

## NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL, FEDERALISMO COMPETITIVO E CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL.

### NOTES ON FISCAL FEDERALISM, COMPETITIVE FEDERALISM AND FINANCIAL CONSTITUTION IN BRAZIL.



Caio Gama Mascarenhas<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste texto é colaborar para o estudo do federalismo fiscal, utilizando doutrinas nacionais e estrangeiras não só da área jurídica, mas igualmente da ciência política e da economia. O presente trabalho faz uma breve revisão e reflexão sobre algumas teorias que abordam aspectos jurídicos, políticos e econômicos do federalismo fiscal. Em especial, abordam-se os seguintes pontos: noções gerais de federalismo fiscal; a doutrina do federalismo competitivo; a teoria da constituição financeira; e o papel do planejamento e das transferências intergovernamentais na execução de políticas públicas. A pesquisa é teórica, com amparo na análise documental e do método dedutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo fiscal. Federalismo competitivo. Finanças intergovernamentais. Planejamento intergovernamental. Cooperação.

**ABSTRACT:** The objective of this paper is to assist research in fiscal federalism, using national and foreign doctrines not only from the legal area, but also from political science and economics. The present work makes a brief review and reflection on some theories that address legal, political and economic aspects of fiscal federalism. In particular, the following points are addressed: general notions of fiscal federalism; Thomas Dye's doctrine of competitive federalism; the theory of financial constitution; and the role of planning and intergovernmental transfers in the implementation of public policies. The research is theoretical, with the support of documental analysis and the deductive method.

**KEYWORDS:** Fiscal federalism; competitive federalism; intergovernmental finance; intergovernmental planning; cooperation.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Noções de Federalismo Fiscal. 2. Fundamentos, princípios e funções do federalismo fiscal. 3. Federalismo competitivo e livre mercado. 4. Federalismo fiscal brasileiro e a teoria da Constituição financeira. 5. Planejamento, cooperação e transferências intergovernamentais. 6. Conclusão. Referências.

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020). Visiting scholar pela Universitat Innsbruck, em Innsbruck na Áustria (2020). Especializado em Direito Constitucional e Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-GO (2013). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". Participou do grupo de assessoramento de gabinete de ministro do Superior Tribunal de Justiça atuante na 2ª turma de Direito Público (2014-2015). Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015- presente). Membro do Corpo Editorial da Revista da PGE-MS (2019-presente).

**SUMMARY:** Introduction. 1. Notions of Fiscal Federalism. 2. Fundamentals, principles and functions of fiscal federalism. 3. Competitive federalism and free market. 4. Brazilian fiscal federalism and the theory of financial constitution. 5. Planning, cooperation and intergovernmental transfers. 6. Conclusion. References.

## **Introdução.**

Embora haja diversos pontos de convergência, a teoria do federalismo fiscal não está necessariamente vinculada à ideia de Estado Federal, também estando presente em Estados Unitários e até em Confederações. O federalismo fiscal liga-se à noção de racionalidade econômica dentro do Estado-Nação, abrangendo a relação entre descentralização de recursos e a provisão de bens e serviços públicos.

A maioria dos conceitos utilizados para fundamentar transferências intergovernamentais e técnicas de repartição de competências tributárias são oriundos da doutrina “econômica” do federalismo fiscal. Um movimento de economistas passou a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica por volta de 1950, época em que as federações já existiam. Pode-se defender que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político-constitucional permita tais alterações<sup>2</sup>.

O presente trabalho faz uma breve revisão e reflexão sobre algumas teorias que abordam aspectos jurídicos, políticos e econômicos do federalismo fiscal. Em especial, abordam-se os seguintes pontos: noções gerais de federalismo fiscal; a doutrina do federalismo competitivo; a teoria da constituição financeira; e o papel do planejamento e das transferências intergovernamentais na execução de políticas públicas.

O objetivo deste texto é colaborar para o estudo do federalismo fiscal, utilizando doutrinas não só da área jurídica, mas igualmente da ciência política e da economia. A pesquisa é teórica, utilizando-se de materiais bibliográficos, com o amparo na doutrina nacional e internacional sobre federalismo fiscal. As fontes de dados são basicamente: livros, teses, dissertações e artigos de revistas. Os principais referenciais teóricos estrangeiros são: Wallace Oates, Norberto Bobbio, Anwar Shah, Robin Boadway, Thomas Dye, Charles Tiebout, Enoch Rovira e Daniel Elazar. Os principais referenciais teóricos nacionais, por outro lado, são: Estevão Horvath, José Maurício Conti, Paulo Bonavides, Fernando Facury Scaff, Heleno

---

<sup>2</sup> MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 423.

Taveira Torres e Gilberto Bercovici. A pesquisa documental e o método dedutivo serão a marca da atuação.

### **1.Noções de Federalismo Fiscal: fundamentos, princípios e funções.**

Wallace Oates explica que, dentro da teoria do federalismo fiscal tradicional, o argumento econômico convencional da descentralização fiscal é baseado nos potenciais ganhos de bem-estar social prometidos com uma alocação mais eficiente de recursos no setor público. Entre as classes de bens públicos, os economistas distinguiram o caso de "bens públicos locais". Esse subconjunto de bens públicos consiste em serviços públicos cujo consumo é limitado geograficamente aos residentes em jurisdições específicas. Em um sistema fiscal de uma federação, os níveis descentralizados do governo estão em posição de determinar os níveis de produção desses bens de acordo com as preferências e custos locais. Essa diferenciação nos produtos locais de serviços públicos promete ganhos no bem-estar econômico em relação a um resultado centralizado que envolve níveis mais uniformes de produtos públicos nas jurisdições<sup>3</sup>.

Estevão Horvath define o federalismo fiscal como: “a forma pela qual as receitas são repartidas, numa federação, com o escopo de os entes federados poderem realizar as tarefas que lhes são constitucional ou legalmente atribuídas”<sup>4</sup>. José Maurício Conti define o federalismo fiscal como o estudo da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, englobando a análise de como está organizado o Estado, em especial: “qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas”<sup>5</sup>.

