

Contradições e Perspectivas para a Federação Brasileira

Douglas Genelhu de Abreu Guilherme

Professor de Direito na Área de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. Mestre em Direito das Relações Econômicas. Especialista em Direito Empresarial Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Advogado. E-mail: douglasgenelhu@yahoo.com.br

RESUMO: A federação brasileira não observa as características marcantes do federalismo, é dizer, divisão da soberania, descentralização das atribuições e autonomia financeira. Federação é uma forma de associação política que facilita administrar grandes territórios, em razão da inerente descentralização administrativa. Entretanto, a autonomia e a eficiência administrativas ficam comprometidas caso não haja autonomia financeira. O federalismo brasileiro decorre da divisão de um Estado Unitário e por isso há uma histórica concentração de recursos no poder central. Isso resta evidente com a apresentação da divisão do total da arrecadação tributária do País ao longo de nossa história constitucional-republicana. Observar-se-á que o sistema brasileiro de distribuição de matérias tributáveis está de acordo com as melhores lições doutrinárias. Contudo, a divisão do montante arrecadado está incompatível com as funções hoje exercidas pelos entes federados, em especial, os Municípios. Isso é constatado com a apresentação de obras clássicas sobre finanças públicas, além da análise das repartições das receitas tributárias previstas nas constituições republicanas, em revisão da literatura, procedimento metodológico adotado neste trabalho. Constata-se a penúria das finanças municipais, o que impinge uma letal dependência financeira dos Estados-membros respectivos e também da União. Conclui-se que há uma distribuição inapropriada da receita tributária, em privilégio da União com prejuízo das demais entidades federativas, numa afronta aos ideais federalistas. Disso resulta destacar a importância e o potencial (sobretudo) dos governos locais e das regiões metropolitanas para a administração da coisa pública.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Descentralização. Autonomia.

Artigo recebido em abril de 2010

Artigo aprovado em agosto de 2010

Contradictions and perspectives to the brazilian federation

ABSTRACT: *The Brazilian Federation does not observe the outstanding characteristics of the federalism, saying that, the division of the sovereignty, decentralization of the attributions and financial autonomy. Federation is a way of politic association that facilitates to govern vast territories, on account of the inherent administrative decentralization. However, the autonomy and the administrative efficiency become jeopardized if there is no financial autonomy. The Brazilian federalism derives from the division of a Unitary State and for this reason there is a historical concentration of resources in the central power. This remains evident with the presentation of the total division of the tax collection in the Country throughout our republican-constitutional history. It will be noticed that the Brazilian system of distribution of taxable matters agrees with the best doctrinaire lessons. Nevertheless, the division of the amount collected is compatible with the functions today performed by the federated beings, especially, the Municipalities. This is established with the presentation of classic works about public finances, besides the analyses of the tax revenue provided in the republican constitution, in revision of the literature, methodological procedure used in this work. It is established the penury of the municipal finances, which foist a lethal financial dependency of the respective member-States and also of the Union. It is concluded that there is an inappropriate division of the tax revenue in privilege of the Union and loss to the other federative entities, in an outrage to the federalist ideals. It should be highlighted the importance and potential (above all) of the local governments and of the metropolitan regions to the administration of the public matters.*

KEYWORDS: *Federalism, Decentralization, Autonomy*

SUMÁRIO:

1> Introdução.....	301
2> Federalismo.....	302
3> Federalismo fiscal.....	306
4> Perspectivas.....	314
5> Conclusão.....	319
6> Referências Bibliográficas.....	323

1> Introdução

Em países de dimensões continentais como o Brasil, recomenda-se seja adotada a forma federativa de Estado. Isso se deve à inerente descentralização político-administrativa, que permite melhor desempenho da administração pública, assim como fortalece o poder de fiscalização do cidadão, e por conseqüência maior responsabilidade por parte do agente público, impingindo maior transparência e eficiência à administração pública.

A federação brasileira, ao contrário do federalismo clássico onde ocorre a união espontânea de unidades políticas até então independentes, surgiu do desmembramento de um Estado unitário. A realidade é que as unidades que se associaram não eram independentes. A condição de entidade política não resultou de outra coisa senão do texto da Constituição Federal de 1891 que, promulgada, alçou as províncias ao *status* de Estados-membros.

Baseado em lições clássicas sobre federalismo e teoria da discriminação de rendas, encontradas em parte na literatura remota, o que não quer dizer ultrapassada, este estudo procura mostrar que o momento atual recomenda a rediscussão não somente das funções atribuídas aos entes federativos mas também dos recursos financeiros disponibilizados a eles, com enfoque na autonomia municipal.

Aqui será demonstrado, que na história da federação brasileira o poder público municipal, muito embora seja o de maior potencial para perceber as carências do cidadão no dia-a-dia dado à proximidade, sempre viveu em situação de dependência financeira tanto dos Estados-membros respectivos como da União. Muito por isso, aqui se defende o revigoramento dos Municípios e a rediscussão do papel das Regiões Metropolitanas, como formas de melhorar o desempenho da administração pública

Decerto a dependência financeira compromete a eficiência da administração pública municipal, inexistindo, na prática, a autonomia administrativa inerente ao Estado Federal. Assim, em se tratando de descentralização administrativa, o tema da discriminação de rendas importa sobremaneira à sociedade, afinal ela está sujeita às expropriações pecuniárias destinadas a custear as despesas com a manutenção do Estado no cumprimento dos seus deveres. Na hipótese de uma má distribuição da receita tributária, o ônus a ser suportado pela sociedade é deveras perverso, uma vez que a política adotada comumente é a elevação da imposição tributária. O mesmo pode ser dito em relação à distribuição das atribuições públicas entre os entes federados.

2> Federalismo

2.1>> Breve histórico

O termo federação deriva do latim *foedus*, que significa associação, portanto, federal é o Estado resultante da associação de entidades políticas até então soberanas. A autonomia administrativa será preservada, mas a soberania será renunciada em favor da federação, tudo isso em prol do bem comum, com compromissos de solidariedade. A descentralização administrativa pressupõe descentralização política e traduz a idéia de repartição da soberania. A soberania plena é atribuída ao todo, fator que a diferencia da confederação, onde todos os integrantes mantêm-se plenamente soberanos. Numa federação, cada ente federado é soberano naquilo que lhe é atribuído pela Constituição Federal.

Valiosa é a lição de Pontes de Miranda (1936), que caracteriza essas formas de associação política com enfoque no direito internacional. Para o autor,

As confederações abrem, 'palheta a palheta' para o plano internacional, o seu leque, e cada Estado está, para o Direito das Gentes, na situação de entidade imediata, em virtude de uma primeira distribuição de competências. Na federação, os Estados são, para o Direito das Gentes, apenas esferas interiores de competência, criadas pelo Estado. (MIRANDA, 1936, p. 145)

De todo modo, a forma original de federalismo advém dos Estados Unidos da América, não obstante alguns identifiquem-no já nas cidades-estados gregas da Antigüidade, como também na federação de igrejas do Império Romano, organizada pelos cristãos após a adoção do princípio eleitoral para escolha dos bispos. (FRANCO, 1958, p. 58)

A despeito das naturais controvérsias entre os historiadores, importa assinalar a originalidade do modelo estadunidense, que partiu da associação das treze ex-colônias inglesas, então plenamente soberanas, inicialmente reunidas em confederação. Todavia, a ineficiência dessa organização, formada após a independência da Inglaterra, no tocante à tarefa de organizar as relações internas, abriu o caminho para o movimento federalista encabeçado pelos chamados *pais fundadores*, James Madison, John Jay e Alexander Hamilton, consolidado, afinal, no ano de 1787 com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América.¹

1>> Merece ser visto o estudo de Roberto Gargarella (1997) sobre o sistema representativo criado naquele país, de características francamente elitistas, segundo o autor.

