

A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 84 DE 2019: SUSTENTABILIDADE FISCAL E O PACTO FEDERATIVO

PROPOSAL FOR CONSTITUTIONAL AMENDMENT 84,
OF 2019: FISCAL SUSTAINABILITY AND THE FEDERATIVE PACT

VIRGÍNIA RAMOS CASTILHO¹
RAFAEL JOSÉ NADIM DE LAZARI²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar a Proposta de Emenda Constitucional 84, de 2019, em relação ao federalismo brasileiro e às possibilidades de se alcançar o equilíbrio e a sustentabilidade fiscais, aplicando-se o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se, na escrita, o procedimento dedutivo. Justifica-se a pesquisa em decorrência da necessidade de se encontrar o equilíbrio fiscal no federalismo brasileiro e o estudo do federalismo fiscal, a partir dos conceitos de centralização e descentralização, bem como da evolução do instituto jurídico político da federação e suas relações com o direito fiscal permitindo-se o desenvolvimento sustentável e a concretização de vários mandamentos constitucionais, por meio dos objetivos da PEC 84 de 2019, quais sejam, a possibilidade de concessão de determinados serviços públicos de competência da União aos Estados e à retenção de determinados tributos federais. Concluiu-se que a aprovação da referida emenda pode ser benéfica no que concerne à consecução desses objetivos.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; equilíbrio fiscal; federalismo brasileiro; proposta de emenda constitucional 84.

1 Mestranda pela Universidade de Marília/SP - UNIMAR. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Eliseos Campos. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Advogada e professora universitária. Já atuou como Assessora Jurídica Municipal da Prefeitura de Paranaíba-MS. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-5917-9151>.

2 Advogado e consultor jurídico (OAB/SP nº 296.538). Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal (2017). Estágio Pós-Doutoral pelo Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha, de Marília/SP (2017). Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica, de São Paulo/SP (2015). Mestre em Teoria do Estado pelo Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha, de Marília/SP (2012). Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, de Presidente Prudente/SP (2009). Professor da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da Universidade de Marília/SP - UNIMAR. Professor da Graduação em Direito da Rede Gonzaga de Ensino Superior - REGES, de Dracena/SP. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Constitucional da Rede LFG de Ensino. Professor convidado de Pós-Graduação (LFG, EBRADI, Projuris Estudos Jurídicos, IED, dentre outros), da Escola Superior de Advocacia, e de Cursos preparatórios para concursos e Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (LFG, G7, Vipjus, IED, Vocação Concursos, PCI Concursos, dentre outros). ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-9808-8631>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

CASTILHO, Virgínia Ramos; LAZARI, Rafael José Nadim de. A Proposta de Emenda Constitucional número 84 de 2019: sustentabilidade fiscal e o pacto federativo. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 188-204, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i3.7860>.

ABSTRACT

The purpose of this study is to study the Proposal for Constitutional Amendment 84, of 2019, in relation to Brazilian federalism and the possibilities of achieving fiscal equilibrium and sustainability, applying the deductive method, through bibliographical and documentary research, using writing, the deductive procedure. The research is justified due to the need to find fiscal balance, based on the concepts of centralization and decentralization, as well as the evolution of the federation's political legal institute and its relations with tax law, allowing for sustainable development and the realization of several constitutional commandments, through the objectives of PEC 84, of 2019, namely, the possibility of granting certain public services of the Union's competence to States and the retention of certain federal taxes. It was concluded that the approval of the referred amendment could be beneficial with regard to the achievement of these objectives.

Keywords: sustainable development; fiscal balance; brazilian federalism; constitutional amendment proposal 84.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é o estudo da Proposta de Emenda Constitucional número 84, de 2019, em relação ao federalismo brasileiro e às possibilidades de se alcançar o equilíbrio e a sustentabilidade fiscais, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se, na escrita, o método dedutivo.

O presente trabalho se divide em quatro(4) partes. Na primeira, foi estudado o federalismo fiscal, e questões relacionadas à (as)simetria e à (des)centralização no federalismo. Na sequência, trata-se da questão da eficiência financeira dos Estados, sob os paradigmas instrumental e político.

A seguir, trabalha-se o conceito de equilíbrio fiscal em relação à (des)centralização no federalismo e à dívida interna das Unidades Federadas. Finalmente, estuda-se a PEC 84 de 2019 e seus objetivos em relação à sustentabilidade fiscal no federalismo brasileiro, quanto à possibilidade de concessão de serviços públicos de competência da União aos Estados.

Justifica-se o estudo ora apresentado pela necessidade de se encontrar o almejado equilíbrio fiscal no federalismo brasileiro, permitindo-se, com isso, o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, a concretização de uma multiplicidade de mandamentos constitucionais.

2. O FEDERALISMO FISCAL

Objetiva-se, no presente tópico, o estudo do federalismo fiscal, a partir dos conceitos de centralização e descentralização e do estudo da evolução do instituto jurídico político da federação e suas relações com o direito fiscal. Trata-se de estudo essencial para que seja possível entender a atual situação das transferências constitucionais no Brasil.

2.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A federação é caracterizada pela divisão de um Estado em Unidades Federadas (ou Federativas), coordenadas, em maior ou menor medida, por um poder central. A centralização ou a descentralização, no federalismo, depende, portanto, do grau de autonomia que as Unidades têm em relação ao centro.