Anwar Shah e Robin Boadway explicam que a principal preocupação no estudo econômico das federações é como as atividades do setor público devem ser divididas entre os governos subnacionais. Quais atividades devem ser descentralizadas para níveis mais baixos? Quais devem ser retidas no centro? Quais atividades devem ser realizadas em conjunto? Como a divisão de responsabilidades deve ser escrita na constituição? Que influência, se houver, um nível de governo deve ser capaz de exercer em outros níveis? Quais arranjos institucionais

---

<sup>3</sup>OATES, Wallace E. *On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions*. National Tax Journal, V. 61, N. 2, 2008, p. 314

<sup>4</sup>HORVATH, Estevão. *A questão do “incentivo com o chapéu alheio” entre união e estados - RE 705.423/SE, tema 653/RG-STF*. IN: SCAFF, Fernando Facury et al. (ORG.). *FEDERALISMO(S) EM JUÍZO*. 1. Ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 580.

<sup>5</sup>CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 24-25.

devem ser usados para facilitar a interação entre os níveis de governo? Esses são os tipos de perguntas que o estudo do federalismo fiscal tenta responder. Essas questões do federalismo fiscal são referidas como o problema de atribuição - a atribuição de tributação, despesas e responsabilidades regulatórias a vários níveis de governo - e os arranjos fiscais - o desenho das relações fiscais intergovernamentais. A questão-chave é encontrar o grau ideal de descentralização de várias decisões do setor público<sup>6</sup>.

## **2. Fundamentos, princípios e funções do federalismo fiscal.**

José Maurício Conti leciona sobre alguns fundamentos sócio-econômicos do federalismo fiscal, que também poderiam ser chamados de “princípios do federalismo fiscal”. Entre eles estão os seguintes: princípio do benefício; princípio da compensação fiscal; e princípio da distribuição centralizada. Segundo o princípio do benefício, os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal (segurança nacional é prestada pela União, enquanto a coleta de lixo é naturalmente serviço prestado pelos municípios). O princípio da compensação fiscal, por sua vez, determina que devem ser criadas formas pelas quais sejam atenuados determinados desajustes que venham a ocorrer em função de circunstâncias peculiares a determinados tipos de serviços, que geram as chamadas "externalidades". Um Município que esteja localizado em uma região em que se tenha um interesse de preservação ambiental, por exemplo, poderá ficar sujeito a uma série de limitações de ordem legal que o impeça de ver instalados em seu território indústrias e comércio. Natural, portanto, que tal município seja recompensado por tais normas restritivas – à exemplo do ICMS ecológico. Por fim, o princípio da distribuição centralizada justifica a concentração de renda no governo central, porquanto assim as medidas redistributivas ganham maior eficácia e eficiência. De tal forma, 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<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press, 2009, p. 11.

<sup>7</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

Sobre a aplicação da ideia de federalismo fiscal às confederações, Wallace Oates destaca que a perspectiva básica do federalismo fiscal foi desenvolvida no contexto do Estado-nação Moderno. Tal teoria se torna mais complicada quando aplicada aos governos multinível emergentes como a União Europeia (UE), embora forneça algumas informações úteis – principalmente em relação a alguns problemas que a UE enfrenta. Os países membros da UE tornam-se, de certa forma, como os Estados-membros. Muitos Estados já desistiram de suas prerrogativas monetárias e cambiais individuais com a união monetária (parcela de suas soberanias) e assumiram certas restrições fiscais que limitam sua capacidade de se engajar em políticas anticíclicas tradicionais. Nesse sentido, sua posição é semelhante a um Estado ou província em um Estado-nação. O problema é que a nova camada superior de governo da UE não possui, segundo o autor, condições de fornecer o tipo de estabilização fiscal (automática e discricionária) que um governo central considerável traz ao Estado-nação típico<sup>8</sup>.

Ressalta-se que a utilização de transferências intergovernamentais (repartição de receitas em geral) é fundamental para o federalismo fiscal, na medida em que se fundamenta na otimização de recursos no âmbito da descentralização político-administrativa do Estado. Assim como no setor privado, a tomada de decisão descentralizada gera alocações de recursos mais eficientes. Permite-se, dessa forma, que os governos forneçam uma combinação de serviços mais adequados às necessidades e preferências dos consumidores locais, tornando os gestores mais responsáveis perante seus cidadãos, devolvendo decisões aos governos mais próximos e instigando uma maior capacidade de resposta ao cidadão pela concorrência entre os governos.

Um princípio razoável para o federalismo é descentralizar todas as funções, exceto aquelas para as quais pode ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso porque os benefícios de um determinado tipo de serviço são de natureza altamente pública ou porque a uniformidade da provisão de serviços é uma objetivo importante. Por exemplo, a uniformidade e centralização de certas decisões é importante para manter a eficiência da união econômica interna ou alcançar objetivos nacionais de equidade<sup>9</sup>.

O princípio do benefício explica, por exemplo, o fato de serem raras as instituições de ensino superior financiadas pelos Municípios. Dificilmente um Município se beneficiaria da mão-de-obra qualificada formada por suas instituições de ensino superior em razão do chamado "efeito-carona". A mão-de-obra qualificada tende a se movimentar para locais que lhe ofereçam

---

<sup>8</sup> OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (EDS). FORUM OF FEDERATIONS, 2003, p. 78

<sup>9</sup> BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2



melhores condições de trabalho e vida em geral – geralmente para outros Municípios. Segundo José Mauricio Conti, tal fenômeno ocorre quando, no âmbito do federalismo fiscal, alguém se beneficia de uma vantagem sem arcar com os respectivos custos. A área da educação fica bastante sujeita a tal efeito, especialmente no ensino superior, em que o usuário do serviço tem grande mobilidade, “e a criação de uma boa faculdade pública gratuita financiada por um governo municipal seguramente atrairá alunos de outros Municípios, que não colaboraram para seu custeio”<sup>10</sup>.

