

FEDERALISMO FISCAL E FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

JOSÉ MAURÍCIO CONTI

1ª edição, 2001.

EDITORA JUAREZ DE OLIVEIRA LTDA.

Editor responsável: *Juarez de Oliveira*

Capa: *Sérgio Ferreira Casanova Conceição*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

762f

Conti, José Maurício.

Federalismo fiscal e fundos de participação / José Maurício

Conti. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

160p.; 14x21cm.

ISBN 85-7453-222-3

1. Direito fiscal – Brasil. 2. Direito tributário – Brasil. I. Título.

CDD: 343.8104

EDITORA JUAREZ DE OLIVEIRA LTDA.

Praça da Liberdade, 118 – sobreloja 1

São Paulo – SP – 01503-010 – Fone/Fax: (011) 3105-7293

www.juarezdeoliveira.com.br

e-mail: editora@juarezdeoliveira.com.br

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotografos, reprográficos, fonográficos, videográficos.

mente, haja vista a dinâmica das relações econômicas, culturais e sociais a que se sujeitam com o decorrer do tempo.

Feitas estas considerações acerca das classificações dos Estados, e justificadas as críticas a elas endereçadas, há que se avançar nos estudos para o fim de se atingir o objeto central desta tese. Para isto, considerando-se que a doutrina até agora existente utiliza a figura do Estado Federal como categoria de classificação dos tipos de Estado, e considerando estar o Brasil nela incluído, figurando inclusive a Federação como cláusula pétrea em nossa Constituição (Constituição Federal, art. 60, § 4º, inciso I), passaremos ao estudo da figura do Estado Federal.

1.3.1. O Estado Federal

1.3.1.1. Origem e características

O Estado Federal surgiu formalmente com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, na qual se formalizou a união de várias coletividades – no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma e independente.

Algumas características são intrínsecas à organização de um determinado Estado na forma federativa. Entre elas podem ser consideradas fundamentais as seguintes:

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

A seguir, serão analisadas estas características do Estado Federal

A existência de duas esferas de governo

Este é, na verdade, o fundamento da própria existência do Estado Federal, que, como já chegou a ser mencionado anteriormente, consiste na união de coletividades sob um comando único e soberano, mas que conservam sua autonomia, de modo a terem uma capacidade de governar que só é

limitada pelas regras fixadas pelo poder soberano, quando, por meio da Constituição, estabeleceu a forma de organização daquela sociedade.

Portanto, o Estado Federal supõe necessariamente a convivência harmônica de, ao menos, duas esferas de governo. Um governo central, com poderes sobre todo o território do Estado, e os governos das entidades descentralizadas, que se uniram na formação do Estado Federal.

Cabe aqui registrar a crítica já feita anteriormente quanto à “quantidade” de esferas de governo, pois, segundo a doutrina vigente, há “Estados Unitários” e “Estados Federais”, caso existam, respectivamente, uma ou duas esferas de governo. No entanto, como já demonstrado, modernamente há uma multiplicidade de formas de organização territorial do poder nos Estados, com várias esferas, até mesmo nos Estados dito Unitários.

Assim, é de se considerar como característica fundamental do Estado Federal a existência de, *ao menos*, duas esferas de governo. No entanto, esta característica, considerada isoladamente, é insuficiente para determinar que um Estado seja ou não do tipo Federal. É imprescindível que se considere presentes outras características, como as que serão analisadas posteriormente, a fim de que se possa concluir estarmos ou não diante de um Estado Federal.

Autonomia das entidades descentralizadas

Quando diversas coletividades regionais se unem na formação de um único Estado, pressupõe-se a existência de um governo central, que exerça o poder soberano, ou seja, o poder máximo, acima do qual não se admita existir qualquer outro.

As entidades descentralizadas, por sua vez, abdicam de uma parcela de poder em favor do poder soberano, sem que com isto fiquem totalmente submetidas ao poder central, haja vista conservarem também outra parcela de poder, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição, mantendo, assim, a chamada “autonomia”, cujos principais desdobramentos (autonomia política, administrativa e financeira) serão analisados a seguir.

Há também neste ponto alguns aspectos críticos. Os conceitos de soberania e autonomia, por exemplo, são por demais controversos, não sendo o caso de se aprofundar no tema por fugir ao escopo deste trabalho, registrando-se tão-somente suas idéias básicas. Segundo José Afonso da Silva, “Autonomia envolve capacidade normativa sobre assuntos de competência exclusiva da entidade autônoma. Para que uma entidade possa ser considerada autônoma é necessário, no mínimo, a existência de governo

próprio e existência de competência exclusiva, conforme ensina Charles Durand, que acrescenta que governo próprio significa governo formado sem interferência de outra entidade, isto é, governo proveniente de escolha da própria comunidade autônoma. Competência exclusiva constitui-se de uma área de poder próprio, outorgado à entidade autônoma para desenvolvimento de sua capacidade normativa"¹³.

A análise dos Estados modernos mostra a dificuldade na separação dos conceitos de autonomia e soberania. Há organizações territoriais que formalmente se consideram "confederações", como é o caso da Suíça. Assim se auto-definem por estabelecerem que as entidades descentralizadas conservam sua "soberania", e não apenas "autonomia". No entanto, a análise da Constituição da Confederação Suíça demonstra que, ao se reunirem, as entidades descentralizadas estão, em vários aspectos, cedendo parcela de poder em favor de um poder central, de modo que fica difícil saber até que ponto isto importa em continuarem sendo entidades "soberanas" ou apenas "autônomas"¹⁴.

A globalização e o crescente incremento nos acordos internacionais também influenciam nesta questão. É o caso de se perguntar se abrir mão de um instrumento fundamental para que uma nação se considere soberana, como por exemplo ter o controle sobre sua própria moeda, importa ou não em perda da soberania. Diversos Estados "soberanos" europeus estão perdendo este poder diante da criação da moeda única pela Comunidade Econômica Européia.

Deste modo, esta característica – soberania ao poder central e autonomia às entidades descentralizadas – continua sendo intrínseca à organização de um Estado na forma federativa. No entanto, também não pode ser analisada isoladamente, devendo ser considerada no conjunto das demais características do Estado em questão.

Quanto à autonomia das unidades descentralizadas, esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira.

13. *Participação...*, p. 82.

