

2.º CICLO DE ESTUDOS

CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS

Centralização financeira pela União Europeia: uma análise de viabilidade a partir do Federalismo Brasileiro

Thaís do Porto Neves Silva

M

2020





Thaís do Porto Neves Silva

Centralização financeira pela União Europeia: uma análise de viabilidade a partir do Federalismo Brasileiro

Dissertação conducente à obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Económicas, realizada sob a orientação do Prof. Doutor Diogo Nuno de Gouveia Torres Feio

Outubro de 2020

RESUMO

O objetivo central deste trabalho científico é o de, partindo da análise do federalismo fiscal brasileiro em comparação com o que se tem na União Europeia, buscar similaridades e discordâncias e avaliar a viabilidade da centralização financeira como um possível caminho para o fortalecimento da União Europeia e de suas instituições. Na primeira parte, apresenta-se a noção de federalismo e como essa forma de estado é aplicada no cenário brasileiro, com foco nas suas consequências tributárias e econômicas. A segunda parte gira em torno da União Europeia e em como esta se configura atualmente, com instituições próprias e autonomia para atuação em diversas áreas, na medida em que é autorizada pelos Tratados. Com uma natureza jurídica *sui generis*, a União Europeia, ao mesmo tempo em que se aproxima, se distancia de um conceito de federação. Cientes de que a efetiva Federalização da União Europeia ainda parece distante, este trabalho busca fazer uma comparação entre o que se tem em um sistema federal típico e o que se encontra atualmente a nível europeu, com o intuito de vislumbrar as vantagens de uma centralização mediante o fortalecimento da União Europeia como instituição cada vez mais central e protagonista no cenário europeu, sobretudo no âmbito da União Económica e Monetária, através da ampliação de sua competência tributária, garantindo-lhe maior autonomia orçamental.

Palavras-chave: União Europeia; Centralização Financeira; Federalismo Fiscal.

ABSTRACT

The main goal of this scientific work is to, starting from the analysis of Brazilian fiscal federalism in comparison with what exists in the European Union, look for similarities and disagreements and evaluate the viability of financial centralization as a possible way to strengthen the European Union and its institutions. In the first part, a brief notion of federalism is presented and how this form of state is applied in the Brazilian scenario, focusing on its tax and economic consequences. The second part revolves around the European Union and how it is currently configured, with its own institutions and autonomy to act in several areas, insofar as it is authorized by the Treaties. With a *sui generis* legal nature, the European Union, at the same time as it approaches, distances itself from a concept of federation. Aware that the effective Federalization of the European Union still seems distant, this work seeks to make a comparison between what is found in a typical federal system and what is currently found at European level, in order to envision the advantages of centralization through the strengthening of the European Union as an increasingly central institution and protagonist in the European scenario, especially within the scope of the Economic and Monetary Union, through the expansion of its tax competence, guaranteeing it greater budgetary autonomy.

Keywords: European Union; Financial Centralization; Fiscal Federalism.

AGRADECIMENTOS

Contrariando todo o meu histórico relacionado a organização e planejamento, decidi, de repente, apresentar a candidatura para este mestrado, sem grandes expectativas de aprovação. Na altura, não imaginei que esta seria a porta de entrada da mais expressiva aventura da minha vida: deixar para trás família, amigos, trabalho e país para vir em busca de algo que jamais imaginei que me (res)significaria tanto.

Nada disso seria possível sem o amor e apoio de todos os que sempre acreditaram em mim. E, por sorte, não foram poucas as pessoas que me reergueram nas vezes em que eu caí.

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe Simone, ao meu irmão Elias Neto e meus avós Elias e Aparecida, que sempre foram a minha certeza. Certeza de que tenho com quem contar e, o mais importante de tudo, de que tenho para quem voltar. Vocês são os maiores responsáveis por tudo o que sou e conquistei na vida.

Aos meus anjos protetores, Emerson e Adauto.

Ao Ricardo, por todo o companheirismo e amor.

Aos meus amigos, que sempre torceram e acreditaram que era possível.

Ao Fernando, querido chefe e professor, por impulsionar a minha vida acadêmica.

Ao Professor Doutor Diogo Feio, por aceitar me orientar neste trabalho e por ter sido um grande incentivador, com considerações positivas e relevantes.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I – SISTEMA BRASILEIRO	4
1.1 A forma de estado Federalista e suas consequências tributárias	4
1.1.1 Poderes tributários em diferentes níveis de decisão	7
1.1.2 Distribuição de competências e repartição de receitas	9
1.2 Federalismo e sua vertente económica	13
1.2.1 Finanças públicas no contexto federalista brasileiro: receita pública, despesa pública e crédito público	14
1.2.2 Orçamento e poder financeiro do Estado	15
CAPÍTULO II – UNIÃO EUROPEIA	17
2.1 Formação e personalidade jurídica	17
2.1.1 Quadro institucional	19
2.1.2 Quadro normativo.....	21
2.1.2.1 Direito primário, procedimentos de alteração e princípios norteadores	21
2.1.2.2 Direito derivado.....	23
2.2 Fiscalidade e orçamento.....	24
2.2.1 Direito Fiscal da União Europeia	24
2.2.2 O problema da ausência de autonomia tributária	27
2.2.3 Orçamento da UE.....	29
CAPÍTULO III – UMA ANÁLISE COMPARATIVA.....	31
3.1 Pontos de convergência entre Brasil e União Europeia	31
3.1.1 Divisão de competências	33
3.1.2 Separação de Poderes	35
3.2 Reforma Tributária Brasileira.....	36
3.3 Crise constitucional entre o Banco Central Europeu e o Tribunal Constitucional Alemão e seus impactos na ideia de federalismo orçamental.....	38
3.4 A questão orçamental comunitária em contextos de crise.....	42
3.5 Considerações finais, possíveis caminhos e desafios.....	45
CONCLUSÕES	47
BIBLIOGRAFIA	49

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APP – *Asset Purchase Programme*

BCE – Banco Central Europeu

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

COVID-19 – Doença causada por coronavírus

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTN – Código Tributário Nacional

EM – Estados-membros da União Europeia

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

RFB – República Federativa do Brasil

RNB – Rendimento Nacional Bruto

TCFA – Tribunal Constitucional Federal Alemão ou *Bundesverfassungsgericht*

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

Centralização financeira pela União Europeia:
uma análise de viabilidade a partir do Federalismo
Brasileiro

INTRODUÇÃO

O sistema federalista é, de modo geral, uma forma de estado comumente adotada por Estados com grande extensão territorial. Revela uma verdadeira organização político-económica que está, maioritariamente, aliada à perspectiva da necessidade de descentralização do poder com a finalidade de melhor atender às necessidades microrregionais¹.

Em um território muito abrangente há diversidades culturais, climáticas, sociais e económicas, de modo que as necessidades e prioridades diferem muito de uma região para a outra. É por esta razão que o Brasil, enquanto um Estado com extensão territorial continental, adota como forma de estado o federalismo, conforme se expõe no Capítulo I. Dentre os objetivos da federação, destacamos: (i) a alocação eficiente de recursos; (ii) o aumento da participação na vida política por parte da população; (iii) o conseqüente aumento do retorno do governo em relação às demandas da sociedade; e (iv) a defesa da noção de eficiência microeconómica, no sentido de que descentralizar funções para níveis intermediários e inferiores aumenta a proximidade com o utilizador do serviço, crescendo, portanto, a eficiência da sua prestação.

Com uma distribuição administrativa em diferentes níveis de decisão e uma delimitação de competências em matéria tributária de natureza eminentemente constitucional, distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o federalismo brasileiro é, neste trabalho, analisado sob uma perspectiva económica, como base para a comparação do cenário europeu, que é objeto de análise do Capítulo II.

Neste contexto, a União Europeia entra como objeto de estudo enquanto órgão centralizador dos Estados europeus, com personalidade jurídica *sui generis*. Sem o objetivo de partir diretamente para uma proposta de federalização a nível europeu – pois cientes de que isso se trata de uma construção – buscamos apresentar a UE, inicialmente por meio de seus quadros institucional e

¹ Nesse sentido, (Domingues, 2006, p 139). O autor destaca que, do ponto de vista financeiro, a partilha da receita tributária (expressão de autonomia) e a redistribuição de recursos intra-federativos (manifestação de solidariedade) traduzem essa propensão federalista de atendimento plural às necessidades cidadãs. DOMINGUES, José Marcos – Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos** - Edição comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito – p. 137–143. Universidade Federal do Ceará, 2006.

normativo para, então, passar a uma análise do seu contexto fiscal e económico, a fim de se fazer uma observação acerca de sua autonomia orçamental.

O que se pretende neste trabalho é avaliar as similaridades entre o que se vê na União Europeia e na União Económica e Monetária com o estado federal, conforme exposto no Capítulo III. Esta análise é feita de uma forma mais ampla, para que não se caia no erro de se tentar simplificar o que, por si só, é e deve permanecer sendo um assunto complexo. São apresentados alguns pontos de convergência e duas questões práticas da atualidade, uma envolvendo a Reforma Tributária Brasileira e outra envolvendo a crise entre o Tribunal Constitucional Alemão e o Banco Central Europeu, como exemplos de casos simbólicos que podem ser vistos como oportunidade de se reconhecer e consolidar ainda mais a importância da atuação da UE por meio de suas instituições.

Por fim, busca-se analisar a questão orçamental a nível da UE, sobretudo em contexto de crise, de modo a justificar a necessidade de aumento da competência tributária da UE, o que naturalmente leva a uma ampliação da sua autonomia orçamental e ao fortalecimento das suas instituições, apresentando possíveis caminhos e reconhecendo os desafios decorrentes da presente proposta.

CAPÍTULO I – SISTEMA BRASILEIRO

Destina-se este primeiro capítulo a analisar o sistema federalista brasileiro, com o objetivo de destacar de que modo essa forma de organização político-administrativa de estado está organizada, quais as competências de cada ente federativo e, sobretudo, como se dá a divisão de orçamento para a consecução das atividades estatais.

1.1 A forma de estado Federalista e suas consequências tributárias

O Federalismo pode manifestar-se em uma situação em que um estado unitário busque a descentralização (como é o caso da República Federativa do Brasil), circunstância que revela uma Federalização Centrífuga – onde o estado se fragmenta em um movimento de dentro para fora. Porém, pode também ocorrer um movimento centralizador, a partir da união de vários estados soberanos, que passam a se agregar num movimento de fora pra dentro, dando origem ao que é conhecido por Federação Centrípeta (como é o caso da formação dos Estados Unidos da América)².

Seja a sua formação através da forma centrípeta ou centrífuga, a federação apresenta diferentes esferas de poder, dotadas de autonomia para exercer atividades dentro dos seus respectivos níveis de decisão.

No Brasil, o federalismo surgiu oficialmente com a primeira Constituição da República, no ano de 1891³. Com forte influência do modelo norte-americano, a constituição instituiu um sistema presidencialista de governo com três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Na altura, a instauração de uma República Federativa tinha como principal objetivo obter maior liberdade para explorar tributos sobre o comércio exterior. Numa tendência claramente descentralizadora, a organização federativa do Brasil se mostrou uma tentativa de ampliação da

² Vide LODI RIBEIRO (p. 337-338), sobre federalismo por agregação e desagregação. LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

³ Isso se deu como consequência da Proclamação da República, ocorrida em 15 de novembro de 1889 – que levou ao fim da Monarquia Constitucional Parlamentarista até então existente no Brasil Império sob influência de Portugal, com a instituição de um sistema presidencialista de governo e a instauração de uma República Federativa.

autonomia dos estados (hoje entendidos como os estados-membros), de forma a reverter a centralização dos tempos do Império. Interessava, sobretudo, às províncias mais desenvolvidas (do Sul e do Sudeste), especialmente São Paulo, onde se concentrava o novo setor exportador. Em troca, às regiões menos desenvolvidas foi oferecida representação proporcional no Congresso Nacional.

AFONSO e JUNQUEIRA (p. 2) destacam que “*Sob uma perspectiva de longo prazo, pode-se observar que a federação brasileira passa por fases pendulares, de concentração e desconcentração*”⁴. Naturalmente, da primeira constituição até a mais recente, houve diversas mudanças. Podemos destacar a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, como o último e mais significativo marco descentralizador da federação brasileira.

Nesse sistema, os componentes da Federação (também denominados entes federados⁵) são dotados de autonomia administrativa⁶, política⁷, tributária⁸ e financeira⁹, e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo¹⁰, o qual é tido como cláusula pétreia, conforme determina o art. 60, § 4º, inciso I, da CRFB, de 1988. LODI RIBEIRO (p. 341)¹¹ destaca

⁴ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel – **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. In: Bruno Dantas; Eliane Cruzen; Fernando Santos; Gustavo Lago. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, v. IV, p. 203-244.

⁵ Os Entes Federados da República Federativa do Brasil são divididos em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

⁶Autonomia Administrativa é capacidade conferida às entidades descentralizadas de se organizarem administrativamente, podendo elas estabelecerem os órgãos, os meios e as formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pelo poder central. (Escola Nacional de Administração Pública, 2017)

⁷Autonomia Política compreende à competência para criar normas próprias, bem como se autogovernar, podendo participar das decisões do poder central. (Escola Nacional de Administração Pública, 2017)

⁸Autonomia Tributária compreende a capacidade de instituir e arrecadar tributos, de forma a viabilizar a criação do orçamento próprio do ente federado. (Escola Nacional de Administração Pública, 2017)

⁹Autonomia Financeira é a capacidade de cada ente decidir a melhor alocação do recurso (aqui entendido como o orçamento de que dispõe o ente), diante das necessidades locais e do melhor interesse dos administrados. (Escola Nacional de Administração Pública, 2017).