A federação Suíça, que remonta ao ano de 1291, surgiu da reunião de algumas regiões com o fito de resguardar sua independência e liberdade contra a ameaça vinda do arquiduque da Áustria. Em 1315 as regiões – cantões – fundaram a Liga de Brunnen, considerada a origem básica do federalismo helvético. Cavalcanti relembra uma série de intempéries da história suíça, com seguidas intervenções e imposições francesas, até que, a 7 de agosto de 1815, sob garantias das potências européias, os cantões suíços adotaram o pacto federativo. Já em 1848, a aspiração popular compeliu a associação existente a transformar-se em uma união verdadeiramente nacional. Acentua o autor que, não obstante denominar-se confederação, em virtude das mudanças constitucionais a união estabelecida passou a configurar um verdadeiro Estado federal. (CAVALCANTI, 1900, p. 18-19)

Em linhas gerais, o modelo estadunidense – federalismo por agregação - foi copiado pela Argentina, pois após um período de conturbações internas sob a égide da Constituição de 1826, proclamada após a independência do jugo espanhol, foi proclamada em 1853 a Constituição da Confederação Argentina. Nesta, ainda se mantinha viva a idéia de independência e soberania das províncias. Entrementes, a proclamação da Constituição de 1860 instituiu definitivamente o federalismo naquele país, modelo mantido até os dias de hoje. (CAVALCANTI, 1900, p. 25-26)

O Brasil, porém, seguiu um caminho inverso, tanto que classificado federalismo centrífugo, pois surgiu de um Estado unitário, cujas Províncias não chegaram, em época alguma, a gozar de soberania, sendo alçadas à condição de Estados-membros pela Constituição da República de 1891. Disso resulta uma histórica dependência política e econômica em relação ao poder central, o que sem dúvidas comprometeu ao longo do tempo a observância dos princípios federalistas, como abaixo será demonstrado.

2.2>> Aspectos elementares

2.2.1>> Divisão da soberania

Na forma federal de Estado, os Estados-membros, e também os Municípios ou quaisquer que sejam os seus entes políticos, não gozam de soberania plena, que está reservada tão-somente ao todo – a federação. A Constituição Federal prescreverá aos entes federados as respectivas atribuições públicas, assinando o grau de autonomia, seja ela, política, administrativa e mesmo judiciária. Assim, são soberanos nos limites estabelecidos pela carta política do Estado.

É célebre o estudo de Tocqueville sobre a democracia no novo mundo, no qual concluiu o estudioso que o Estado Federal fora criado para unir as diversas vantagens resultantes da grandeza e da pequenez das nações, identificando nas últimas o berço da liberdade política. Segundo o autor, isso implica um sistema de fracionamento da soberania. Assim, os entes federados são soberanos em seus respectivos campos de atuação, não se tratando de soberania limitada senão de soberania dividida, ou seja, de uma coexistência de dois poderes iguais e coordenados. (TOCQUEVILLE, 1962, p. 124-127)

Charles Louis de Secondat, Barão de Montesquieu, já defendia no igualmente célebre *Espírito das Leis*, que as pequenas nações são melhor administráveis na forma de república, uma vez passíveis de maior exercício do que chama, e conclama, *virtude política*. No entanto, adverte, pequenas repúblicas são débeis em se tratando de relações exteriores, razão pela qual a forma federativa de Estado – *sociedade de sociedades* - reúne as vantagens internas do governo republicano e a força exterior do monárquico.² (SECONDAT, 2002, p. 141)

2>> O autor adverte que a virtude política não se relaciona com a moral nem com as convicções religiosas, e sim está ligada ao amor à pátria, ao amor à igualdade, constituindo-se na mola que faz mover o governo republicano. (SECONDAT, 2002, p. 16)

2.2.2>> Distribuição da competência

A descentralização, seja ela política, administrativa, judiciária ou financeira consagra o elemento basilar do federalismo: a autonomia dos entes federados. Atribuir autonomia aos entes federados é conferir credibilidade e legitimidade ao Estado federal. Em aproveitando a lição de Ferreira Filho, a descentralização é instrumento de eficiência governamental, pois propicia maior agilidade nas decisões, aproximando os governantes dos governados, facilitando a influência destes naqueles, além de atuar como forma de limitação de poder, diminuindo a possibilidade de opressão ao dividir o poder por muitos e diferentes órgãos. (FERREIRA FILHO, 1995, p. 42)

Outro tanto, para alguns a descentralização não traz essa convicção, a conferir a opinião de Hanson, para quem “mesmo nos países sinceramente federais, tais como os Estados Unidos, os governos estaduais são para muitos fins usados, de fato, como agências administrativas do governo federal”. (HANSON, 1964, p. 93)

De todo modo, a descentralização administrativa aparece como elemento essencial do federalismo, em razão da facilitação na tarefa de administrar um vasto território, como ocorreu nas origens do movimento.

2.2.3>> Autonomia financeira

Não há dúvidas de que o suporte para a promoção efetiva da descentralização administrativa é a autonomia financeira dos entes federados. Essa autonomia só pode ser outorgada por meio da Constituição Federal, com a divisão da competência para impor tributos e aplicar o produto da arrecadação.

A relevância do sistema de repartição das receitas tributárias é atestada por Aliomar Baleeiro, para quem “é mais exato dizer-se que foi a discriminação de rendas a causa última e decisiva da criação da figura jurídica e política do Estado federal”. (BALEEIRO, 1992, p. 222)

A bem da verdade, já no seu nascimento o federalismo impunha a importância da autonomia financeira, a conferir a lição de um dos *pais fundadores*, Hamilton, num dos artigos escritos em defesa do federalismo, e que depois vieram a ser compilados e publicados mundo afora:

O dinheiro é considerado, com razão, o princípio vital do corpo político; é o que lhe sustém a vida e os movimentos, permitindo-lhe desempenhar suas funções mais essenciais [...] De uma deficiência neste particular, um dos males pode decorrer: ou o povo ficará sujeito a uma contínua pilhagem, em lugar de um modo mais aceitável de suprir as necessidades públicas, ou o governo mergulhará numa atrofia fatal e, dentro de pouco tempo, perecerá. (HAMILTON; JAY; MADISON, 1993, p.232)

2.3>> Federalismo brasileiro

De fato, não há maiores nem menores controvérsias em relação ao caráter essencialmente centralizador do federalismo brasileiro. “O

Brasil não tem acentuadas tradições federativas”, já atestou Bastos.³ (BASTOS, 1987, p. 181-241) Schwartzman, valendo-se de um estudo de Murilo de Carvalho sobre a caracterização da burocracia estabelecida pelo poder imperial, apresenta-a numa forma de pirâmide invertida, com grande número de posições de nível nacional, e poucas de nível local, situação diametralmente oposta à estrutura estadunidense. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 92)

3>> Em exposição verbal, Seixas Filho é categórico ao afirmar nunca haver existido federação no Brasil. (BASTOS, 1987, p. 181-241)

A forma federal de Estado foi entre nós instituída pela Constituição da República de 1891, não obstante alguns estudiosos identificarem-na já na constituinte de 1823. (ATALIBA, 1985, p. 176; BORJA, 1985, p. 138-144) É cediço que o Brasil passou por momentos políticos deveras conturbados, crises institucionais e revoltas. A Revolução de 1930, por exemplo, resultou na nomeação, pelo poder central, de interventores para os Estados-membros, fato obviamente comprometedor da autonomia, em todos os sentidos já assinalados.