14. O art. 3º da Constituição Suíça diz que os "Cantões" conservam sua soberania, não estando limitados pela Constituição; no entanto, estabelecem funções que cabem ao poder federal, e os "Cantões" podem exercer as tarefas que não estejam delegadas ao poder federal. O art. 24, por exemplo, estabelece uma série de competências legislativas próprias da Confederação.

a) Autonomia política

A autonomia política manifesta-se pela demarcação, na Constituição, dos poderes da entidade descentralizada. A autonomia política pode ser vista *lato sensu*, abrangendo inclusive os poderes de obter recursos e de auto-organização. Estes dois últimos itens, no entanto, serão considerados como manifestações da autonomia financeira e da autonomia administrativa, respectivamente. Assim, podemos considerar a autonomia política *strictu sensu* como a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados na Constituição; a competência para participar nas decisões do Poder Central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é a justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios, com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição.

José Afonso da Silva reconhece esta característica: "Realmente, o federalismo se caracteriza fundamentalmente pela divisão do poder político entre a comunidade central e as comunidades regionais, importando numa atribuição de autonomia às entidades federativas. Essa *autonomia federativa* compreende dois elementos básicos: a) *existência de órgãos próprios*; b) *existência de um mínimo de competência privativa*. Nestas, há que incluir-se a outorga de fontes tributárias próprias e capacidade de gerir os próprios assuntos tributários e financeiros, que exatamente servirão de bases econômicas da autonomia"¹⁵. Em sentido semelhante, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo": "A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: a) na *existência de órgãos governamentais próprios*, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido"¹⁶.

b) Autonomia administrativa

A autonomia administrativa manifesta-se pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhe foram atribuídas pela Constituição.

15. *Tributos...*, p. 2.

16. *Curso...*, p. 102.

Considerando que a Federação se compõe de uma união de entidades que representem parcelas do território do Estado, e que esta união, embora tenha resultado no estabelecimento de um poder único e centralizado, tem como fundamento a manutenção de parte do poder nas unidades descentralizadas, há que se delinear qual é esta parcela de poder a ser exercida por estas entidades.

As entidades descentralizadas gozam, em um Estado Federal, de autonomia. Já se falou anteriormente sobre a dificuldade de conceituar autonomia, bem como na diferenciação com o conceito de soberania. No entanto, algumas características podem ser reconhecidas nesta figura jurídica.

Entre as características intrínsecas do poder autônomo está a capacidade de auto-organização de que devem ser dotadas as entidades autônomas.

Estas entidades devem, por conseguinte, deter uma parcela de poder que lhes permita estabelecer, segundo seus próprios desígnios, a sua organização interna, observadas apenas diretrizes genéricas oriundas do poder central, com órgãos governamentais próprios e respectivos servidores.

c) Autonomia financeira

A organização do Estado na forma federativa importa na criação de entidades autônomas, que, para cumprirem suas funções constitucionalmente delimitadas, dependem de recursos próprios para tanto. Imprescindível, portanto, para a manutenção desta forma de organização do Estado, que se assegure a autonomia financeira das entidades que compõem a federação. Devem estas entidades, pois, dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas.

Assim é que, modernamente, tanto Estados-membros quanto Municípios são dotados de fontes próprias de arrecadação, como os tributos de sua competência, bem como de fontes indiretas de arrecadação, garantidas por norma constitucional, como é o caso das diversas formas de transferências constitucionais, entre as quais se encontram os Fundos de Participação.

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhe competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

A doutrina é uníssona quanto a isto. Neste sentido já se manifestou Sampaio Dória, fazendo referência ao modelo de federalismo americano:

“O poder político, distribuído pelas camadas da federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição de poder financeiro, sem o qual de pouco vale: *autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias*. Essa competência financeira autônoma, conforme já observado, constitui-se em verdade no traço diferencial típico da primeira federação moderna, a dos Estados Unidos da América”¹⁷.

Na mesma linha de raciocínio está o pensamento de Carvalho Pinto, em sua clássica obra sobre a discriminação de rendas: “Subtrair, portanto, a independência financeira a uma unidade a que se queira atribuir efetiva autonomia político-administrativa, seria negar-lhe o elemento substancial dessa própria autonomia, assim como o procedimento inverso importaria em outorgar-lhe condições de vida própria, extensivas ou remarcantes desse seu atributo. Esta simples reflexão põe em destaque a íntima conexão existente entre o regime discriminatório e a respectiva organização estatal, denunciando as conseqüências que a natureza daquele regime pode trazer à conceituação do Estado, e demonstrando, num sentido inverso, a força imperativa que a fixação desse último tem na conformação do sistema distributivo de rendas entre as suas unidades políticas”¹⁸. Reafirma, mais adiante: “Num regime federativo, isto é, onde, como vimos, o poder se exerce também sob a forma das autonomias locais, e onde estas autonomias, pela própria natureza do sistema, têm irrecusáveis garantias, — o sistema de percepção de rendas das várias unidades políticas deve assumir, evidentemente, o caráter que melhor se coadune com aquela prerrogativa local e melhor ampare estas garantias substanciais do regime. Ora, a forma mais segura de alcançar esse objetivo é aquela que proporciona recursos independentes a cada uma das unidades”¹⁹. (...) “A outorga de receitas distintas a cada uma das unidades é, pois, um imperativo do regime federativo, cuja subsistência estaria condenada num sistema de franca concorrência tributária”²⁰.

Cantizano ressalva ainda que “A autonomia político-administrativa e a suficiência de recursos formam um binômio indissociável. Uma não pode existir sem a outra”²¹.

17. Dória. *Discriminação...*, p. 11.

18. *Discriminação...*, p. 16.

19. *Idem*, p. 39.

20. *Idem*, p. 42.

21. *O novo...*, p. 11.

As entidades descentralizadas que, unidas, compõem a federação, têm, necessariamente, que dispor de recursos suficientes para se manter, o que implica em fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central, constituindo esta uma característica fundamental do Estado Federal. Em geral, há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo.

As fontes de receitas atribuídas às entidades da Federação, incluindo a competência tributária e as transferências intergovernamentais, são aspectos fundamentais – determinantes até – do federalismo. Não se concebe a existência de entidades federadas sem que lhes sejam asseguradas receitas que permitam fazer frente às suas necessidades, e, por conseguinte, manter sua autonomia.

As transferências intergovernamentais serão objeto de estudo nos capítulos subsequentes, razão pela qual fica feita, por ora, apenas esta breve referência.

Organização do Estado expressa em uma Constituição

Tendo em vista que o fundamento do Estado Federal consiste em várias esferas de governo coexistindo harmonicamente, imprescindível se torna um diploma normativo que estabeleça as regras que darão ordem e coesão a esse sistema de organização da sociedade.