¹⁰Configura-se como o conjunto de regras que delimita a função de cada ente federado, quais os seus poderes, deveres e garantias, bem como sob quais formas serão financiados. (Escola Nacional de Administração Pública, 2017)

¹¹ LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

que a autonomia dos Estados e Municípios se caracteriza por três elementos: a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração. Segundo o autor:

a) auto-organização: poder para elaborar sua própria constituição e legislação, a fim de exercer a competência que lhe foi definida pela Constituição. Os limites à auto-organização são os próprios princípios estabelecidos pela Constituição Federal;

b) autogoverno: possibilidade de os entes federados escolherem seus próprios governantes sem qualquer vinculação com o poder central;

c) autoadministração: é o livre exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas deferidas pela Constituição Federal.

Como consequência da forma de estado Federalista, e de forma a garantir as autonomias acima mencionadas que os entes federados devem possuir, coube à CRFB tratar da importante questão relativa à partilha de dinheiro entre os estados membros. É justamente esta circunstância que traz à tona o tema do Federalismo Fiscal, que diz respeito especificamente sobre a forma de financiamento dos entes federados para execução das atividades e obrigações estatais que lhes são incumbidas e a autonomia que estes entes federados têm para com o orçamento que lhes é destinado pela CRFB. Desta forma, podemos afirmar que o respeito ao federalismo fiscal é o respeito ao pacto federativo, e sem uma Constituição Federal seria muito difícil a manutenção desses parâmetros.¹²

Esta repartição foi feita, na CRFB, através de dois importantes instrumentos: a distribuição de competência e a repartição de receitas, as quais serão mais bem analisadas no tópico 1.1.2.

¹² LODI RIBEIRO, P. 357, confirma tal perspectiva, quando afirma que “alterações nesse Pacto Federativo que limitem sobremaneira a autonomia dos Estados e Municípios, ainda que através da redução significativa de sua competência tributária, tende a abolir a Federação conforme estabelecida pelo constituinte originário, para criar um outro modelo que, se não se traduz em um estado unitário, transformará o regime brasileiro em um federalismo orgânico, se afastando da ideia federativa cooperativa consagrada em 05 de outubro de 1988. Restaria ferida, portanto, a cláusula pétrea do inciso I do artigo 60, §4º, CF”. LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

1.1.1 Poderes tributários em diferentes níveis de decisão

A existência de poderes tributários em diferentes níveis de decisão é basilar para o estado federalista da República Federativa do Brasil (RFB). Isso porque, conforme já mencionado, esta foi a forma encontrada pelo legislador constitucional para viabilizar o financiamento e autonomia de cada ente federado, com a finalidade de se atingir os objetivos da federação, elencados no artigo 3º do texto constitucional¹³.

Além disso, ela se configura como consequência da postura descentralizadora da CRFB/88, e reflete a necessidade histórica, política e econômica, que à época era vista como essencial para o país. Em 1987, quando a Assembleia Nacional Constituinte foi reunida, o Brasil se encontrava em processo de redemocratização após mais de vinte anos de Ditadura Militar¹⁴ – período este que centralizou em excesso as atividades e receitas na União Federal. Nesse sentido, destacam AFONSO e JUNQUEIRA (p. 8)¹⁵:

Não se nega que a Constituição de outubro de 1988 foi um marco na redemocratização e na descentralização político-administrativa no Brasil, em ambos os casos, como uma forma de reação ao autoritarismo vigente durante o regime militar. Inserido nesse movimento, a descentralização resultou em “um movimento de ampliação e autonomização dos orçamentos” dos governos estaduais e municipais.

Desta forma, no sistema brasileiro de gestão econômica e orçamental, os entes organizam-se financeiramente e respondem a um poder central, mantendo-se diferentes níveis de decisão, com comunicação entre todos eles: a União, os Estados e o Distrito Federal¹⁶ e os Municípios, os quais serão muito rapidamente pormenorizados em breve. Os níveis de decisão dizem respeito à

¹³ CRFB, Art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”. BRASIL. Presidência da República – **Constituição da República Federativa do Brasil : outubro 1988** [Em linha]. Brasília : Presidência da República, 1988. [Consult. 15 ago. 2020]. Disponível em WWW: < URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁴ O Brasil esteve sob regime de ditadura militar, extremamente autoritário e conservador, entre 1964 e 1985.

¹⁵ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel – **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxen; Fernando Santos; Gustavo Lago. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, v. IV, p. 203-244.

¹⁶ Ao Distrito Federal, que é a sede da capital da República, são atribuídas as competências reservadas tanto aos Estados, quanto aos Municípios. Por se tratar de figura híbrida, optou-se neste trabalho por alocá-lo junto aos estados apenas para fins didáticos.

capacidade de responder sobre determinadas matérias, e não devem ser vistos sob uma perspectiva hierárquica – haja vista que, conforme dito, os entes federados possuem independência e autonomia entre si.

Os Municípios configuram a menor fração das unidades federativas e possuem personalidade jurídica própria, poderes Executivo e Legislativo com eleição direta a cada quatro anos, são regidos por Lei Orgânica e possuem a prerrogativa¹⁷ de criar leis que versem sobre assunto de interesse local e de instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Os Estados-Membros constituem a fração intermediária formada pela união dos municípios existentes dentro dos limites do seu território¹⁸. São regidos por Constituição própria, dentro dos limites definidos pela Constituição da República. Cada Estado-Membro possui Poder Executivo e Poder Legislativo com membros eleitos a cada 4 anos, e também possuem Poder Judiciário, ao qual cabe julgar todos os litígios de direito comum, excetuados os que envolverem o âmbito federal de governo, bem como, por óbvio, as causas que digam respeito ao Estado Nacional. Podem instituir e arrecadar tributos conforme competência estabelecida na CRFB/88.

A União pode ser entendida enquanto entidade política de direito público interno (porque atua no território nacional) e externo (porque representa os interesses do Brasil no exterior). Deve ser vista como um ente central, responsável pela unificação do Estado, que exerce uma descentralização através da delegação de competências aos demais entes políticos. Possui o poder Executivo, exercido por um Presidente para um mandato de quatro anos; o poder Legislativo, dividido de forma bicameral – com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; e o poder Judiciário autônomo. É o único ente que, além das suas competências tributárias próprias, possui a competência tributária residual, a qual lhe permite criar outros impostos além dos já elencados, desde que não incidam na esfera de competência dos demais entes federados.

¹⁷ Sobre as competências dos Municípios, vide artigos 30 da CRFB/88. BRASIL. Presidência da República – **Constituição da República Federativa do Brasil : outubro 1988** [Em linha]. Brasília : Presidência da República, 1988. [Consult. 15 ago. 2020]. Disponível em WWW: < URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁸ Fernando Scaff descreve que os Estados congregam Municípios dentro de certa uniformidade entre regiões socioeconômicas e identidades culturais. SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário n° 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

1.1.2 Distribuição de competências e repartição de receitas

No que diz respeito à distribuição de competências a nível tributário, podemos verificar que todos os entes federados possuem competência tributária¹⁹. Entretanto, faz-se necessário esmiuçar a divisão de competências de cada ente, com a finalidade de se entender a forma de financiamento que cada um deles dispõe, haja vista a autonomia e inexistência de hierarquia entre os entes federados. Nesse sentido, HARADA (p. 435)²⁰.

Exatamente, a ausência de hierarquia entre elas fez que o Texto Magno estabelecesse a repartição de competência legislativa de cada uma, delimitando o campo de atuação de cada pessoa jurídica de direito público interno, notadamente em matéria tributária, que mereceu um tratamento específico em atenção à tipicidade da Federação Brasileira, onde o contribuinte é súdito, ao mesmo tempo, de três governos distintos.

Um ponto relevante de destaque é que a forma de financiamento dos entes não se resume a instituir impostos, visto que os impostos são apenas uma das formas de se obter o produto da arrecadação. É neste ponto que trataremos das espécies tributárias, que, no Brasil, se dividem em cinco, quais sejam: (i) impostos; (ii) taxas; (iii) contribuições de melhoria; (iv) contribuições e (v) empréstimos compulsórios, sendo os três primeiros objeto de menção expressa do Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 5º e, os dois últimos, de previsão Constitucional²¹.

Os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria são tributos que podem ser instituídos por todos os entes federados (vide CRFB, art. 145). Já as contribuições do artigo 149 *caput* e os empréstimos compulsórios são de competência exclusiva da União federal, conforme determina o artigo 148 da CRFB.

¹⁹ A competência tributária abrange o poder de instituir, modificar e extinguir tributos. HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

²⁰ HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

²¹ O CTN é anterior à CRFB, razão pela qual é necessária uma análise do Sistema Tributário como um todo. SCAFF revela que muito embora a CRFB defina as normas gerais e atribuição de competências de cada ente, a liberdade para a criação das incidências nas unidades subnacionais não é plena, uma vez que o próprio texto constitucional, em seu art. 146, estabelece a necessidade de lei complementar para várias situações, sempre visando harmonizar a cobrança desses tributos, sendo esta norma o Código Tributário Nacional. SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

Na prática, coube aos municípios a capacidade de instituir três impostos: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI) – ou seja, impostos sobre circulação de serviços e propriedade.

Aos Estados-membros coube a instituição, igualmente, de três impostos: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) e Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) – basicamente, tal qual ocorre com os municípios, tratam-se de impostos sobre circulação bens, serviços e propriedade²².

No que diz respeito às atividades de polícia administrativa, serviços públicos específicos e divisíveis, e obras públicas que acarretem valorização imobiliária que vierem a promover, compete aos Estados e aos Municípios, respectivamente, a instituição de taxas e contribuição de melhoria (art. 145, II e III, CRFB). Ainda, uma única modalidade de contribuição está autorizada a esses entes: a contribuição social cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 (art. 149, § 1º, CRFB). De forma adicional, apenas os Municípios estão legitimados a instituir a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149 -A, CRFB), figura introduzida pela Emenda Constitucional n. 39, de 2002.

À União cabe instituir impostos sobre (i) importação de produtos estrangeiros (II), (ii) exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); (iii) renda e proventos de qualquer natureza, alcançando pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ)²³; (iv) produtos industrializados (IPI); (v) operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); (vi) propriedade territorial rural (ITR); (vii) grandes fortunas, nos termos de lei complementar (até hoje não implementado) (IGF). São, portanto, sete impostos que abrangem matérias referentes ao comércio exterior, renda, circulação/produção de bens e mercadorias e propriedade. Cabe também à União a instituição de taxas e contribuição de melhoria (art. 145, II e

²² Ao Distrito Federal, como trata-se de ente com atribuições híbridas, cabe a instituição dos seis impostos referidos anteriormente.

²³ Fazendo-se uma comparação entre a legislação portuguesa, trata-se da tributação de pessoas singulares e coletivas.

III, CR), de empréstimos compulsórios e contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas (arts. 148, 149 e 177, § 4º, CR) e, por fim, as competências residual e extraordinária (arts. 153 e 154, I e II, CRFB)²⁴.

Fica claro, após esta breve explanação, que existe na União uma grande concentração de poder tributário – visto à extensa competência para instituir impostos (ordinária, extraordinária e residual) – bem como a abertura à possibilidade de conflitos no que diz respeito à repartição de competências consoante o critério material entre os demais antes federados, tangendo especialmente a competência dos Municípios. Nesse sentido, Regina Helena Costa (p. 57)²⁵ destaca como exemplos o caso da tributação imobiliária, repartida entre União e Municípios (ITR e IPTU); da tributação sobre prestações de serviços, dividida entre Municípios e Estados-membros (ISSQN e ICMS); e da tributação incidente sobre a transmissão de bens e direitos, cabente a Estados-membros e Municípios (ITCMD e ITBI).

Finalizada a explicação acerca da atribuição de competência, passemos à análise da distribuição de receitas. A CRFB determina a obrigatoriedade da repartição direta e indireta de receitas entre os entes federados, de modo a configurar o critério *participativo* ou de *cooperação* do federalismo. A respeito do federalismo cooperativo, destaca LODI RIBEIRO (p. 343)²⁶:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil retorna, depois dos anos de trevas institucionais, a um federalismo cooperativo, que se revela, entre outros aspectos, pela definição, no artigo 23, da competência comum para União, Estados e Municípios legislar sobre um rol mais amplo de matérias, em relação às Cartas anteriores, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, normas para a cooperação entre eles, definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional; bem como pela previsão de competência concorrente entre

²⁴ Sobre estas últimas, SCAFF (p. 19) explica que (i) a competência residual permite que sejam criados outros impostos, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição. Estes, uma vez criados, deverão ser partilhados em 20% com os Estados-Membros; (ii) os impostos extraordinários podem ser instituídos na iminência ou no caso de guerra externa, e devem ser suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação. SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

²⁵ COSTA, Regina Helena – **Curso de direito tributário**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. ISBN 978-854-723-0920

²⁶ LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

União e Estados-membros. Sob o viés do direito financeiro, o cooperativismo se dá pela repartição, mais condizente com as atribuições materiais, das receitas tributárias de impostos federais com Estados e Municípios e de impostos estaduais com os Municípios.

Este critério determina, conforme a lição de SCAFF, que a arrecadação de alguns dos impostos acima mencionados não é totalmente apropriada pela Unidade da Federação que o arrecada, pois é repartida com os demais entes federativos. O fato da CRFB fazer esta previsão é basilar para o federalismo fiscal, pois deixa resguardada, já no texto constitucional, essa forma de financiamento das atividades estatais dos entes subnacionais, garantindo (pelo menos em tese), a existência de recursos e autonomia dos entes federados²⁷.