É possível que se faça ainda uma correlação entre as funções do direito e algumas práticas do Federalismo Fiscal. Norberto Bobbio, em sua obra intitulada “Da estrutura à função – novos estudos de teoria de direito”, disserta sobre algumas funções específicas do Direito, em especial: a repressiva, a promocional e distributiva. Tais funções são facilmente perceptíveis no federalismo fiscal brasileiro. Segundo Bobbio, um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa. De modo simétrico, afirma-se que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa. Dentro dessas duas vertentes, pode-se concluir que determinadas condutas podem receber prêmios ou castigos conforme o ordenamento adotado. A função distributiva do direito, por sua vez, confere aos membros do grupo social (indivíduos ou grupos de interesse) recursos econômicos ou não econômicos na busca da ordem ou paz social<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> CONTI, José Mauricio. *O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil*. In: CONTI, José Mauricio; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 486.

<sup>11</sup> Norberto Bobbio explica a questão dos prêmios e castigos como sanções positivas ou negativas: “Na literatura filosófica e sociológica, o termo ‘sanção’ é empregado em sentido amplo, para que nele caibam não apenas as consequências desagradáveis da inobservância das normas, mas também as consequências agradáveis da observância, distinguindo-se, no genus sanção, duas espécies: as sanções positivas e as sanções negativas. Ao contrário, é fato que, na linguagem jurídica, o termo ‘sanção’, se for usado sem determinações ulteriores, denota exclusivamente as sanções negativas. [...] convém não confundir, do ponto de vista analítico, a distinção entre normas positivas e normas negativas com a distinção entre sanções positivas e sanções negativas. Com termos de uso mais comum, uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra coisa é a distinção entre prêmios e castigos. As duas distinções não se sobrepõem. Ainda que, de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas, e as sanções positivas se apresentem predominantemente predispostas ao (e aplicadas para o) fortalecimento das normas positivas, não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas, de um lado, e normas negativas e sanções positivas, de outro. Em um sistema jurídico, muitas das normas reforçadas por sanções negativas são normas positivas (comandos de dar ou de fazer). As técnicas de encorajamento do Estado assistencial contemporâneo aplicam-se, embora mais raramente, também às normas negativas. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer, de fato, quatro diferentes situações: u) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos” (BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria de direito*. São Paulo: Manole, 2007, p. 100).

Nota-se que o federalismo fiscal brasileiro possui um caráter principalmente repressivo em relação à má gestão fiscal e desrespeito às normas financeiras constitucionais. Segundo o parágrafo único do artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LCP 101/2000), por exemplo, o gestor deixa de receber transferências voluntárias se não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Dessa forma, se o gestor não comprovar o cumprimento de uma série de requisitos legais, não poderá receber as transferências voluntárias, conforme o inciso IV do §1º, do artigo 25, da LRF. A vedação de recebimento de transferências voluntárias também ocorre se o governante não respeitar os limites de gastos para despesas de pessoal (§ 3º do artigo 23 da LRF). Se a dívida consolidada de determinado ente federativo ultrapassar os limites da Lei Complementar 101/2000, o gestor estará proibido de realizar operações de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (artigo 31, § 1º, I, da LRF).

No âmbito constitucional, autoriza-se a intervenção constitucional no Estado, território ou Município que não aplicar o mínimo exigido da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, “e”; artigo 33, III, CF). Lembrando ainda que, se o chefe do poder executivo atentar ainda contra as normas financeiro-orçamentárias, poderá incorrer na prática de crime de responsabilidade (artigo 85, VI, CF).

Ainda segundo Norberto Bobbio, há uma função distributiva do direito. Cuida-se daquela atividade que, ao lado da regulação e controle, confere aos membros do grupo social (indivíduos ou grupos de interesse) determinados recursos econômicos ou não econômicos. Baseada na ordem e paz social, tal função visa a modificar um ordenamento existente e possibilitar o exercício de decisões governamentais, distribuindo possibilidades (bens de consumo, impostos, empregos, educação etc.)<sup>12</sup>. No campo do federalismo, a função distributiva relaciona-se com a equalização fiscal.

A equalização fiscal é uma característica proeminente de muitos (mas não todos) sistemas federais de financiamento. As medidas de equalização tomam várias formas diferentes, mas seu objetivo básico é transferir receitas para jurisdições fiscalmente fracas. Em certos casos, a equalização fiscal pode estar embutida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece transferências com valores distintos para governos provinciais,

---

<sup>12</sup> Complementa o autor: “Em qualquer grupo social, a começar pela família, a função do sistema normativo não é apenas prevenir e reprimir os comportamentos desviantes ou impedir o surgimento de conflitos e facilitar-lhe a composição após seu surgimento, mas também repartir os recursos disponíveis” (BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. São Paulo: Manole, 2007, p. 97).

estaduais e ou locais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional<sup>13</sup>.

Os benefícios da descentralização serão maiores à medida que menos homogênea é a população entre as regiões e maior a dispersão geográfica. Um fator importante na determinação dos limites da descentralização é a medida em que o Poder Público em geral, e o governo federal em particular, é invocado para objetivos redistributivos. Nos países industrializados, muito do que os governos fazem é redistributivo por natureza. De um modo geral, aqueles que atribuem maior peso ao papel redistributivo do Poder Público tendem a apoiar um papel maior para o governo federal em geral, e mais responsabilidade pela redistribuição de recursos é atribuída ao governo federal (em especial, a equalização fiscal). Aqueles que preferem menos interferência do governo na economia e menos redistribuição tendem a favorecer uma maior descentralização (uma vez que se pensa que a competição por níveis mais baixos do governo reduz o tamanho do setor público e sua capacidade de redistribuir)<sup>14</sup>.