Assim, o Estado Federal surge a partir do momento em que várias coletividades se unem em torno de uma ordem jurídica comum, consubstanciadas neste documento jurídico chamado Constituição.

Difere a Constituição de um simples Tratado, pois a Constituição, como o próprio nome sugere, *constitui*, cria, faz surgir uma determinada ordem jurídica, enquanto o Tratado apenas importa em um acordo entre Estados soberanos acerca de um ou mais assuntos de interesse comum, sobre os quais estabelecem regras a serem por eles obedecidas.

É claro que uma análise mais profunda das diferenças entre uma Constituição e um Tratado poderá levar a uma dificuldade em se estabelecer uma linha divisória absolutamente nítida, na medida em que toda vez que nações soberanas formalizam determinadas regras a serem observadas por ambos estão se obrigando perante outras a realizar determinados atos que, dependendo do objeto do Tratado, podem importar em perda de poder. Tratados

que levaram à criação da Comunidade Econômica Européia, por exemplo, como já mencionado, importaram na criação de uma moeda única para os diversos países signatários, o que indiscutivelmente importou em perda de poder. Determinar a linha divisória entre o que vem a ser um Tratado, que estabelece regras entre Estados soberanos, e o que é uma Constituição, documento que representa a vontade única de uma nação soberana, não é tarefa das mais simples. Não constitui, outrossim, a meta perseguida por este trabalho.

Há casos de países que são por muitos considerados confederações, como é o já citado exemplo suíço, em que há uma Constituição regendo a vida de uma Confederação, de modo a ressaltar novamente a falta de uma especificação exata da distinção entre Constituição e Tratado.

Feitas estas ressalvas, não se pode dispensar este requisito na conformação de um Estado Federal, qual seja, a existência de uma Constituição, no sentido de um documento jurídico que contenha os principais elementos caracterizadores da organização do Estado, com as regras delimitadoras do poder central e das entidades descentralizadas.

Repartições de competências entre as entidades descentralizadas

Uma vez estabelecida a divisão territorial do poder, com a criação de unidades responsáveis pelo exercício de parcela desse poder entre as diversas partes do território do Estado, há que se estabelecer quais serão as funções a serem exercidas pelas unidades federadas.

Como já visto anteriormente, e será analisado mais profundamente no item dedicado ao estudo do federalismo fiscal, a própria necessidade de divisão territorial do poder advém deste interesse em tornar mais eficiente a provisão de bens e serviços públicos com a criação de esferas diferentes de administração.

Desta forma, a organização do Estado Federal implica em estabelecer-se as competências próprias de cada uma das esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como também as atribuições de cada um quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos.

Este item é bastante relevante, pois a divisão das competências, aliada à repartição dos recursos entre as unidades que compõem a federação, são o fator determinante no equilíbrio federativo e conseqüente coexistên-

cia harmônica entre eles, e, portanto, da própria manutenção da federação. Sobre este aspecto convém ressaltar o alerta de Carvalho Pinto: "Receita e despesa ou, equivale dizer, discriminação de rendas e distribuição de funções, constituem assim os dois termos de uma equação indispensável ao equilíbrio das unidades do Estado. Qualquer atuação num desses extremos, sem a devida compensação do outro, precipitaria o equilíbrio da balança. Qualquer objetivo, pois, de alterar o sistema discriminatório de um país, traz, como a mais elementar exigência, uma prévia revisão da paralela distribuição de encargos, deslocando dessa forma a tarefa para um terreno francamente constituinte, compreensivo de toda estruturação política e constitucional do país e cujo desconhecimento ou abstração não seria admissível em qualquer trabalho criterioso e construtivo"²².

Participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional

Na organização do Estado Federal, a fim de que se preserve ao máximo a coesão das unidades que o compõem, é fundamental que se assegure um instrumento de participação da vontade destas unidades na formação da vontade do todo, ou seja, na formação da vontade do Estado.

Em geral, isto se faz por meio de um órgão destinado a representar os interesses destas unidades na formação da vontade nacional, o que ocorre por meio do Poder Legislativo Federal, órgão máximo responsável por este *desideratum*. No nosso ordenamento, o Senado Federal, uma das casas que compõem o Congresso Nacional, consubstanciação do Poder Legislativo Federal, é o órgão representativo das unidades federadas, tendo como função defender os interesses da federação, sendo indispensável na formação da vontade da nação.

Carlos Velloso chama a atenção para este ponto: "Se o Estado Federal constitui forma de descentralização do poder, certo é, entretanto, que somente isto não basta para caracterizá-lo. José Alfredo de Oliveira Baracho, dissertando a respeito do tema, ensina que são dois os princípios básicos do federalismo: o da autonomia das coletividades territoriais distintas do poder central, e o da participação dessas coletividades na vida dos órgãos centrais"²³.

22. *Discriminação...*, p. 97.

23. *Estado Federal...*, p. 5.

Indissolubilidade

A indissolubilidade é pré-requisito do Estado Federal, haja vista que este se define pela união indissolúvel de Estados federados, de modo que, em havendo possibilidade de separação de uma das entidades, perde-se esta característica essencial do federalismo. Estar-se-ia, por conseguinte, diante de outra figura, que não a de um Estado Federal. Esta união deve, portanto, estar expressa na Constituição do Estado, como item insuscetível de alteração. É o que ocorre na Constituição brasileira, que prevê ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º).

1.3.1.2. Classificações dos Estados Federais

Uma vez vista esta noção acerca do que vem a ser o Estado Federal, e quais sejam suas principais características, cabe agora esmiuçar este conceito.

Ver-se-á a seguir diversas classificações que tornam mais nítidas as várias características que individualizam o Estado Federal.

A doutrina reconhece a existência de diversos tipos de Estados Federais. É importante ser feita uma breve e prévia noção destas classificações, a fim de que se possa melhor compreender a forma adotada para o Estado Federal brasileiro, e, conseqüentemente, os melhores caminhos para que se organize a federação nacional, inclusive e principalmente quanto à forma de distribuição dos recursos entre os seus componentes.

1.3.1.2.1. Tipos de Estado Federal conforme a forma pela qual se originaram

Identificam-se basicamente dois tipos de Estado Federal, conforme sua origem:

a) O Estado Federal por agregação, que surge a partir da união de estruturas pré-existentes, que se agregam e formam uma Federação, como ocorreu, por exemplo, com os Estados Unidos e Alemanha²⁴.