Ainda sobre a repartição de receitas, um ponto relevante deve ser levantado. Um dos princípios expressos na CRFB no que tange à competência tributária dos entes federados é o da *facultatividade*. Ou seja, os entes *poderão* instituir os impostos que lhe cabem, mas não são obrigados a fazê-lo²⁸. Sob um ponto de vista, esta facultatividade pode ser analisada como uma forma de dar ao ente a liberdade de, conforme suas possibilidades económicas, avaliar os prós e os contras da sua instituição – haja vista que não basta o ente federado criar os seus impostos, sendo também necessária criação de todo o aparato administrativo para viabilizar a sua fiscalização e cobrança, o que, como óbvio, tem custos.

²⁷ Um ponto extremamente problemático desta divisão encontra-se na obrigatoriedade apenas da repartição de impostos. SCAFF (p. 21-24) demonstra, com uma análise de direito financeiro e através de estudos económicos como a União, na prática, se beneficia desta previsão constitucional para aumentar o seu orçamento através da criação de contribuições. Cita o autor: “Um dos primeiros dilemas atualmente existentes no sistema de Federalismo Participativo brasileiro é o de que a União, que centraliza a arrecadação de vários impostos que devem ser partilhados por força da Constituição, se desinteressou em aumentá-los, criando e majorando outros tributos que não possuem este compartilhamento. Assim, gozando da possibilidade de criar contribuições, a União aumenta sua arrecadação própria por meio delas, e não mais do Imposto sobre a Renda, ou mesmo do Imposto sobre Produtos Industrializados. Este procedimento cria várias distorções pois, como tributo causal que é, a contribuição deve ser utilizada nas finalidades que ensejaram sua criação, o que não vem ocorrendo em sua plenitude, pois, na prática, o que acontece é uma substituição do que estava sendo custeado através de impostos para passar a sê-lo através de contribuições. Assim, a) aumenta a arrecadação da União sem que haja compartilhamento com os Estados e Municípios, e b) o dinheiro novo que é arrecadado não aumenta os valores destinados àquelas atividades, pois o montante anteriormente alocado é desviado para outras finalidades. É por tal razão que cresce fortemente a arrecadação das chamadas contribuições (sejam as sociais ou as de intervenção no domínio económico) pois não são partilhadas com os demais entes federativos”. SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

²⁸ A título de exemplo temos o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de competência da União, que até hoje não foi instituído.

Ocorre que a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) prevê, de forma expressa, que a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, sendo vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe esses requisitos. Trata-se de dispositivo normativo extremamente controverso, sendo aqui mencionado com o intuito de se demonstrar mais uma das formas utilizadas pela União (e dentro das previsões constitucionais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal²⁹) de exigir que o ente renunciante informe de onde obterá os recursos necessários ao cumprimento das suas metas orçamentárias, o que, para alguns, implica em interferência na autonomia orçamental dos Estados e Municípios³⁰.

Fica demonstrado, sob uma análise superficial, que a forma como está instituída a divisão de competências e a repartição de receitas no sistema brasileiro nos moldes da CRFB possui muitas lacunas que, na prática, se revertem em questionamentos acerca da efetiva descentralização financeira e autonomia dos entes federativos, sobretudo Estados e Municípios, em relação à União.

1.2 Federalismo e sua vertente económica

Traçado o panorama básico do Federalismo Fiscal brasileiro sob o viés tributário, passaremos a analisar como esta estrutura se revela no que tange às vertentes económicas e monetária, utilizando, para tanto, uma análise sob o ponto de vista financeiro, a partir da ótica apresentada por Kiyoshi Harada.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **Informativo STF Nº 948: fevereiro 2019** [Em linha]. Brasília : Supremo Tribunal Federal, 2019. [Consult. 29 ago. 2020]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>.

³⁰ Nesse sentido, DOMINGUES (p. 142): Mas o que se viu após a promulgação da Constituição Cidadã foi uma intensa movimentação federal no sentido do reforço do seu poder financeiro, mercê do vilipêndio ao sistema tributário e orçamentário vigente. E este é o grande dilema financeiro-tributário que se enfrenta no País: o jeito brasileiro de descentralizar é na verdade uma forma de reforço à progressiva concentração de poder federal pela re-federalização, na prática das tarefas locais, através do seu financiamento com recursos federais. Ora, centralização rima com corrupção... Concentração rima com reeleição... Vive-se no Brasil um verdadeiro teatro do absurdo em matéria financeira e tributária.”. DOMINGUES, José Marcos – Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos** - Edição comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito – p. 137–143. Universidade Federal do Ceará, 2006.

1.2.1 Finanças públicas no contexto federalista brasileiro: receita pública, despesa pública e crédito público

A simples noção de “receita” pode, muitas vezes, culminar na apreensão equivocada do que seria receita pública. Kiyoshi Harada (p. 71)³¹ apresenta que a receita pública é o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades. Entretanto, esse ingresso de dinheiro, para ser considerado receita pública, deve ser vir acrescer o vulto do patrimônio público preexistente. Considerar a mera entrada de dinheiro como receita implica na confusão entre entrada de caixa e receita pública, uma vez que a entrada de dinheiro para garantida instância não é receita pública³².

A receita pública se divide, basicamente, em receita originária e derivada. Receita originária é aquela riqueza que o estado obtém através da sua atuação sob o regime de direito privado como, por exemplo, receitas mobiliárias, imobiliárias (aluguel de imóveis) e industriais ou de serviços.

A receita derivada é aquela que representa a retirada de uma parcela da riqueza produzida pelos particulares, derivada aos cofres do Estado através da sua instituição e cobrança – ou seja, os tributos, que foram apresentados no tópico anterior.

Já despesa pública é aquela que corresponde necessariamente a uma satisfação de necessidade pública, ou seja, ao interesse coletivo encampado pelo poder político do estado - aquele que, de tão importante pro estado, foi inserido na sua ordem jurídica a fim de ser satisfeito pelo regime de direito público (e não privado). Um ponto relevante da despesa pública é o fato de que, ao contrário do que ocorre no setor privado (onde os objetivos são adequados aos recursos econômico-financeiros existentes), no setor público, primeiramente, elegem-se as prioridades da ação governamental para, depois, estudar os meios de obtenção de recursos financeiros necessários ao atingimento das metas politicamente estabelecidas. Uma vez estabelecidas as metas, as despesas

³¹ HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

³² HARADA (p. 72) clarifica a explicação: “O importante é deixar claro que o conceito de receita pública não se confunde com de entrada. Todo ingresso de dinheiro aos cofres públicos caracteriza uma entrada. Contudo, nem todo ingresso corresponde a uma receita pública. Realmente, existem ingressos que representam meras “entradas de caixa”, como cauções em dinheiro, fianças, depósitos para garantia de instância etc., que são representativos de entradas provisórias que devem ser, oportunamente, devolvidas.” HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

públicas vinculadas ao seu atingimento passam a integrar o orçamento anual, cuja execução se dá com observância de normas constitucionais e legais pertinentes.

Deve a despesa pública ser executada conforme a autorização legislativa e dentro dos limites estipulados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual promove o direcionamento da receita pública segundo as prioridades eleitas pelo governo e ratificadas pela sociedade, por meio de seus representantes no Congresso Nacional. Além disso, no caso brasileiro, a execução orçamentária há de ser feita com a rígida observância das regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente do art. 9º, que prevê a limitação de empenho e movimentação financeira sempre que o relatório bimestral da execução orçamentária revelar indícios de que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas do resultado primário ou nominal estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por fim, o crédito público está consignado na CRFB e não pode ser contraído sem prévia autorização legislativa. Kiyoshi Harada (p. 194)³³ conceitua o crédito público como o “processo financeiro consistente em vários métodos de obtenção de dinheiro pelo Estado, sob a condição de devolver, em geral, acrescido de juros e dentro de determinado prazo preestabelecido”.

1.2.2 Orçamento e poder financeiro do Estado

O orçamento do estado corresponde a uma lei anual, de natureza concreta³⁴, que estima a receita de um lado e as despesas do outro. O orçamento deve levar em consideração os interesses da sociedade, revelando-se em um documento público que reflete um plano de ação governamental – e é justamente o seu caráter de instrumento representativo da vontade popular que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário.

Kiyoshi Harada utiliza a conceituação de orçamento de Aliomar Baleeiro³⁵, que considera o orçamento como “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por

³³ HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

³⁴ Possui efeito concreto pois a validade da lei é de 01 de janeiro a 31 de dezembro do ano a que se destina.

³⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 397.

certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Desta forma, podemos dizer que o orçamento origina-se de um processo legislativo, onde o poder executivo Federal envia, para a apreciação do parlamento³⁶, uma proposta legislativa até 31 de agosto de cada ano. A esta proposta, a Comissão Mista estuda várias emendas parlamentares e, face à essas emendas, o executivo manda as propostas aditivas, de forma a poder acampar as alterações realizadas.

Contudo, convém destacar que o orçamento anual da forma como está regulado na CRFB é meramente autorizativo, com algumas previsões específicas de caráter parcialmente impositivo³⁷. Isso implica dizer que, apesar de sua execução ser regida pelo princípio da legalidade (ou seja, nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA), a execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações, o que dá uma margem de discricionariedade para o exercício do poder financeiro do Estado. Por este motivo, há no Brasil uma praxe de, depois de cumprido o orçamento impositivo, as demais verbas o governo implementa/executa se quiser.

³⁶ A proposta é objeto de análise de uma Comissão Mista de Orçamento, assim denominada por possuir tanto representantes do Senado Federal, quanto da Câmara dos Deputados, mediante regimento comum. As atribuições da Comissão, bem como a tramitação dos projetos de leis orçamentárias, estão disciplinadas na Resolução no 2, de 14-9-1995, do Congresso Nacional. A PEC no 565/06 originária da Câmara, ora em discussão no Senado (PEC n° 22A/00), suprime a Comissão Mista, atribuindo a cada uma das Casas do Congresso Nacional o exame e emissão de parecer, bem como a apresentação de emendas.

³⁷ O orçamento impositivo ficou restrito apenas às verbas originárias de emendas parlamentares, relacionadas àquelas verbas destinadas aos poderes legislativo e executivo, bem como algumas verbas destinadas a educação e saúde nos percentuais mínimos da receita corrente que o orçamento tem que disponibilizar - visto que, embora não haja uma obrigatoriedade da execução, se a CRFB prevê uma vinculação de uma parcela mínima de sua receita corrente, pressupõe-se que ela é de execução obrigatória.

CAPÍTULO II – UNIÃO EUROPEIA

Este segundo capítulo tem por objetivo analisar a União Europeia, através da percepção de seu quadro institucional e normativo, bem como estudar acerca do seu financiamento e também sob o ponto de vista orçamental, de forma a perceber como a organização político-administrativa atualmente vigente poderia ser vista de forma mais centralizada.

2.1 Formação e personalidade jurídica

Diferentemente do que se verifica no contexto brasileiro, a União Europeia (UE) originou-se através da união consensual de estados soberanos. É resultado de um projeto ambicioso, iniciado por seis Estados europeus no pós-Segunda Guerra Mundial, com o intuito de fortalecimento económico conjunto contra ameaças externas³⁸.

Os acordos firmados entre os Estados, com início na formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, posteriormente, a Comunidade Económica Europeia (CEE), trouxeram consigo um período de crescimento económico³⁹. Houve sucessivos alargamentos no bloco económico⁴⁰ até que se chegasse na assinatura do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE), a partir do qual houve a mudança de nomenclatura de Comunidade Europeia para

³⁸ A UE que conhecemos hoje não foi formada da noite para o dia. Em apertada síntese, pode-se dizer que ela originou-se em 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A partir da união de 6 Estados que, conscientes da sua própria fragilidade perante duas superpotências – os Estados Unidos e a União Soviética, com maior poder militar e económico em relação a si –, bem como observando as consequências resultantes dos conflitos da Segunda Guerra Mundial, resolveram unir-se num entendimento que favoreceu o intercâmbio de matérias-primas necessárias para a siderurgia, acelerando desta forma o dinamismo económico, de forma a dotar a Europa de autonomia produtiva. Este tratado fundador procurava juntar vencedores e vencidos no projeto de uma Europa que, a médio prazo, pudesse controlar o seu próprio destino, tornando-se independente de qualquer entidade exterior, para evitar, por todos os meios, um novo conflito entre os Estados europeus. Posteriormente, em 1957, através do Tratado de Roma, foi instituída a Comunidade Económica Europeia (CEE).

³⁹ O mencionado crescimento económico foi resultado do facto de os Estados da CEE terem deixado de cobrar direitos aduaneiros sobre as trocas comerciais realizadas entre si. Estes Estados decidiram, também, gerir em conjunto a produção alimentar, de forma a assegurar alimentos suficientes para todos – passando a existir excedentes de produtos agrícolas, grande conquista para os envolvidos.

⁴⁰ Em 1973 houve o primeiro alargamento do bloco, com a entrada de mais 3 Estados. Posteriormente, em 1981 e 1986 houve a adesão de novos estados-membros, razão pela qual quando, em 1987, houve a assinatura do Ato Único Europeu – um Tratado que previa um vasto programa para seis anos, destinado a eliminar os entraves que se opunham ao livre fluxo de comércio na UE –, o bloco económico já contava com a união de 12 nações. Após o TUE, a UE obteve novas adesões até chegar no número de 28 Estados-Membros, que recentemente foi alterado com a saída do Reino Unido.