O Estatuto Supremo de 1937, fruto de golpe de Estado, retornou o país ao modelo unitarista, ab-rogando a forma federal preservada na Carta Política de 1934. Cavalcanti lembra que nos períodos 1930-34 e 1937-45 a federação brasileira evoluiu no sentido de uma forte predominância do poder federal. (CAVALCANTI, 1978, p.6) Já em 1946 volta o Brasil à forma federal de organização do Estado, disposição constitucional mantida até os dias atuais.

O golpe militar de 1964 instituiu aqui a ditadura e “trouxe, a todo instante, violentos abalos e produziu um enorme enfraquecimento do princípio federativo”. (BASTOS, 1987, p. 200) Por outro lado, segundo Ferreira Filho (1990), a Constituição de 1988 voltou à inspiração de 1891, admitindo essa como a mais consentânea com a essência do federalismo, na medida em que favorecia a variedade dentro da unidade, mesma opinião esposada por Borja. (FERREIRA FILHO, 1990, p.141)

3> Federalismo fiscal

Conforme antes ressaltado, com base no escólio essencial de Hamilton, o aspecto financeiro é a pedra angular da forma federal de Estado e é sabido que a arrecadação tributária é a mais importante fonte de receita pública. No entanto, existem diferenças - naturais ou não - entre as unidades federadas de tal forma significativas que impõem a adoção de medidas, muitas vezes incompreendidas, que atenuem essas disparidades. Nada custa lembrar que o federalismo pressupõe solidariedade entre os entes políticos associados, por-

tanto, o compromisso com os pares é um dever previamente acertado.

Bem assim, as peculiaridades próprias às unidades federadas, sejam elas derivadas da localização, do clima, dos recursos naturais ou do desenvolvimento social e econômico geram também diferenças na arrecadação tributária e, por consequência, injustiça social, uma vez que os melhores serviços públicos serão prestados nas unidades federativas mais ricas. Para fechar o círculo vicioso, a tendência é a concentração da riqueza nacional. Tais fatores influem decisivamente na discussão sobre a divisão da receita tributária. É matéria inerente ao Estado Federal, alimenta o federalismo assimétrico, é base da discussão do pacto federativo e constitui o que se conhece como federalismo fiscal.

3.1>> Relato sobre a divisão da receita tributária na história republicana brasileira

Conforme antes afirmado, a formação da federação brasileira deve-se ao desmembramento do território nacional, ou melhor, à elevação das Províncias à condição de Estados-membros, estabelecida na Constituição da República de 1891. Em outras palavras, não houve a iniciativa de unidades menores em formarem uma só entidade, maior e mais forte. Houve, sim, uma transformação de um Estado Unitário em Estado Federal. Deve ser ressaltado que em 1891 houve um fortalecimento das finanças estaduais, quiçá sob a influência do modelo estadunidense, sobretudo pela destinação do imposto sobre exportação para a competência dos Estados-membros.

Em relação à Constituição de 1934, não há como negar a influência do momento histórico mundial (como de hábito, aliás), com a crise do liberalismo econômico. Não há como negar, também, a força política do poder central à época no País. Nessa Carta, é inaugurado o método de repartição da receita tributária consistente na participação direta no produto da arrecadação de tributo de competência alheia, tal como ocorria entre Estados e Municípios em relação ao imposto sobre indústria e profissões. Inobstante não terem sido expressamente alçados à condição de integrantes da federação na Constituição de 1934, os Municípios passam a ter autonomia política, com a eleição direta de seus governantes, além da competência legislativa tributária própria.

Decretada a 10 de novembro de 1937, essa Constituição tem, reconhecidamente, traços autoritários. Surge em 1940 o imposto único, de competência da União, incidente sobre a produção, o comércio,

a distribuição, o consumo, inclusive importação e exportação, do carvão mineral nacional, dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem.⁴ De sua arrecadação cabia aos Estados-membros e aos Municípios uma cota proporcional ao consumo nas respectivas unidades. Tratava-se de um repasse vinculado, já que o numerário deveria ser aplicado na conservação e no desenvolvimento das redes rodoviárias próprias, portanto, contrário ao princípio federalista da autonomia administrativa. Em 1943 o imposto sobre exportação, ainda de competência estadual, sofreu substancial modificação, uma vez que foi suprimida a incidência sobre operações interestaduais. Os números abaixo mostram com eloqüência a concentração da arrecadação nas mãos da União.

4>> À época o imposto de exportação também incidia nas operações entre os Estados-membros.

Ano	União (%)	Estados / Distrito Federal (%)	Municípios (%)
1940	56,2	28,8 (5,9)	9,1
1943	56,3	30,8 (5,8)	7,1
1946	60,8	27,9 (6,4)	4,9

TABELA 1.0>> Repartição da receita tributária na federação brasileira

Fonte: Gérson Augusto da Silva (1948, p. 13).

Importante observar a evolução da arrecadação tributária dos entes federados, com e sem as redistribuições de receita (participação direta e indireta), nos períodos de vigência das disposições originárias da Constituição Federal de 1946 e após a promulgação das emendas números 5, 10 e 18, a seguir:

Ano	SEM DISTRIBUIÇÃO			COM DISTRIBUIÇÃO		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1957	44,6	46,3	9,1	38,5	49,6	11,9
1965	50,7	42,5	6,8	39,0	48,1	12,9
1966	51,2	41,5	7,3	40,2	46,0	13,8

TABELA 2.0>> Repartição da receita tributária na federação brasileira

Fonte: Carlos Alberto Longo (1980, p. 68-9).

Constata-se, com a vigência das emendas constitucionais acima referidas, uma considerável elevação da arrecadação municipal após a redistribuição do produto da arrecadação de certos tributos. Contudo, isso não deve ser comemorado, antes pelo contrário. Tal sistema favorece menos a autonomia das unidades locais do que o centralismo. Conforme acima afirmado, cria-se um sistema de dependência, fortalecido pela tibieza das instituições à época.

Já na Constituição Federal de 1967 o sistema centralizador se reforça, com o aumento da dependência dos demais entes federados em relação à União:

Ano	SEM DISTRIBUIÇÃO			COM DISTRIBUIÇÃO		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1968	51,0	45,3	3,7	40,2	42,9	16,9
1972	57,9	38,3	3,8	48,8	37,5	13,7
1974	58,9	37,3	3,8	50,5	36,0	13,5

TABELA 3.0. Repartição da receita tributária na federação brasileira

Fonte: Carlos Alberto Longo (1980, p. 68-9).