Uma pluralidade de órgãos envolve uma pluralidade de centros: *centralização* significa, portanto, centro único, unidade central; *descentralização*, por sua vez, se refere à pluralidade de centros. O Estado centralizado tem um aparato governamental *unificador* sobre a coletividade, enquanto o estado *descentralizado* o divide (FERRANDO BADIA, 1973, p. 48).

Note-se que cada Federação é caracterizada por um determinado grau de (des)centralização. Em uma federação centralizada, o poder central detém maior autonomia do que as Unidades Federadas que, por sua vez, podem ou não ter personalidade jurídica, poderes e orçamento próprios, destacados do centro.

Ao contrário, a ausência de centralização reforça a difusão do poder entre um número substancial de centros, no qual os entes podem atuar unilateralmente mediante alto grau de autonomia de áreas constitucionalmente abertas, bem como participar, enquanto partes, em atividades governamentais nacionais (RAMOS, 2010, p. 722).

Desse modo, a centralização ou a descentralização de uma federação dita, em parte significativa, o grau de autonomia de cada uma das Unidades Federadas. Para, no entanto, possibilitar a aferição dessa medida, é necessário estabelecer o grau de (as)simetria de cada Estado federado.

2.2 FEDERALISMO E (AS)SIMETRIA

A simetria ou a assimetria no federalismo corresponde, em síntese, à similaridade entre as Unidades Federadas naquilo que concerne à sua autonomia. Nesse mesmo sentido, o entendimento acerca do tema é fundamental para a compreensão do denominado federalismo de equilíbrio.

Um sistema federal *simétrico* ideal seria composto por unidades políticas constituídas por territórios e populações iguais, com características econômicas, condições climáticas, grupos sociais e instituições políticas semelhantes. Cada uma das unidades será apenas uma *reflexão em miniatura* dos aspectos importantes do sistema federal (TARLTON, 1965, p. 872).

Nesse sentido, inexisteriam grandes diferenças acerca dos recursos mecânicos e políticos com os quais o Estado lidaria com essas questões. No contexto do federalismo simétrico, cada Estado deve manter, essencialmente, o mesmo relacionamento com a autoridade central (TARLTON, 1965, p. 872).

É impossível uma simetria absoluta, especialmente nas federações com territórios extensos, em decorrência das diferenças culturais, históricas e econômicas entre as Unidades. A assimetria, porém, se reflete nas *competências* atribuídas a cada um dos entes federados. A partir delas, é possível classificar os federalismos em *dual*, *cooperativo* e *de equilíbrio*.

Na época do federalismo *dual*, utilizou-se a técnica norte-americana concernente à enumeração das competências próprias da União, restando aos Estados competências remanescentes, não enumeradas. Nesse sentido, nos EUA, foi prevista a chamada *cláusula das competências implícitas* (ALMEIDA, 2013, p. 1031).

No referido sistema, a doutrina, em regra, identifica uma repartição horizontal de competências, por meio de matérias distribuídas por regime de exclusividade a cada ente federado, vedada a participação ou a interferência da União no exercício dos poderes dos Estados e vice-versa (ALMEIDA, 2013, p. 1031).

No federalismo *cooperativo*, acresceu-se ao esquema a utilização de *competências concorrentes*. Passou-se a admitir que, em decorrência das competências privativas de cada esfera do poder, algumas competências possam ser exercidas por mais de um integrante da Federação, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (ALMEIDA, 2013, p. 1032).

No *federalismo de equilíbrio* convivem ambas as técnicas de repartição. As competências concorrentes passam a ter uma importância ampliada, pois, caso seja bem utilizada, servem como mecanismo de correção dos excessos da tendência centralizadora característica de grande parte das Federações contemporâneas, altamente centralizadas (ALMEIDA, 2013, p. 1032).

Nesse sentido, o federalismo de equilíbrio, ao conjugar o federalismo dual e o cooperativo, ameniza a centralização sem, contudo, extingui-las. Além disso, colabora para o aumento da simetria entre as Unidades Federadas, tendo em vista aumentar a sua autonomia em relação ao centro de poder.

2.3 O FEDERALISMO FISCAL

O Estado fiscal, por definição, é aquele que se sustenta sob um regime tributário caracterizado pela *solidariedade*. Nesse contexto, todos os cidadãos contribuem com parcela de seus ganhos e posses, por intermédio do pagamento de tributos, para a manutenção da estrutura estatal e da prestação de serviços públicos.

A *estadualidade fiscal* corresponde a uma separação fundamental entre Estado e economia e à sua sustentação financeira por meio de sua participação nas receitas da economia produtiva por meio do imposto. Tal separação permite que Estado e economia atuem de acordo com critérios próprios ou autônomos (NABAIS, 2003, p. 4).

Evidentemente, todavia, as finanças estatais são diretamente dependentes do desenvolvimento econômico, até porque os impostos representam, em sua maior parte, uma parcela da produção da iniciativa privada. Ocorre que essa produção ocorre de maneira diferente entre as Unidades Federadas: umas produzem mais, outras, menos.

O Brasil é uma federação desde a Proclamação da República (1889). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou o *federalismo fiscal*, com a descentralização das atividades governamentais, ampliando as atribuições das demais Unidades acerca da tributação, de sua repartição entre os entes federados e à sua competência acerca dos serviços públicos (GIUBERTI, 2005, p. 809).

O sistema constitucional brasileiro determina transferências de recursos da União para os Estados, especialmente por meio do Fundo de Participação dos Estados, da União para os Municípios, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios, e de Estados para Municípios (GIUBERTI, 2005, p. 809).