União Europeia, com a ratificação das cinco liberdades que hoje regem a UE, presentes no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), designadamente: (i) a livre circulação de mercadorias (artigos 282 e segs.); (ii) a livre circulação de trabalhadores (artigos 452 e segs.); (iii) a liberdade de estabelecimento (artigos 492 e segs.); (iv) a liberdade de prestação de serviços (artigos 562 e segs.); e (v) a livre circulação de capital (artigos 632 e segs.)

Decorrente deste processo de integração, a UE que conhecemos hoje é resultado de um projeto de fortalecimento económico de Estados europeus, mas que atualmente se sustenta com base em ideais não somente económicos, mas sobretudo políticos. Portanto, nos dias que correm, a UE firma-se em preceitos como o apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelo meio ambiente e pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais, bem como aos direitos sociais fundamentais, com o objetivo de aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições, conforme fortemente aludido no TUE, bem como reiterado pelo TFUE – doravante designados apenas por “Tratados”.

Para sua existência, a UE prescinde que os EM abram mão de parcela de sua soberania, a fim de que lhes sejam atribuídas determinadas competências, para que, por meio da UE, se atinjam os objetivos comuns dos Estados-Membros (artigo 1º, TUE). A partir disso, a UE pode adotar atos jurídicos e legislativos, que os Estados-Membros devem respeitar e aplicar, o que leva inclusive ao questionamento e flexibilização do conceito de soberania⁴¹.

Além disso, há que se levar em conta que a UE não se enquadra nas classificações típicas de entidades, não tendo personalidade jurídica nem de um Estado e nem de instituição de Direito Internacional. Nesse sentido, Diogo Feio (p. 33)⁴²:

Há algumas tentativas de aplicação direta das doutrinas e classificações típicas do direito constitucional e do direito internacional público fracassam perante o caso concreto da União Europeia. Esta não é uma típica organização internacional nem é um Estado, assumindo uma

⁴¹ Segundo Ana Carolina Lima (p.25): Surge portanto uma “crise” do conceito de soberania, crise esta necessária para que se consiga enquadrar a vontade dos Estados-Membros no contexto do Direito Comunitário, e afastar o nacionalismo estrito que já não tem mais vez. LIMA, Ana Carolina Matos. **A Consolidação Orçamental da União Europeia sob a Luz do Federalismo Financeiro**. Dissertação de mestrado. Universidade de Coimbra, 2015.

⁴² FEIO, Diogo Nuno De Gouveia Torres - **Uma História Interminável - Entre a União Europeia e a União Económica e Monetária: o Governo, o Orçamento, e os Impostos**. Tese de Doutoramento. 473 p. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015.

configuração singular. O seu funcionamento organizacional tem características próprias que não se identificam com a teoria clássica da separação de poderes.

De forma a viabilizar a consecução de suas atividades, a UE possui um quadro institucional e normativo específico, que melhor será delineado nos tópicos a seguir.

2.1.1 Quadro institucional

Como forma de viabilizar o atingimento dos objetivos da União Europeia (UE), é razoável que se espere que os Estados-membros (EM) permitam que a UE possua meios administrativos próprios. Para tanto, a UE utiliza-se de instituições, criadas com o intuito de reforçar o seu carácter democrático e lhe permitir desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas.

As referidas instituições estão elencadas no artigo 13.º do TUE. São elas, nomeadamente: (i) o Parlamento Europeu; (ii) o Conselho Europeu; (iii) o Conselho; (iv) a Comissão Europeia (adiante designada "Comissão"); (v) o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE); (vi) o Banco Central Europeu (BCE); e (vii) o Tribunal de Contas.

Todas as instituições elencadas possuem singular relevância e são essenciais ao funcionamento da União, tendo suas respectivas atribuições definidas nos Tratados. Faremos apenas uma breve exposição acerca dos referidos órgãos.

Seguindo a ordem, temos, primeiramente, (i) o Parlamento Europeu, órgão eleito por voto direto dos cidadãos e detentor de responsabilidades legislativas, orçamentais e de supervisão⁴³; (ii) o Conselho Europeu, composto maioritariamente pelos Chefes de Estado ou de Governo de todos os EM da UE e responsável por definir as orientações e prioridades políticas gerais da UE⁴⁴; (iii) o

⁴³ UNIÃO EUROPEIA – **Parlamento Europeu**. [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt>.

⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA – **Conselho Europeu**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt>.

Conselho, que é a voz dos governos dos EM da UE, aprova a legislação e coordena as políticas⁴⁵; (iv) a Comissão Europeia, órgão executivo que tem por função defender os interesses gerais da UE, mediante a apresentação de propostas legislativas e a execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE⁴⁶; (v) o TJUE, órgão judicial que tem por missão velar pela unidade de interpretação e aplicação do direito europeu em todos os EM da UE e deliberar sobre divergências jurídicas entre governos nacionais e instituições europeias – podendo, para tanto, anular atos legislativos europeus e aplicar sanções às instituições europeias⁴⁷; (vi) o BCE, que tem como funções gerir o euro, assegurar a estabilidade dos preços e conduzir a política económica e monetária da UE⁴⁸; e, por fim, (vii) o Tribunal de Contas Europeu, responsável por controlar a cobrança e a utilização dos fundos da UE e ajudar a melhorar a gestão financeira da UE⁴⁹.

Cada vez mais, conforme o surgimento de novas realidades, a necessidade de resposta às situações concretas tem conduzido a um caminho de cada vez maior autonomia das instituições europeias e a um crescente movimento de cedência de poder por parte dos Estados quanto a determinadas matérias. Nesse sentido, Diogo Feio (p. 37)⁵⁰ destaca que:

As instituições europeias não podem permitir-se estar afastadas da necessidade de apresentar soluções palpáveis para os problemas reais que se lhes apresentam, razão pela qual têm de ir adaptando o ordenamento jurídico europeu e a sua própria organização institucional, sob pena de as decisões tomadas não terem nem aplicação nem qualquer interesse efetivo para os cidadãos que devem servir.

⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA – **Conselho**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt>.

⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA – **Comissão Europeia**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt>.

⁴⁷ UNIÃO EUROPEIA – **Tribunal de Justiça da União Europeia**. . [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt>.

⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA – **Banco Central Europeu**. . [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_pt>.

⁴⁹ UNIÃO EUROPEIA – **Tribunal de Contas Europeu**. [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pt>.

⁵⁰ FEIO, Diogo Nuno De Gouveia Torres - **Uma História Interminável - Entre a União Europeia e a União Económica e Monetária: o Governo, o Orçamento, e os Impostos**. Tese de Doutoramento. 473 p. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015.

2.1.2 Quadro normativo

Como a UE não possui uma Constituição, são os Tratados que possuem status de direito primário. O TUE e o TFUE configuram-se como fundamentais para a organização e funcionamento da UE, com a articulação dos seus elementos (as instituições europeias) e meios para atuação. Mas todos os outros Tratados firmados desde a CECA assumem importância no cenário europeu. São eles a base do ordenamento jurídico europeu e podem ser revistos para adaptar a legislação e as políticas da UE a novos desafios. Os seus termos são acordados por unanimidade por todos os EM e ratificados (por via parlamentar ou referendária) de acordo com as normas constitucionais de cada EM. Não obstante, qualquer alteração aos tratados requer o acordo unânime dos 27 Estados da UE – circunstância que, naturalmente, configura um fator limitante para significativas mudanças legislativas a nível europeu.

Além dos Tratados, já mencionados anteriormente, as instituições europeias também dispõem de outros atos normativos. A importância de se saber o que é direito primário e derivado, quais as suas formas de alteração, e como se desenvolvem os atos legislativos a nível europeu é determinante para que se perceba de que modo a UE pode exercer sua autonomia em relação aos EM, bem como quais os limites desta atuação.

2.1.2.1 Direito primário, procedimentos de alteração e princípios norteadores

No topo da hierarquia normativa, como fonte do direito da UE, temos o direito primário ou originário, composto pelos Tratados, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União (que tem valor normativo equivalente aos Tratados) e os princípios gerais do direito que decorrem das tradições constitucionais dos EM.

Conforme já mencionamos, a revisão dos Tratados tem que ser aprovada por unanimidade e existem dois tipos de processo de revisão, os quais encontram-se indicados no artigo 48.º TFUE. São, basicamente, o processo de revisão ordinário, utilizado para introduzir alterações fundamentais nos tratados, por exemplo, relativas ao reforço ou diminuição das competências da UE; e o processo de revisão simplificado, utilizado para introduzir alterações relacionadas com ações e políticas internas da UE, por exemplo, nos domínios da agricultura e pescas, mercado

interno, controlos nas fronteiras ou política económica e monetária, sob a condição de essas alterações não alargarem as competências da UE⁵¹.

Ainda que assentada no princípio da unanimidade, a possibilidade de revisão dos Tratados fundadores é essencial para a UE pois a permite adaptar o quadro legislativo e as políticas europeias aos novos desafios que a UE deve enfrentar.

Neste ponto, vale relembrar que, ao mesmo tempo em que, como consequência da unanimidade, os EM se vinculam através dos Tratados, eles mesmos impõem limites à atuação da UE, sobretudo através do princípio da atribuição e delimitação de competências (art. 5.º TUE). O mencionado princípio consubstancia-se na ideia de que a cedência de poderes por parte dos EM à UE delimitaria a atuação desta última. À luz dos Tratados, é este o princípio que define a capacidade de atuação da União Europeia (n.º 2 do art. 5.º TUE). A observância a este princípio implica dizer que União Europeia não pode ultrapassar as competências que lhe foram concedidas, não estando autorizada a determinar autonomamente, ao contrário do que acontece com os Estados, as suas próprias competências. Deve, portanto, limitar a sua atuação às competências que lhe são atribuídas pelos Estados através dos Tratados, de modo que as competências remanescentes sejam objeto de atividade dos EM.

Além da delimitação das competências da UE rege-se pelo princípio da atribuição, o seu exercício rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, descritos no TUE, no artigo 5.º.

No que diz respeito à subsidiariedade, entende-se que o poder deve ser exercido o mais próximo possível dos cidadãos. Desta forma, a UE não deve legislar ou exercer competências que possam, com mais eficácia, ser exercidas pelos poderes a nível nacional dos EM⁵². Ou seja, nos

⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Revisão dos Tratados da UE**. [Em linha]. [Consult. 03 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0013>>.

⁵² Nesse sentido, o Tratado de Lisboa (2007) criou um mecanismo de controlo da subsidiariedade, de modo que se permita aos parlamentos nacionais bloquear os processos legislativos europeus sobre matérias que, sob o seu entender, devam continuar a serem exercidas no plano nacional. Para isso, os parlamentos nacionais passam a receber os atos legislativos ao mesmo tempo que as instituições europeias, de modo a poder analisá-los e expressarem se estão de acordo ou não com a proposta de alteração. Após esta análise, a Comissão Europeia pode optar por manter, alterar, ou retirar a proposta. Neste caso o Parlamento Europeu e o Conselho deliberam previamente sobre a admissibilidade da iniciativa legislativa. Só se ambas as instituições concordarem é que o processo legislativo pode prosseguir. Entretanto,

domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a UE intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos EM, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

Por fim, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

Como é de se esperar, encontrar soluções que sejam do interesse de todos ou da grande maioria dos EM não é uma tarefa fácil. Entretanto, deve-se ter em conta o objetivo da integração, de modo a reconhecer como objetivo que as soluções comuns assegurem a paz na Europa e contribuam para o desenvolvimento econômico, social e cultural, num espaço cada vez mais integrado e com menos assimetrias, apostando na coesão econômica, social e territorial.

2.1.2.2 Direito derivado

Direito derivado é aquele que resulta da normal atividade desenvolvida por uma organização na prossecução dos seus objetivos finalísticos. A primeira observação a ser feita é que todos os atos secundários editados pelos órgãos da União têm de encontrar base jurídica numa norma de direito primário. Assim se afirma o princípio da hierarquia das fontes, condicionando o direito originário a validade do direito derivado.

No caso europeu, o direito derivado é composto pelos chamados atos unilaterais e os acordos. Os atos unilaterais são sobretudo os instrumentos jurídicos referidos no artigo 288.º do TFUE: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Além destes, existem ainda os princípios gerais do direito da UE, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e o direito internacional.

A jurisprudência do TJUE desempenha o importante papel de interpretar, integrar lacunas e a aplicar o Direito da UE, e acaba por criar e garantir a ordem jurídica da UE, autónoma da ordem

é dada aos Parlamentos dos EM a possibilidade de interpor recurso para o TJUE com base na violação do princípio da subsidiariedade, caso assim entendam.

jurídica dos EM. A ordem jurídica da UE não se funda no direito dos Estados, mas sim nos Tratados. Desenvolve-se através de princípios baseados em objetivos (art.º 3º TUE) e das suas instituições próprias e independentes (art.º 13º TUE), que são o modo de realização da vontade da União. A efetividade da OJ da UE é conseguida através de fontes de direito próprias (originárias e derivadas) e a sua garantia é função do TJUE. A autonomia da ordem jurídica da União é possível de ser confirmada pela crescente dificuldade em alterar o direito constitutivo presente nos Tratados.

2.2 Fiscalidade e orçamento

Uma vez apresentado o quadro normativo e institucional, passemos a uma breve análise da questão fiscal e orçamental.