A finalidade de equalização fiscal é facilmente percebida nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) previstos no artigo 159, da Constituição Federal. Essa concepção de equalização fiscal na educação pública possui uma relação muito íntima com a ideia de justiça distributiva. Inclusive, tal discussão ocorre no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 188 (ADPF 188/DF). Discute-se, em tal ADPF, se a receita fiscal do salário-educação deveria ser creditada a Estados e Municípios conforme critérios de local de arrecadação ou somente proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (como determina o § 6º, do artigo 212, da Constituição Federal<sup>15</sup>).

---

<sup>13</sup> OATES, Wallace. *Assignment of responsibilities and fiscal federalism*. Blindenbacher and Koller (eds). FORUM OF FEDERATIONS, 2003, p. 82.

<sup>14</sup> BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2.

<sup>15</sup> Cita-se a norma: Art. 212. [...]. §6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). O ministro relator da ação, Edson Fachin, defende uma distribuição igualitária de verbas, independentemente do local de arrecadação. Em suas palavras: “Desse modo, não vejo como possível, à luz do texto constitucional, especialmente da novel redação do § 6º do art. 212, permitir que um recurso federal (a contribuição do salário-educação é de competência federal), destinado ao desenvolvimento do ensino, possa ter destino proporcional à competência arrecadatória de cada ente federativo, resultando na distribuição desigual por aluno, de forma a se cancelar, por exemplo, a distribuição ao Estado do Maranhão do equivalente a R\$ 58,92 por matrícula e ao Estado de São Paulo o equivalente a R\$ 612,59” (STF, ADPF 188/DF).



Segundo Fernando Facury Scaff, a teoria do orçamento republicano, que se fundamenta na força distributiva e equalizadora do orçamento público, também poderia ser aplicada ao federalismo fiscal:

Observado a realidade de cada país, o orçamento pode ser tendencialmente mais republicano se cumprir uma verdadeira função distributiva, visando reduzir as desigualdades sociais. Daí que a posição justa, sob uma ótica republicana, será a de um sistema orçamentário que estiver mais próximo de arrecadar primordialmente dos mais ricos e gastar primordialmente com os que mais necessitam. Aqui se caracterizará o princípio republicano no âmbito financeiro, isto é, o orçamento republicano, pois os recursos públicos (coisa pública) estarão sendo usados em prol do bem comum, aumentando o grau de liberdade igual, em prol de maior isonomia entre as pessoas. [...]. Observe-se que isso também vale para a repartição territorial das riquezas, síntese do federalismo fiscal, pois, se houver maior arrecadação das regiões mais pobres para realizar primordialmente gastos públicos nas regiões mais ricas, estar-se-á defronte de um orçamento oligárquico; de outra banda, se houver maior arrecadação nas regiões mais ricas para primordialmente realizar gastos nas regiões mais pobres do país, estar-se-á diante de um orçamento republicano<sup>16</sup>.

A teoria funcionalista do direito na concepção de Norberto Bobbio prevê ainda a função promocional do direito. Segundo Norberto Bobbio, a função promocional do direito surge no seguinte contexto:

Dando seguimento à profunda transformação que em todos os lugares deu origem ao Welfare State, os órgãos públicos perseguem os novos fins propostos à ação do Estado mediante novas técnicas de controle social, distintas daquelas tradicionais. [...]. Tão logo começemos a nos dar conta do uso dessas técnicas, seremos obrigados a abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao lado desta, uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função promocional. Consideremos qualquer uma das constituições dos Estados pós-liberais, como a atual constituição italiana. Nas constituições liberais clássicas, a principal função do Estado parece ser a de tutelar (ou garantir). Nas constituições pós-liberais, ao lado da função de tutela ou garantia, aparece, cada vez com maior frequência, a função de promover. Segundo a constituição italiana, a República 'promove as condições que tornam efetivo' o direito ao trabalho (art. 4º, parágrafo 1º); 'promove as autonomias locais' (art. 5º); 'promove o desenvolvimento da cultura' (art. 9º, parágrafo 1º) [...]<sup>17</sup>

Dentro da estrutura do federalismo cooperativo, é comum a presença de auxílios financeiros com o escopo de viabilizar o desenvolvimento regional. Paulo Bonavides<sup>18</sup> aponta para os auxílios financeiros e projetos administrativos do governo federal em favor de Estados-membros que foram essenciais tanto para o interesse regional como para o nacional: nos Estados

---

<sup>16</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 268-269.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007, p. 2-13.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial Ltda., 2000, P. 246.

Unidos, o Projeto do Vale do Tennessee (1933); e, no Brasil, a extração do petróleo da Bahia (1939), a eletrificação do Nordeste mediante a companhia hidrelétrica de São Francisco (1948), bem como os planos regionais de desenvolvimento como o SUDENE (1959) e o SUDAM (1966).

A função promocional pode ser vista ainda nos diversos arranjos fiscais feitos entre entes federativos para o atingimento dos fins sociais do Estado na forma de incentivos: transferências intergovernamentais negociadas para fomento de determinadas políticas públicas de habitação e moradia; isenções fiscais para indústria e comércio em determinadas áreas em desenvolvimento; compensação fiscal para Municípios localizados em áreas de proteção ambiental; e repartição de receita tributária de ICMS para Municípios conforme critérios de cobertura e qualidade de serviços públicos de educação<sup>19</sup>.

### **3. Federalismo competitivo e livre mercado.**

Ressalta-se que há um outro modelo de federalismo que é a antítese do conceito econômico de federalismo fiscal: cuida-se do federalismo competitivo. Tal teoria configura um resgate de algumas características do federalismo dual, exigindo intervencionismo mínimo por parte do governo central, fortalecendo as competências dos entes subnacionais para arrecadar tributos; e diminuindo, por parte do governo central, o uso de incentivos fiscais e transferências intergovernamentais. Nesse modelo, há um claro interesse de utilizar as regras do livre mercado na descentralização político-financeira de um país, equiparando o cidadão votante a um consumidor. Thomas Dye é um dos maiores defensores do modelo de federalismo competitivo, pegando emprestado o conceito de “consumidor-eleitor” de Charles Tiebout para justificar a sua visão.

