

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA

JOSÉ MAURICIO CONTI¹

1. Introdução

O objetivo deste breve estudo é apresentar noções básicas sobre o funcionamento do federalismo brasileiro, no que tange aos seus aspectos financeiros, trazendo elementos que permitam compreendê-lo, identificando algumas das dificuldades enfrentadas e os instrumentos que vêm sendo utilizados para aperfeiçoar o sistema.

Nessa análise, procurar-se-á, sempre que se mostrar útil à exposição do tema, verificar como os problemas de federalismo fiscal são tratados em outros países, quer sejam eles reconhecidamente organizados na forma federativa, quer tenham outro tipo de organização. Ressalte-se desde já que se constatará a dificuldade de identificar com clareza essas categorias.

Mesmo assim, é bom ressaltar, a questão fundamental, que é identificar a melhor forma de distribuição dos recursos públicos em um Estado, tanto se faz presente em Estados Federais quanto naqueles que adotam outras formas de organização.

2. Considerações introdutórias sobre o federalismo

Os Estados, tradicionalmente, têm sido classificados pelos estudiosos do tema em Unitários e Federais. *Unitários* seriam os que “têm o poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político” e *federais* os que “conjugam vários centros de poder político autônomo” (DALLARI, p. 254). Mas já admitem a existência de

¹ Professor Associado de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

situações intermediárias, que justificariam o reconhecimento de outras categorias, como os chamados Estados Regionais, “menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo”, exemplificando com Itália e Espanha (DALLARI, p. 254).

A realidade mostra que a situação é bem mais complexa, na medida em que, além das possíveis categorias acima mencionadas, há que se reconhecer a existência de Confederações, que compreenderiam um conjunto de Estados, ou mesmo de Estados teoricamente soberanos que celebram tratados internacionais com perda significativa de poder, de modo a deixar dúvidas sobre sua efetiva situação de Estado dotado de soberania. Ou ainda outros que, não obstante considerados unitários, apresentam formas de descentralização com unidades dotadas de significativa autonomia, que pouco diferem daquelas que compõem os Estados federais.

A inexistência de critérios rígidos para diferenciar as várias possibilidades de unidades autônomas de caráter subnacional permite conceber a existência de uma multiplicidade de classificações dos Estados, havendo referência inclusive às figuras do federalismo tetradimensional e pentadimensional (SOUZA, p. 135-137).

Essa complexidade é levada ao extremo quando se analisam as características de cada um dos Estados modernos existentes, e, ao fazê-lo, o que se constata é não existirem Estados idênticos. Todos apresentam particularidades na sua formação e organização que os tornam únicos, e as diferenças entre eles são de tal forma diversificadas que dificultam em muito a criação de categorias com critérios suficientemente claros de modo a permitir agrupá-los.

Na Itália, embora não se considere formalmente como sendo uma federação, identificam-se quatro esferas de governo: central, regional (*Regioni*), provincial (*Province*) e municipal (*Comuni*) (EMILIANI *et al.*, 1997, p. 249), além da região metropolitana (*Città metropolitane*), todos com algum grau de autonomia (Constituição italiana, art. 114). A Espanha, também um Estado não reconhecidamente federal, prevê a existência de municípios, províncias e comunidades autônomas, também dotadas de autonomia (Constituição espanhola, art. 137).

O Brasil, formalmente, prevê em seu texto constitucional um modelo de Estado Federal com três esferas de governo: o governo central, representado pela União, o regional, composto pelos Estados-membros e Distrito Federal, e o local, com os Municípios, entes que integram a federação (Constituição brasileira, art. 1º) e são autônomos (Constituição brasileira, art. 18).

O denominado Estado Federal tem sua origem na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que surgiu a partir da união de treze colônias britânicas, até então independentes. O próprio termo federação é oriundo do latim *foedus*, cujo significado é pacto ou aliança.

Pouca uniformidade existe na doutrina no que tange às características que um Estado deve ter para ser considerado uma Federação, distinguindo-o de um Estado dito unitário.

Reconheço como fundamentais, como já me manifestei em outra oportunidade (CONTI, 2001, p. 10), as seguintes características do Estado Federal:

- a) existência de ao menos duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e a financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e
- f) indissolubilidade.

A análise da presença desses requisitos permite identificar com maior clareza se um Estado pode ou não integrar a categoria dos Estados Federais. Mesmo assim, tendo em vista a já mencionada falta de uniformidade na doutrina, e considerando nem sempre ser simples a identificação de cada uma dessas características nos casos concretos, mantém-se a dificuldade em reconhecer um Estado como sendo Federal ou Unitário, observadas as ressalvas já feitas com relação a essa classificação.

De qualquer forma, o conceito de Federação, além de estar plenamente consagrado na doutrina jurídica, a despeito das dificuldades em defini-lo com precisão (à semelhança de inúmeros outros conceitos jurídicos), está positivado em ordenamentos jurídicos, como o do Brasil (Constituição brasileira, art. 1º). No caso brasileiro, a forma federativa do Estado constitui-se em item inalterável, sendo inadmissível sua modificação ainda que por emenda constitucional, configurando-se a chamada “cláusula pétrea” (Constituição brasileira, art. 60, § 4º, I).

Trata-se, por conseguinte, de conceito jurídico que deve ser interpretado pelos juristas de modo a permitir extrair dele seu conteúdo da forma mais precisa possível.

A compreensão do federalismo envolve a investigação não somente no âmbito jurídico, mas também em outras áreas do conhecimento, especialmente a Economia, até porque é conceito largamente nela estudado.