Sob o regime previsto na Constituição Federal de 1988, a história se repete. É público e notório que a maioria esmagadora dos mais de cinco mil Municípios brasileiros sobrevive dando graças às transferências intergovernamentais previstas na Constituição Federal. Assim que, a análise das finanças de um determinado município demonstra a dependência financeira dos governos locais em relação às transferências, posto que a receita tributária do Município em questão, incluída a oriunda da dívida ativa, é elevada em aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) com as transferências constitucionais, sendo o governo federal responsável por 41% (quarenta e um por cento) desse aumento e o governo estadual com os outros 59% (cinquenta e nove por cento). Além disso, a arrecadação tributária própria do município equivale a somente 35% (trinta e cinco por cento) do total das suas despesas.⁵

5>> Dados extraídos do Balancete da Receita Orçamentária e Balancete da Realização da Despesa Orçamentária do Município de Governador Valadares – MG, referente ao exercício de 2003.

3.2>> Teoria da discriminação de rendas

É preciso reconhecer que não há uma solução única que sirva, em todas as épocas, a todos os Estados. A teoria da discriminação de rendas refere-se à matéria impositiva que exteriorize uma capacidade contributiva ou grave uma determinada atividade econômica do cidadão. Não se trata, portanto, conforme o sistema tributário nacional, de pressupostos de fato para a imposição de taxas, tampouco de contribuições, de que natureza for, visto que as características desses tributos fazem com que a competência sobre eles seja comum.

A doutrina clássica usa distinguir os impostos em diretos e indiretos. Opta-se aqui por aproveitar a identificação feita por Nitti, acompanhada por Rezende. Segundo Nitti, impostos diretos gravam a pessoa, a renda e o capital. Com De Foville, acentua que a característica desses impostos é gravar no contribuinte certos elementos cujos caracteres são constantes, duráveis ou contínuos. Impostos indiretos, por sua vez, gravam um ato, um fato ou uma troca; procuram gravar não uma qualidade ou a propriedade senão as circunstâncias, uma relação de trocas. Os primeiros, prossegue o autor, servem para explicitar a capacidade contributiva do cidadão por manifestações imediatas – renda, propriedade –, ao passo que os

últimos verificariam a manifestação dessa capacidade contributiva – consumo, trocas etc. (NITTI, 1937, p. 312-313)

Rezende ensina que imposto direto é aquele cujo contribuinte é o mesmo que arca com o ônus da contribuição, ao passo que quando o contribuinte pode transferir total ou parcialmente o ônus da contribuição para terceiros, tem-se um imposto indireto. (REZENDE, 2001, p. 156)

Vale dizer, de todo modo, que o imposto sobre a renda, de acordo com a distinção supra um imposto direto, é mais indicado que fique com o governo federal, responsável pela função de redistribuição da riqueza nacional. Segundo Laufenburger, quando se reconhece no imposto o meio de política econômica e social, como a forma mais destacada de intervir na economia privada, o imposto sobre a renda ocupa o primeiro posto, ainda que em caráter não exclusivo. (LAUFENBURGER, 1961, p. 456) Da mesma forma, os impostos sobre o comércio exterior, indiretos, são correlatos à responsabilidade pela condução da política econômica da federação reservada ao mesmo poder federal.

Segundo Buchanan, a eficiência e a equidade de um sistema fiscal podem ser comprometidas caso o imposto sobre a renda seja um objeto principal comum ao poder fiscal das entidades federadas. Nesse caso, como instrumento de redistribuição de riqueza a imposição fiscal sobre a renda pode acarretar efeitos maléficos, haja vista a tendência de migração das pessoas, e dos recursos, para outras localidades, incentivadas por diferenças puramente fiscais. (BUCHANAN, 1968, p. 586)

O mesmo pode não ocorrer com os impostos sobre o consumo, por natureza, impostos indiretos. De fato, essa forma de imposição fiscal não produz reação assaz adversa do contribuinte quando comparada com o gravame imposto sobre a propriedade ou a renda. A cota fiscal confunde-se com o preço do produto ou serviço, possibilitando mesmo maior eficiência do que o imposto sobre a renda por permitir tributar até os pequenos rendimentos. Ademais, seria menor a disposição do contribuinte em migrar para outra unidade federativa tendo em vista o pouco ou nenhum efeito sobre seu patrimônio, vez que a diferença entre as alíquotas seria, em última análise, insignificante.

A circulação monetária derivada da produção e do comércio, das relações de consumo, representa, com efeito, a base econômica das entidades políticas regionais e locais, não obstante haver o interesse, legítimo e concomitante, do governo federal sobre a riqueza

gerada. Disso resulta a competência sobre a matéria tributável decorrente dessas atividades ser imputada a tais unidades.

A imposição fiscal sobre a propriedade imóvel constitui a base mais segura da economia local, segundo James Buchanan (1968, p. 588). Entretanto é preciso considerar a possibilidade, acima exposta, de migração dos recursos em razão de uma alta taxação da matéria. Por isso, *i. e.*, os impostos sobre a propriedade urbana não tem representação significativa na receita pública municipal.

É preciso atentar para as diretrizes explanadas por Somers para que um sistema de coordenação impositiva alcance resultados satisfatórios, quais sejam: 1) *a eficiência administrativa*, segundo a qual há reconhecer-se a existência de impostos cuja arrecadação é mais adaptável aos poderes locais, enquanto o contrário também é verdade, é dizer, impostos cuja arrecadação seja compatível com uma estrutura mais complexa como a do poder federal; 2) *incentivos econômicos*, donde resulta que a divisão dos poderes impositivos deve permitir diversidade suficiente de maneira que não seja necessário aplicar nenhum imposto que seja particularmente inadaptável à economia de determinado ente político; 3) *interferência mínima no comércio interestatal*, estribada no fato de que a economia de um país, em seu conjunto, pode ser prejudicada se ocorre interferência que limite o movimento de produtos e serviços dentro do território nacional. (SOMERS, 1952, p. 511)

Com a aplicação dessas valiosas lições na análise do sistema tributário nacional, percebe-se que o Brasil não se distanciou muito delas. O problema reside na redistribuição da receita aliada ao sistema de repasses. A maior fatia do produto da arrecadação sobre os impostos indiretos (importação, exportação, sobre produtos industrializados, circulação de mercadorias e serviços e sobre serviços) deveria ficar nos cofres dos governos municipais.

A mais recente crise econômica mundial é prova indelével de que o sistema é cruel para os Municípios brasileiros, por conseqüência, comprometedor da autonomia e eficiência administrativas. A título de exemplo, a necessidade de enfrentar a crise na demanda em razão da escassez do crédito, fez com que o governo federal optasse por reduzir a alíquota do imposto sobre produtos industrializados – IPI –, no exercício de sua competência constitucional, ressalte-se. Não seria desastroso se os Municípios não dependessem da respectiva fatia do produto da arrecadação desse imposto, de acordo com o sistema de participação indireta. Disso resultou toda sorte de problemas à administração pública municipal, decorrentes da falta de recursos como, comprometimento de serviços públicos, atraso no pagamento dos servidores e atrasos em obras.

3.3>> Teoria da divisão dos encargos governamentais

A problemática da divisão dos encargos públicos numa federação também varia no tempo e no espaço, é dizer, depende em muito das condições internas vivenciadas, do grau de liberdade política e econômica, dos costumes locais, das condições sociais, da forma do Estado, do regime de governo, etc., fatores inegavelmente diferentes em cada país e variáveis em razão da época. Efetivamente, com o perdão da linguagem pitoresca, não há uma “receita de bolo” para a solução do problema.