Neste caso, o que se tem é uma série de comunidades, que até então gozavam de soberania, e resolvem reunir-se formando um outro Estado,

24. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Curso...*, p. 51.

atribuindo a esta figura o poder soberano, passando a viver sob uma única ordem jurídica, conservando cada uma delas a autonomia, na forma convencional na Constituição que as organize.

b) O Estado Federal por segregação, que surge a partir de uma estrutura única, que estabelece divisões territoriais e se desmembra em várias outras unidades, concedendo-lhes autonomia, como é o caso do Brasil.

Neste caso, há uma ordem única, que, por razões diversas, resolve promover a descentralização territorial do poder, de modo que um Estado inicialmente Unitário passa a ser Federal.

1.3.1.2.2. Tipos de Estado Federal conforme o modo pelo qual se organizam

Identificam-se basicamente as seguintes categorias:

a) Federalismo dual (ou dualista)

O federalismo dualista é caracterizado pela repartição horizontal do poder. Há uma rígida separação entre o poder central e os estados federados. Sua característica fundamental é "a de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma 'área' própria, consistente em toda uma 'matéria' (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente. Daí falar-se, a propósito de tais competências, em competências 'privativas' ou 'reservadas'"²⁵.

No mesmo sentido é a lição de Paulo Casseb: "Realmente, ao poder federal não é permitida a penetração no campo reservado à atuação dos Estados-membros e vice-versa. Existe, então, dois campos de poderes exclusivos: um ao poder federal e outro ao poder estadual, campos estes rigidamente estipulados e que limitam a esfera de ação desses poderes. Esse é o chamado federalismo dual ou dualista que comporta uma rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro em seu campo exclusivo"²⁶.

Há ainda referências a esta forma de organização com a denominação de federalismo centrífugo²⁷.

25. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O Estado...*, p. 7.

26. *Federalismo...*, p. 9.

27. Velloso. *Estado...*, p. 8.

b) Federalismo por integração ou cooperativo.

O federalismo de integração ou cooperativo tem a característica de “dividir uma mesma ‘matéria’, em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma ‘matéria’ é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas (...)”²⁸. Neste tipo de federalismo, há uma maior interpenetração entre as unidades da federação e o poder central.

Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetrem, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos.

Assim é que se desenvolveram as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, como as transferências de recursos entre as unidades da federação.

Schultze esquematiza de maneira didática estes tipos de federalismo, demonstrando que, de um lado, estão as alianças entre os Estados, como ocorre com os Tratados e as Confederações, direção na qual caminha o federalismo centrífugo, cujo objetivo supremo é a independência e a diversidade; de outro, está o Estado Unitário, direção para a qual caminha o federalismo centrípeto, cujo objetivo maior é a integração e a igualdade das condições de vida²⁹.

1.3.2. O Federalismo Brasileiro

1.3.2.1. Evolução histórico-constitucional

Desde o descobrimento até a promulgação da primeira Constituição, em 1824, o que se observa no Brasil é um governo basicamente centralizado, vinculado a Portugal.

Pode-se admitir como sendo o início formal da história do federalismo nacional a publicação da primeira Constituição, de 1824. O art. 2º do texto

28. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O Estado...*, p. 7.

29. *Federalismo*, p. 15.

série de limitações de ordem legal que o impeça de ver instalados em seu território indústrias e comércio. Neste caso, o Município será fortemente prejudicado em sua receita, haja vista as restrições a que fica sujeito e que impedem a existência em seu território de atividades que poderiam vir a gerar receitas, e o benefício gerado — manutenção do meio ambiente sadio — não atingirá somente essa comunidade, mas sim toda uma região na qual estão várias outras comunidades, que não são afetadas pela queda de receita, mas beneficiadas pela preservação do meio ambiente. Esta necessidade de preservação do meio ambiente gera o que se pode denominar em ciência econômica de “externalidade negativa”, circunstância a ser compensada de alguma forma, sob pena de provocar injustiças sob o ponto de vista da distribuição de riquezas entre as unidades da federação, em prejuízo, portanto, da equidade federativa e, por conseguinte, do próprio espírito para o qual foi criada a federação — que é a de melhorar a vida das pessoas de uma determinada sociedade, e não prejudicar alguns em benefício de outros.

Princípio da distribuição centralizada

Admite-se que o mais adequado é concentrar a distribuição de renda no governo central, pois assim as medidas redistributivas ganham maior eficácia e eficiência. Assim, determinados tributos que têm importante função como instrumentos de redistribuição de rendas, como é o caso do imposto de renda, devem ser de competência da União.

1.4.3. O federalismo como instrumento da justiça social inter-regional

Na já citada obra de Richard e Peggy Musgrave, deparamo-nos com a seguinte indagação: “Embora seja evidente que as medidas redistributivas mais importantes devam ser implementadas a nível nacional, cabe indagar se o governo federal deve se restringir aos ajustes redistributivos entre indivíduos ricos e indivíduos pobres ou também deve se preocupar com ajustes entre comunidades ricas e comunidades pobres?”³⁹.

A resposta a esta questão leva à reflexão sobre um dos aspectos fundamentais do federalismo, que é a sua função como instrumento de equidade inter-regional. Ora, um dos objetivos fundamentais do federalismo fiscal é a manutenção da equidade entre as regiões. Deriva dos próprios

39. *Finanças...*, p. 540.

objetivos do Estado, que tem, entre suas principais funções, buscar sempre levar seus cidadãos em direção à igualdade.

Sem querer ingressar na árdua e possivelmente infundável tarefa de extrair o exato conteúdo do princípio da igualdade, é possível admitir como segura a tese de que a igualdade deve ser buscada de forma a atenuar as diferenças entre as pessoas, ainda que para isto seja necessário o tratamento desigual entre elas. "A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho e da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem"⁴⁰.

Nada mais razoável, na busca do caminho que leve à Justiça Social, do que reconhecer ser aplicável esta noção da igualdade não apenas aos indivíduos como tais, considerados isoladamente, mas também às comunidades na qual vivem.

Como bem ressalta Lobo Torres, "existe certo consenso em torno da necessidade de tratamento desigual conforme as diferenças existentes entre regiões, pelo que os benefícios maiores para as áreas pobres ficam plenamente justificados". Destaca ainda o autor os diversos artigos da Constituição que determinam a observância desta equidade entre regiões⁴¹.