A organização de um Estado na forma federativa decorre de um contexto de fatos econômicos, sociais, culturais, políticos, históricos, geográficos, religiosos e muitos outros que conduzem a essa formação, tornando-a a mais adequada a determinado grupo social. Fatos esses que se coordenam de forma diferente para cada grupo, levando ao surgimento das várias e diferenciadas Federações.

Alguns desses fatos merecem destaque, pois influenciarão a formação dos Estados Federais em aspectos que serão relevantes para a abordagem que se pretende dar neste texto.

É o caso da limitação espacial da incidência dos benefícios proporcionados pelo fornecimento de bens e serviços pelo Poder Público. “Certos bens e serviços”, como já ressaltai, “têm a capacidade de atingir uma ampla extensão territorial, de modo que devem ser prestados por uma estrutura cuja organização abranja referido território”, como ocorre com a defesa nacional e as pesquisas científicas; outros, no entanto, estão sujeitos a uma limitação territorial, atingindo por vezes áreas restritas, como é o caso da coleta de lixo e da iluminação pública (CONTI, 2001, p. 25).

Nessas hipóteses, fica clara a influência da função alocativa como determinante da eficácia gerada por uma organização do Estado na forma federativa, em que haverá uma unidade governamental mais adequada a atender determinadas necessidades públicas.

Mas não se limitam a essas as vantagens de uma organização na forma federativa. As diversas esferas governamentais presentes em uma Federação permitem melhor captar as preferências dos residentes no respectivo território, além de evitar a ocorrência de diversos tipos de externalidades causadas pelo fornecimento de um bem ou serviço por uma esfera de governo que não reúne as condições adequadas para fazê-lo.

Diversidade sociocultural é outra razão que fundamenta a necessidade do Estado Federal. Dificuldades em reunir em um mesmo território grupos sociais com características culturais e sociais diferentes só podem ser superadas com a criação de um Estado que preserve um grau de autonomia a parcelas do respectivo território, o que se pode alcançar com uma organização na forma federativa.

Elucidativas são as palavras de Rogério Leite Lobo ao se referir ao tema:

Sob um enfoque estritamente principiológico, o Federalismo vem consagrar o postulado fundamental da ‘diversidade na unidade’. Nesse diapasão, ao reconhecimento de que na base territorial do Estado encontram-se em estreito e diuturno convívio as mais variadas ‘personas’ locais e regionais resultantes de diferentes influxos socioeconômicos, culturais e históricos, agrega-se a vontade ou a necessidade de aliança, de união (*foedus*) entre elas – exurgindo desse amálgama o Federalismo como um instrumento propulsor capaz de viabilizar as composições imprescindíveis ao inter-relacionamento ajustado daquelas ‘personas’ sem que reste violentada a integridade de cada qual, ao mesmo tempo em que permite uma unívoca e unidirecionada expressão externa” (LOBO, 2006, p. 28)

Inúmeros são os estudos que justificam e demonstram a efetiva necessidade da existência de Estados Federais em decorrência das razões já apontadas, sem prejuízo de muitas outras.

Feitas essas considerações, pode-se passar a analisar as formas e características presentes nos Estados Federais e as dificuldades em encontrar um modelo ideal de Federação.

3. Aspectos relevantes da organização dos Estados na forma federativa

Entre as características já mencionadas no item anterior acerca dos aspectos fundamentais dos Estados Federais, destacarei algumas que apresentam maior relevância para o escopo do presente trabalho.

Admitindo-se a existência de pelo menos duas esferas de governo, pressuposto da existência de um Estado Federal, há que se estabelecer um sistema de repartição de competências. Havendo governos diversos sobre um mesmo território, imprescindível delinear o âmbito de atuação de cada um.

Essa definição deve ter suas linhas fundamentais expressas na Constituição, uma vez ser esta a lei fundamental do Estado, e que tem por função organizar seus elementos essenciais, estabelecendo “um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias” (SILVA, José Afonso, 2007, p. 37-38. Destaquei).

Ainda que não o faça de forma absolutamente precisa, o que se pode vislumbrar desde logo inviável, as linhas gerais de uma delimitação do âmbito de atuação das unidades que compõem a Federação devem estar presentes no texto constitucional, ficando as especificidades para a legislação infraconstitucional.

Outro aspecto de suma importância, verdadeira viga mestra de um Estado Federal, é a garantia de autonomia dos entes federados.

A autonomia dos entes federados engloba aspectos que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a administrativa e a financeira.

A autonomia política, essencialmente, exige que os entes federados tenham competência para legislar, participar das decisões do Poder Central, e competências delimitadas para fornecimento de bens e serviços públicos. E a autonomia financeira, que eles disponham de recursos suficientes para se manter, e que tenham fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central (CONTI, 2001, p. 13).

Sendo assim, o Estado Federal tem, na repartição das competências, suas principais características identificadoras. Diferenciam-se as várias Federações pelas formas adotadas de atribuição aos entes federados de competências legislativas, competências para fornecimento de bens e serviços públicos e competências para arrecadar e distribuir os recursos públicos.

Repartição de competências que, convém ressaltar, não existe apenas nos Estados Federais, mas em todos os que apresentam alguma forma de descentralização. É o que se pode verificar na Constituição italiana, com vários dispositivos,

como o art. 117, que delimita a competência legislativa privativa do governo central (*Stato*) e as matérias sujeitas a legislação concorrente.