2.2.1 Direito Fiscal da União Europeia

Ao se falar de orçamento, um dos primeiros tópicos que nos vem em mente é o da receita. Com o objetivo de conseguir o reforço e a convergência das economias dos EM, é evidente que a UE necessita de um numerário que permita às suas instituições a criação de meios para viabilizar a consecução das suas funções. É nesse contexto que surge a necessidade de se estudar o Direito Fiscal da União Europeia. Nas palavras de João Sérgio Ribeiro (p. 12)⁵³:

O direito fiscal da União Europeia é um ramo do direito fiscal mais adaptado às questões tributárias que surgem no âmbito da UE. À primeira vista, e um pouco na linha da delimitação daquele que é o objeto do direito fiscal tradicional, seria de se esperar que o direito fiscal europeu regulasse os impostos europeus. Verifica-se, todavia, que o âmbito deste ramo do Direito é mais alargado, não se reconduzindo unicamente a esse aspeto. (grifo nosso)

Com base no que preceitua o artigo 311.º do TFUE, o orçamento da UE é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas. São considerados recursos

⁵³ RIBEIRO, João Sérgio. **Direito Fiscal da União Europeia: tributação direta**. Coimbra: almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7421-4.

próprios da UE: (i) os direitos aduaneiros sobre as importações de Estados terceiros e as quotizações sobre o açúcar; (ii) os recursos que derivam da cobrança de uma taxa uniforme de 0,3% sobre a base harmonizada do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) de cada EM; e (iii) os resultam de cobrança de uma percentagem uniforme do rendimento nacional bruto (RNB) dos EM. As outras fontes de receitas para o orçamento da UE incluem os impostos sobre os salários dos seus funcionários, as coimas aplicadas às empresas por desrespeitarem a legislação da concorrência e os juros bancários.

Nesse sentido, muito embora as fontes de receitas apresentadas sejam consideradas como próprias pelos Tratados, concordamos com a opinião do professor João Sérgio Ribeiro (p. 13)⁵⁴, ao mencionar que “*os impostos verdadeiramente europeus, contrariamente ao que poderia pensar-se, são muito poucos e, além disso, têm um peso ínfimo nas receitas da União Europeia*”.

Isso porque, na prática, a maior fonte de receitas de UE vem das contribuições de cada EM em função da proporção do seu RNB. Somando-se o valor das transferências relativas ao RNB e ao IVA, chega-se a impressionantes e significativos 85,5% do orçamento da União⁵⁵. Desta forma, é inevitável concluir que o orçamento da União está, em grande parte, limitado às transferências dos EM, visto que são os Estados pertencentes à União que mantêm o controlo sobre os impostos que cobram – o que, em grande medida, leva ao questionamento de até que ponto essa receita pode mesmo ser considerada como própria da UE.

Como resultado, o peso concreto do recurso RNB e do recurso IVA no orçamento comunitário significa que há mais um afastamento do que uma aproximação de um verdadeiro modelo de recursos próprios, uma vez que, no que diz respeito à receita, UE possui um orçamento (quase) típico de uma organização internacional.

Uma das alternativas já levantadas com vista a diminuir esta dependência de transferências é através da tributação – que configura o jeito mais fácil de se aumentar a receita de um Estado. Entretanto, o ponto de fraqueza que este entendimento encontra na nossa abordagem está no fato

⁵⁴ RIBEIRO, João Sérgio. **Direito Fiscal da União Europeia: tributação direta**. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7421-4.

⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Como é gasto o orçamento da EU**. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_pt>.

de que não é de interesse dos cidadãos europeus (e nem dos EM) que recaia sobre si um aumento da carga tributária.

A própria Comissão Europeia já sugeriu que a criação de novos impostos pode ser uma alternativa para a questão orçamental da União. Como alternativa, têm-se a tributação de realidades que ou não estão a ser tributadas no atual contexto, ou, se estão (a nível de algum EM), não estão sendo realizadas de maneira satisfatória. Atualmente, as novas realidades que mencionamos giram em torno das Transferências financeiras, da Economia digital e das Indústrias poluentes.

O grande desafio é: querer se outorgar autonomia tributária para a UE⁵⁶ configura um tópico sensível e que abre margem para enormes discussões, não apenas sobre a impossibilidade de se delegar tal função com base nos atuais atos normativos de nível europeu, mas que inclusive colocam em xeque a existência da própria UE.

Isso porque o problema dessa proposta é que se pretende outorgar à UE competência tributária para tributar novas realidades, as já mencionadas, e isso implica diretamente em interferência na esfera de soberania dos EM.

A soberania dos EM no contexto da UE já se distancia do que se entende por soberania fora deste contexto. No que tange à soberania, partilhamos do mesmo entendimento da professora Graça Enes Ferreira (p. 57)⁵⁷:

Uma perspetiva estática sobre a formação das Comunidades já demonstra, portanto, um notável afastamento de qualquer organização internacional ou associação de Estados então conhecida. A simples existência de um ordenamento jurídico com a extensão e intensidade do que se encontra na presente União impõe a revisão do conceito de soberania a respeito dos seus EM. (grifo nosso)

⁵⁶ Ou seja, capacidade de se legislar, primariamente, sobre a instituição e; secundariamente, sobre a modificação e extinção de novos tributos.

⁵⁷ FERREIRA, Graça Enes – **Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da União**. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN: 978-972-40-6507-6.

2.2.2 O problema da ausência de autonomia tributária

Mas afinal, por qual razão se deveria aumentar a autonomia tributária da UE? Conforme exposto no primeiro capítulo, concernente ao federalismo, a existência de diferentes níveis de decisão, sejam eles com a intenção de descentralização do poder, ou de centralização, como é o caso europeu, tem por finalidade possibilitar o atingimento dos objetivos em toda a extensão geográfica dos estados – e, falando numa perspectiva europeia, a nível do território de todos os atuais EM. Entretanto, não há como se falar em divisão de poderes e competências sem, em conjunto, tratar-se da questão orçamental, vez que, conforme já salientado, essas duas questões estão intrinsecamente relacionadas.

Conforme já mencionado, a UE, na atualidade, possui uma série de objetivos – que refletem um interesse comum aos EM, visto que todos assinalaram e ratificaram os Tratados – das mais diversas categorias, como por exemplo de razão social, ambiental ou económica.

Também conforme já expusemos nos tópicos anteriores, em reconhecimento a essa necessidade de recursos financeiros para que se torne possível o atingimento dessa meta comum, a UE possui formas de financiamento que, predominantemente, compõe-se por transferências dos EM. É claro que esta realidade está totalmente de acordo com a previsão legal, disposta no artigo 311 do TUE – e, portanto, numa análise inicial, não há nada de errado com isso.

Como exemplo de impasses decorrentes dessa realidade, podemos mencionar que: 1) é natural que, se os EM destinam parte do seu RNB para a UE, eles esperem ter um retorno deste dinheiro – independentemente da forma de retorno e do nível de riqueza e contribuição, todos os EM tem a intenção de contribuir o mínimo e extrair o máximo do orçamento europeu; 2) nessa configuração, o orçamento fica passível de alterações conforme a realidade económica de cada EM ou adversidades que possam afetar a UE como um todo (como, neste ano, ocorreu com a pandemia de COVID-19)⁵⁸, não obstante a existência de uma série de mecanismos de controlo da UEM. O

⁵⁸ Em 2020 houve, no mês de abril, retificação do orçamento da UE para (1) o combate crise da Covid-19, que resultou num aumento de 3,5 mil milhões de euros, (2) 350 milhões de EUR para assistência à Grécia em reação ao aumento da pressão migratória e (3) 100 milhões de euros para o apoio à reconstrução após o sismo na Albânia. CONSELHO EUROPEU. **Infografia – Retificação do orçamento da UE para 2020**. [Em linha]. [Consult. 29 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/2020-eu-budget-amendment/>>.

debate é importante tanto para que se mantenham as atuais políticas, bem como se permita a expansão da atuação da UE, feito que, tendencialmente, já vem sendo verificado, conforme exposto anteriormente.

Uma vez apresentada a questão a partir das receitas, passaremos a uma análise superficial das despesas. A análise da despesa é de extrema relevância para que se consiga visualizar a questão orçamental, sobretudo a curto, médio e longo prazo. É a despesa que demonstra não só como as funções atribuídas estão a ser desempenhadas, mas também permite a observação de como essas funções sofreram alterações diversas ao longo do tempo e como, no futuro, deverá a receita se ajustar para garantir que os projetos iniciados possam ter continuidade, bem como permitir o início aos que estão por vir.

Tendo a UE, cada vez mais, o seu campo de atribuição expandido para as mais diferentes esferas, com um sucessivo reforço das suas competências e pretensões de desempenhar um conjunto de políticas que, num contexto comparativo ao cenário brasileiro, seriam de natureza federal ou quase federal, a sua pouca autonomia tributária faz com que essas pretensões sejam difíceis de se assumir no quadro do atual orçamento.

Nesse sentido, trazendo uma vez mais a noção de federalismo, destacamos a lição de Nazaré da Costa Cabral (p. 837)⁵⁹:

Segundo a teoria convencional do federalismo financeiro, o ponto de partida do estudo das relações financeiras entre níveis de governo reside na afirmação o financiamento segue a função. Tal implicaria determinar primeiro o nível de despesa para só depois identificar as fontes de receita e as necessidades de financiamento. Ou seja, segundo esse princípio, no caso dos governos locais, é a despesa que predetermina a receita. Isso justificaria que, por exemplo, à medida que novas atribuições e competências fossem transferidas do Estado central para os governos locais, estes fossem obtendo novas fontes de financiamento ou vissem alargadas as receitas já existentes. (grifo nosso)

⁵⁹ CABRAL, Nazaré da Costa – O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções. Análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa. **Boletim de ciências económicas** - Vol. 57, t. 1 – p. 833-871. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2014.

2.2.3 Orçamento da UE

Como é de se esperar, a UE deve prospectar um planejamento a nível de receitas e gastos através do orçamento e dos planos financeiros plurianuais. Tal qual expusemos no primeiro capítulo, ao falar da elaboração do orçamento a nível brasileiro, na UE o Orçamento também é objeto de um processo legislativo, coordenado pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, exercendo este último um controlo democrático.

Conforme determina o artigo 314.º do TFUE, o orçamento anual da UE inicia-se com uma proposta da Comissão, que apresenta um projeto de orçamento ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Este projeto compreende uma previsão das receitas e uma previsão das despesas, apresentadas pelas instituições europeias. O Conselho adota a sua posição sobre o projeto de orçamento e a transmite para o Parlamento Europeu, que realiza debates internos nas comissões parlamentares, as quais apresentam seus respectivos pareceres à Comissão de Orçamentos, responsável pela preparação da posição do Parlamento.

O Parlamento pode, então, aprovar a posição do Conselho ou decidir não apresentar uma posição (caso em que o orçamento considera-se aprovado) ou, por uma maioria absoluta dos membros que o compõem, propor alterações. Os deputados do Parlamento Europeu votam o parecer elaborado pela Comissão dos Orçamentos e as alterações eventualmente apresentadas durante sessão plenária. Após a finalização do Parecer pelo Parlamento, o texto alterado é enviado ao Conselho e o Presidente do Parlamento convoca imediatamente uma reunião do Comité de Conciliação (composto por representantes do Conselho e por um número igual de membros do Parlamento). O Comité não se reúne se o Conselho informar o Parlamento, no prazo de 10 dias, de que aprovou todas as suas alterações, caso contrário, há a reunião e a tentativa de aprovação de um projeto conjunto, caso em que o Presidente do Parlamento declara o orçamento definitivamente aprovado. Entretanto, se o processo de conciliação fracassar ou se o Parlamento rejeitar o projeto comum, a Comissão deverá apresentar um novo projeto de orçamento. Já se o Conselho rejeitar o projeto comum, o Parlamento pode mesmo assim optar por aprová-lo.

É claro que, após a análise de elaboração do orçamento europeu, não se deixa de reconhecer que os EM permanecem “senhores dos tratados”⁶⁰ e que toda a atuação das instituições é realizada na medida em que houve autorização para tal. Por outro lado, a discussão do orçamento é importante pois é o orçamento que abre as portas para a ideia de um federalismo fiscal. Ainda que em um modelo de Estado Federal *sui generis*, são as instituições – e não os EM – que decidem o orçamento, de modo a se atingir um planejamento financeiro viável no seio da União.

⁶⁰ MACHADO, Jonatas E. M. **Direito da União Europeia**. Coimbra Editora. Coimbra, 2010.

CAPÍTULO III – UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Após as questões apresentadas, podemos proceder a uma análise comparativa, de modo a discorrer sobre alguns pontos convergentes que ensejam uma viabilidade de centralização a nível europeu.

3.1 Pontos de convergência entre Brasil e União Europeia

Não obstante a conceituação clássica de Federalismo, atualmente é possível se perceber um Federalismo fora do contexto dos estados federados, sob uma ótica de tomada de decisões por regiões dotadas de forte autonomia. Nesse sentido, Brian Galligan (p. 522)⁶¹ afirma que *“decentralization comes in many shapes and forms, and is advocated and adopted for a variety of political, economic and policy reasons. Federalism is a special case of decentralized government”*.

É, portanto, a partir de uma flexibilização dos conceitos de soberania e federalismo que surge a possibilidade de comparação. Nosso objetivo aqui é analisar a realidade e discutir características que, ao fim, tendem para um conceito federal, e não determinar a existência de um federalismo. Conforme LODI RIBEIRO (p. 338)⁶²:

Com a globalização e a integração econômica dos Estados nacionais, são formados blocos econômicos tendentes à constituição de regimes federativos que agreguem os estados nacionais hoje conhecidos, como ocorre com a União Europeia.