Segundo Charles Tiebout, o consumidor-eleitor pode ser visto como escolhendo a comunidade que melhor satisfaz seu padrão de preferência para bens públicos. O cidadão consumidor se muda para aquela comunidade cujo governo local melhor satisfaz seu conjunto

---

<sup>19</sup> Sobre leis estaduais de repartição de ICMS conforme critérios educacionais, ver: MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS Educacional”. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

de preferências. Quanto maior o número de comunidades e quanto maior a variação entre eles, mais próximo o consumidor estará de realizar plenamente sua posição preferencial<sup>20</sup>.

Segundo Thomas Dye, o federalismo, como o livre mercado, busca um equilíbrio entre os governos concorrentes e permite que as pessoas pesquisem o pacote de políticas públicas que melhor se encaixa em suas preferências. Em contraste, o governo unitário, como uma economia centralizada e planejada, procura impor um conjunto uniforme de políticas às pessoas, isto é, monopolizar as funções governamentais<sup>21</sup>.

Essa linha doutrinária deixa de lado algumas questões como: equalização fiscal; tarefa do ente central na uniformização e qualidade de bens e serviços prestados; cálculos de qual seria a melhor forma de oferecer determinadas prestações; assim como qual seria a melhor forma de financiamento dentro de um arranjo cooperativo entre entes federativos. A ideia é justamente fomentar uma competição entre entes federativos estaduais e locais, atuando o ente central somente de forma subsidiária.

Dentro dessa linha de pensamento, o foco dos estudos acadêmicos sobre o federalismo ao longo da história do país tem sido a competição entre o governo nacional e os Estados, sendo que a competição entre os Estados também é um elemento fundamental no federalismo (sendo esta última o foco do federalismo competitivo). A concorrência entre governos, oferecendo diferentes tipos e níveis de serviços públicos a diferentes custos, pode fornecer uma solução aproximada do mercado para o problema de informação que os contribuintes enfrentam. As informações que comparam os Estados no nível e na qualidade de seus serviços e os encargos e distribuições de seus impostos podem ajudar os eleitores e até os candidatos a cargos públicos a fazer escolhas políticas. Consequentemente, essas informações também informam corporações, firmas e negócios, bem como cidadãos contribuintes individuais, em suas decisões de localização. A competição interestadual inspira a inovação política<sup>22</sup>.

Para que os valores do federalismo competitivo sejam plenamente realizados, o sistema federal americano deve ser configurado da seguinte maneira: a) os governos estaduais devem ser constitucionalmente protegidos no exercício de responsabilidades significativas e autônomas pelo bem-estar de seus cidadãos; b) os governos estaduais devem ser livres para competir entre si nos tipos de bens públicos que fornecem, no ambiente regulatório que criam

---

<sup>20</sup> TIEBOUT, Charles M. *A pure theory of local expenditures*. *Journal of Political Economy*, V. 64, N. 5, 1956, p. 418.

<sup>21</sup> DYE, Thomas R. Liberty, markets, and federalism. In: *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001., p. 2

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 8.

e no ônus dos impostos que impõem; c) o governo nacional deve reduzir intervenções fiscais que eximem os governos estaduais da responsabilidade de tributar totalmente seus cidadãos pelos serviços públicos que prestam; d) o governo central e os Estados devem procurar fornecer informações comparativas sobre a quantidade, qualidade e custo dos serviços públicos oferecidos pelos Estados<sup>23</sup>.

Embora haja muitos traços que aproximem o federalismo competitivo com o federalismo dual, há quem defenda que os dois não se confundem. Richard Wagner explica que a nova construção não possui identidade integral com o federalismo dual, que prevê diferentes níveis de governo possuidores de autoridade única e monopolista em suas áreas constitucionalmente designadas. O foco do federalismo competitivo estaria na concorrência e no “livre mercado político-eleitoral”, com normas previamente definidas e com um processo aberto e transparente entre participantes<sup>24</sup>.

Conforme Thomas Dye, a maior ameaça ao federalismo ao longo dos anos surgiu dos efeitos do sistema federal de subsídios. Segundo o cientista político, são as intervenções financeiras do governo nacional, e não os comandos diretos do Congresso Nacional, que causaram maiores danos ao federalismo norte-americano. O autor exemplifica dizendo que, em 2001, as verbas federais para auxílio de políticas públicas sociais (*grants-in-aid*) constituem quase um quarto da receita total do governo estadual e local<sup>25</sup>.

Robin Boadway e Anwar Shah advertem que o modelo de federalismo competitivo é uma construção teórica avançada pela literatura do federalismo fiscal e ainda não praticada em qualquer lugar em sua forma pura. De acordo com essa construção doutrinária, todas as ordens de governo deveriam ter responsabilidades sobrepostas, e deveriam competir tanto vertical quanto horizontalmente para estabelecer sua clientela de serviços. Alguns analistas argumentam que tal estrutura competitiva criaria governos mais enxutos e eficientes, que seriam mais responsivos e responsáveis pelas pessoas<sup>26</sup>.

O modelo de federalismo competitivo é aplicável ao Brasil? Se a estrutura federativa brasileira for analisada de forma ampla, defende-se de forma categórica que tal sistema não se aproxima do ideal de federalismo competitivo. Isto em razão do caráter

---

<sup>23</sup> Ibid, p. 11.

<sup>24</sup> WAGNER, Richard E. *Competitive federalism in institutional perspective*. In: *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001, p. 30.

<sup>25</sup> DYE, Thomas R. Liberty, markets, and federalism. In: *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001., p. 12-13.