Tendo em vista a assimetria do federalismo brasileiro, faz-se necessária a redistribuição das finanças estatais por intermédio dos mecanismos financeiros determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente as transferências constitucionais. Ocorre que esses procedimentos não são suficientes para se alcançar o equilíbrio fiscal.

3. A (IN)EFICIÊNCIA FINANCEIRA ESTADUAL

O objetivo do presente capítulo é o de tratar da questão da eficiência financeira dos Estados, sob os paradigmas instrumental e político, assim como as possibilidades de sua aferição, no que concerne à relação entre a arrecadação e a consecução dos objetivos administrativos do ente federado.

3.1 OS ESTADOS E A EFICIÊNCIA FINANCEIRA

De acordo com o que se expôs acima, o federalismo fiscal assimétrico que se apresenta no Brasil é causador, em grande parcela, do desequilíbrio orçamentário que identificável no país. Ocorre que não se trata do único fator relevante, até mesmo em decorrência da ineficiência dos Estados no trato com as verbas públicas.

Os problemas orçamentários, entretanto, não se resumem à esfera federal, já que, em decorrência do avanço do processo de descentralização, parte significativa da gestão pública ocorre no âmbito de Estados e Municípios, encontrando-se apoiadas em um relevante e complexo regime de transferências (REZENDE, 2009, p. 11).

Mais do que isso, para além das transferências constitucionalmente determinadas, da União para os Estados, observa-se que estes detêm competência tributária própria, podendo delinear receita e despesas no sentido do atingimento de metas administrativas estaduais, regionais e locais.

Até porque a lei orçamentária não vincula o agente público no que tange à captação de receitas, pois qualquer raciocínio em sentido diverso seria um contrassenso, já que, por exemplo, se o lucro das empresas públicas pode aumentar quanto aos dividendos, também o Estado pode fazê-lo (KANAYAMA, 2009, p. 134).

Nesse sentido, é possível mensurar, separadamente em relação à arrecadação da União e aos repasses feitos às unidades da federação, a eficiência dos Estados no que se relaciona aos gastos, em comparação com o atingimento das metas traçadas pelos planos de administração.

3.2 EFICIÊNCIA INSTRUMENTAL X EFICIÊNCIA POLÍTICA

Quanto à União em relação aos Estados é possível observar a arrecadação em paralelo às transferências determinadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Já no que tange aos Estados, é preciso aferir a eficiência naquilo que se relaciona aos gastos estaduais em comparação às metas traçadas.

A mensuração adequada da eficiência do setor público é questão difícil, de modo que a maior parte das análises são baseadas em dados agregados, sob a perspectiva da produtividade, tratando o governo como um produtor de bens e serviços qualquer (ZOGHBI; MATOS; ROCHA; ARVATE, 2009, p. 786).

Nesse contexto, quanto maior a produção de um Estado, para uma quantidade de insumos, maior será sua eficiência, ou, quanto menor a quantidade de insumos utilizada para certa quantidade de produto, maior será a eficiência (ZOGHBI; MATOS; ROCHA; ARVATE, 2009, p. 786).

Assim, a principal forma de análise naquilo que concerne à eficiência dos Estados é a perspectiva da produtividade, ou seja, na aferição comparativa entre aquilo que o ente federado arrecada ou recebe a título de transferências financeiras e as metas administrativas traçadas.

A análise acerca da eficiência do setor público pode ser feita no contexto *instrumental*, relacionando-se a insumos e produtos, enquanto, a eficiência *política* é mais difícil e onerosa de se realizar, tendo em conta envolver custos sociais e políticos e seus benefícios derivados (SILVA, M.; BORGES; ARAUJO; SILVA, J., 2010, p. 915).

De tal modo, essa avaliação requer fatores mais subjetivos do que a eficiência instrumental, de parte do *executor*, qual seja, o agente público, e dos *beneficiários*, quais sejam, os cidadãos. Assim, melhor falar-se em eficiência instrumental (SILVA, M.; BORGES; ARAUJO; SILVA, J., 2010, p. 915-916).

Dessa forma, para que se possa aferir a eficiência do Estado no que concerne à sua receita em relação à despesa, notadamente quanto à consecução dos objetivos traçados por cada gestão, faz-se imperioso abstrair questões sociais e políticas, atentando-se a critérios, tanto quanto possível, objetivos.

3.3 A AFERIÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO ESTADUAL

Em que pese a centralização característica da história nacional, estabelece-se autonomia financeira e administrativa aos Estados, assim como competências tributárias próprias. Ocorre que é da própria formação constitucional brasileira a dependência financeira dos entes federados em relação à União.

A opção adotada no sentido de promover o ajuste fiscal foi condicionada à dualidade tributária instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que determina a adoção de regimes distintos aplicados a impostos e contribuições vinculadas ao financiamento da seguridade social (REZENDE, 2009, p. 3).

É imperioso destacar as demandas que se manifestaram no processo de elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, a influenciar seu resultado. O primeiro era

composto pelas pressões de Estados e Municípios por maiores recursos, a ocasionar o esvaziamento da capacidade financeira do governo federal (REZENDE, 2009, p. 3-4).

Do outro lado encontravam-se as pressões dos movimentos sociais buscando universalizar o acesso a serviços sociais básicos, que levaram à instituição de novas garantias de financiamento de direitos sociais por meio da vinculação de receitas de novas contribuições sociais voltadas a tal fim (REZENDE, 2009, p. 4).

Desse modo, em que pese as desigualdades que caracterizam a federação brasileira, é impossível atribuir ineficiência financeira apenas à União, sendo possível também determinar que os Estados são, sim, responsáveis, em grande parte, por seus próprios déficits orçamentários.