O mesmo ocorre na Espanha, como se pode constatar do artigo 148, que enumera competências legislativas e funcionais das Comunidades Autônomas, e 149, que elenca competências do Estado; no artigo 157 preveem-se competências arrecadatórias tributárias e não tributárias para as Comunidades Autônomas. Interessante observar que essas competências podem ser ampliadas, conforme previsto no art. 148.2, mediante reforma dos estatutos das referidas Comunidades. Cumpre ainda destacar, como bem o faz Grijalba (2003, p. 499), que a Constituição espanhola de 1978 consagra o princípio da autonomia e o da suficiência financeira. O princípio da autonomia vem expresso no art. 137, que prevê organização territorial do Estado em *Comuni, Province e Regioni (Comunidades Autônomas)*, dotados todos de autonomia política, administrativa e financeira; e o da suficiência financeira no art. 142, que garante aos entes locais recursos suficientes para desempenharem suas funções, por meio de tributos próprios e participações na arrecadação de outros entes. O *Fondo de Compensación Interterritorial* constitui-se em instrumento de nivelamento e compensação entre os entes fundado nesses princípios (FALCÓN Y TELLA, 1990, p. 90).

Releva observar também que, no caso brasileiro, a autonomia e as competências dos entes federados têm grande uniformidade, fixando a Constituição regras que são de aplicação a todos os entes da federação da mesma esfera de governo. As desigualdades tendem a ser superadas por mecanismos essencialmente financeiros, com transferências assimétricas de recursos de forma a beneficiar os entes menos favorecidos. Não é o que ocorre em outros Estados, em que entes da mesma esfera de governo recebem tratamento diferenciado. Na Itália a própria Constituição prevê condições especiais de autonomia para algumas regiões (Constituição italiana, art. 116).

São aspectos que merecem melhor estudo, e é o que se pretende fazer a seguir.

4. Competência legislativa no federalismo brasileiro

O Brasil adota um sistema federativo com basicamente três esferas de governo, como já mencionado: o central, representado pela União, o regional, composto pelos Estados-membros e Distrito Federal, e o local, que abrange os Municípios.

A Federação caracteriza-se pela perda de poder dos entes subnacionais em favor do governo central, mantida a autonomia destes últimos. Entre os desdobramentos da autonomia, está o poder de legislar. Cada um deles é dotado, por conseguinte, de Poder Legislativo e competência legislativa próprios. Sendo assim, cada esfera federativa possui, em certa medida, o poder para editar suas próprias leis, o que faz com que existam diversas categorias delas: leis nacionais (que atingem to-

dos os entes da federação), leis federais, leis estaduais, leis municipais. Não é difícil que se antevejam, nesse sistema, conflitos e contradições geradas pela existência concomitante de várias espécies de normas em planos diversos, tanto mais porque a delimitação das competências legislativas que as Constituições fazem não costuma ser exaustiva e imune a ambiguidades. Luigi Bernardi observa com precisão que na Europa continental o federalismo fiscal e a descentralização caracterizam-se por um elevado grau de sobreposição de funções legislativas e administrativas (2005, p. 210).

No Brasil, a delimitação da competência legislativa encontra suas linhas mestras na Constituição Federal, nos artigos 22 (competência legislativa privativa da União), 24 (competência legislativa concorrente) e 30, I e II (competência legislativa municipal).

Sendo assim, os assuntos elencados no art. 22 são de atribuição exclusiva da União, cabendo ao Poder Legislativo Federal expedir normas para regulá-los, o que torna inconstitucionais normas oriundas de outros entes da Federação acerca dos tópicos enumerados.

Há assuntos, todavia, em que vários entes da Federação podem exercer a competência legislativa, como é o caso daqueles enumerados no art. 24, o que exige criação de mecanismos que permitam delimitar a competência específica de cada ente, evitando o conflito federativo nesse aspecto.

A Constituição brasileira, nos parágrafos do citado art. 24, estabelece, em apertada síntese, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º). Portanto, em se tratando de assunto cuja competência legislativa se insere naquelas especificadas pelo art. 24, como é o caso do direito financeiro e tributário, a competência legislativa da União restringe-se a estabelecer as chamadas *normas gerais*, ficando os Estados-membros e o Distrito Federal com a competência para legislar sobre o mesmo assunto, no que não conflitar com as normas gerais federais, e os Municípios, quando o assunto for de interesse local. Assemelha-se ao sistema italiano, que, no âmbito da legislação concorrente, atribui ao governo central a função de legislar sobre princípios fundamentais (Constituição italiana, art. 117).

Procura-se, assim, fazer com que haja um parâmetro nacional dado pela União aos outros entes, sem que, entretanto, a União possa se imiscuir indesejadamente na autonomia que detêm os entes subnacionais para legislar sobre os próprios interesses. Essa competência para a edição de normas gerais não exclui, porém, a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º) e, caso a União não a exerça, os Estados têm competência legislativa plena (art. 24, § 3º).

O alcance das normas gerais, todavia, é um tema extremamente controverso, tendo-se em vista seu conteúdo indeterminado. De qualquer forma, há de se reconhecer que uma das funções das normas gerais é manter a uniformidade da

legislação federal. É possível também dizer o que não são normas gerais. Não se permite reconhecer como sendo normas gerais as que tenham por objeto determinadas pessoas de direito público, ou que visem particularizadamente determinadas situações ou institutos, com exclusão de outros da mesma espécie, ou ainda as que se afastem de aspectos fundamentais básicos (CARVALHO PINTO, p. 41).

Essa delimitação de competências legislativas é questão de grande relevância, não somente porque, no caso brasileiro, atinge diretamente o poder de legislar em matéria financeira e tributária, objeto de análise específica nesse estudo, como também e principalmente por ser um dos problemas cruciais de Estados que adotam a forma federativa plena, assegurando a efetiva autonomia política dos entes federados, com competência legislativa própria.

