será mais precisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José R. R.; ARAÚJO, Erika A.; REZENDE, Fernando; VARSANO, R. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 20. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4750/3/RB%2013%20A%20Tributacao%20C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20e%20o%20novo%20Ambiente%20Econ%C3%B4mico\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4750/3/RB%2013%20A%20Tributacao%20C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20e%20o%20novo%20Ambiente%20Econ%C3%B4mico_P.pdf) >. Acesso em: 24 jan. 2023.
- ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Rio de Janeiro. nov/dez. 2004. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6775/5357> >. Acesso em: 10 jan. 2024.
- ARRAES, Ronaldo A.; LOPES, Carlos M. Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e as finanças municipais. Revista Econômica do Nordeste, v. 30, n. especial, 1999. Disponível em: < [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999\\_art\\_raarraes.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999_art_raarraes.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2024.
- BORDIN, Luís Calos V. A reforma tributária, o icms e o pacto federativo. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/100716248/A-Reforma-Tributaria-o-ICMS-e-o-Pacto-Federativo-Vitali-Bordin-Reforma-ICMS> >. Acesso em: 18 jan. 2023.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

- FILHO, José dos Santos Carvalho. Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da emerj. v.4, n.15, 2001.
- LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. São Paulo. jan. 2017. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1094463.pdf> >. Acesso em: 12 dez. 2023.
- PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627185. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627185/> >. Acesso em: 15 jan. 2024.
- REZENDE, Fernando. O processo da reforma tributária. Brasília. jan. 1996. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0396.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0396.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2024.
- ROCHA, Wesley. Reforma Tributária em Pauta. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273082. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273082/> >. Acesso em: 16 jan. 2024.
- SOUZA, George A. Lima. A reforma tributária como instrumento de fortalecimento do pacto federativo. Revista Caderno Virtual/IDP, v. 2, n. 44, abr/jun. 2009. Disponível em: < <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3833/1665> >. Acesso em: 10 jan. 2024.
- SANTOS, Ângela M. S. P.; MATOS, Liana P. Reforma constitucionais e autonomia municipal no brasil. Rio de Janeiro. v. 5, n. 20, 2006. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/111/11102003.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2024.
- VASCONCELOS, Renato Cezar Melo. O sistema tributário brasileiro e suas perspectivas face à iminente reforma tributária. Tese (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Caxias do Sul. Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3999/RenatoCesar.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 10 jan. 2024.