A constatação mais preocupante é quanto aos Estados cujo desempenho é menor e menos eficiente, campo ocupado por entes menos desenvolvidos, situação que causa um ciclo vicioso, no qual precisam usar melhor os recursos para promover o seu crescimento, mas fazem o oposto (ZOGHBI; MATOS; ROCHA; ARVATE, 2009, p. 803).

Além disso, são poucos os Estados com um índice de eficiência máximo, de modo que a maioria não se encontra na fronteira da possibilidade de produção, de modo que não podem obter melhor desempenho usando o mesmo nível ou um menor nível insumos (ZOGHBI; MATOS; ROCHA; ARVATE, 2009, p. 803-804).

Em que pese a constatação de que os entes estaduais têm responsabilidades no que concerne à utilização das verbas públicas de maneira eficiente, ainda se faz imperiosa a perspectiva do equilíbrio fiscal, notadamente no que concerne às modificações a serem potencialmente instituídas pela PEC 84 de 2019.

4. O EQUILÍBRIO FISCAL

No presente tópico, intentou-se trabalhar o conceito de equilíbrio no contexto do federalismo fiscal, a partir da (des)centralização e da (des)vinculação das transferências financeiras. É um estudo necessário para possibilitar o entendimento acerca das intenções das modificações constitucionais intentadas pela PEC 84 de 2019.

4.1 O EQUILÍBRIO FISCAL E FEDERALISMO NO BRASIL

Como visto acima, a federação brasileira vem, historicamente, se aproximando cada vez mais do ideal de um federalismo cooperativo, por meio do alargamento das competências das unidades federadas em detrimento do poder central da União. Ocorre que esse processo de descentralização não conduziu a um equilíbrio fiscal.

A noção de *equilíbrio* em uma federação se refere a medidas e procedimentos voltados a garantir, de um lado, a distribuição adequada de encargos entre os governos, e, de outro, a correspondente distribuição de recursos a permitir serem tais encargos adequadamente executados (UCHÔA FILHO, 2010, p. 231).

Ocorre que mesmo os repasses constitucionais e as transferências vinculadas não foram suficientes para evitar a crise fiscal dos Estados, que voltaram a ter de forçar o aumento de suas respectivas receitas por meio de verbas negociadas, por intermédio do aumento da carga tributária e pela aquisição de empréstimos junto a instituições financeiras oficiais.

Nesse sentido, no final da década de 1990 ocorreu um processo de renegociação das dívidas estaduais, que pode ser interpretado como tentativa do governo central de induzir ajustes aos governos estaduais, que, na realidade não têm incentivo para fazê-lo de forma voluntária (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p. 143).

O prometido ajuste, que deveria ser o indutor do equilíbrio fiscal na federação brasileira acabou por ser prejudicado especialmente pela falta de liquidez das receitas estaduais, amplamente comprometidas, especialmente com as folhas de pagamento dos agentes públicos em geral, especialmente com cargos em comissão e funções de confiança.

4.2 EQUILÍBRIO FISCAL E DÍVIDA INTERNA

É notável que, o processo de descentralização em direção a um federalismo cooperativo fez com que, o sistema de repasses negociados fosse substituído pelas transferências constitucionais vinculadas. Ocorre que a ênfase dos repasses passou a ser dos Municípios que, paradoxalmente, dispõem das menores possibilidades de obtenção de receitas tributárias.

A distribuição da receita proposta pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aumentou o peso dos Municípios em detrimento da União, mas a participação dos Estados pouco mudou. As receitas estaduais, contudo, melhoraram qualitativamente com a substituição das transferências negociadas pelas vinculadas pelo aumento da arrecadação própria (PESSOA, 2002, p. 3).

Isso porque aquele sistema fez com que os estados sofressem cortes no fluxo de recursos externos e queda da receita fiscal em decorrência das implicações recessivas do ajuste da economia e da redução das transferências federais, enquanto consequências da maior restrição orçamentária federal (PESSOA, 2002, p. 3).

Esse aprimoramento, todavia, não bastou para conter o acúmulo de despesas dos Estados, que acabou por aumentar ainda mais a dívida interna, situação que levou à necessidade de medidas extremas, voltadas a forçar o equilíbrio financeiro entre os entes federados, especialmente a rolagem constante dessa dívida.

Assim, a dinâmica da dívida estadual repercute sobre variáveis macroeconômicas, bem como tem implicações em relação ao equilíbrio federativo. Ocorre que, apesar da claríssima importância do tema, existem poucos trabalhos dedicados especificamente ao assunto (PESSOA; SANTOS, 2016, p. 49).

Tal equilíbrio demonstra ser extremamente delicado há muito tempo. Apesar disso, é perseguido por ser fundamental, em decorrência de construir bases para a articulação entre os entes federados ao redor de objetivos do governo central, bem como para a coordenação da política macroeconômica (PESSOA; SANTOS, 2016, p. 49).

É notável, portanto, a relação entre o equilíbrio fiscal e a descentralização do federalismo no Brasil. Isso porque a tentativa de implantação do federalismo cooperativo acabou

por resultar no desequilíbrio financeiro, pois os repasses passaram a ocorrer, enfaticamente, aos Municípios.

Ocorreram vários refinanciamentos, em 1989, 1993 e, finalmente, entre 1996 e 1997, bem como a transferência do desequilíbrio para a esfera federal. Em 1996, a dívida superava 16% do PIB, situação que requereu uma solução definitiva, que se daria com o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira (PESSOA; GIAMBIAGI, 2007, p. 493).