A verdadeira Federação somente se pode considerar presente quando esses aspectos de autonomia política se fazem efetivamente presentes, e a constatação de uma efetiva competência legislativa é determinante na caracterização de um Estado Federal.

Mais do que isso, a divisão de competências entre o governo central e os locais é algo que se tornou verdadeira tendência – e os conflitos de legislação não são exclusivos de federações propriamente ditas, mas também de Estados que adotam formas descentralizadas de organização, entre os quais se incluem Itália e Espanha.

5. Distribuição de encargos no federalismo brasileiro

Extremamente complexa é, não somente no Brasil, mas também em outros Estados, a partilha de competências no que se refere aos encargos.

As características de cada atividade de fornecimento de bens e serviços públicos permitem identificar, com maior ou menor precisão, o ente da Federação que apresenta condições de fazê-lo da maneira mais eficiente e que melhor atenda o interesse público. Mesmo assim, trata-se de tarefa difícil, que não é possível cumprir com perfeição.

Trata-se de questão há muito objeto de discussão entre os estudiosos de finanças públicas, sobre a qual não há consenso, dada a multiplicidade de fatores envolvidos, que impedem concluir com segurança, em cada caso, qual seja a melhor solução.

Há que se ter em mente estarem os serviços públicos sujeitos a alterações nas situações de fato, em decorrência, por exemplo, de modernização tecnológica e variações na demanda, razão pela qual a distribuição dos encargos é e sempre será objeto de constantes aperfeiçoamentos.

A Constituição brasileira prevê algumas definições de competências funcionais, como as que atribuem à União as tarefas relacionadas no art. 21, e aos demais entes da Federação, em regime de competência comum, as tarefas enumeradas no

art. 23. Ao longo do texto, outras referências são encontradas acerca da atribuição de competências para a realização de tarefas atribuídas ao Poder Público, como se vê no art. 25, § 2º (exploração dos serviços de gás canalizado pelos Estados) e 30, V (organização e prestação de serviços de transporte coletivo pelos Municípios).

No entanto, pode-se constatar facilmente existirem lacunas e imprecisões, fazendo com que muitas das atividades de fornecimento de bens e serviços a cargo do Poder Público tenham sua competência definida de forma pouco nítida.

Algumas delas merecem destaque, e serão objeto de análise específica.

6. Competência arrecadatória no federalismo brasileiro

Muitas são as fontes de recursos de que se pode valer o Poder Público.

Os entes da Federação brasileira têm como principal fonte de arrecadação a tributação, não obstante lhes sejam asseguradas possibilidades de obtenção de recursos oriundos de inúmeras outras fontes não tributárias.

Cumprir destacar os aspectos mais relevantes do sistema tributário, não somente por configurar em regra a principal fonte de recursos, mas também por ser o sistema que apresenta maior dificuldade na busca de um desenho adequado, capaz de produzir os efeitos esperados de justiça fiscal sob a ótica da relação fisco-contribuinte e, ao mesmo tempo, atender os interesses do Estado como um todo e de cada uma das unidades federadas em particular.

O sistema tributário brasileiro prevê mecanismos de competências privativas, atribuindo a cada ente da Federação fontes de arrecadação tributária com exclusividade. É o que ocorre claramente com os impostos, em que a Constituição confere à União poderes para instituir os impostos elencados nos artigos 153 e 154, aos Estados e Distrito Federal os impostos previstos no art. 155 e aos Municípios os impostos enumerados no art. 156.

Prevê também competências comuns, como os poderes que são conferidos a todos os entes da Federação para instituir e cobrar taxas e contribuições de melhoria (Constituição brasileira, art. 145).

Essa partilha de competências tributárias é outra questão federativa de grande complexidade, pois exige a criação de um sistema que assegure a cada ente federado tributos cujas características favoreçam que seja cobrado de forma eficiente, não permitindo distorções de diversas naturezas, como as que fomentem guerra fiscal e desarmonia entre eles.

7. O federalismo e as relações fiscais intergovernamentais no Brasil

A competência tributária é importante instrumento do federalismo, uma vez que confere ao ente federado uma fonte independente de recursos, indispensável para garantir sua autonomia financeira.

Mas não assegura a suficiência dos recursos, outro pilar no qual se sustenta a autonomia financeira.

Isso porque a partilha de competências tributárias é essencialmente vinculada a critérios de eficiência alocativa, em que se atribui a competência para tributar ao ente da Federação capaz de fazê-lo com maior eficiência.

Não se leva em consideração, por conseguinte, a quantidade de recursos gerados pelo respectivo exercício da competência tributária, até porque isso nem seria possível, uma vez que um mesmo tributo apresenta variações no montante arrecadado conforme o ente que o arrecada. Um mesmo tributo, como o imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), cobrado pela esfera de governo local – Município, no Brasil – gera quantidades de recursos absolutamente díspares, tendo em vista as peculiaridades de cada Município, decorrentes de um sem-número de fatores que afetam economicamente os elementos que integram o referido imposto. Variável também é o comportamento da arrecadação ao longo do tempo: impostos sobre o consumo de bens, apenas para exemplificar, são diretamente afetados pela oscilação no comportamento da atividade econômica.

A atribuição de competências tributárias, isoladamente, é instrumento incapaz de assegurar a suficiência de recursos aos entes federados.

Complementa-se com o que pode ser considerado o principal instrumento de federalismo fiscal: a repartição do produto da arrecadação e o sistema de transferências intergovernamentais.