Nesse contexto, discute-se a possibilidade de se considerar um Federalismo a nível Europeu, sobretudo mediante a existência de algumas características, típicas de um estado

⁶¹ GALLIGAN, Brian – Institutions of federalism and decentralized government, in: Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio (ed.), **Handbook of Fiscal Federalism**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006. ISBN-13: 978-184-542-0086.

⁶² LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

federado, na UE enquanto união económica e política. Conforme destacam Catarino e Abraham (p. 191)⁶³:

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

Fazendo uma correlação aos níveis de decisão que foram apresentados na federação brasileira, podemos dizer que, a nível europeu, temos a União Europeia (como nível central), os Estados-Membros (como nível intermediário) e as suas respectivas Regiões ou Autarquias Locais (como nível local).

Não obstante a comparação entre o cenário europeu e as características típicas de um estado federal, o modelo europeu se diferencia do brasileiro em duas grandes medidas: (i) no caso Europeu, os Estados-Membros são dotados de soberania, fazendo com que União possa ser dissolvida total ou parcialmente; e (ii) enquanto que na maioria dos Estados federados nota-se uma tendência descentralizadora – no sentido do ente que figura no nível central repartir competências entre os demais entes políticos federados –, na Europa há uma tendência centralizadora, já que vários níveis de decisão autónomos se reúnem concebendo uma série de poderes a um nível de decisão central, o que exige que se faça necessário convergir as políticas económicas e monetárias, a fim de harmonizar aqueles economicamente interligados.

⁶³ CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus – O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. [Em linha]. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, 2018. Pg. 186–210. Disponível em WWW:<URL:https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263>. ISSN 2447-5467.

Quanto ao primeiro ponto, podemos dizer, sob um viés de análise constitucionalista da UE, que a soberania dos EM não consegue mais ser visualizada nos moldes tradicionais do conceito de soberania, sobretudo ao se falar de soberania dos Estados que estão fora do bloco europeu.

Quanto ao segundo ponto, conforme mencionado na introdução deste trabalho, a forma de surgimento da federação (centrípeta ou centrífuga) exerce influência apenas a nível histórico, não havendo nenhuma restrição pelo fato de, na europa, a tendência ser centralizadora. Até porque, no contexto apresentado, não teria como ser de maneira diferente, posto que a UE mantém uma tendência centralizadora desde a sua formação.

Um outro ponto de convergência que podemos mencionar é o fato de a UE ser regida, dentre outros princípios, pelo princípio da subsidiariedade – pelo qual, relembramos, entende-se que o poder deve ser exercido o mais próximo possível dos cidadãos. Desta forma, a UE não deve legislar ou exercer competências que possam, com mais eficácia, ser exercidas pelos poderes a nível nacional dos EM. Como dito, a federação é uma forma de organização político-económica que está, maioritariamente, aliada à perspectiva da necessidade de descentralização do poder com a finalidade de melhor atender às necessidades microrregionais. No caso europeu, essa descentralização poderia vir após uma centralização – aqui entendida como a autorização para a que a UE possa redigir normas gerais que devem ser regulamentadas pelos EM, de modo a que os EM editem suas próprias normas com base na realidade e necessidade de cada um, tendo em observância a norma geral. Desta forma, seria possível atingir alguns dos objetivos da federação, como por exemplo a alocação eficiente de recursos e a noção de eficiência microeconómica (no sentido de que descentralizar funções para níveis intermediários e inferiores aumenta a proximidade com o utilizador do serviço, crescendo, portanto, a eficiência da sua prestação).

3.1.1 Divisão de competências

Em um modelo tradicional de estado federado, cada ente deve ser considerado de forma autónoma. Entretanto, a autonomia de cada ente federado só existirá verdadeiramente se viabilizados meios de financiamento próprios para os entes políticos.

Isso exige um sistema que permita que cada ente possa desenvolver um orçamento próprio, a fim de que se possibilite a maximização da eficiência da arrecadação de recursos e a melhor oferta de bens e serviços públicos à população de uma forma geral. A título de exemplo, podemos mencionar que, no Estado Brasileiro, isso se dá por meio da distribuição constitucional de competências tributárias e das transferências intergovernamentais asseguradas pela CRFB, que foram explicadas no tópico 1.1.2.

Nas palavras de João Ricardo Catarino e Marcus Abraham (p. 192)⁶⁴:

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

Já a nível Europeu, o federalismo financeiro se manifestaria de forma a regular a concorrência institucional entre as jurisdições internas (assim entendidas como o poder de decisão em nível central, intermediário e local – já mencionados), para que esta concorrência vertical não seja danosa, tanto para o todo quanto para os elementos integrantes do todo. Por esta razão, criam-se regras jurídicas de repartição de competências entre os diversos níveis de jurisdição e formas de supervisão e controlo do nível central de decisão para os níveis descendentes, mas sempre tendo-se em consideração que cada unidade intermediária é um estado soberano e possui as suas formas próprias de arrecadação de receitas (sendo este um ponto de grande distinção do modelo brasileiro, e que enfraquece muito a ideia de um federalismo financeiro a nível europeu). Como forma de reforçar esta ideia, António Carlos dos Santos⁶⁵ (p. 123) destaca que:

(...) pode assim falar-se, por exemplo, de um federalismo monetário em relação à área do euro, superando a concorrência entre moedas paralelas. Pode, igualmente, falar-se de um (quase) federalismo jurídico e judiciário em relação ao conjunto dos EM, de um federalismo de média intensidade

⁶⁴ CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus – O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. [Em linha]. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, 2018. Pg. 186–210. Disponível em WWW:<URL:https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263>. ISSN 2447-5467.

⁶⁵ SANTOS, António Carlos Dos. **A experiência europeia de federalismo financeiro**. [Em linha]. Universidade Autónoma de Lisboa. OBSERVARE, 2013 - As incertezas da Europa. Disponível em WWW:<http://hdl.handle.net/11144/857>. ISBN: 978-989-8191-45-8.

em relação à tributação indireta, com a harmonização fiscal do IVA (desconhecida em muitos Estados federais) ou de um federalismo de crescente intensidade relativo à supervisão orçamental dos EM da área do euro. A vigilância dos orçamentos dos EM e das despesas prende-se com a UEM e os seus mecanismos mais importantes constam hoje do tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na união Económica e monetárias (que não é um tratado da união Europeia) e do pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Estamos perante formas sui generis e incompletas de federalismo que se afastam das instituídas em Estados federais típicos (...) (grifo nosso)

No caso europeu, podemos notar que os EM possuem os meios para a sua autonomia orçamental – o problema atual gira em torno da falta de autonomia orçamental da UE. Se formos considerar a UE como um ente central, é inevitável a necessidade de que delegue mais competências a nível fiscal, de modo a tornar o orçamento mais robusto e independente das transferências dos EM, de modo a ampliar as possibilidades de financiamento conforme se ampliam as competências da UE, pois não se pode ampliar o poder político sem, de igual modo, se aumentar o poder financeiro.

Claro que estamos aqui a falar de um cenário que, antes de ser alcançado pela UE como um todo, terá que se iniciar primeiramente pelos EM da UEM, com regras mais centralizadas para os Estados da zona do euro e uma solução mais flexível para os restantes EM da UE, que ainda não completaram a transição para a moeda única. Sabe-se que nada ocorrerá da noite para o dia, mas se vislumbra essa possibilidade como fruto de uma construção.

3.1.2 Separação de Poderes

Embora de distinga em grande parte do modelo brasileiro, onde os poderes estão divididos de maneira bem explícita e específica, a nível de UE é possível analisar as instituições numa perspetiva de separação de poderes.

De forma imperfeita e com um certo grau de indefinição, apenas a título comparativo, podemos dizer que a UE poderia um poder legislativo, com uma espécie de sistema bicameral de representação, onde teríamos como câmara alta o Conselho e, como câmara baixa, o Parlamento Europeu. Tal qual o modelo brasileiro, que tem como câmara alta e baixa, respetivamente, o Senado

Federal e a Câmara dos Deputados⁶⁶. Poderia se considerar também um poder executivo, desenvolvido essencialmente pelos EM (vide 291º TFUE), mas que também encontra expressão, ainda que reduzida, na Comissão. Por fim, o poder judicial, exercido pelo TJUE e pelo Tribunal de Contas. A nível comparativo, no Brasil temos o poder executivo federal representado pelo Presidente da República e, o poder judiciário, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União.

O debate sobre a existência ou não de um federalismo a nível europeu é, portanto, atualmente, bastante impreciso, porque faltam à UE características naturalmente encontradas em estados federais típicos. É evidente que, muito embora vejamos características comuns aos estados federados no modelo europeu, estamos a falar de estados soberanos, ainda que com uma flexibilização do conceito tradicional de soberania. Entretanto, isso não é suficiente para que fechemos os olhos para a realidade europeia no que tange ao Federalismo. O caminho é que a UE forme um modelo próprio de federação, cujos limites ainda são muito difíceis de se prever.

3.2 Reforma Tributária Brasileira

Ainda a nível comparativo, se faz interessante apresentar uma das propostas legislativas de alteração no âmbito Fiscal, atualmente em pauta no cenário brasileiro. A razão da proposta de reforma é, sobretudo, em virtude da inadequação do sistema tributário à realidade do país, que gera uma série de problemas, como os que serão brevemente expostos.

A primeira inadequação é o volume carga tributária, se analisado em consideração com o retorno que é dado à população. Entre os 30 Estados com maiores cargas tributárias no mundo, o Brasil ocupa a 14ª posição, entretanto fica em último lugar (trigésimo lugar) quando medimos o índice de retorno para o bem-estar da população⁶⁷. Essa circunstância gera uma série de

⁶⁶ No Brasil, o sistema é bicameral apenas a nível Federal, pois os estados e os municípios possuem poderes legislativos unicamerais (Câmara dos Deputados e Câmara dos Vereadores, respectivamente).

⁶⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO - **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH – Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade)**. . [Em linha]. [Consult. 08 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://www.uc.pt/feuc/eea/Documentos/normas_ref_biblio_pt_np_C>.

consequências negativas, dentre elas a evasão fiscal, o aumento das desigualdades sócio-econômicas e a precarização do acesso aos serviços básicos.

Além de possuir uma carga tributária alta, o Brasil tem uma tributação extremamente complexa. Como dito no primeiro capítulo, a divisão de competências é constitucional, mas todos os entes possuem competências tributárias (que é, lembrando, a capacidade de se instituir tributos). Ou seja, a CRFB determina quais são os impostos de responsabilidade de cada ente federativo, cabendo à União a competência residual. Entretanto, os demais tributos, como taxas e contribuições, podem ser instituídos tanto a nível da União, como dos EM e dos Municípios, o que faz com que sejam criados muitos tributos e obrigações acessórias.

Como sugestão de melhoria, está em andamento no Parlamento Brasileiro, mais especificamente na Câmara dos Deputados, duas Propostas de Emenda Constitucional, com a finalidade de se promover uma Reforma Tributária. As propostas giram em torno da diminuição da quantidade de alguns tributos (basicamente, através da unificação de alguns deles, dentre os quais o ICMS e o ISS) para a adoção de uma espécie de IVA de competência da União e de novas bases de cálculo, como a tributação de embarcações e aeronaves.

A nível de comparação, a proposta referente ao IVA é a que mais nos é interessante discutir. Isso porque, no caso brasileiro, a tributação sobre o consumo é de competência Estadual (através do ICMS) e, a sobre os serviços (através do ISS), de competência Municipal. Esse cenário gera uma série de conflitos de competência, visto que, a distinção sobre o que deve incidir, se ISS ou ICMS é complexa e exige debates sobre fato gerador, materialidade ou imaterialidade de bens ou serviços, natureza jurídica da obrigação (se é obrigação de dar ou de fazer), etc. Além disso, as novas realidades, sobretudo as apresentadas pelas evoluções a nível digital, fazem com que em vários cenários não se consiga chegar a um consenso, gerando conflitos entre os entes federados.

Para mais, a diferenciação entre tributação de mercadorias e serviços no Brasil gera uma tributação de consumo pouco harmônica, o que reflete um federalismo imperfeito e pouco racional, que acaba dando margem ao crescimento da ineficiência econômica e da injustiça fiscal no país.

Diante deste cenário, as Propostas de Emenda Constitucional em andamento, apesar de possuírem algumas divergências entre si, convergem no sentido de se propor suprimir alguns dos

tributos existentes com a finalidade de se criar um novo imposto chamado IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) que, da mesma forma que o IVA a nível Europeu, tenha as regras harmonizadas a nível federal (ou, no caso europeu, central) e a aplicação de acordo com cada EM.

Desta forma, concluímos que, em alguns pontos, a UE, ainda que não seja uma federação, consegue atualmente uma harmonização a nível de tributação que serve de modelo para aplicação em estados federados, como o Brasil.

Por outro lado, a proposta de Reforma Tributária brasileira só é possível em razão da existência de um poder central, o que falta em grande medida na UE. Sem um poder central que possa tomar decisões efetivas que, quando concluídas, devam ser aplicadas uniformemente e não são passíveis de questionamento, dificilmente propostas que impliquem em mudanças tão expressivas conseguem ser debatidas e executadas – dificuldade esta que fica bastante visível a nível europeu.

3.3 Crise constitucional entre o Banco Central Europeu e o Tribunal Constitucional Alemão e seus impactos na ideia de federalismo orçamental

Um outro caso prático que é interessante para essa pesquisa é a análise da crise constitucional entre o BCE e o Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCFA ou *Bundesverfassungsgericht*). Explicaremos brevemente a questão para, então, apresentarmos as conclusões sobre este desacordo.