<sup>26</sup> BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press, 2009, p. 7.

centralizado da nossa federação em vários aspectos: nas finanças intergovernamentais, pois há uma presença muito intensa de transferências e fundos no nosso ordenamento (FPE, FPM, FUNDEB, financiamento do SUS, FDNE, cotas de ICMS, transferências voluntárias etc.); na legislação, visto que há amplo rol de competências privativas da União (art. 22 da CF) e predominância desta nas competências concorrentes (§4º do art. 24 da CF); na capacidade de endividamento público, porquanto os entes subnacionais encontram inúmeras restrições constitucionais (art. 52 da CF - autorização do Senado para endividamento interno e externo) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) para o endividamento.

Pela análise individual de casos, entretanto, é possível encontrar alguns elementos do federalismo competitivo no Brasil. É o caso da guerra fiscal, em que os Estados renunciam à obtenção de receitas tributárias próprias (principalmente o ICMS), em prol da atração de investimentos privados. Há, nesses casos, menor receita tributária presente, na esperança de maior arrecadação futura em função do desenvolvimento que se espera venha a ocorrer. Cuida-se da renúncia fiscal como busca econômica pelo desenvolvimento, que se caracteriza pela disputa protagonizada pelo poder público na atração do investimento privado – renunciando receitas públicas ou se comprometendo a realizar obras ou concessões visando a captura de empreendimentos. Há aqui a competição entre unidades federativas pelo consumidor-eleitor (no caso, as empresas), tentando oferecer o melhor padrão de bens públicos<sup>27</sup> por meio de isenção de impostos. Pelo menos nessa área referente à guerra fiscal, há pouca interferência da União para mitigar os conflitos horizontais entre Estados.

#### **4. Federalismo fiscal brasileiro e a teoria da Constituição financeira.**

Inicialmente, destaca-se que Gilberto Bercovici explica essa fragmentação da Constituição política em setores ou subsistemas (Constituição econômica, Constituição financeira, Constituição trabalhista etc.) não deve ferir a unidade do texto constitucional. A constituição econômica, por exemplo, seria parte integrante da Constituição Política, caracterizando-se pela presença do aspecto econômico no texto constitucional. A Constituição financeira, logo, não deve ser lida separadamente do todo constitucional<sup>28</sup>, não havendo como

---

<sup>27</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, minério e energia*. São Paulo: RT, 2014, p. 46-50.

<sup>28</sup> Nas palavras de Gilberto Bercovici: “Para entendermos a Constituição Econômica, segundo Natalino Irti, não devemos romper com a unidade da Constituição e decompô-la em uma pluralidade de núcleos isolados e autônomos, como propuseram os ordo-liberais. Devemos, sim, concentrar-nos em aplicar a Constituição como



isolar setores da Constituição do processo de desenvolvimento da sociedade e de funcionamento do Estado.

No contexto de desenvolvimento socioeconômico regional e federalismo cooperativo, entra a Teoria da Constituição Financeira – aliando noções de justiça social, Estado Democrático de Direito e conceitos próprios da Constituição Econômica. Heleno Taveira Torres explica a Teoria da Constituição Financeira:

A Constituição Financeira, que compõe os fundamentos do Estado Social e inclui a cidadania participativa, complementa-se mutuamente com a constituição Econômica, em coordenação de valores, sem subordinação, ainda que os princípios desta definam muitos dos parâmetros daquela, como a relação entre Estado e propriedade privada, os meios e limites do intervencionismo estatal e tantos outros. No Estado Democrático de Direito a Constituição não é mero instrumento de organização do poder, como foram as constituições dos Estados liberais, e não se restringe por uma separação entre público e privado, numa exaltação ao ‘mercado’, com eliminação do Estado. Por isso, pelo princípio da concordância prática, uma interpretação das suas normas deve considerar a permanente relação entre meios e fins, que podem ser fiscais (da própria Constituição Financeira) ou fins constitucionais do Estado, como no caso da Constituição Econômica (ou extrafiscais, no sentido atribuído por Adolph Wagner)<sup>29</sup>.

Segundo a teoria, a relação entre Constituição financeira e a forma de Estado define o modelo de federalismo fiscal, enquanto medida de descentralização financeira<sup>30</sup>. A Constituição financeira institui e organiza os meios necessários, tributários (Constituição tributária) e não tributários, para cumprir o financiamento do Estado de forma eficiente e suficiente na sua integridade funcional. A organização político-federativa do Estado está em permanente integração com os fins determinados pela Constituição. No Brasil, a dimensão integradora da Constituição financeira somente é possível em virtude do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, “caracterizado pelo financiamento centrífugo (efeito virtuoso do federalismo centrípeto que tem início com a Constituição de 1934) em favor das autonomias de menor capacidade financeira”<sup>31</sup>.

---

uma unidade nos vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. As decisões econômicas devem estar nela enquadradas. A Constituição Econômica, para Irti, é a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas. Nesta mesma linha, podemos adotar algumas das premissas expostas por Washington Peluso Albino de Souza, principalmente a de entender, assim como Irti e vários outros, a Constituição Econômica como parte integrante, não autônoma ou estanque, da Constituição total. Na sua visão, as Constituições Econômicas caracterizar-se-iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elaboraria a política econômica do Estado” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 13).

<sup>29</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b, p. 177-178

<sup>30</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro*. In: SCAFF, Fernando Facury (orgs.). *FEDERALISMO(S) EM JUÍZO*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 288.

<sup>31</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro*.

A complexidade das relações da Federação, sejam as entre os entes federados ou entre estes e os particulares, exigem por parte da Constituição financeira a realização de funções estruturantes fundamentais para a operacionalidade das atividades do Estado. Tais funções focam nas seguintes diretrizes: capacidade de autonomia com suficiência financeira, segurança jurídica interestatal e para os particulares, eficiência de gastos, continuidade do Estado e integração, segundo os fins e valores do Estado Democrático de Direito<sup>32</sup>.