O Programa foi além da mera renegociação da dívida, tendo se iniciado a constituição de um aparato institucional voltado ao equilíbrio fiscal intertemporal (PESSOA; GIAMBIAGI, 2007, p. 493). Nenhuma dessas medidas, porém, foi suficiente para atingir esse ideal, que depende da tentativa de equilíbrio entre receita e despesa das Unidades Federadas.

4.3 (DES)CENTRALIZAÇÃO E DÍVIDA INTERNA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe processos de descentralização da federação, dirigidos à construção de um federalismo cooperativo. Apesar disso, não conseguiu atingir o almejado equilíbrio financeiro; pelo contrário, o sistema de transferências constitucionais vinculadas, em detrimento das transferências negociadas de outrora.

A Federação brasileira tem traços avançados acerca da descentralização de recursos e atribuições, o que não equivale a uma situação de equilíbrio. Ocorre que a crítica acerca da natureza desordenada do referido processo não significa defender a recentralização fiscal (AFONSO, 1994, p. 355).

Desse modo, por mais que a repartição de verbas tributárias entre os Entes Federados não tenha conseguido equilibrar as finanças subnacionais, a descentralização do poder estatal é, certamente, uma evolução. Ocorre que o aumento da dívida pública dos Estados aumentou sua dependência da União, comprometendo, assim, o referido processo.

Em decorrência do crédito das agências oficiais e autoridades monetárias e da negociação de verbas por meio de convênios, fundos e programas, dos repasses ao fundo perdido e dos gastos realizados diretamente nos estados, a relação com a esfera federal cresceu (LOPREATO, 2000, p. 3), comprometendo, mais uma vez, o processo de descentralização.

Referido quadro piorou ainda mais com a superveniência da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como se manteve em franco declínio na última década, inclusive, com uma notável queda na arrecadação dos Estados, agravando sua já caótica situação fiscal, bem como impedindo o desenvolvimento.

As despesas com os investimentos públicos sofreram enorme queda, ultrapassando 1,0% do PIB em 2014 e 0,6% do PIB em 2015, ainda que uma queda do PIB de 3,5%, tendência que se manteve em 2016 e 2017 (TINOCO, 2018, p. 311), tornando imperiosa a tomada de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro federal.

Nesse sentido é que surgiu a Proposta de Emenda Constitucional de número 84, de 2019, originária do Senado Federal, denominada “PEC do Pacto Federativo”, dirigida, em apertada síntese, a aumentar a arrecadação dos Estados, por meio da exploração de determinados serviços públicos e da retenção de parte da carga tributária federal.

5. A PEC 84 DE 2019 E A SUSTENTABILIDADE FISCAL NO FEDERALISMO

O tópico abaixo se destina a estudar as modificações intentadas pela Proposta de Emenda Constitucional de número 84 de 2019, bem como seus propósitos no que concerne ao equilíbrio financeiro no contexto do federalismo fiscal, a partir de seu texto e de sua mensagem de justificativa.

5.1 OS OBJETIVOS DECLARADOS DA PEC 84 DE 2019

Tendo em vista que nem a repartição constitucional de competências, nem a vinculação das transferências foram capazes de produzir o tão almejado equilíbrio fiscal na federação brasileira, acabou por ser formulada a PEC 84 de 2019, dirigida a modificar alguns dispositivos constitucionais importantes, especialmente aqueles relacionados ao direito financeiro.

Nesse sentido, os Arts. 157 a 162 definem as repartições de receitas tributárias, destinando parcela do produto da arrecadação da União e dos Estados à distribuição entre eles, o Distrito Federal e os Municípios, aos Fundos de Participação aos programas de financiamento para o desenvolvimento regional (ABRAHAM, 2010, p. 43).

A distribuição do que os entes arrecadam é “[...] uma típica ferramenta do federalismo fiscal, a fim de oferecer aos seus integrantes maior equilíbrio participativo”. É receita pública que decorre da transferência financeira entre as unidades da federação (ABRAHAM, 2010, p. 43-70), transferências que se dirigem a suprir os cofres públicos e equilibrar a arrecadação.

O âmbito material da *distribuição de impostos* “[...] deve ser interpretado no sentido amplo do intervencionismo estatal, em consonância com as distintas modalidades distributivas de rendas”, pois o constituinte acabou por retirar do legislador a disponibilidade no concernente a tais receitas (TORRES, 2014, p. 166-231).

Referidas disposições evitariam desvios, tornando essas receitas e despesas totalmente *vinculadas*, sob dependência da destinação dada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (TORRES, 2014, p. 231-236). Ocorre que essa intenção do constituinte acabou por não se concretizar, afirmação demonstrada pelo agigantamento da dívida interna.

O sistema fiscal e financeiro prestigiou a União na atribuição de competências tributárias e na destinação de impostos arrecadados, se voltam a redistribuir riquezas e potencializar economicamente os vários entes federados, mediante a implantação da repartição de parte das receitas entre Estados e Municípios (BRASIL, 2019).

Essa metodologia cumpriu só parcialmente seu objetivo, aumentou os valores repassados a Estados e Municípios. Ao invés de representarem desenvolvimento econômico e redução de desigualdades sociais, contribuem para o aumento das despesas públicas, especialmente suas folhas de pagamento (BRASIL, 2019).