Na sequência da crise de 2008, muitos EM viram os juros da sua dívida pública disparar. De modo a garantir que os EM da zona Euro, no âmbito da UEM, se financiem nos mercados, o BCE criou o programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme* – APP), em março de 2015. Após o APP, foram criados outros programas com mesmo objetivo, inclusive tendo sido criado, agora em 2020, um novo programa especificamente para o combate às consequências económicas resultantes da pandemia da COVID-19.

Nesse programa, o BCE não compra a dívida pública diretamente dos EM, mas sim dos investidores iniciais (como por exemplo os bancos e os investidores privados), como forma de garantir segurança aos investidores, visto que, ao comprar os títulos da dívida, o BCE garante que

elas são vendáveis. Esta confiança gerada pela compra do BCE permite baixar as taxas de juro que os investidores exigem aos EM e, conseqüentemente, baixar as taxas de juros que os EM pagam para se financiar. É claro que, ao se falar em compras de dívida pública, estamos a analisar um procedimento de carácter excecional que, segundo o BCE, configura intervenção na economia de com a finalidade de cumprir a sua responsabilidade de garantir a estabilidade de preços.

Ocorre que o TCFA, em 05 de maio de 2020, emitiu decisão que dava um ultimato ao BCE com relação ao fato de comprar a dívida pública dos Estados da zona do euro. Referida decisão leva em consideração o entendimento dos juízes da suprema corte alemã de que partes do programa de compra de ativos do BCE não cumprem com os tratados europeus. A suprema corte Alemã convoca o BCE a demonstrar de forma compreensível e substanciada que os objetivos de política monetária do programa de compra de dívida não são desproporcionais face à política económica e orçamental resultantes do programa⁶⁸, bem como a observância ao princípio da proporcionalidade, para averiguar se a atuação está conforme ao direito europeu e ao direito alemão. Estabelece, de resto, um prazo de três meses para que essa demonstração seja apresentada.⁶⁹

A compra de ativos já foi objeto de apreciação pelo TJUE⁷⁰ que, em 11 de dezembro de 2018, ao analisar um pedido de questão prejudicial remetido pelo próprio *Bundesverfassungsgericht*, concluiu que a compra de ativos tem como objetivo a manutenção da estabilidade dos preços (que é também o objetivo primordial da política monetária da União) e que os Tratados, quando optaram por definir este objetivo, de maneira geral e em abstrato, não determinaram exatamente o modo como o referido objetivo devia ser concretizado no plano quantitativo, sendo o BCE a instituição responsável pela condução da política monetária. Por fim, o TJUE decidiu na altura que o BCE, ao comprar a dívida pública, está a agir de forma adequada à realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não atua além do

⁶⁸ Esta decisão diz respeito aos programas criados ainda durante a crise anterior e que, após várias alterações, se mantêm em curso. Ou seja, fica de fora o programa de emergência criado para responder à crise pandémica, no valor de 750 mil milhões de euros. E este é mais um desenvolvimento num longo processo de contestação alemã à atuação do BCE.

⁶⁹ < <https://www.psd.pt/paulo-rangel-quer-que-o-presidente-do-eurogrupo-salvagarde-a-independencia-do-bce-perante-o-tribunal-constitucional-alemao/>>

⁷⁰ UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 11 de dezembro de 2018. ECLI:EU:C:2018:1000.** [Em linha]. [Consult. 09 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62017CJ0493&lang1=pt&type=TXT&ancre=>>>.

que é necessário à realização desses objetivos, tendo observância ao princípio da proporcionalidade.

A questão é que, na decisão do TJUE, a instituição europeia pronunciou-se a favor do BCE, mas ficou à responsabilidade da entidade máxima de justiça alemã interpretar a sentença à luz da sua Constituição. E é a partir dessa interpretação posterior à decisão do TJUE que o TCFA entendeu que a ação do BCE está a ter efeitos que chocam com os objetivos de política económica da União Europeia. Com a decisão exarada, a corte alemã acaba por levantar o seguinte questionamento: se os EM se absterem completamente de realizar qualquer tipo de revisão à decisão do TJUE, os EM concederiam aos órgãos da UE autoridade exclusiva sobre os Tratados mesmo nos casos em que a UE adote uma interpretação legal que equivaleria essencialmente (ao seu ver) a uma emenda a um tratado ou a uma expansão das suas competências – e é essa a consideração que pode gerar consequências jurídico-políticas, dentro e fora da Alemanha.

Neste ponto, entendemos que, ainda que do ponto de vista do TFCA o cerne do questionamento do *Bundesverfassungsgericht* não seja a atuação em si do BCE no âmbito do programa de compra de dívida pública, mas sim o questionamento dos efeitos desta atuação, dar um ultimato para a manifestação do BCE é uma reação bastante preocupante para a UE. Além disso, na prática, ao questionar os efeitos o TFCA acaba por questionar a atuação – e, como dito, já houve manifestação do TJUE no sentido da viabilidade desta atuação. Levantar novamente a mesma questão está a por em causa o princípio da primazia do Direito da União Europeia sobre o Direito dos EM – princípio este que é criação jurisprudencial do TJUE nos anos 1960 e, inclusive, expressa fortemente a ideia de federalismo jurídico.

Referida situação não teve, até o presente momento, uma reação mais fervorosa por parte das instituições europeias. Basicamente, o posicionamento exarado pelo o BCE é o de que nada vai mudar, já que o TJUE pronunciou-se a seu favor⁷¹, e o TJUE pronunciou-se dizendo que é ele

⁷¹ Na única reação ao tema, o BCE garante apenas empenho em relação ao caminho que está a seguir. “O Conselho do BCE (...) permanece plenamente empenhado em fazer o que for necessário, no âmbito do seu mandato, para cumprir o objetivo estatutário do BCE de manutenção da estabilidade de preços”, refere. BANCO CENTRAL EUROPEU – **Decisões tomadas pelo Conselho do BCE (para além das decisões sobre as taxas de juro). Comunicação externa** : **maio 2020** [Em linha]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2020/html/ecb.gc200522~fe18ad121a.pt.html>>

a única autoridade com jurisdição para decidir a legalidade dos atos praticados por qualquer instituição da União Europeia, recordando que, “*se não tivesse essa palavra final, as divergências entre os tribunais dos EM colocariam em risco a unidade da ordem jurídica da União Europeia*”⁷².

A respeito do tema, em uma análise assertiva, José Pedro Teixeira Fernandes⁷³ destaca:

Pois bem, os tempos mudaram. Agora a benevolência que a União Europeia teve ao longo de várias décadas da parte dos órgãos jurisdicionais nacionais — e dos juristas em geral, usualmente muito compreensivos ou até entusiastas abertos do federalismo jurídico que impregnava os juízes do TJUE —, parece dar lugar a uma reacção crítica e de forte contestação. No caso da Alemanha, a revolta constitucional não podia ser mais nítida como pode ver por este excerto: “À luz das considerações acima mencionadas, o Tribunal Constitucional Federal não está vinculado à decisão do TJUE, mas deve realizar sua própria revisão para determinar se as decisões do Eurosistema sobre a adoção e implementação do PSPP permanecem dentro das competências que lhe são conferidas pela lei primária da UE.

Diante do exposto, nossa análise é de que a decisão do Tribunal Alemão pode dar abertura para que outros Estados questionem a incongruência constitucional entre suas normas internas e os tratados da UE. Mais do que uma “revolta constitucional”, a decisão do Tribunal Constitucional alemão tem um grande impacto na ideia de federalismo orçamental pois apresenta um entrave à UEM, pois caso o Tribunal Federal Constitucional Alemão determine que o programa de compra de ativos do BCE representa uma violação da constituição, a República Federal da Alemanha e as suas instituições teriam de se retirar da implementação do programa do BCE e isso implicaria a retirada do banco central alemão da política monetária comum da zona euro.

Fazendo um paralelo com um contexto federal, no caso Brasileiro esta situação não seria passível de questionamento, visto que uma decisão do Supremo Tribunal Federal não pode ser revista ou questionada pelos tribunais dos Estados-membros. É evidente que, neste caso, isso se dá em razão do Supremo Tribunal Federal ser o guardião da Constituição, como é o TCFA para a

⁷² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – **Comunicado de Imprensa n.º 58/20 : maio 2020** [Em linha]. Luxemburgo : Tribunal de Justiça da União Europeia, 2020. Disponível em WWW: <URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058pt.pdf>>

⁷³ FERNANDES, José Pedro Teixeira – **A revolta constitucional na Alemanha contra a União Europeia. Público** [Em Linha]. Mai. 08 (2020). [Consult. 09 out. 2020]. WWW: <URL: <https://www.publico.pt/2020/05/08/economia/analise/revolta-constitucional-alemanha-uniao-europeia-1915658>>

Alemanha. Ocorre que, por força dos Tratados, o TCFA está sob a jurisdição do TJUE, e o questionamento da decisão, ainda que com base nos seus efeitos e não nas suas causas, incorre em incumprimento, o que deveria acionar um alerta para as instituições.

Como conclusão temos que, mesmo a política monetária já sendo centralizada pela União, é inevitável que conflitos como este ocorram, até porque os EM podem solicitar a revisão de atos das instituições europeias que julguem estar a descumprir os Tratados, no todo ou em parte. Por outro lado, tendo referido conflito partido da Alemanha, que detém cerca de 21,5% dos ativos do BCE, esta é uma questão para a qual não se pode fechar os olhos. Diante da possibilidade da retirada do banco alemão, que representa muito nos cofres do BCE, deve haver uma afirmação categórica por parte das instituições europeias para que os EM não ponham entraves ao desenvolvimento da UEM, sobretudo no viés económico, sob o risco que a sua abstenção possa deixar marcas profundas na construção jurídico-política da União Europeia.

3.4 A questão orçamental comunitária em contextos de crise

Este tópico tem como objetivo considerar acerca da questão orçamental da UE em contextos de crise e, para tanto, precisamos falar brevemente sobre os mecanismos de controlo a nível orçamental.

Diante do reconhecimento da necessidade de que as políticas económicas e orçamentais dos EM caminhem em conjunto para o bem do todo, sobretudo após a grande crise de 2008, a UE estabeleceu uma sincronização dos calendários dos vários procedimentos existentes na União Económica e Monetária⁷⁴, com a finalidade de se racionalizar o processo e alinhar melhor os objetivos das políticas nacionais orçamentais, de crescimento e de emprego, tendo simultaneamente em conta os objetivos que definiram a nível europeu. Desta forma, esta regulação

⁷⁴ A União Económica e Monetária (UEM) consiste no processo de harmonização das políticas económicas e monetárias dos Estados-Membros da UE, com vista à instituição de uma moeda única. A UEM combina duas vertentes: (i) monetária - com o objetivo da manutenção da estabilidade dos preços, traduz-se pela definição de uma política monetária única; (ii) económica - procura assegurar um crescimento económico sustentado, a médio e longo prazo, e a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros. As normas e objetivos referentes à UEM e ao seu funcionamento estão definidos no Tratado da União Europeia.

é realizada por meio do “Semestre Europeu”⁷⁵, que tem como base jurídica o chamado “*Six-Pack*”, um conjunto de seis atos legislativos que reformaram o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)⁷⁶.

O PEC possui duas vertentes, uma denominada de “*corrective arm*”, que trata sobre a correção de desequilíbrios macroeconómicos, e a outra, denominada de “*preventive arm*”⁷⁷, a qual baseia-se principalmente no artigo 121.º do TFUE, que aborda a supervisão multilateral, bem como no Regulamento 1466/1997, que prevê seu funcionamento.

Como parte da reforma do PEC, o Regulamento 1176/2011 vem abordar tanto o lado preventivo (através da prevenção de desequilíbrios macroeconómicos) quanto o repressivo, buscando a correção desses desequilíbrios. Assim, o Reg. 1176/2011 surge na tentativa de alargar o conceito de supervisão das políticas económicas indo para além da mera supervisão das políticas de natureza orçamental. O pretendido é transpor para o plano económico aquilo que já existe no plano orçamental.

Dessa forma, pode-se afirmar que, embora não haja na UE normas que se realizam as receitas e despesas públicas e a gestão financeira do Erário – como pressupõe-se em um Estado Federado –, há um ciclo de coordenação das políticas económicas e orçamentais, no qual os Estados-Membros são obrigados a elaborarem seus orçamentos conforme as recomendações da Comissão, da mesma forma como devem obedecer limites de défice e dívida, mas que carece de uma noção de efetivo controlo a nível superior – em razão da soberania de cada EM – e este é mais um aspeto que distancia a realidade europeia da noção de um federalismo financeiro.

⁷⁵CONSELHO EUROPEU - **Semestre Europeu**. [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>>.

⁷⁶O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi introduzido como parte da terceira fase da UEM. Foi concebido para garantir a manutenção da sanidade das finanças públicas por parte dos Estados da UE após a introdução da moeda única. UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO**. [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=pt>

⁷⁷O “braço” preventivo do PEC compromete-se a garantir que a política financeira seja conduzida para manter as finanças públicas dos Estados-Membros saudáveis a curto e longo prazos. Para isso, exige-se que cada Estado-Membro alcance um objetivo orçamental de médio prazo que é estabelecido individualmente para cada situação orçamental e definido em termos estruturais.

Nesse cenário, é interessante destacar que esses mecanismos foram pensados para um contexto razoável, justamente para buscar a estabilidade da UEM por meio do controle orçamental dos EM, posto que um desequilíbrio a nível de um EM acaba por impactar diretamente no orçamento da União. Agora, quando estamos em um momento de crise, o que ocorre com este controle e com orçamento europeu?