Em razão do princípio de eficiência da Constituição financeira, o regime de repartição das receitas arrecadadas pressupõe suficiência de recursos pelo exercício das competências materiais de cada unidade do federalismo, segundo os princípios do sistema tributário. As competências da Constituição Econômica – na busca da estabilidade, redistribuição de rendas e alocação de recursos – exigem dos Estados e Municípios apenas que estes possam contribuir para assegurar políticas sociais, “se não homogêneas, mas coerentes e voltadas à eficiência da atuação do Estado”<sup>33</sup>.

Roque Antônio Carrazza explica que a Constituição Federal acolhe duas modalidades de competência no âmbito da autonomia financeira dos entes federados: a tributária (faculdade de instituir tributos) e a financeira (direito de participar do produto de sua arrecadação). Ambas ocupam a mesma hierarquia, é dizer, geram o mesmo tipo de direito às pessoas políticas que as possuem: o direito de obter fundos, seja por arrecadação própria, seja mediante participação no produto da arrecadação alheia<sup>34</sup>.

Na visão de Estevão Horvath, para preservar a sua autonomia constitucional financeira, os entes federados podem fazê-lo: (I) diretamente: por meio da arrecadação dos seus próprios tributos, valendo-se das competências que a Constituição lhes proporcionou (artigo 145, I, II e III; 148; 149; 153; 154; 155; 156; 195, da CF) e (II) indiretamente, mediante transferências – obrigatórias – da arrecadação que é incumbida a um ente da federação para outro (arts. 157 e 159 da CF), ou mediante os chamados “fundos de participação”<sup>35</sup>.

A Constituição financeira cooperativa brasileira possui um avançado sistema de financiamento. O complexo sistema prevê primeiramente um modelo de federalismo financeiro

---

*Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014a., p. 26.

<sup>32</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro*. In: SCAFF, Fernando Facury (orgs.). *FEDERALISMO(S) EM JUÍZO*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 306.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 323.

<sup>34</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 782.

<sup>35</sup> HORVATH, Estevão. *A questão do “incentivo com o chapéu alheio” entre União e Estados - RE 705.423/SE*, tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (org.). *FEDERALISMO(S) EM JUÍZO*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 578-579.

vertical de distribuição de rendas dos tributos, ou seja, da União para Estados e, destes, para os Municípios. Por outro lado, entre as próprias unidades, a Constituição autoriza meios funcionais de financiamento recíproco, segundo os princípios de desenvolvimento equilibrado e redução das desigualdades locais e regionais. Diante dos valores que o distinguem, o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na solidariedade e na garantia do bem-estar, que são valores típicos do Estado Social. Em razão disso, o sistema nacional de federalismo cooperativo contempla as competências das fontes, acompanhadas da distribuição de competências impositivas e dos direitos de participação nos fundos especiais formados com arrecadação de tributos de unidades alheias<sup>36</sup>.

Gilberto Bercovici enumera as três técnicas utilizadas na repartição obrigatória de rendas entre entes federativos, segundo a Constituição brasileira de 1988. A primeira é a participação direta, por meio da arrecadação de tributo de competência de outro ente federativo. O beneficiário arrecada, assim, o tributo atribuído como de competência de um outro ente federativo. O produto desse tributo não se incorpora à receita da pessoa competente, pertencendo à receita da pessoa beneficiada desde a arrecadação (imposto de renda – arts. 157, I e 158, I, da Constituição de 1988)<sup>37</sup>.

A segunda técnica é a da participação direta no produto da arrecadação feita pelo ente federativo competente. A pessoa competente institui, regula e arrecada o tributo de sua esfera de competência, devendo, por determinação constitucional, repassar parcela da renda arrecadada ao ente beneficiário na porcentagem estatuída pela Constituição. A última técnica de repartição utilizada na Constituição de 1988 é a da participação por expectativa, ou participação em fundos. A vinculação de rendas tributárias e partilha de recursos por meio de fundos públicos se caracteriza pelo fato de as receitas ingressarem originariamente nos fundos e serem distribuídas de acordo com critérios estabelecidos em lei (número de habitantes, produto interno bruto etc.). As entidades favorecidas com a participação em fundos públicos têm a expectativa de receberem as verbas provenientes de determinado tributo. Desta maneira, a distribuição dos recursos aos entes beneficiados ocorre de maneira indireta, servindo o fundo como mecanismo contábil para o cálculo e a entrega das verbas<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014<sup>a</sup>, p. 40-47.

<sup>37</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 163.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 164.

Dentro dos objetivos sociais do Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se os mecanismos de federalismo cooperativo fiscal nas ações integradas do Sistema Único de Saúde e na educação pública básica. As transferências intergovernamentais configuram ferramentas essenciais dentro desse sistema.

## **5. Planejamento, cooperação e transferências intergovernamentais.**

As transferências intergovernamentais constituem instrumentos essenciais para a execução de planejamento de políticas públicas sociais na área das competências administrativas comuns (artigo 23, da Constituição Federal) e legislativas concorrentes (artigo 24, da Constituição Federal). Em relação ao planejamento, o caput do artigo 174, da Constituição Federal, determina que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Eros Grau conceitua o planejamento econômico como uma forma de ação estatal qualificada não somente pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, mas “pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”<sup>39</sup>.

Estevão Horvath vincula a noção de planejamento à busca da eficiência, visto que as verbas públicas são finitas. O planejamento teria uma função de otimizar a alocação de recursos por meio de critérios racionais e de organização de escolhas. Em suas palavras: “Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas”<sup>40</sup>.

O planejamento pode ser visto como um processo com três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política, porquanto expressa o intuito de alocar explicitamente verbas públicas em determinados setores; e implicitamente introjetar valores por meio do processo de planejamento. A implementação do plano é, outrossim, um fenômeno político, visto que é a forma de avaliar o

---

<sup>39</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 65.