Nesse ponto fica clara adoção, no Brasil, de um modelo de *federalismo cooperativo*, em que, respeitada a autonomia dos entes federados, criam-se sistemas de interpenetração entre eles, que se manifestam de forma mais evidente no campo das finanças públicas, por mecanismos de partilhas de receitas e transferências intergovernamentais. Também na Europa observam-se sistemas de federalismo e descentralização com caráter fortemente cooperativo (BERNARDI; GANDULLA, 2005, p. 207), como fica bastante evidente na federação alemã, que prevê uma série de instrumentos de cooperação, como funções compartilhadas, impostos compartilhados, transferências horizontais e transferências verticais (MORAES, 2001, p. 138-139).

Os artigos 157 a 159 da Constituição brasileira preveem as principais formas de partilha de receitas tributárias, abrangendo desde o que se pode chamar de participação direta, quando a unidade arrecadadora, seguindo regra preestabelecida,

transfere parcela do valor do tributo para a unidade beneficiária, bem como mecanismos de participação indireta, em que essa transferência ocorre em duas ou mais etapas, com a intermediação, principalmente, de fundos.

São partilhados, basicamente, os recursos dos impostos federais sobre a renda, propriedade territorial rural, operações financeiras, e impostos estaduais sobre a circulação de mercadorias e serviços e propriedade de veículos automotores.

As partilhas de receitas tributárias permitem promover ajustes na distribuição de recursos entre os entes da federação por meio da criação de regras que aperfeiçoam o sistema de arrecadação, viabilizando que um tributo tenha sua competência atribuída ao ente da federação mais competente para cobrá-lo, sem, contudo, conferir-lhe direito a todo o produto da arrecadação, que é distribuído aos entes da federação que dele mais necessitam.

Veja-se, no caso brasileiro, o que ocorre com o Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal, composto por 21,5% da arrecadação da União com o imposto sobre a renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) (Constituição, art. 159, I, *a*), tem seus recursos distribuídos entre os Estados e Distrito Federal por critérios que levam em consideração a região a que pertencem, a superfície territorial da entidade participante, a população e a renda *per capita*.

Sistema semelhante ocorre com o Fundo de Participação dos Municípios. Composto por 22,5% da arrecadação do imposto sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) (acrescido de mais 1% a ser entregue no mês de dezembro), nos termos do art. 159, I, *b* e *d*, seus recursos são distribuídos por meio de fórmula que leva em consideração, essencialmente, a população e a renda *per capita*.

Dessa forma, vê-se que recursos são alocados nas unidades que integram regiões historicamente mais pobres, com maior extensão territorial, maior população e renda *per capita* inferior.

Trata-se, como se pode notar, de um sistema de *cooperação vertical*, em que as transferências ocorrem da União para os entes federados regionais (FPE) e da União central para os entes federados locais (FPM). A redução das desigualdades regionais dá-se pela assimetria dessas transferências, tendo em vista o critério de rateio, que privilegia aspectos relevantes para atingir esse objetivo, como a região em que se localiza o ente, bem como a renda *per capita* da população.

Vários Estados adotam instrumentos semelhantes, como se pode observar nos sistemas espanhóis de participação das comunidades e das províncias nos tributos do Estado (PCTS e PPTS, respectivamente), como descreve Grijalba (2003, p. 515-529).

Outros Estados, federais ou não, adotam instrumentos de equalização fiscal por meio de *cooperação horizontal*, usualmente criando fundos ou programas espe-

cíficos com essa finalidade, por meio dos quais opera-se a redistribuição de recursos entre entes federados da mesma esfera governamental. É o caso, por exemplo, da Federação canadense, onde há o *fiscal equalization program*, que promove uma redistribuição de recursos entre as Províncias, conforme fórmula que aumenta automaticamente as transferências para a Província com declínio relativo em sua capacidade fiscal. Na Alemanha utilizam-se mecanismos de equalização horizontal por meio, entre outros, de prestações financeiras compensatórias, em que se avaliam as capacidades e necessidades financeiras dos entes para efetivar a redistribuição, conforme estabelecer a legislação. A Espanha tem o *fondo de compensación interterritorial*, que visa corrigir desequilíbrios econômicos entre os entes subnacionais, que, embora não integrantes de uma Federação, têm significativo grau de autonomia financeira. Na Itália também podem ser encontrados vários fundos, entre os quais o *fondo perequativo*, previsto no art. 119 da Constituição, com finalidade redistributiva para os territórios com menor capacidade fiscal por habitante.

Além dos mencionados Fundos de Participação, o Brasil tem um intrincado sistema de transferências intergovernamentais, que abrangem não somente os mecanismos de participação direta e indireta exemplificados anteriormente, mas também outros, muitas vezes vinculados a fornecimento de bens e serviços públicos específicos, como é o caso da saúde e educação, que contam com fundos próprios utilizados para operacionalizar esse sistema de transferências, o que será objeto de referência específica em item posterior.

8. As transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais são instrumentos essenciais para o sucesso de um Estado Federado que tenha como objetivo atender as necessidades públicas, promovendo o bem de todos e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, como expressamente consta da Constituição brasileira (art. 3º).

Constituem-se em “repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o Poder Central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado)” (GOMES, 2007, p. 70).

Uma sistematização simples permite identificar algumas categorias de transferências intergovernamentais importantes para compreendê-las.

Levando-se em consideração a discricionariedade na distribuição dos recursos por essa via, as transferências podem ser automáticas (ou obrigatórias), quando a distribuição dos recursos do ente que os detém é encaminhada ao ente benefi-

ciário em decorrência de dispositivo legal que é cumprido sem interferência de decisões submetidas ao crivo discricionário de uma autoridade, como ocorre com os citados Fundos de Participação. São conhecidas entre os estudiosos por *revenue sharing arrangements*. Podem também ser discricionárias (ou voluntárias), usualmente conhecidas por *grants*, hipótese em que essa distribuição fica sujeita a regras não rígidas, operacionalizadas com a intermediação de autoridade que exerce poderes discricionários.