Em virtude da pandemia da COVID-19 houve a suspensão das regras orçamentais pela primeira vez na UEM⁷⁸. Referida suspensão temporária foi proposta pela Comissão Europeia para permitir aos EM que se desviem temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu e invistam o que for necessário no combate à pandemia. A possibilidade de se suspender as obrigações do Pacto de Estabilidade e Crescimento está prevista nas regras para situações de calamidade, o que mostra a relevância desta e outras válvulas de escape.

Essa suspensão também abre margem para uma discussão que, há tempos, vem sendo levantada no que diz respeito à complexidade das regras orçamentais e ao fortalecimento das instituições europeias. Isso se dá pelo fato de, sobretudo em situações de crise, os EM voltarem-se para a UE em busca de uma resposta e de auxílio das suas instituições.

Em uma visão mais centralizada, principalmente em contextos de crise, o caminho que a UE deve exercer, através de suas instituições, é o protagonismo de intervir e orientar os EM, de modo que a resposta das capitais deva ser dada em mera coordenação com Bruxelas. Em contrapartida, os EM devem reconhecer que, ainda que resistentes em conceder mais autonomia à instituição, é à Ue que eles recorrem em momentos como este.

O contexto de crise é, também, um cenário importante para refirmarmos o ponto levantado no tópico 2.2.2, visto que a autonomia orçamental da UE é posta em xeque em situações onde se espera um grande desequilíbrio das contas dos EM. Sendo o orçamento comunitário muito

⁷⁸ CONSELHO EUROPEU - **Declaração dos ministros das Finanças da UE sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento no contexto da crise da COVID-19. Comunicado de Imprensa : março 2020** [Em linha]. [Consult. 18 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>>

dependente das transferências dos EM, a falta de competência tributária a nível central é sentida com mais intensidade.

A título de exemplo, no caso da federação Brasileira, o Governo Federal, como detentor de competências tributárias eminentemente próprias para a formação do seu orçamento, consegue fazer ajustes para aumentar a sua arrecadação de modo a ampliar suas receitas, em virtude dos gastos extraordinários decorrentes dos tempos de crise – circunstância essa que a UE, na configuração atual, não consegue. Em contrapartida, a atitude tomada foi, como dito, a flexibilização das regras orçamentais para os EM da zona do Euro, de modo a reduzir os limites restritos de endividamento dos EM, para que estes, cada um ao seu modo, possam adequar os gastos extraordinários à esta nova realidade.

Sobre esse tema, relacionando Federalismo Fiscal e crise, destacamos o entendimento de João Sérgio Ribeiro (p. 10)⁷⁹:

Pode, aliás, com muitas vantagens, haver uma inspiração no ordenamento jurídico de outros Estados Federais, pois o Federalismo Fiscal parece-nos ser um dos únicos caminhos que se apresentam para sair de uma crise. Não consideramos, todavia, que se trate propriamente de uma crise endémica, mas de um problema ligado aos tímidos e pouco consequentes avanços no sentido de uma integração fiscal mais robusta entre os Estados-Membros, sendo essa incipiência um dos motivos mais fortes para a existência do problema. (grifo nosso)

3.5 Considerações finais, possíveis caminhos e desafios

Diante de tudo o que foi apresentado nesta pesquisa, podemos concluir que o fato de a UE, da forma como se apresenta hoje, ainda estar longe de ser uma federação propriamente dita, não implica na impossibilidade de se pensar em formas de viabilizar uma maior centralização a nível Europeu. Muito pelo contrário, a centralização nos parece, justamente, um possível caminho.

⁷⁹ LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

Como exemplo dessa atuação temos a importância do TJUE na uniformização de legislação/jurisprudência, que traz como vantagens o aumento da segurança jurídica para investidores e para a população.

Entretanto, acreditar nas vantagens decorrentes de uma centralização através da afirmação e fortalecimento das instituições encontra como desafios a resistência dos EM em ceder a sua soberania fiscal para o nível central, posto que não se pode falar em autonomia sem viabilizar meios financeiros para o desempenho das funções que se esperam da UE. Essa resistência inclusive é constantemente ratificada pela regra da unanimidade para alterações nos Tratados, o que nos leva, como saída, ao questionamento do conceito de soberania dos EM no cenário europeu.

A fim de que essa centralização seja viabilizada, é necessário que os EM discutam e reconheçam as vantagens de um fortalecimento do orçamento europeu, através da determinação de uma política económica comum, posto que o esperado é que se caminhe rumo a uma união económica e política. Para tanto, o futuro é que a competência residual se reverta para UE ao invés dos EM e que haja um aumento da autonomia das instituições para afirmar uma visão que corresponda ao interesse europeu.

CONCLUSÕES

O cerne principal da discussão aqui levantada gira em torno da centralização da UE por meio das suas instituições no cenário europeu. Essa centralização se justifica, sobretudo, em razão do histórico da UE de, cada vez mais, ver aumentado o seu campo de atuação, que hoje abarca quase todos os âmbitos na vida dos europeus, incluindo âmbitos de extrema relevância para os EM.

A título de exemplos da atuação centralizada, mencionamos a importância do TJUE na uniformização de legislação/jurisprudência e como isso já vem sendo utilizado numa perspectiva de análise federalista, bem como a atuação da Comissão Europeia e do BCE no que diz respeito à UEM.

A partir de um método comparativo entre a realidade verificada no Brasil enquanto Estado Federado e o que se tem a nível de UE, verifica-se que as convergências a nível fiscal e econômico trariam grandes vantagens aos EM. Isso porque já se pode considerar convergências a nível de separação de poderes e divisão de competências – claro que não sob uma ótica compartiva tradicional. A UE não se enquadra aos conceitos tradicionais, e sim caminha para a construção de um cenário próprio.

O federalismo brasileiro nos mostra que a existência de um poder central, com divisão de competências entre os entes federados, é vantajosa para a organização político-administrativa de grandes territórios. Sobretudo em nível fiscal, a presença de um controle central viabiliza a discussão, aprovação e implementação de projetos que, em um contexto altamente descentralizado, teriam pouca ou nenhuma probabilidade de conclusão.

Ainda é necessário o aumento da competência tributária da União, de modo a assegurar que ela faça face ao cumprimento de suas competências sem, contudo, depender tanto das transferências dos EM – porque o orçamento europeu, da forma como hoje é realizado, está muito suscetível à variações circunstanciais que podem afetar a economia dos EM, como se vê, atualmente, com a pandemia da COVID-19.

Entretanto, como já verificado, tudo o que envolva aumento de autonomia da UE acaba por receber grandes entraves dos EM, especialmente pela resistência dos EM em ceder parcela de sua

soberania à União. Quando se trata de soberania fiscal, essa dificuldade fica ainda mais acentuada, o que acaba por se tornar quase impossível em razão do princípio da unanimidade. Como consequência, o medo de se perder poder político pelos EM configura um grande entrave à evolução da UEM.

Chegamos num ponto que a centralização se mostra cada vez mais determinante para o desenvolvimento do ideal europeu. A discussão acerca do orçamento e da autonomia da UE, de modo a viabilizar uma maior centralização, ganha ainda mais destaque em contextos de crise, pois nesse cenário é nítido como os EM voltam-se à UE em busca de auxílio. Sem a intenção de apresentar propostas definitivas, entendemos que o fortalecimento das instituições em torno de um poder central se mostra de grande valia aos envolvidos, podendo a UE exercer funções de coordenação de maneira mais efetiva.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel – **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxen; Fernando Santos; Gustavo Lago. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, v. IV, p. 203-244.

BANCO CENTRAL EUROPEU – **Decisões tomadas pelo Conselho do BCE (para além das decisões sobre as taxas de juro). Comunicação externa : maio 2020** [Em linha]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2020/html/ecb.gc200522~fe18ad121a.pt.html>>

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 397.

BRASIL. Presidência da República – **Constituição da República Federativa do Brasil : outubro 1988** [Em linha]. Brasília : Presidência da República, 1988. [Consult. 15 ago. 2020]. Disponível em WWW: <URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **Informativo STF Nº 948: fevereiro 2019** [Em linha]. Brasília : Supremo Tribunal Federal, 2019. [Consult. 29 ago. 2020]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>.

CABRAL, Nazaré da Costa – O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções. Análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa. **Boletim de ciências económicas** - Vol. 57, t. 1 – p. 833-871. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2014.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus – O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. [Em linha]. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, 2018. Pg. 186–210. Disponível em WWW:<URL:<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263>>. ISSN 2447-5467.

CONSELHO EUROPEU - **Declaração dos ministros das Finanças da UE sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento no contexto da crise da COVID-19. Comunicado de Imprensa : março 2020** [Em linha]. [Consult. 18 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>>

CONSELHO EUROPEU. **Infografia –Retificação do orçamento da UE para 2020.** [Em linha]. [Consult. 29 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/2020-eu-budget-amendment/>>.

CONSELHO EUROPEU - **Semestre Europeu.** [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>>.

COSTA, Regina Helena – **Curso de direito tributário.** 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. ISBN 978-854-723-092-0

DOMINGUES, José Marcos – Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos** - Edição comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito – p. 137–143. Universidade Federal do Ceará, 2006.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil: Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública.** [Em linha] 1:2017) 1–32. Disponível em WWW:<URL:https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/Módulo_1_-_Conceitos_introdutórios_sobre_federalismo_e_federalismo_fiscal.pdf>.

ESPADA, João Carlos – O projecto europeu: estará o Estado-nação em vias de desaparecimento?. **Análise Social.** - Vol. 32, t. 141 – p. 443–460. ISSN 00032573. 32:141 (1997).

FEIO, Diogo Nuno De Gouveia Torres - **Uma História Interminável - Entre a União Europeia e a União Económica e Monetária: o Governo, o Orçamento, e os Impostos.** Tese de Doutoramento. 473 p. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015.

FERNANDES, José Pedro Teixeira – A revolta constitucional na Alemanha contra a União Europeia. **Público** [Em Linha]. Mai. 08 (2020). [Consult. 09 out. 2020]. WWW: <URL: <https://www.publico.pt/2020/05/08/economia/analise/revolta-constitucional-alemanha-uniao-europeia-1915658>>

FERREIRA, Graça Enes – **Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da União**. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN: 978-972-40-6507-6.

GALLIGAN, Brian – Institutions of federalism and decentralized government, in: Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio (ed.), **Handbook of Fiscal Federalism**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006. ISBN-13: 978-184-542-008-6.

HARADA, Kiyoshi - **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2018. ISBN 978-859-701-573-7.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO - **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH – Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade)**. . [Em linha]. [Consult. 08 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://www.uc.pt/feuc/eea/Documentos/normas_ref_biblio_pt_np_C>.

LIMA, Ana Carolina Matos. **A Consolidação Orçamental da União Europeia sob a Luz do Federalismo Financeiro**. Dissertação de mestrado. Universidade de Coimbra, 2015.

LODI RIBEIRO, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Vol. 16, t. 1 – p. 335–362. Faculdade de Direito de Valença, 2018. ISSN 15188167.

MACHADO, Jonatas E. M. **Direito da União Europeia**. Coimbra Editora. Coimbra, 2010.

NOGUEIRA, João Félix Pinto Nogueira – **Direito Fiscal Europeu – O paradigma da proporcionalidade**. 1ª Ed. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN: 978-972-32-1831-2

RIBEIRO, João Sérgio. **Direito Fiscal da União Europeia: tributação direta**. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7421-4.

SANTOS, António Carlos Dos. **A experiência europeia de federalismo financeiro**. [Em linha]. Universidade Autónoma de Lisboa. OBSERVARE, 2013 - As incertezas da Europa. Disponível em WWW: <<http://hdl.handle.net/11144/857>>. ISBN: 978-989-8191-45-8.

SCAFF, Fernando. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 112. ISSN 1413-7097. Janeiro de 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – **Comunicado de Imprensa n.º 58/20 : maio 2020** [Em linha]. Luxemburgo : Tribunal de Justiça da União Europeia, 2020. Disponível em WWW: <URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058pt.pdf>>

UNIÃO EUROPEIA – **Banco Central Europeu**. . [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_pt>.

UNIÃO EUROPEIA – **Conselho**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt>.

UNIÃO EUROPEIA – **Comissão Europeia**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt>.

UNIÃO EUROPEIA – **Conselho Europeu**. . [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 11 de dezembro de 2018. ECLI:EU:C:2018:1000**. [Em linha]. [Consult. 09 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62017CJ0493&lang1=pt&type=TXT&ancre=>>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO**. [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=pt>

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Revisão dos Tratados da UE**. [Em linha]. [Consult. 03 out. 2020] Disponível em WWW: <URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0013>>.

UNIÃO EUROPEIA – **Parlamento Europeu**. [Em linha]. [Consult. 16 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt>.

UNIÃO EUROPEIA – **Tratado da União Europeia (versão consolidada)**. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13, 7 de junho de 2016. Disponível em WWW: <URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>.

UNIÃO EUROPEIA – **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada)**. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/47, 7 de junho de 2016. Disponível em WWW: <URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>.

UNIÃO EUROPEIA – **Tribunal de Contas Europeu**. [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pt>.

UNIÃO EUROPEIA – **Tribunal de Justiça da União Europeia**. . [Em linha]. [Consult. 11 set. 2020] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt>.

UNIÃO EUROPEIA. **Como é gasto o orçamento da EU**. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2019] Disponível em WWW: <URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_pt>.