Referido sistema prejudicou os Estados com alto índice demográfico metropolitano, impossibilitando sua reação às várias crises financeiras pelas quais passaram os Estados. Assim, Estados e Municípios sofrem as mazelas das grandes metrópoles, especialmente atreladas à saúde, educação e segurança pública (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, a denominada “PEC do Pacto Federativo” se dirige a promover maior autonomia aos Entes Federados por intermédio da exploração de serviços públicos de competência da União, bem como por meio da retenção do imposto de renda retido na fonte por Estados e Municípios.

5.2 A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO

A competência para a prestação de alguns dos serviços públicos pertence, com exclusividade à União, que, todavia, pode delegar sua prestação, até mesmo por intermédio de sua concessão a particulares, dentre os quais se encontram aqueles que constam das alíneas *b)*, *d)* e *f)* do Art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O dispositivo determina competir à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético de cursos de água, articulando-se com os Estados nos quais situam os potenciais hidroenergéticos, serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham limites de Estado ou Território, bem como portos marítimos, fluviais e lacustres (BRASIL, 1988).

Referem-se, portanto, a serviços públicos diretamente relacionados aos bens que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina como de propriedade da União ou que se encontram sob sua tutela, a exemplo das fronteiras nacionais e interestaduais. São desse modo, serviços de clara relevância.

A competência dada à União pelo inciso XII, *b)* já constava da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, que foi ampliada de modo a explicitar o aproveitamento energético de cursos de água, e prevendo a articulação da União com os Estados nos quais se localizam matrizes energéticas (ALMEIDA, 2013, p. 1039).

A alínea *d)* trata de serviços de deslocamento no território nacional, ficando com a União a exploração do transporte ferroviário e aquaviário. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 determinava que a União seria competente para explorar tais serviços entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transpusessem limites de estaduais ou territoriais (ALMEIDA, 2013, p. 1039).

A alínea *f)* corrobora uma pungente presença da União a comandar o setor de transportes no território nacional. Assim a navegação aérea, a exploração de seus serviços e a infraestrutura aeroportuária, conferiu à União a competência acerca do transporte aquaviário e da exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres (ALMEIDA, 2013, p. 1040).

Tratam-se, portanto, de serviços relevantes para o desenvolvimento nacional, assim como envolvem gigantescas somas para sua execução. Da mesma forma, apresentam altos índices de retorno financeiro e, conseqüentemente, de lucratividade. Por isso é que a PEC 84 de 2019 inclui um Parágrafo no dispositivo.

Referido Parágrafo determina que as competências constantes das alíneas *b)*, *d)* e *f)* do inciso XII do dispositivo podem ser delegadas aos Estados, por intermédio de lei específica,

no que concerne às atividades desenvolvidas dentro dos respectivos limites geográficos (BRASIL, 2019).

É preciso adotar novas e mais eficazes fórmulas para dar aos Estados condições de se desenvolverem autonomamente, sem que necessitem de constante socorro da União. Por isso é que a PEC de que se trata objetiva possibilitar a delegação da União aos Estados para a exploração de portos, aeroportos, ferrovias e energia elétrica (BRASIL, 2019).

A permissão aos Estados para a exploração dos referidos serviços pode representar significativo aprimoramento das finanças, especialmente, para aqueles caracterizados por privilegiadas bacias hidrográficas permitindo que recursos naturais subaproveitados representem aumento de suas receitas.

5.3 A RETENÇÃO TRIBUTÁRIA PELOS ESTADOS

O imposto de renda incide sobre toda quantia, recebida a qualquer título, proventos ou rendas. Assim, tal exação recai sobre os subsídios e vencimentos percebidos pelos agentes públicos estaduais e municipais. Ocorre que esses valores, de maneira a facilitar sua arrecadação e fiscalização, são retidos nas próprias folhas de pagamento.

De maneira a distribuir melhor as rendas tributárias, inclusive de maneira mais célere do que as transferências feitas *a posteriori*, o Art. 157 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que as referidas quantias, retiradas dos dividendos recebidos pelos agentes públicos e retidas pelas Administrações Públicas estaduais, pertencem aos Estados.

O dispositivo determina pertencerem aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto de renda incidente, na fonte, sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas respectivas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem (BRASIL, 1988).

Apesar da intenção do dispositivo ser a consecução do equilíbrio fiscal, não bastou para conter o aumento da dívida interna dos Estados, nem mesmo para conter, de maneira suficiente, as despesas com pessoal. Por isso é que a PEC 84 de 2019 inclui um inciso III e um Parágrafo único no dispositivo.

Este passaria a se referir ao total do produto da arrecadação dos impostos da União recolhidos nos respectivos territórios que ultrapassar o valor absoluto corrigido dos impostos federais arrecadados no exercício imediatamente anterior e, no caso de decréscimo na arrecadação de impostos federais recolhidos no contexto de sua competência territorial, as respectivas receitas seriam destinadas à União pelos dois exercícios posteriores (BRASIL, 2019).

Tais modificações, evidentemente, se voltam a aumentar os valores componentes da arrecadação dos Estados ou, ao menos, a amenizar a diminuição de receita com a arrecadação de tributos federais, permitindo a retenção da diferença entre os totais arrecadados entre um exercício financeiro e outro.

Seriam esses os denominados *royalties do desenvolvimento*, por meio dos quais seria destinada aos Estados uma nova parte das receitas tributárias arrecadadas nos territórios, especificamente a parte que for agregada ao produto da arrecadação de impostos federais em comparação ao exercício imediatamente anterior (BRASIL, 2019).