Outra classificação relevante para a compreensão das transferências intergovernamentais é a que considera a vinculação dos recursos destinados à unidade beneficiária. Nessa hipótese, temos transferências não vinculadas (ou incondicionadas), quando o recurso transferido não tem finalidade específica, podendo ser livremente utilizado pelo ente da Federação que o recebe. Ou transferências vinculadas (ou condicionadas), caso em que há um vínculo, exigindo-se a aplicação do recurso transferido em finalidade previamente estabelecida.

A análise das formas e características das transferências intergovernamentais permite identificar como cada Estado tenta solucionar os problemas de distribuição interna dos recursos públicos.

No Brasil, as transferências intergovernamentais são largamente utilizadas, em suas diversas categorias.

Existem transferências automáticas decorrentes da participação direta na arrecadação, como a partilha de recursos do imposto sobre a propriedade de veículos - IPVA, de competência dos Estados-membros, que têm a obrigação de remeter 50% do valor obtido aos Municípios nos quais os respectivos veículos foram licenciados. Há também transferências automáticas na participação indireta na arrecadação, sendo o melhor exemplo o dos já citados Fundos de Participação, que as utilizam em ambas as etapas de distribuição: tanto na remessa de recursos da União para os Fundos quanto destes para as unidades federadas que deles se beneficiam.

Diversamente do que ocorre em outros Estados, essas transferências têm extrema relevância para os entes subnacionais no Brasil, representando, para uma expressiva maioria, especialmente os Municípios pequenos, a principal fonte de recursos. E estão, na Espanha, entre as mais importantes fontes de recursos para as Comunidades Autônomas, cuja suficiência financeira é essencialmente fundada no sistema de participações na arrecadação dos tributos do Estado (PCTS), como registra Grijalba (2003, p. 513-515). Já Federações como a americana utilizam-se predominantemente de vários tipos de transferências voluntárias (*grants*).

Incontáveis são as possibilidades de transferências voluntárias no sistema do federalismo fiscal brasileiro. Geralmente vinculadas a programas governamentais, seus objetivos relacionam-se ao atendimento das necessidades públicas mais prementes, à linha de atuação do governo que comanda o ente da federação e a outros fatores.

As transferências voluntárias assumiram maior relevância no Brasil na última década, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), que, ao estabelecer regras rígidas para a gestão fiscal dos entes subnacionais, inseriu, como forma de compeli-los ao cumprimento das referidas normas, vedações ao recebimento dessas transferências. É o caso do art. 11, que veda as transferências voluntárias aos entes da Federação que não instituam, preverem e efetivamente arrecadarem todos os impostos que o texto constitucional lhes confere, exigindo assim o exercício da competência tributária plena. Veda também as transferências àqueles que não estiverem em dia com prestações de contas e pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como aos que não cumprirem os limites constitucionais relativos à educação e à saúde (art. 25, § 1º, *a e b*), apenas para citar alguns exemplos.

As transferências intergovernamentais incondicionadas, presentes no Brasil em casos como o dos Fundos de Participação e do IPVA, já mencionados anteriormente, têm grande relevância na medida em que os entes subnacionais no Brasil têm uma competência tributária que não lhes permite obter recursos suficientes sequer para suas despesas correntes básicas, tornando necessário um aporte financeiro extra que possa ser livremente utilizado, a fim de fazer frente a esses encargos.

As transferências condicionadas, por seu turno, permitem um direcionamento dos recursos que evitam a excessiva discricionariedade por parte dos governantes, nem sempre, especialmente na esfera local, habilitados a fazer o melhor uso do dinheiro. Sobretudo, há que se destacar terem as transferências intergovernamentais condicionadas uma capacidade maior de instrumentalizar a condução de políticas públicas nacionalmente definidas, permitindo ao governo central transferir recursos aos entes subnacionais, descentralizando o gerenciamento da atividade cujo resultado o Poder Público pretende alcançar. Alguns dos *fundos de destinação* (OLIVEIRA, Régis Fernandes, 2008, p. 286) brasileiros têm, ainda que apenas na segunda etapa, qual seja, aquela em que há a transferência do recurso do fundo para o beneficiário, exemplos de transferências condicionadas. É o caso dos fundos para a área da educação (FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e da saúde. Os recursos desses fundos, quando transferidos, somente podem ser aplicados nas finalidades previamente estabelecidas pela legislação, relacionadas às atividades específicas para as quais foram criados.

As transferências intergovernamentais encontram-se nos vários Estados, Federais ou não. São, por conseguinte, um instrumento de partilha de recursos, ainda que entre entes não necessariamente autônomos nos termos que permitam caracterizá-los como entes federados. A Alemanha, que adota um claro sistema de federalismo fiscal cooperativo, com uma marcante interpenetração de recursos entre os entes, prevê várias formas de compensação e redistribuição de recursos entre os entes da federação, consoante se pode verificar dos artigos 104 e seguintes

da Lei Fundamental alemã. O art. 157.1.c da Constituição espanhola inclui entre os recursos das Comunidades Autônomas as transferências do *fondo de compensación interterritorial*, havendo possibilidade e participação em outros tributos, conforme prevê a *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*. E na Constituição italiana o artigo 119, ao assegurar a autonomia financeira dos entes subnacionais, acolhe o princípio da coordenação das finanças públicas, com compartilhamento de tributos, além de prever o *fondo perequativo* e transferências financeiras do governo central em favor dos entes subnacionais. Há ainda outras participações que podem ser encontradas em legislação infraconstitucional que regula o assunto.