Cabe ressaltar a importância do papel estatal na vida do cidadão, decorrente em muito, senão no todo, da ineficiência do Estado liberal em proporcionar justiça social, uma vez abandonado pela *mão invisível* de Adam Smith. Por suposto, as modificações dos deveres do Estado acarretaram-lhe maiores atribuições, notadamente, no tocante ao bem-estar social.

Bem assim, um nível baixo nas condições sociais básicas, como saneamento, educação e moradia, requererá um cuidado maior do poder público, e, conseqüentemente uma alocação de recursos que privilegie esses setores. De fato, um bom sistema político de divisão de responsabilidades do governo é aquele que leva em consideração as circunstâncias e costumes das diferentes localidades, permitindo variações na escala de preferência dos cidadãos.

Por sua vez, a participação política do cidadão, além do depósito periódico do voto, implica uma deliberação maior acerca das necessidades da coletividade, e, quiçá, um redirecionamento das políticas públicas. Sociedade e Estado se confundem, isto é, não há superioridade de uma sobre o outro. No lembrar de Nitti:

O Estado não é nem superior, nem estranho àqueles que constituem o agrupamento político e social do qual é a emanção; não se deve, pois, considerá-lo como um organismo dotado de fins que lhe são inerentes, mas sim como resultado histórico dos interesses gerais de cada grupamento. (NITTI, 1937, p. 38, grifo original).

Nada custa lembrar, que da definição das atribuições governamentais num Estado Federal depende a discriminação das rendas. A indefinição dos encargos públicos que ficarão sob a responsabilidade das distintas unidades federadas dificulta, sobremaneira, qualquer discussão séria acerca do volume de recursos financeiros suficientes para o bom desempenho estatal, gerando, com isso, males como o desperdício de recursos públicos, exacerbação tributária e prestação insatisfatória dos serviços públicos.

No magistério clássico de Musgrave, a teoria econômica do setor público pode seguir duas correntes, a saber: 1) teoria normativa ou ótima do setor público, que visa o estabelecimento de regras e princípios que proporcionem uma gestão eficiente da economia pública, determinando o plano orçamentário ótimo baseado em condições inicialmente definidas e; 2) sociologia da política fiscal, ao desenvolver-se uma teoria que permita explicar porque estão sendo seguidas as políticas existentes e também prever as que serão seguidas no futuro.⁶ (MUSGRAVE, 1976, p. 24)

O autor reconhece não haver um conjunto de princípios simples, nem regra uniforme de comportamento normativo que possam ser aplicadas à gestão da economia pública. Assim que, vale-se de um Estado imaginário para uma visão geral do problema das regras da economia pública. Nesse Estado imaginário o autor destina ao departamento fiscal três funções: 1) assegurar ajustamentos na alocação de recursos, ao examinar quem deve responder pelos custos e quais as políticas de receitas e despesas necessárias à consecução dos objetivos estabelecidos; 2) conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza, ao determinar quais passos devem ser dados de modo a estabelecer o estágio desejado ou apropriado, e; 3) garantir a estabilização econômica, ao determinar o que tem de ser feito a fim de assegurar a estabilização do nível de preços e pleno emprego.

Sem embargo do valor da lição acima exposta, e como o próprio autor reconhece, não há uma definição a respeito de qual unidade política federada ficaria responsável pelas funções econômicas públicas acima alinhavadas. Inserido na identificação de funções estatais de Musgrave, Longo afirma que um modelo ideal de divisão de atribuições funcionais vai atribuir aos governos estaduais e municipais atividades alocativas, enquanto as atividades distributivas, bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam executadas pelo governo federal. (LONGO, 1982, p. 8)

O fato de a responsabilidade pela condução da política econômica da federação comumente figurar dentre as atribuições do poder federal pode resultar que a este também correspondam funções importantes em todos os campos da política social. Nessa medida, aos demais poderes caberiam funções que têm um caráter menos de política que de provisão social. (BICKEL, 1961, p. 490)

O desejável seria que fossem internalizados todos os benefícios e ônus da provisão de bens e serviços públicos, sobretudo porque facilitaria a tarefa de atribuição funcional e discriminação de rendas. Todavia, alguns defendem ser uma característica elementar da produção/prestação de bens/serviços públicos as externalidades

6>> O autor complementa que, para o estudo do caso 1, deve-se saber como reage o mercado às várias políticas de impostos ou despesas, de maneira a escolher a que dê resultados ótimos; para o caso 2, deve-se saber qual será a reação do mercado de forma a prever futuras alterações na política. (MUSGRAVE, 1976)

geradas pelo consumo dos mesmos. Diz-se haver externalidades quando, tanto os benefícios quanto os dissabores extrapolam os limites da unidade consumidora. (RODRIGUES; SILVA; TELES, 1983, p. 12) Oates adverte para o risco de adesão ao princípio de que as tomadas de decisão a respeito de bens e serviços sujeitos aos efeitos das externalidades sejam conferidas a todos aqueles afetados por tais. Esclarece o autor, que a adesão a tal princípio, sem nenhum tipo de reserva, pode implicar a sujeição ao controle do poder federal a decisão sobre determinada necessidade pública cuja provisão alcança, na verdade, maior benefício se feita de forma mais descentralizada. (OATES, 1977, p. 72)

4> Perspectivas

4.1>> Municipalismo

A consagração constitucional dos Municípios como ente federado não é aceita por parte da doutrina. Tal ponto de vista baseia-se no argumento de que esses não se fazem representar nas casas legislativas, o Senado, representante dos Estados-membros, e a Câmara dos Deputados, representante do povo, o que descaracterizaria o federalismo. (CARRAZZA, 1993, p. 98; SILVA, 1990, p. 408)

Por outro lado, há quem defenda que a autonomia municipal configura o mais considerável avanço de proteção e abrangência do instituto, assim como um manancial ainda não totalmente explorado na via de democratização e descentralização do poder. (BASTOS, 1929, p. 290; BASTOS, 2001, p. 229)

A doutrina destaca a relevância do papel dos Municípios brasileiros ao longo de nossa história, onde serviram de resistência ao espírito feudal, contribuindo decisivamente para a fundação das liberdades públicas. (BASTOS, 1929, p. 290) Ataliba identifica os Municípios brasileiros como antecedentes mesmo ao Estado brasileiro. Para o jurista, valorizar o Município implica reconhecer um direito inato, fundamental de todo ser humano, de projeção social, que é o direito de resolver, juntamente com os vizinhos, os problemas que lhes dizem imediatamente respeito na vida diária. (ATALIBA, 1985, p. 194)

Por fim, mas não menos importante, antes pelo contrário, é entendimento assente que os governos locais guardam maior potencial de atendimento às aspirações da população. A proximidade entre governantes e governados facilita a identificação das necessidades públicas e impõe aos governantes maior responsabilidade da con-

dução da administração pública, muito em razão do maior potencial de fiscalização por parte do cidadão para exigir que sejam atendidas. Com efeito, quando se trata de interesse local, tudo o que puder ser cumprido pelos respectivos governos deve ser a eles atribuído. Entretanto, para que haja eficiência na prestação dos serviços deve haver a correspondente capacidade financeira.