Em sentido semelhante está o pensamento de Sampaio Dória: "Neste, a redistribuição de rendas, succionadas pela aparelhagem arrecadadora federal das regiões mais afluentes e bombeadas, através dos canais da despesa ou da mera transferência, para aquelas inaptas a gerá-las autonomamente, é imperiosa norma de política federativa. (...) Concedido que a União deva atuar como agente de nivelamento dessas desigualdades, quando menos por falta de outro elemento catalisador ou fertilizador de forças adormecidas locais, põe-se a seguir o problema do como, quanto e onde se deve programar essa atuação, matéria de definição casuística e contingente, que refoge de nosso propósito básico de fixar a premissa dessa intervenção. (...) Historicamente, o federalismo sempre se inclinou a equilibrar as descompen-

40. Ruy Barbosa. *Oração aos moços*, p. 32.

41. *Curso...*, p. 92.

sações regionais do país, com o grau de intensidade das medidas financeiras próprias de cada um dos ciclos que atravessou, como temos assinado no decorrer desse trabalho"⁴².

O princípio da igualdade deve, por conseguinte, ser aplicado à organização do Estado na forma federativa, o que nos leva à conclusão de que deve ser estendido aos componentes da Federação, a fim de que possa vir a atingir sua meta final, que é o cidadão.

Logo, é fundamental que o Estado se organize de forma a manter equidade entre seus membros, o que importa na adoção de uma série de medidas redistributivas.

Estas podem ocorrer por meio da competência própria para arrecadação e de diversos sistemas de transferências. No entanto, a medida mais comum e eficiente é estabelecer um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas. Sem que se utilize somente o critério da arrecadação, e sim todos aqueles que promovam a Justiça Fiscal, no sentido mais amplo do termo. Pode a redistribuição basear-se, por exemplo, no critério da necessidade, ou seja, receberiam recursos as unidades que deles mais necessitassem, ainda que pudessem por qualquer razão ter uma arrecadação não inferior àquela da qual esteja recebendo o recurso, ou, caso o recurso provenha do poder central, venha a receber proporcionalmente mais do que outra unidade com menor arrecadação. É o que pode ocorrer em face de diferenças naturais. Uma região desértica, que pouco produzirá na agricultura, pode ter uma arrecadação razoável (produz petróleo, por exemplo), mas, mesmo assim, terá necessidade de um aporte maior de recursos para que se desenvolva satisfatoriamente e mantenha um padrão de vida adequado a seus habitantes.

A própria Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, criada na década de 60 para formular propostas e realizar estudos destinados à elaboração de um projeto para uma nova ordem constitucional, já reconhecia esta situação: "(...) Se o produto da renda nacional se caracterizasse por sua uniformidade no território, não haveria maior problema. Ocorre, porém, que é extraordinariamente desigual a produção da renda nacional. Presentemente, a União procura corrigir a falta de uniformidade, redistribuindo o que arrecada através da prestação de serviços ou de auxílios financeiros. É um

42. Sampaio Dória. *Discriminação...*, p. 157/160.

procedimento compreensível, que não deixa, entretanto, de envolver certa concentração de deliberações, conflitante com a almejada autonomia financeira dos Estados e dos Municípios. Não há no alegado escrúpulo de autonomia um idealismo forçado contra a realidade dos fatos. O que existe, na afirmação que acabo de fazer, é o desejo de ver assegurada a descentralização administrativa, que se impõe em nosso País, em face da enorme extensão territorial e das marcantes peculiaridades regionais (...)”⁴³.

A própria Constituição brasileira vigente reconhece serem as transferências intergovernamentais instrumentos de equilíbrio federativo ao estabelecer, em seu art. 161, inciso II, que os Fundos de Participação têm como objetivo “promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios”.

Vemos, assim, a importância que têm as transferências intergovernamentais como instrumentos fundamentais do federalismo fiscal.

1.4.4. O federalismo fiscal e a complexidade na distribuição de competências funcionais

Uma das questões, que pode ser considerada a mais complexa na organização dos Estados Federais, é a da repartição das competências entre o poder central e as diversas unidades subnacionais.

Considerando que a distribuição dos recursos pelos diversos mecanismos anteriormente mencionados visa assegurar um equilíbrio federativo, tanto em relação às próprias entidades descentralizadas entre si, como também na relação destas com o poder central, de forma a permitir que cada uma delas possa, com recursos disponíveis, realizar as atividades que lhe foram atribuídas, é essencial estabelecer uma forma justa de distribuição de responsabilidades.

A forma ideal de distribuição de recursos está íntima e indissociavelmente ligada à maneira pela qual se faz a repartição das competências no Estado Federal.

E muito mais complexa do que a sistematização das formas de distribuição de recursos é a sistematização da repartição de competências. É justamente neste item que se observa uma infinidade de possibilidades, resultando em que cada Estado moderno hoje existente estabeleça uma forma particular de repartição de competências.

43. *Reforma da discriminação...*, p. 76/77.

É extremamente difícil estabelecerem-se padrões, pois o que se verifica na realidade é que cada um tem suas peculiaridades, em face de circunstâncias diversas, como questões culturais, econômicas, políticas, geográficas, sociais etc, além de uma multiplicidade de outros fatores, cada um deles exercendo sua parcela de influência na determinação da formação do Estado considerado. E estes fatores modificam-se frequentemente, de modo que as situações não são perenes, e sim momentâneas, apresentando alterações ao longo do tempo.

A complexidade na distribuição dos recursos acompanha esta complexidade na formação do Estado, haja visto que a distribuição dos recursos, como já mencionado, guarda estreito vínculo com a distribuição das atribuições entre as unidades que compõem o Estado.

Só para que se tenha uma noção sobre a diversidade na forma de distribuição de serviços entre as unidades da federação em um Estado Federal, como é o caso do Brasil, veja-se como se dá a distribuição, entre as unidades da federação, da competência para a prestação de um único serviço: a Justiça.

O Poder Judiciário, no Brasil, é organizado em nível federal e em nível estadual. A divisão de tarefas dá-se por matéria, de modo que existe uma Justiça Federal, mantida pela União, organizada em várias instâncias, a qual mantém Juízos de primeira instância em todas as unidades da federação e órgãos de segunda instância com sede em regiões estabelecidas exclusivamente para fins da organização judiciária federal.