9. O federalismo fiscal aplicado a políticas públicas específicas: os casos da educação e da saúde

A educação e saúde estão entre as prioridades de qualquer Estado moderno, federal ou não.

Em qualquer deles, mas especialmente nos que se constituem na forma federativa, há grande dificuldade em organizá-los, por diversas razões.

Sob o aspecto das finanças públicas, ambos não se mostram claramente direcionados a um determinado ente da federação. A atribuição de competência legislativa, ou mesmo para gerenciar a prestação desses serviços, não será perfeita, quer esteja no âmbito de um ente nacional, regional ou local.

Daí constatar-se, em vários Estados, a multiplicidade de formas de organização na maneira de prestação desses serviços, tanto no aspecto legislativo, quanto no organizacional e no financeiro.

A educação, no Brasil, tem suas diretrizes fixadas por lei de competência privativa da União (Constituição, art. 22), sendo porém concorrente a competência para legislar sobre a matéria (Constituição, art. 24, IX), o que confere à União a atribuição de estabelecer normas gerais nessa questão (Constituição, art. 24, § 1º).

No que se refere à partilha dos encargos, o art. 211 da Constituição dá as linhas mestras, estabelecendo que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, devendo manter programas nesse sentido, com a cooperação técnica e financeira da União (Constituição, art. 30, VI), e os Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio. A União "organizará o sistema federal de ensino (...), financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Constituição, art. 211, § 1º). Registre-se que o *caput* do referido artigo prevê ser comum a todos os entes federados organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Financeiramente, há a exigência constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A proporção é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mas a principal forma de financiamento da educação pública no Brasil dá-se por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fundo constitucional com destinação de recursos para o setor, de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, conforme prevê o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (com redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 2006). São compostos por parcela da arrecadação dos impostos de competência estadual (ITCMD, ICMS e IPVA), parte das transferências cabentes aos Municípios dos impostos sobre a propriedade territorial rural (ITR), do IPVA e do ICMS e parte das transferências do FPE e do FPM. A distribuição dos recursos é basicamente vinculada ao número de alunos matriculados, mas há regras constitucionais que especificam essa partilha, que são complementadas pela legislação infraconstitucional, criando um complexo mecanismo de transferências intergovernamentais.

A análise dessa noção superficial acerca da forma pela qual o serviço de educação é prestado no Brasil evidencia a complexidade existente, que abrange todos os aspectos a ele relacionados, quais sejam, a fixação da competência legislativa de cada ente da federação (que não é absolutamente nítida), a distribuição dos encargos (que são, em boa medida, possíveis de serem assumidos por todos os entes), bem como a forma de financiamento, vinculada a uma complexa fórmula de transferências intergovernamentais intermediada por um fundo constitucional.

No caso da saúde, a situação não é diferente, constatando-se haver uma interpenetração ainda maior entre as várias funções a serem exercidas pelos entes federados.

No aspecto constitucional, a saúde integra o capítulo que trata da Seguridade Social, que abrange, além da saúde, a previdência social e a assistência social.

Considerando-se tão somente a prestação do serviço de saúde, *stricto sensu*, que, em face do que dispõe o texto constitucional, envolve um conjunto de políticas públicas que visam à redução do risco de doenças e o acesso universal às ações e serviços relacionados à promoção, proteção, e recuperação da saúde (Constituição brasileira, art. 196), podemos analisar os aspectos federativos a ele relacionados.

A competência legislativa é concorrente da União, Estados e Distrito Federal no que se refere à proteção e defesa da saúde (Constituição brasileira, art. 24, XII), o que, à semelhança do direito financeiro, tributário e da educação, confere à União competência, nesta área, para editar normas gerais.

No que tange à distribuição dos encargos, a Constituição prevê um “sistema único” de saúde, em que as ações e serviços públicos integram uma rede regionalizada e hierarquizada (Constituição brasileira, art. 198), reguladas por lei federal.

No aspecto financeiro, a Constituição prevê que o sistema único de saúde seja financiado por recursos orçamentários de todas as esferas de governo.

Determina ainda um valor mínimo a ser aplicado pelas esferas de governo, calculado com base na arrecadação de impostos e transferências, fixado por lei complementar federal e reavaliado a cada cinco anos.

Para operacionalizar essa aplicação de recursos mínimos obrigatórios em saúde, existe um sistema de fundos no âmbito dos entes federados, transferindo-se recursos de um fundo para o outro, criando o mecanismo de transferências intergovernamentais fundo a fundo, de modo a assegurar que os recursos sejam efetivamente destinados à aplicação na finalidade para a qual foram criados. Há uma descentralização das ações, que são em boa parte atribuídas aos entes locais, que as cumprem com recursos dos fundos sob sua administração, cujos recursos são em parte oriundos de outra unidade federativa.

Tendo em vista o quadro exposto, vislumbra-se na área da saúde um sistema federativo bastante complexo e mais flexível, uma vez serem tênues os parâmetros constitucionais que regulam o setor no Brasil.

A variabilidade na forma de repartição dos encargos para prestação de serviços na saúde entre os diversos níveis de governo é uma constante nos países, como registram com precisão Bernardi e Gandulla (2005, p. 212), mostrando, pela participação na riqueza nacional, as diferenças encontradas, evidenciando que a distribuição vertical da competência funcional nessa área é muito difusa.