O reflexo dessa eficiência se fará sentir nos Municípios circunvizinhos, que também exercerão influência na corrente de satisfação com os serviços prestados, espalhando a sensação pelo território do respectivo Estado-membro. Vale a lição da doutrina, segundo a qual o peculiar interesse municipal se caracteriza pela predominância – não pela exclusividade – do interesse para o Município em relação aos Estados-membros e União, cuja diferença é apenas de grau e não de substância, posto que não há interesse municipal que não reflita nos assuntos estaduais e nacionais.⁷ (MEIRELES, 1981, p. 117)

Na forma federal de Estado o Município deve ser o ente federado ao qual serão atribuídas as funções cujos benefícios serão sentidos pela população local. Nos casos de defesa nacional, política econômica ou política geral de educação percebe-se que o reflexo da atuação estatal ocorrerá em todo o país, o que indica não ser adequada aos Municípios, guardando relação com as atribuições da federação, representada pela União. Por outro lado, atuações nas áreas de cultura, transporte urbano, horário e remuneração de professores da rede pública guardam íntima relação com peculiaridades das comunidades locais e por isso devem ficar sob responsabilidade dos governos municipais. Em se tratando de saúde, deve o governo central concentrar-se na erradicação de epidemias, vacinação da população e políticas gerais de saúde; aos Municípios, a descentralização dos serviços com a correspondente autonomia financeira permitiria o investimento em alternativas menos dispendiosas e mais eficazes.

Os governos municipais enfrentam as mais variadas demandas da sociedade e por conseqüência são exigidos cada vez mais recursos. Pode-se argumentar que os gastos dos Municípios aumentaram em relação aos demais entes federados. No entanto, isso, por si só, não significa reconhecer que os Municípios têm gozado de autonomia administrativa plena. Na verdade, indica que os Municípios têm prestado mais serviços, mas a questão é saber de onde vêm os recursos utilizados. Seriam recursos próprios com pequena ajuda externa? Ou exatamente o contrário?

É preciso aplicar a lição de Tocqueville antes exposta, segundo a qual no Estado federal ocorre uma partilha da soberania. Portanto,

7>> Parece ser esse o fundamento do parecer da lavra de J. Francisco Rezek, lançado nos autos da Representação n. 1.048 concernente a dispositivo da Constituição do Estado da Paraíba, no qual opinou de maneira favorável à lei estadual que regulamentou a construção de edifícios na orla marítima de João Pessoa, em reconhecendo a transcendência do peculiar interesse municipal, citando, o ilustre jurista, o exemplo da cidade de Ouro Preto-MG.

atribuir autonomia financeira aos Municípios não significa outra coisa senão conferir efetiva soberania administrativa.

A indefinição em relação à competência de cada ente federado é uma chaga que precisa ser eliminada. Quando a responsabilidade é de todos acaba sendo de ninguém. A conseqüência é o desperdício de recursos públicos, muito em razão da corrupção, mas também do descaso e mesmo da incompetência do gestor público. Não é incorreto afirmar que as inúmeras emancipações de distritos municipais se deram em razão da insatisfação da população com a má prestação de serviços públicos. Todavia, a independência política conquistada não significa, nesse caso e no momento atual, efetiva independência administrativa, em razão da dependência financeira persistente. Uma vez emancipados, precisarão implantar e organizar, *i. e.*, os serviços de saúde. Terão recursos suficientes para construir hospitais? Terão os governos municipais condições de oferecer salários que despertem o interesse de médicos para integrar o sistema público de saúde? A situação por todos conhecida é a falta de profissionais da saúde nos Municípios menores.

No aqui defendido cenário em que os Municípios detenham autonomia financeira haverá plena autonomia administrativa. Com isso, o investimento público municipal em infraestrutura, educação e saúde, *i. e.*, tende a atrair a iniciativa privada e dessa maneira aumentar a oferta de oportunidades de trabalho, diminuindo o movimento migratório em direção às grandes cidades, melhorando a arrecadação tributária local, dando ainda mais recursos para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços.

Esse círculo virtuoso substituiria o quadro atual, em que os governos municipais, em sua maioria esmagadora à míngua, não fazem investimento algum, o mais das vezes lutam com muito sacrifício para pagar as despesas com o funcionalismo. Assim, para atrair a iniciativa privada, direta e indiretamente geradora de múltiplos postos de trabalho, oferecem incentivos fiscais, reduzindo a arrecadação tributária, conseguindo piorar o que se julgava impossível de fazê-lo. Pode-se argumentar que os postos de trabalho criados compensariam a isenção concedida, mas na sistemática atual a distribuição da receita tributária entre os entes federados cuidaria de anular o pequeno benefício alcançado.

Com o respeito devido, não restam dúvidas de que o sistema brasileiro de distribuição da receita tributária não permite que os Municípios sejam, efetivamente, autônomos. Não bastasse a má distribuição constitucional, já é prática usual do governo central a criação de tributos cuja receita a Constituição Federal não prevê

seja repartida com os demais entes federados, a exemplo da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, a famigerada CPMF, imposição desigual e que serviu para fortalecer somente o caixa do governo federal. Além disso, a maior fatia da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre a propriedade de veículo automotor não é reservada aos Municípios.

Conforme mencionado alhures, o sistema tributário nacional observa as lições clássicas sobre a divisão da matéria impositiva. O problema reside no percentual destinado aos Municípios, que vêm aumentar os seus gastos de maneira considerável, sem o correspondente aumento da receita própria. O grau de autonomia administrativa depende do grau de autonomia financeira não se pode medi-lo pelo quanto se gasta e sim pela origem dos recursos aplicados.

4.2>> Regiões metropolitanas

A instituição de regiões metropolitanas é um instrumento de melhoria do federalismo convencional, influenciado pelos problemas decorrentes de exageradas concentrações urbanas. De fato, a necessidade de serviços públicos cresce na mesma proporção do crescimento das cidades, que, ao expandirem-se geograficamente acabam por eliminar na prática as divisões territoriais com os municípios vizinhos.

Bem assim, a aglomeração demográfica maior ocorre ao redor das capitais, de histórica concentração de riqueza, geradoras, por tanto, de pequenas comunidades vizinhas. Dessa forma, da eliminação das fronteiras sócio-econômicas decorre a necessidade de prestação de serviços públicos comuns e de interesse dos municípios circunvizinhos. A institucionalização das regiões metropolitanas pode propiciar maior eficiência administrativa que a simples soma dos poderes e atribuições de cada Município, pois em conjunto, por meio de medidas coordenadas e planejadas, alcançariam resultados mais satisfatórios.

Na visão da doutrina esses serviços podem ser identificados, *i. e.*, no sistema viário principal. Nesse caso, a eficácia das políticas implantadas depende da co-participação dos Municípios da região, afinal, pouco adiantaria a construção de uma grande avenida para trânsito rápido se ela não tiver continuação no Município vizinho. Ainda, a elaboração conjunta de políticas de controle do solo proporcionará o desenvolvimento global de toda a região metropolitana. Além disso, defende-se que a autoridade metropolitana pode assumir a forma de empresa pública, com a participação obrigatória da União e dos Municípios integrantes da respectiva região. (AZEVEDO, 1967, p. 191)

Assim, não se trataria de criar uma nova unidade federada, senão uma forma de descentralização, com a concessão de autonomia administrativa e financeira às regiões, muito embora já se tenha defendido a atribuição também de autonomia política, com a eleição dos administradores metropolitanos por voto direto dos eleitores da região. (GRAU, 1983, p. 53)

Ferraz adverte que a atribuição de poder político a essas regiões implicaria o esfacelamento da federação, dado à diminuição da relevância econômica tanto dos Municípios como dos Estados-membros. Salienta o autor, que nas regiões metropolitanas há uma enorme concentração populacional e, sobretudo, de riqueza. (FERRAZ, 1976, p. 23)

No que toca à fonte dos recursos financeiros necessários à consecução dos serviços na área metropolitana, infere-se que advirão dos Municípios componentes, na proporção da capacidade financeira de cada um. No caso de instituição de empresa pública, acrescenta-se os recursos da União. Contudo, é preciso que o poder decisório esteja com os Municípios interessados.