Esta Justiça Federal, por sua vez, subdivide-se em várias espécies, conforme a matéria de que cuidam. Temos então a Justiça Federal Comum (ou ordinária), a Justiça Federal Trabalhista, a Justiça Federal Eleitoral e a Justiça Federal Militar. Cada uma delas tem sua própria organização, com unidades de primeira instância nas diversas unidades da federação e órgãos de segunda instância em regiões estabelecidas conforme a organização específica de cada uma delas.

Há ainda a Justiça Estadual, mantida pelos Estados-membros, com a competência delimitada pela Constituição Federal em face da matéria tratada.

Do exposto, vê-se que, conforme a matéria, a causa é submetida a julgamento em uma das Justiças especializadas, que pode ser a Justiça Federal ou a Justiça Estadual.

A Justiça Estadual, por sua vez, mantém órgãos de primeira e segunda instâncias, dentro dos limites de cada Estado-membro. No entanto, as causas julgadas pela Justiça Estadual em primeira e segunda instâncias podem ser

submetidas a julgamento, em grau de recurso, para uma terceira instância, e serão remetidas aos Tribunais Superiores, mantidos pela União – são, portanto, federais. Estes Tribunais Superiores Federais, mantidos pela União, recebem, além das causas de sua competência originária, os recursos oriundos tanto da Justiça Estadual quanto da própria Justiça Federal.

Mas o que realmente demonstra a complexidade na organização dos serviços é o funcionamento da Justiça Eleitoral. É uma Justiça Federal, ou seja, mantida pela União. Boa parte de seu quadro funcional é próprio, de modo que a União mantém um corpo de funcionários vinculados à Justiça Eleitoral que lhe prestam serviços. No entanto, a Justiça Eleitoral não tem quadro próprio de Juízes, sendo estes recrutados juntos aos quadros da Justiça Estadual! Ou seja, juízes da Justiça Estadual, mantida pelos Estados, exercem a função de Juízes Eleitorais (que é uma Justiça Federal), e atualmente é prevista uma gratificação extra, paga pelos cofres da União, aos Juízes Estaduais que, cumulativamente (pois continuam sendo juízes estaduais em exercício), exerçam as funções de Juízes eleitorais, e tem seus vencimentos regulares pagos pelos Estados-membros.

Este exemplo dá uma mostra da multiplicidade de possibilidades e da elevada complexidade que envolve o assunto da repartição de atribuições entre o poder central e as unidades subnacionais.

A complexidade aumenta ainda mais se forem analisados outros serviços, em que não apenas se está levando em consideração o relacionamento entre as diversas esferas de governo, mas também a questão da interpenetração entre o setor público e o setor privado, no qual, além das questões de distribuição de recursos ocorrida em nível intragovernamental, está a da distribuição dos recursos para setores da iniciativa privada que eventual ou corriqueiramente prestem serviços que tenham natureza pública. É o que ocorre, por exemplo, com a organização do serviço de assistência à saúde no Brasil, em que há participação tanto da União, Estados e Municípios, quanto da iniciativa privada, que pode receber transferências de recursos pela prestação destes serviços.

A distribuição das funções entre as diversas unidades federadas, e entre estas e o poder central, é assunto que varia de Estado para Estado, cada um estabelecendo as suas regras conforme as peculiaridades locais, em face de todos os fatores que exercem influência, de modo que, neste aspecto, não há uniformidade, não obstante este item, como já mencionado, esteja indissociavelmente ligado à questão da distribuição dos recursos, assunto que será aprofundado a partir do item seguinte, por direcionar-se ao objeto central deste estudo.

2. A REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

2.1. As relações fiscais intergovernamentais e os sistemas de discriminação de rendas

Já foram analisados no capítulo anterior as razões que levam ao federalismo, criando-se Estados que se organizam estabelecendo divisões territoriais do poder. Esta divisão territorial do poder importa em repartição de atribuições e, conseqüentemente, de receitas.

As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades.

José Afonso da Silva ressalta este aspecto, notando ainda serem vários os autores que têm o mesmo pensamento: "A discriminação de rendas inclui-se no campo da repartição de competências. É, como diz Pinto Ferreira, elemento nuclear do federalismo. Pensamento que é apoiado também por Carvalho Pinto ("Discriminação de Rendas", obra publicada com base na Carta de 1937), por Aliomar Baleeiro, em trabalho sobre a discriminação de rendas, publicado pelo Instituto de Direito Financeiro. Já Manso Cabral, em trabalho escrito sobre o assunto, sustenta que a discriminação de rendas não constitui técnica peculiar dos estados federais, havendo-a, também, nos estados unitários. Em verdade, a discriminação constitucional de rendas é elemento básico do federalismo, constituindo-se, por natureza, terreno de repartição de competência entre as entidades federais autônomas. No Brasil, o Município aparece também como entidade autônoma com competências próprias e, por isso, é parte da técnica de discriminação de rendas da Constituição"⁴⁴.

Na mesma linha de raciocínio está o pensamento de Dagoberto Cantizano: "A discriminação de rendas no Estado Federal consiste, assim,

44. Participação..., p. 83.

na partilha da competência tributária entre a União, os Estados-membros e os Municípios – quando a estes se confere autonomia – para que cada um, agindo em órbita própria, assegure o equilíbrio e harmonia indispensáveis a esse tipo de Estado composto. (...) A discriminação de rendas é um imperativo da forma federativa de Estado, onde coexistem vários níveis de governo e a autonomia estadual e municipal repousam, fundamentalmente, na suficiência de recursos para o atendimento de seus multiformes serviços⁴⁵.

Neste capítulo serão estudados os diversos aspectos relacionados à repartição das receitas tributárias, a fim de que se possa, no capítulo seguinte, aprofundar-se na principal forma de repartição de receitas atualmente prevista no ordenamento jurídico nacional, que são os Fundos de Participação.

Sendo a autonomia financeira das entidades descentralizadas aspecto fundamental no regime federativo, há que se criar um sistema que assegure esta autonomia. Diversas são as formas pelas quais se pode organizar o Estado na forma federativa mantendo a autonomia financeira das unidades federadas.

Os principais mecanismos são a repartição das fontes de receita e a repartição do produto da arrecadação.

A *repartição das fontes de receita*⁴⁶ é mecanismo por meio do qual estabelecem-se previamente regras que distribuem as diversas fontes de receita entre o poder central e as unidades subnacionais. Estas regras podem ser fixadas na própria Constituição, como ocorre no caso do Brasil, dando origem ao que se pode denominar de *discriminação rígida de rendas*⁴⁷.

45. *O Novo...*, p. 11.