Assim como acontece em relação aos Estados, os Municípios retêm parte dos dividendos pagos aos seus agentes públicos, valores que passam a pertence-los. Essa determinação se encontra expressa no inciso I do Art. 158, ao lado de outras transferências financeiras estaduais e federais.

O dispositivo afirma pertencerem aos Municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas respectivas autarquias e as fundações que instituam e mantiverem (BRASIL, 1988).

Ao estabelecer regras de discriminação de receitas tributárias para os Municípios, relaciona-se intimamente ao federalismo fiscal, no qual uma entidade federada arrecada tributos de acordo com sua competência, tendo, contudo, o dever constitucional de repassar parte desse tributo a outro ente da federação (SCAFF, F.; SCAFF, L., 2013, p. 2424).

De maneira a aumentar a arrecadação dos Municípios, bem como dos Estados, especialmente naquilo que toca à retenção do imposto de renda e a outros tributos federais arrecadados em âmbito estadual, a PEC 84 de 2019 incluiu um §2º do Art. 158 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O dispositivo afirma que, para o cálculo da entrega prevista no inciso I, é excluída a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente a Estados, ao Distrito Federal e Municípios, de acordo com os Arts. 157, I, e 158, I, e dos impostos da União destinados aos referidos entes, conforme disposto no art. 157, III (BRASIL, 1988).

O Art. 159 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz uma miríade de repasses do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados a vários entes fiscais, no entanto, por intermédio dos denominados *fundos de participação*.

Além disso, o dispositivo também trata do Federalismo Fiscal dentro do federalismo cooperativo adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Seu objetivo é o de incentivar entes subnacionais a estimular o setor produtivo a exportar cada vez mais produtos industrializados (SCAFF, F.; SCAFF, L., 2013, p. 2429).

Desse modo, seria encerrada a exportação de produtos *in natura*, sem valor acrescido, importante para as regiões nas quais o setor primário tem grande peso econômico. Seria melhor para o país, por exemplo, a exportação da carne enlatada do que de bois em pé (SCAFF, F.; SCAFF, L.; 2013, p. 2429).

Trata-se, de fato, de uma metodologia de transferências que pode contribuir para o equilíbrio financeiro dos Estados. Não foi, todavia, capaz de conter a crise fiscal que se instalou nos Estados e, conseqüentemente, nos Municípios. Por isso é que a PEC 84 de 2019 inseriu um §5º no referido dispositivo.

Este passa a dispor que, Para efeito de cálculo da entrega a ser feita de acordo com inciso I, exclui-se a parte da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, de acordo com os Arts. 157, I, e 158, I, e dos impostos da União destinados aos referidos entes, conforme Art. 157, III (BRASIL, 2019).

Desse modo, no mesmo sentido no qual se encontra o §2º do Art. 158 proposto pela PEC 84 de 2019, possibilita-se o aumento da arrecadação dos Estados e dos Municípios, em uma

clara tentativa do constituinte reformador de equilibrar as contas das Unidades Federadas, em direção ao equilíbrio fiscal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma federação é formada pela divisão de um Estado em Unidades coordenadas por um poder central. A (des)centralização depende do grau de autonomia que as Unidades têm em relação ao centro. Cada Federação tem um determinado grau de (des)centralização. Se for centralizada, o poder central será mais autônomo que as Unidades Federadas.

A simetria ou a assimetria corresponde à similaridade entre as Unidades Federadas quanto à sua autonomia. Uma simetria absoluta é impossível, especialmente nas federações extensas, por causa das diferenças culturais, históricas e econômicas entre as Unidades. A assimetria se reflete nas *competências* atribuídas a cada um dos entes federados.

A partir dessas atribuições possibilita-se classificar o federalismo em *dual*, *cooperativo* e *de equilíbrio*. Este conjuga o federalismo dual e o cooperativo, amenizando a centralização sem extingui-la, colaborando para o aumento da simetria entre as Unidades, com vistas a aumentar a sua autonomia em relação ao centro de poder.

O *Estado fiscal* se sustenta sob um regime tributário *solidário*, no qual os cidadãos contribuem com parte de seus ganhos e posses, por meio do pagamento de tributos. Apesar da separação entre direito e economia, as finanças estatais dependem do desenvolvimento econômico, pois os impostos representam parcela da produção da iniciativa privada.

Essa produção, todavia, ocorre de maneira diferente entre as Unidades Federadas. Em decorrência da assimetria do federalismo brasileiro, foi preciso redistribuir as finanças estatais por mecanismos determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tais procedimentos, contudo, não bastaram para se alcançar o equilíbrio fiscal.

A federalismo fiscal assimétrico é causador de grande parcela do desequilíbrio orçamentário, mas não é o único fator relevante, em decorrência da ineficiência dos Estados quanto às verbas públicas. Além das transferências constitucionais, tais entes detêm competência tributária própria.

Assim, podem delinear receita e despesas para atingir metas administrativas estaduais, regionais e locais, sendo possível mensurar, separadamente quanto à arrecadação da União e aos repasses às unidades da federação, a eficiência dos Estados quanto aos gastos, em comparação ao atingimento de metas administrativas.

No concernente à União em relação aos Estados pode-se observar a arrecadação em paralelo às transferências constitucionais. Quanto aos Estados, é necessário aferir a eficiência quanto aos gastos estaduais em relação às metas. A principal forma de análise a perspectiva da produtividade.

Esta concerne à aferição comparativa entre o que o ente federado arrecada ou recebe como transferências financeiras e as metas administrativas, de modo que é necessário abs-

trair questões sociais e políticas. Apesar da centralização característica da história nacional, há autonomia financeira e administrativa aos Estados e competências tributárias próprias.