Machado Horta ensina que a operacionalização das políticas governamentais da região metropolitana deve dar-se em dois níveis: a) órgãos internos, o Conselho Consultivo e o Conselho Deliberativo; b) órgãos externos de execução dos serviços comuns, as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. O autor concebe a região metropolitana como “instrumento de convergência das relações intergovernamentais, ao nível da União, dos Estados e dos Municípios, figurando nesse contexto como a peça mais nova da fecunda experiência brasileira do federalismo cooperativo”. (HORTA, 1975, p. 23)

A definição legal de serviço comum constitui-se num problema de identificação de competências, tendo em vista a competência privativa dos Municípios e dos Estados-membros. Para tanto, vale a lição de Grau acerca das necessidades metropolitanas, que são “aquelas que demandam funções governamentais que exigem, para a sua execução, coordenação entre as várias unidades administrativas com ingerência, direta ou indireta, relativamente à necessidade que objetivam atender”. (HORTA, 1975, p. 11)

Vale lembrar, que no sistema federativo, em que ocorre partilha da soberania, não cabe falar em prevalência dos interesses da União em detrimento dos entes federados, ou vice-versa. Cada qual é soberano para exercer as atribuições destinadas pela Constituição Federal. Por isso, as necessidades municipais ou metropolitanas de-

vem ser atendidas pelas autoridades que estão mais próximas aos problemas enfrentados.

O fortalecimento do poder administrativo das regiões metropolitanas atende ao princípio federativo da descentralização. De um lado, é uma forma de descentralização do poder e de outro, concentração de esforços, tudo com o intuito de otimizar o trabalho das administrações públicas municipais respectivas.

Empresa pública, autarquia, sociedade de economia mista ou fundação, qualquer que seja a forma escolhida para a institucionalização das regiões metropolitanas, a iniciativa revela-se mais adequada para melhorar a qualidade dos serviços públicos nela prestados. Vale reforçar a lição de Ataliba antes mencionada, segundo a qual ao homem deve ser dado o direito de resolver com seus vizinhos os problemas que lhes dizem imediatamente respeito na sua vida diária. Aplique-se essa lição aos Municípios componentes das regiões metropolitanas. A presunção é que as autoridades públicas locais e a população conhecem a fundo os problemas da região, portanto, cientes das prioridades.

5> Conclusão

São públicas e notórias as dificuldades financeiras por que passa a maioria esmagadora dos Municípios brasileiros. O montante da receita tributária nacional destinado aos Municípios pelo atual sistema de distribuição da receita tributária, seja pela participação direta no produto da arrecadação, seja pela participação indireta - a redistribuição pelos fundos de participação -, mostra-se insuficiente para fazer frente às cada vez maiores despesas municipais.

Por isso, é preciso rever o sistema tributário nacional no tocante à distribuição da receita, a fim de atribuir verdadeira autonomia financeira aos Municípios, para que tenham verdadeira autonomia administrativa. Não restam dúvidas de que os serviços públicos que interferem no cotidiano das pessoas devem ser descentralizados. Por isso, aos governos locais devem ser entregues não somente a responsabilidade pela prestação desses serviços como também a competência para definição de políticas públicas, o que implica, na verdade, reconhecer a autonomia administrativa do ente federado.

Conforme visto neste trabalho, o federalismo surgiu para melhor organizar as relações internas que o Estado confederado não conseguia alcançar. Para tanto, era necessário renunciar à plena soberania em favor do todo e muito embora isso viesse a ocorrer, a autonomia ad-

ministrativa deveria ser preservada. Isso implica descentralização do poder e o pleno exercício desse poder somente se efetiva com a autonomia financeira. Ocorre, na verdade, uma partilha da soberania.

De fato, a descentralização administrativa somente se justifica se houver a correspondente distribuição de recursos. Autonomia administrativa sem autonomia financeira é letal para o princípio constitucional da eficiência da administração pública. Assim, ao distribuir os recursos deve ser levado em conta o grau de comprometimento da unidade federada com o serviço e esse deve ser medido pelo grau de potencial eficiência na prestação do serviço.

Distribuir a receita tributária revela-se uma tarefa árdua, senão hercúlea. No caso de países de grandes dimensões territoriais como o Brasil, razão maior da adoção da forma federal de Estado, as diferenças entre as regiões são inevitáveis, de tal monta que acarretam a supremacia econômica de umas sobre outras. Dessa forma, a discriminação de rendas deve ser assimétrica de maneira a reduzir as discrepâncias entre as unidades federadas. O federalismo fiscal, esse fenômeno do ideário federalista, resulta na implementação do federalismo cooperativo, é dizer, as unidades federadas privilegiadas pela localização, clima, solo, etc. devem socorrer aquelas desassistidas (senão esquecidas) pela sorte. Decerto que junto à distribuição dos recursos está a distribuição das atribuições públicas. Pode-se dizer que é da natureza do federalismo.

Conforme a teoria da discriminação de rendas trazida, o Brasil segue as melhores recomendações quanto à distribuição da matéria imponible. Cabe ressaltar, que criação e extinção de tributos não foram objeto deste estudo, portanto, considere-se os sistemas anteriores e atual como fundamentos para essa afirmação. Dessa forma, viu-se que ao longo da história republicana brasileira a maior parte dos recursos públicos advindos da arrecadação tributária ficou com a União. Aos Municípios, verdadeiros guardiões dos interesses do cidadão e melhores capacitados para resolver os problemas diários da população, tem sido reservada a menor parte. Revela um federalismo apenas nominalista o fato de a receita tributária de um Município aumentar quase cem por cento com os repasses dos governos estadual e federal.

Mesmo com os repasses a situação não se altera. Ainda que ocorra uma melhora substancial na participação dos Municípios da arrecadação tributária total, isso deve ser menos comemorado do que lamentado. De fato, somente demonstra que os governos locais continuam dependentes do governo central e isso em nada favorece a eficiência administrativa, antes pelo contrário, alimenta os conchavos políticos, a corrupção e o fisiologismo.

A descentralização das atribuições estatais justifica a descentralização dos recursos públicos. Nesse sentido, para que os governos municipais tenham, efetivamente, autonomia administrativa devem ser dotados de recursos suficientes para fazer frente à crescente demanda por serviços públicos, ocasionada, também, pelo crescimento da população. Os governos locais têm seriíssimas dificuldades para atender as demandas da população e o resultado é o desperdício de recursos públicos, o descrédito da população com a classe política e o enfraquecimento da democracia (representativa).

Nesse diapasão, dar mais vigor às regiões metropolitanas apresenta-se como opção para a melhora na prestação dos serviços públicos nos casos de grandes concentrações demográficas. Com base no princípio federalista da descentralização, é possível sugerir a atribuição de autonomia política às regiões metropolitanas, com a eleição direta de representantes e o fortalecimento da democracia participativa/deliberativa. Isso resulta, de maneira mesmo inevitável, no esvaziamento do poder dos governos estaduais, quiçá levando ao seu fim definitivo, o que de resto não atrapalharia a federação, mesmo porque os Municípios estariam dotados de autonomia financeira plena, nada dependente dos governos central e estadual.