46. Os vários autores mencionam este mecanismo por expressões equivalentes, como se pode constatar na doutrina, em que se encontram as expressões “discriminação pela fonte” (Sampaio Dória. *Discriminação...*, p. 19), ou “separação de fontes” (José Afonso da Silva. *Tributos...*, p. 67/68).

47. José Afonso da Silva faz a distinção: “[A discriminação] É rígida, quando a Constituição enumera exaustivamente todas as fontes de rendas para cada pessoa jurídica de direito público interno, como se dá no sistema brasileiro. É flexível, quando apenas se limita a atribuir alguns tributos a uma das entidades públicas, deixando larga margem ao exercício do poder tributante concorrente ou cumulativo, como ocorre nos Estados Unidos da América do Norte. (...)” (*Tributos...*, p. 12/15). Cantizano também faz referência à possibilidade de existirem discriminações rígidas e flexíveis: “A flexibilidade de um sistema discriminatório de rendas consiste no fato de que as esferas político-administrativas com poder impositivo não estão vinculadas, de modo imperativo e rígido, aos tributos constantes do Estatuto Básico ou da discriminação consignada em legislação ordinária.(...). A discriminação de rendas somente pode merecer a classifica-

Esta repartição das fontes de receita pode ser feita estabelecendo-se competências privativas ou competências comuns.

A Constituição, no caso de um sistema de discriminação rígida, cria fontes de receita com a atribuição de competência para a instituição de tributos próprios ao poder central e a cada uma das entidades subnacionais, conforme previsto na organização do Estado considerado. A unidade, seja ela o poder central ou unidade subnacional, terá, por conseguinte, uma fonte própria de recursos, assegurada pelo ordenamento jurídico daquele Estado. Cada uma poderá instituir e cobrar os tributos a ela destinados, arrecadando receitas e gozando de autonomia financeira. É a repartição das fontes de receita estabelecida por meio de *competências privativas*.

Pode ocorrer também de os mesmos tributos serem destinados concomitantemente às unidades federativas de grau diverso, criando-se um sistema de repartição de fontes de receita estabelecendo-se *competências comuns*. Neste caso, tanto pode um mesmo tributo ser cobrado por unidades diferentes — por exemplo, poder central e unidade subnacional — quanto se atribuir competência a uma unidade para instituir e cobrar um adicional pelo tributo instituído e cobrado por outra unidade. Esta última hipótese tem como exemplo a tentativa malsucedida da Constituição brasileira promulgada em 1988, com a criação do adicional estadual sobre o imposto de renda.

As técnicas mencionadas não excluem a possibilidade da existência de sistemas mistos, em que há simultaneamente competências privativas, com tributos próprios para cada unidade da federação, e competências comuns, com outros tributos cobrados por mais de uma unidade de grau diverso.

A outra técnica de repartição de receitas é a *repartição do produto da arrecadação* (ou *discriminação pelo produto*, segundo Sampaio Dória⁴⁸).

Neste caso, a autonomia financeira de uma unidade da federação é assegurada não pela atribuição de fontes próprias de arrecadação, como no sistema anteriormente mencionado, mas sim pela garantia de distribuição de parte do produto arrecadado por uma determinada unidade para outra unidade. Em um sistema de discriminação rígida, a Constituição já estabelece previamente estas regras e os mecanismos que asseguram sua fiel execução, como ocorre na Constituição brasileira vigente.

ção de rígida, se a Constituição do Estado ou as suas leis ordinárias delimitarem, de modo preciso e sistemático, os tributos da competência específica de cada uma das unidades político-administrativas que o integram." (*O novo...*, p. 15).

48. *Discriminação...*, p. 19.

Esta repartição do produto da arrecadação, por sua vez, pode ocorrer pela participação na arrecadação de determinado tributo ou pela participação em fundos.

A *participação na arrecadação de um tributo*, também chamada de *participação direta na arrecadação*, existe quando se estabelece que parte do tributo arrecadado por uma unidade federativa pertence a outra unidade. Assim, determinada unidade que tem competência para instituir um tributo, ao fazê-lo, deverá destinar parte do valor arrecadado a outra unidade. Tem-se como exemplo desta hipótese, dentre outros, o imposto brasileiro sobre a propriedade territorial rural, cuja competência pertence à União (Constituição Federal, art. 153, VI), mas cinquenta por cento do produto da arrecadação é obrigatoriamente destinado aos Municípios onde o imóvel se localiza (Constituição Federal, art. 158, III).

Com a *participação em fundos* dá-se a chamada *participação indireta* na arrecadação. Esta participação ocorre quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, e posteriormente os recursos que compõem os fundos são distribuídos aos beneficiários, segundo critérios previamente definidos. É um sistema adotado também pela Constituição brasileira, que prevê a existência dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios e os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Constituição Federal, art. 159, I), dentre outros.

Conforme a técnica utilizada para garantir a autonomia financeira das unidades federadas, os Estados podem adotar, segundo a classificação de Nicolò Pollari⁴⁹, um sistema independente (as entidades territoriais locais financiam-se por recursos próprios), um sistema dependente (as únicas entradas são constituídas de transferências de níveis superiores) ou um sistema misto (há entradas autônomas e oriundas de outros governos superiores). A maior parte dos Estados, entre os quais se inclui o Brasil, adota o sistema misto, assegurando às unidades federadas receitas provenientes de tributos exclusivos, bem como de transferências de arrecadação de tributos alheios. A Constituição brasileira prevê tributos próprios à União (arts. 153 e 154), aos Estados e Distrito Federal (art. 155) e aos Municípios (art. 156). Prevê ainda participações na arrecadação de tributos alheios (arts. 157 e 158) e participações em fundos (art. 159, principalmente).

49. Scienza..., p. 373.

2.2. As transferências intergovernamentais

Como se pode constatar do que já foi visto anteriormente, há várias formas de se assegurar a autonomia financeira das unidades que compõem a federação.

Dentre elas, as transferências intergovernamentais representam papel fundamental, quer sob a forma de participação direta na arrecadação, quer sob a forma de participação por meio de fundos.

Há vários aspectos relevantes das transferências intergovernamentais que justificam o estudo do tema.

As transferências intergovernamentais podem ser *automáticas* (ou *obrigatórias*), quando estejam previstas no ordenamento jurídico de determinado Estado de forma que devam ser operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades. É o que ocorre, por exemplo, com diversas transferências constitucionais brasileiras (arts. 157 a 159).