Ocorre que é da formação constitucional brasileira a dependência financeira dos entes federados em relação à União, de modo que, apesar das desigualdades da federação brasileira, não se pode atribuir ineficiência financeira apenas à União, por ser também possível determinar que os Estados são responsáveis por seus próprios déficits orçamentários.

Apesar do fato de que os entes estaduais têm responsabilidades concernentes à utilização das verbas públicas de forma eficiente, faz-se necessária a perspectiva do equilíbrio fiscal, especialmente naquilo que se relaciona às modificações a serem potencialmente instituídas pela PEC 84 de 2019.

Mesmo os repasses constitucionais e as transferências vinculadas não bastaram para evitar a crise fiscal dos Estados, que voltaram a ter de forçar o aumento de suas receitas por meio de verbas negociadas, aumento da carga tributária e aquisição de empréstimos junto a instituições financeiras oficiais.

Além disso, as folhas de pagamento dos agentes públicos em geral, especialmente com cargos em comissão e funções de confiança comprometem grandemente os orçamentos das Unidades. Além disso, a ênfase dos repasses passou a ser dos Municípios, que dispõem das menores possibilidades de arrecadação.

Apesar de a repartição de verbas tributárias não ter equilibrado as finanças subnacionais, a descentralização do poder estatal é uma evolução. O quadro, todavia, foi agravado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo-se em declínio na última década, inclusive, com uma notável queda na arrecadação estadual.

Em decorrência desse quadro, tornou-se, tornando imperiosa a tomada de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro. Para tanto, surgiu a Proposta de Emenda Constitucional de número 84, de 2019, originada no Senado Federal, chamada de *PEC do Pacto Federativo*, voltada a aumentar a arrecadação dos Estados.

Tendo em vista que nem a repartição constitucional de competências, nem a vinculação das transferências foram capazes de produzir o tão almejado equilíbrio fiscal na federação brasileira, acabou por ser formulada a PEC 84 de 2019, dirigida a modificar alguns dispositivos constitucionais importantes, especialmente aqueles relacionados ao direito financeiro.

Referida PEC visa promover maior autonomia dos Entes Federados por meio da exploração de serviços públicos de competência da União e da retenção do imposto de renda retido na fonte por Estados e Municípios. Referidos serviços se encontram nas alíneas *b)*, *d)* e *f)* do Art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

São serviços claramente relevantes, que como envolvem gigantescas somas para sua execução, apresentando, em contrapartida, altos índices de retorno financeiro, que pode representar significativo aprimoramento das finanças, especialmente dos Estados caracterizados por privilegiadas bacias hidrográficas.

No mesmo sentido, a PEC 84 de 2019 inclui um inciso III e um parágrafo único no Art. 157, voltados a aumentar os valores componentes da arrecadação dos Estados ou a amenizar a diminuição de receita com a arrecadação de tributos federais. No mesmo sentido, incluiu um §2º do Art. 158 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e um §5º no Art. 159.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- AFONSO, José Roberto. Descentralização fiscal: revendo ideias. *Ensaio FEE*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 353-390, 1994.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, *caput*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1030-1033.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, XII. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1039-1040.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 84*. Autor: Deputado Zequinha Marinho. 2019. Disponível em: www.senado.leg.br. Acesso em: 10 jul. 2019.
- FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitário, el federal y el regional*. Madrid: Tecnos, 1973.
- GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (org.). *Finanças Públicas: prêmio tesouro nacional 2005*. São Paulo: Ágape, 2006. p. 803-841.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia*, [S. l.], ano. 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.
- NABAIS, José Casalta. Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 1, n. 4, jul. 2003.
- PESSOA, Monica Mora y Araujo do Couto e Silva. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- PESSOA, Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. *Revista de Economia Política*, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 472-494, 2007.
- PESSOA, Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva; SANTOS, Francisco Eduardo de Luna e Almeida. *Limites ao endividamento e sustentabilidade fiscal: o caso dos governos estaduais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 719-751.
- REZENDE, Fernando. *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal*. Brasília: CEPAL, 2009.
- RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 142-144.
- SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 157. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2421-2423.
- SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 158. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira; LEONCY, Léo Ferreira (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2424-2425.
- SILVA, Maurício Corrêa da; BORGES, Erivan Ferreira; ARAUJO, Aneide Oliveria; SILVA, José Dionísio Gomes da. Avaliação da eficiência da política orçamentária dos estados brasileiros e o distrito federal com a utilização da análise envoltória de dados no ano de 2010. *Governat: boletim de orçamento e finanças*, [S. l.], n. 126, p. 912-926, out. 2015.

TARLTON, Charles. Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation. *The Journal of Politics*, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 861-874, fev. 1965.

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. *Revista do BNDES*, [S. l.], v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 217-242.

ZOGHBI, Ana Carolina Pereira; MATOS, Enlison Henrique Carvalho de; ROCHA, Fabiana Fontes Rocha; ARVATE, Paulo Roberto. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. *Estudos econômicos*, [S. l.], v. 39, n. 4, p. 785-809, out./dez. 2009.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 05/05/2020
- Controle preliminar e verificação de plágio: 0/05/2020
- Avaliação 1: 10/06/2020
- Avaliação 2: 03/08/2021
- Decisão editorial preliminar: 07/08/2021
- Retorno rodada de correções: 07/09/2021
- Decisão editorial/aprovado: 07/09/2021

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2