Conforme antes assinalado, a distribuição da receita tributária deve ser compatível com a distribuição das atribuições. No sistema atual, os gastos municipais têm aumentado e nem mesmo com os repasses feitos pelos Estados-membros respectivos e pela União podem administrar com independência, em razão dos poucos recursos disponíveis. Não é possível reconhecer autonomia financeira aos Municípios se a intervenção da União na política econômica tem o condão de interferir na arrecadação do Município, como ocorreu com o "IPI" há pouco tempo, em razão da crise mundial de crédito. Da mesma forma, caso um Estado-membro aplique o princípio da seletividade ao imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS -, afetarà as finanças dos municípios envolvidos na cadeia econômica respectiva, o que fere de morte os elementos principais do federalismo.

Nesse sentido, é preciso rever o sistema de participação direta em impostos alheios, com os olhos voltados para a autonomia financeira dos governos municipais. Já os fundos de participação dos municípios devem ser mantidos, mas não como forma de fortalecer as finanças municipais. O objetivo maior deve ser a redução das desigualdades entre os Municípios existentes no País, sejam elas decorrentes da localização, do clima ou dos recursos naturais, por exemplo, que de resto são fundamentais para influenciar o crescimento econômico de tais unidades.

É preciso, ainda, haver correspondência entre as atribuições cumpridas pelos Municípios e os recursos que lhes são destinados, é dizer, primeiro se definem quais atribuições públicas serão reservadas aos Municípios para em seguida destinar os recursos necessários. Para tanto, partir-se-á do princípio de que tudo o que puder ser cumprido pelos governos municipais deve ser a eles entregue.

Sob o título de sugestão, em se tratando de educação, os Municípios devem ter recursos suficientes para prover inclusive o ensino superior, se houver demanda para tal, além de formular políticas complementares às estabelecidas pela União. Além de planejar e prover o ensino nos seus diversos níveis deve cuidar da merenda escolar e transporte (em inúmeros e inconcebíveis casos a despesa com o combustível do transporte escolar que atende a zona rural é suportada pelo Estado-membro). No tema saúde, além de manter os serviços básicos para a população, manter a vigilância sanitária e epidemiológica, os governos locais devem ter recursos para experimentar novos métodos terapêuticos e novas modalidades de prestação de assistência à saúde, de acordo com as características e costumes locais e da região, bem como formular diretrizes complementares àquelas estabelecidas pela União. Quanto ao transporte urbano, tema afeito às regiões metropolitanas, a mudança ocorreria na atribuição de competência aos Municípios para a concessão dos serviços de transportes municipal e intermunicipal, em razão da já mencionada proximidade com o cidadão e conhecimento das demandas da população.

Embora não tratada neste estudo, a democracia deliberativa é o instrumental adequado para aprofundar a descentralização administrativa, uma vez que permitirá ao cidadão participar de maneira ativa na administração da coisa pública. Aos Municípios, a autonomia financeira para que as autoridades possam administrar com eficiência a coisa pública, e aos cidadãos, o poder de decidir quais as prioridades naquele momento. Possibilitar ao cidadão participar ativamente de determinadas decisões governamentais gera, ainda, seu amadurecimento político, nele desenvolvendo a virtude política reclamada por Montesquieu, tão ausente quanto ressentida no País.

Por fim, nada custa reforçar que a efetiva autonomia política depende da autonomia financeira. As atribuições de decidir e de fazer somente serão reais e legítimas se tiverem respaldo no poder financeiro suficiente para prestar os serviços. A imensidão do território das nações federalistas justifica essa disposição, senão imposição.

6> Referências Bibliográficas

- ATALIBA, Geraldo. Município e Constituinte. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 76, out/dez, p. 193-6. 1985.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 2, p. 191-200, out/dez. 1967.
- BALEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14. ed. 3ª tiragem, rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense. 1992.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Celso Ribeiro, MARTINS, Yves Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1o v. São Paulo: Saraiva. 2001.
- _____. A federação no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. Rio de Janeiro, n. 1, p. 181-241. 1987.
- BASTOS, Filinto. As pessoas jurídicas de direito público interno e a extensão dos seus poderes perante a Constituição da República. *Revista de Cultura Jurídica*, n. 2, jul/set, p. 277-93. 1929.
- BICKEL, Wilhelm. Relaciones financieras entre corporaciones públicas. In GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz(orgs.) *Tratado de Finanzas*. Tomo I. Superv. Alfredo Schaffroth. Buenos Aires: El Ateneo. 1961.
- BORJA, Célio. Federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 73, jan/mar, p. 138-144. 1985.
- BUCHANAN, James M. *Hacienda pública*. Trad.: Alfonso Rodríguez Sãenz. Madrid: Derecho Financiero. 1968.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 4. ed. rev., ampl. e atual. pela Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros. 1993.
- CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1900.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tópicos de uma história política. *Revista de Ciência Política*, n. 21, jul/set, p. 5-26. 1978.
- FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo, ns. 37/38, jan/jun, p. 19-24. 1976.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva. 1995.
- _____. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, ns. 179-180, jan/jun, p. 1-10. 1990.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional brasileiro*. v. I. Rio de Janeiro: Forense. 1958.
- GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política*. México-DF: Fontamara. 1997.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1983.
- HANSON, A. H. Descentralização. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, v. VII, jan/abr., p. 91-124. 1964.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 40, p. 9-23. 1975.

LAUFENBURGER, Henry. La imposición a la renta. In: GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz(orgs.) Tratado de Finanzas. Tomo II. Superv. Alfredo Schaffroth. Buenos Aires: El Ateneo. 1961.

LONGO, Carlos Alberto. Prontos para um novo federalismo fiscal? *Revista de Finanzas Públicas*. Brasília-DF, n. 350, abr/mai/jun, pp. 7-13. 1982.

_____. *A disputa pela receita tributária no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1984, pp. 68-9, cujos dados foram extraídos dos Balanços da União, Estados e Municípios, in *Revista de Administração Municipal*, 27(157), pp. 46-80, out/dez, 1980.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY John. *Os artigos federalistas – 1787-1788*. Trad.: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4. ed., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1981.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara. 1936.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Trad.: Auriphebo B. Simões. São Paulo: Atlas. 1976.

NITTI, Francesco. *Princípios da Ciência das Finanças*, v. I. Trad.: C. Machado. Rio de Janeiro: Atena. 1937.

OATES, Wallace E. *Federalismo fiscal*. Trad.: Pablo Perez Jiménez. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1977.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília. 1982.

SECONDAT, Charles Louis de, Barão de Montesquieu. *Do Espírito das Leis*. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret. 2002.

RODRIGUES, Ozias Monteiro; SILVA, José Hamilton Gondin; TELES, João Agostinho. Reforma tributária: a questão da divisão intergovernamental de responsabilidades. *Revista de Finanzas Públicas*. Brasília-DF, n. 355, jul/ago/set, pp. 11-24. 1983.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. 2a tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990.

SILVA, Gérson Augusto da. *Sistema tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público. 1948.

SOMERS, Harold. M. *Finanzas públicas e ingreso nacional*. Tradução Horacio Flores de La Peña y Marta Chávez. México-DF: Fondo de Cultura Económica. 1952.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia. 1962.