Podem ser, por outro lado, *discricionárias* (ou *voluntárias*), quando a transferência dos recursos de uma unidade para outra dependam de decisão de autoridade, vinculadas a critérios não rígidos, que podem se alterar conforme as circunstâncias. Este último sistema é o que predomina nos Estados Unidos, com os chamados *grants*. Existem também no ordenamento jurídico brasileiro, que prevê a possibilidade de subvenções orçamentárias de várias espécies. É de se admitir ainda a ocorrência de um sistema misto, em que a transferência se opera em duas etapas, com critérios diversos: há a transferência automática e obrigatória do recurso da unidade a um determinado fundo, que, por sua vez, discricionariamente, repassa os valores recebidos para as outras unidades, seguindo determinações que podem variar conforme as circunstâncias. No Brasil, os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sua receita fundada em transferências automáticas previstas constitucionalmente (art. 159, I, c). A distribuição destes valores, por sua vez, é feita com base em programas de financiamento ao setor produtivo, a serem previamente analisados e aprovados pelos órgãos competentes. Assim, parte da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados é transferida automaticamente ao mencionado fundo, e, discricionariamente, os valores são repassados às unidades beneficiárias.

Levando-se em consideração o destino dos recursos, as transferências podem ser *não vinculadas* (ou *incondicionadas*), quando são destina-

das às unidades beneficiárias para que estas os recebam com autonomia para administrá-los. É o que ocorre, no Brasil, com as transferências oriundas dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, em que as unidades beneficiadas têm autonomia para decidir sobre a utilização do valor recebido. Ainda segundo o mesmo critério, as transferências podem ser *vinculadas* (ou *condicionadas*), quando o repasse dos recursos só pode ser realizado com destinação específica, devendo a unidade beneficiária utilizar o valor recebido para uma finalidade previamente determinada. É o caso dos já citados Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que a liberação dos recursos é vinculada a projetos de financiamento do setor produtivo das referidas regiões.

Com relação às unidades envolvidas nas transferências, podemos constatar a existência de transferências entre unidades de grau diverso (*cooperação vertical*) e entre unidades de mesmo grau (*cooperação horizontal*)⁵⁰. Esta cooperação financeira entre as unidades da federação constitui uma das pedras angulares do moderno federalismo⁵¹.

A maior parte dos Estados Federais adota sistemas de cooperação vertical, com transferências de recursos oriundos do poder central para as unidades subnacionais, ou vice-versa, embora a primeira hipótese seja muito mais freqüente. As principais transferências constitucionais brasileiras, previstas nos arts. 157 a 159, são exemplos de cooperação vertical entre as unidades federadas, com recursos repassados da União para Estados e Municípios.

Mas há sistemas de cooperação horizontal, em que unidades de mesmo grau estabelecem sistemas de transferências entre si, com a finalidade de melhor equacionar a distribuição ideal dos recursos de modo a assegurar uniformidade entre as unidades federadas. É o que ocorre na Alemanha,

50. É o que reconhece José Afonso da Silva: "Para concluir essas considerações gerais, podemos dizer que a cooperação financeira no Estado Federal pode ser: I - *Vertical*, que se processa entre unidades de níveis diferentes: a) *de baixo para cima*: ajuda de Estados à União ou de Municípios ao Estado; assim foram as contribuições matriculares no Império Alemão a que já nos referimos; hoje, com a tendência centralizadora nos Estados Federais, perdeu aplicação esse tipo de auxílio, e será de prática difícil de ocorrer; b) *de cima para baixo*: ajuda da União aos Estados ou distribuição de receitas da União aos Estados, e ajuda dos Estados aos Municípios ou participação destes na receita daqueles; é o que ocorre atualmente na prática do cooperativo federativo, como analisamos acima; II - *Horizontal*, consistente nas transferências entre entidades do mesmo nível: auxílios de Estados-membros ou Municípios fortes respectivamente a outros Estados-membros ou Municípios." (*Tributos...*, p. 21).

51. Anastopoulos. *Les aspects...*, p. 221.

que prevê siste
Segundo dispõ
capacidades fi
para esse efei
sidades financ
deve determin
'Länder' que
'Länder' a ela
tações de co

É relev
vernamenta
delas simul
utilizadas v

2.3. Dados tas e de tra

A an
valia para
foram sel
forma de
Federado
rências i
ses os si
nizações
Federal

D
vista q
nizações
de rec
extren
feito u
da dif
Shah
"Exc
and

que prevê sistemas de compensação financeira entre os Estados (Länder). Segundo dispõe o art. 107, item 2, "A lei deve assegurar que as diferentes capacidades financeiras dos 'Länder' sejam adequadamente compensadas; para esse efeito deve tomar-se em consideração as capacidades e necessidades financeiras dos municípios (associações de municípios). Essa lei deve determinar os pressupostos para as pretensões de compensação dos 'Länder' que a ela tenham direito e para os deveres de compensação dos 'Länder' a ela obrigados, assim como os critérios para o montante das prestações de compensação".

É relevante ressaltar que todas estas formas de transferências intergovernamentais não são exclusivas, ou seja, é possível que se adotem várias delas simultaneamente. No caso brasileiro, por exemplo, atualmente são utilizadas várias destas técnicas.

2.3. Dados comparativos internacionais dos sistemas de repartição de receitas e de transferências intergovernamentais

A análise dos sistemas adotados pelos diversos Estados é de grande valia para a compreensão do objeto de estudo do presente trabalho. A seguir foram selecionados alguns países, e neles foram analisados aspectos de sua forma de organização, havendo tanto Estados Unitários quanto Estados Federados. O objetivo básico é o de conhecer as formas adotadas de transferências intergovernamentais, e é curioso observar que em determinados países os sistemas adotados em muito se aproximam, embora a forma de organização territorial do poder seja diversa, como é o caso do Brasil (Estado Federal) e da Espanha (Estado Unitário).

Dada a diversidade entre as formas de organização dos Estados, haja vista que se pode constatar sem dificuldade que cada um adota uma organização própria — e não seria exagero dizer, única —, os sistemas de repartição de receitas e transferências intergovernamentais são, no mais das vezes, extremamente complexos e dotados de peculiaridades que impedem seja feito um estudo minucioso a respeito de cada um deles, até mesmo em face da dificuldade de se obterem informações precisas e sistematizadas. Anwar Shah, um dos estudiosos mais dedicados a este assunto, reconhece isto: "Except from Brazil and Mexico, information on state-local transfers is scanty and not suited to detailed analysis"⁵².

52. *The reform...*, p. 38.