E a existência de fundos específicos para despesas com saúde é bastante disseminada entre os vários Estados, sejam eles federais ou não. Na Itália há o Fundo Nacional de Saúde, composto por recursos que são transferidos para as unidades locais de saúde, a fim de que promovam a prestação do serviço (EMILLANI *et al*, 1997, p. 270). O Canadá adota o *Canada Health and Social Transfer*, que prevê transferências em dinheiro e também um mecanismo de “transferências tributárias”, por meio do qual o governo federal diminui seus tributos permitindo que os entes regionais aumentem os delas, o que mantém a carga tributária total do cidadão, mas aumenta os recursos disponíveis para as Províncias.

10. Síntese conclusiva

O federalismo fiscal é um tema complexo, de grande relevância, multidisciplinar, que dificilmente permitirá conclusões fechadas acerca das questões que integram seu objeto de estudo.

Vê-se, como se alertou ao longo do texto, haver uma multiplicidade de fatores que interagem na formação e organização dos Estados, tornando-os únicos, e impedindo que se estabeleçam categorias precisas nas quais o pesquisador possa classificá-los adequadamente, como se pode notar da dificuldade em precisar os conceitos de Estado Unitário e Estado Federal.

A busca de um modelo de Federação ideal passa pela análise de cada caso concreto, em que todas as circunstâncias devem ser levadas em consideração por ocasião da construção de um sistema de divisão de competências legislativas, funcionais e de recursos em cada Estado.

O federalismo fiscal caracteriza-se também por ser dinâmico, e as soluções adotadas, além de, no mais das vezes, serem específicas para cada realidade territorial, também o são para uma realidade temporal, importando na realização de adaptações ao longo do tempo.

A partilha de encargos, bem como o de competências arrecadatórias, associadas a mecanismos de partilhas e transferências de recursos, exigem estudo minucioso e profundo das experiências próprias e dos demais Estados, para que se possa caminhar no sentido deste modelo ideal de Federação, tentando assim se aproximar daquele que se mostre o melhor para distribuir com Justiça os escassos recursos públicos, e com isso atender as sempre crescentes necessidades da população.

Referências

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

ALMEIDA, Fernanda D. M. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005.

ANASTOPOULOS, Jean. *Les aspects financiers du fédéralisme*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERNARDI, Luigi; GANDULLA, Luca. Federalismo fiscale in Europa e in Itália. In *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, anno LXIV, n. 2, Milano, Giuffrè, giugno 2005, p. 189-248.

BERTOLISSI, Mario. *Lineamenti costituzionali del "Federalismo Fiscale"*. Padova: CEDAM, 1982.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.). *Perspectives on fiscal federalism*. Washington (DC): The World Bank, 2006.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar (Ed.). *Intergovernmental fiscal transfers*. Washington: The World Bank, 2007.

CARRAZZA, Roque A. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO PINTO, Carlos A. de. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

____ (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri (SP): Manole, 2004.

____ (Coord.). *Orçamentos públicos*. A Lei 4320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DALLARI, Dalmo A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

EMILIANI, Nicoletta; LUGRESI, Sergio; RUGGIERO, Edgardo. Italy. In TERMINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

FALCÓN Y TELLA, Ramón. El Fondo de Compensación Interterritorial. In *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, mayo/agosto 1990, p. 89-97.

GARCÍA VILLAREJO, Avelino; SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de Hacienda Pública*. General y de España. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

GOMES, Êmerson C. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, ano II, n. 24, dez./2007, p. 66-86.

GRIJALBA, Miguel A. Il finanziamento degli enti locali in Spagna. In *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, Milano, Giuffrè, anno LXII, n. 4, p. 498-537, dicembre 2003.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José M. Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*. Uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

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

- OLIVEIRA, Régis F. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- PINTO, Carlos A. de Carvalho. *Discriminação de rendas*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.
- REGUERA, Emilia Girón. *La financiación autonómica del sistema constitucional español*. Cádiz: Universidad, Servicio de Publicaciones, 2003.
- RESTREPO, Juan C. *Hacienda Pública*. 7. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2002.
- SCAFF, Fernando F. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. In *Boletim de Ciências Econômicas XLVII*, Coimbra, 2004.
- SHAH, Anwar. *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: World Bank, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Moacyr B. Do Estado unitário ao Estado regional. In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 85, p. 125-138.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
- WIESNER, Eduardo. *Fiscal federalism in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 2003.

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA ARGENTINA – BREVE ANÁLISE

HYGINO SEBASTIÃO AMANAJÁS DE OLIVEIRA

1. Introdução

A proposta de discussão do Federalismo Fiscal no Brasil e na Argentina atrai-nos particular interesse, em razão de tornar possível a discussão de assuntos especialmente relacionados à formação do Estado e à organização das finanças públicas, num contexto histórico e geográfico regional. Buscamos, desse modo, concentrar o tema sob dois aspectos: a organização do Estado Federal, e o que podemos denominar de modelos latino-americanos de Federalismo Fiscal a partir dos dois Estados. Enfatizamos nessa discussão a preocupação com as finanças públicas, significativa para constituição e manutenção da entidade estatal, sobretudo por ser um meio de expressão de anseios e valores políticos da sociedade, envolvendo discussões amplas nos dias de hoje, que permitam satisfazer aspirações de maior igualdade, e, conseqüentemente, de justiça.

2. O Estado Federal

Inicialmente, gostaríamos de destacar o que podemos entender como Estado Federal para a nossa proposta de estudo, no presente trabalho, o sentido que apresentamos para o Federalismo Fiscal.

Utilizamos, desse modo, o pensamento de José Mauricio Conti¹, o qual acreditamos indicar uma noção teórica mais adequada ao Estado Federal, pois lhe destaca uma flexibilidade e dinamismo, permitindo-nos encontrar uma autenticidade, uma vez que aceita as transformações das relações sociais que lhe são subjacentes,

¹ CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, p. 08.