<sup>40</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas*. 2014. 490 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014a., p. 290.

quanto da tentativa de alocar recursos e valores é efetivada por meio da atividade político-administrativa. O plano em si é o documento escrito e passível de ser examinado de forma estritamente técnica. Podendo ser analisado à luz de critérios econômicos, o plano é submetido a testes de consistência interna e compatibilidade de objetivos<sup>41</sup>.

Enoch Alberti Rovira leciona que o planejamento está inserido em uma concepção política global que o torna um instrumento normal de conformidade com o poder político, um meio comum de fazer do Estado. O planejamento não se limita mais ao campo orçamentário ou às medidas de emergência, seus dois grandes domínios clássicos, mas se estende a quase todos os setores em que as autoridades públicas projetam suas ações. Na visão do autor, isso ocorre porque, uma vez que os campos de interesse e ação estatal foram estendidos para praticamente todos os cantos da vida social, o planejamento é apresentado como o método mais apropriado para alcançar a racionalidade e a eficácia necessárias e exequíveis da ação pública<sup>42</sup>.

Onde entra o papel do federalismo cooperativo? O parágrafo único do artigo 174 dispõe que a lei estabelecerá “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”. Tal lei conterà ainda normas gerais de coordenação e cooperação entre entes federativos, compatibilizando e integrando planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Não se deve confundir os conceitos de cooperação e coordenação, no entanto. Segundo Gilberto Bercovici:

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Esse tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> LAFER, Celso. *O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961)*. In: MINDLIN, Betty et al. (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., 2ª reimpr. São Paulo : Perspectiva, 2003, p. 30.

<sup>42</sup> ROVIRA, Enoch Albertí. *La planificación conjunta en el federalismo cooperativo*. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

<sup>43</sup> BERCOVICI, Gilberto. *A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro*. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, 2002, p. 15.



Enquanto a coordenação estaria vinculada a uma noção de forma de exercício de atribuições, a cooperação é um princípio a ser seguido pelos entes federativos na busca pelo interesse comum da nação como um todo. Nas palavras de Gilberto Bercovici:

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas<sup>44</sup>.

Gilberto Bercovici explica ainda que há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro momento se dá em âmbito federal, quando se define, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os órgãos estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas peculiaridades e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão uniformizadora é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, “embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas”<sup>45</sup>.

Enoch Alberti Rovira, ao se referir à questão do planejamento nos Estados compostos, explica que tanto o ente central quanto os entes subnacionais projetam seus poderes sobre setores de interesse comum. Certas decisões somente podem ser tomadas de maneira racional e eficiente em nível federal, para todo o território, independentemente de a competência ser atribuída a uma ou a outro membro da federação. Isso implica que é necessário que a Federação e os membros concordem no sentido de que devem orientar o exercício de seus poderes e ações nos setores de interesse comum - especialmente quando não houver atividade no setor<sup>46</sup>.

No âmbito das federações, Daniel Elazar observa duas tendências principais com relação aos órgãos de formulação de políticas: (1) um movimento geral em direção à tomada

---

<sup>44</sup> Ibid, p. 17.

<sup>45</sup> Ibid, p. 17.

<sup>46</sup> ROVIRA, Enoch Albertí. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

de decisões colegiadas e (2) um movimento em direção ao estabelecimento de autoridades com fins especiais e organismos público-privados mistos como dispositivos de formulação e implementação de políticas. No tocante à tomada de decisões colegiadas, a uniformização de interesses tem sido obtida, muitas vezes, por meio de transferências intergovernamentais, reunindo representantes do governo federal com representantes estaduais e municipais em áreas nas quais o governo central não tinha envolvimento direto ou indireto antes<sup>47</sup>.

O interesse comum, fundamento do aspecto cooperativo do federalismo, viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na busca pela atuação conjunta dos entes federativos e pela consecução dos fins de um planejamento de governo, as transferências intergovernamentais assumem um papel fundamental. José Maurício Conti defende que o federalismo fiscal brasileiro tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento para: a) operacionalizar a coordenação federativa dentro do sistema de planejamento; e b) dirimir os conflitos dentro da federação. Isso “desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos”<sup>48</sup>.

Nos Estados Unidos, Daniel Elazar noticia que os repasses de verbas federais representam eficiente mecanismo de influência onde há universalidade de interesses federais e municipais. As transferências intergovernamentais podem desempenhar um papel útil quando os governos municipais são neutros em relação aos objetivos federais. Os repasses têm-se mostrado ineficazes quando há relutância municipal quanto às finalidades da dotação. Tais repasses podem, inclusive, promover um impacto mínimo quando a oposição municipal é disseminada em escala nacional e o governo federal não procura um consenso, na mesma escala.

Os governos municipais, ao perceberem que devem (pelo menos superficialmente) acatar as exigências federais, simulam que o fazem enquanto acertam as questões entre si. Na prática, os Municípios garantem que os processos de exame sejam apenas formalidades, com pouca ou nenhuma substância. Isso significa que, não obstante o governo federal possa, até certo ponto, impor sua vontade aos Municípios, a simples existência de exigências ou mecanismos de execução não conduz necessariamente aos resultados desejados. De qualquer forma, a imposição federal é, geralmente, alcançada por meio de negociações prolongadas em

---

<sup>47</sup> ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. University of Alabama Press, 1987, p. 207.

<sup>48</sup> CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. 2017. 556 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 309.

vez de decretos, mesmo quando incluem verbas federais que, tecnicamente, podem ser revogadas<sup>49</sup>.

A intensa inter-relação financeira entre os entes de uma federação, decorrentes da necessária cooperação para a implementação e execução das políticas públicas, faz das transferências intergovernamentais instrumentos fundamentais não somente para a operacionalidade do sistema, mas igualmente para o planejamento da ação governamental. Todo planejamento da ação governamental, para tornar-se viável, com segurança jurídica, depende da arquitetura de um sistema de transferências intergovernamentais que seja adequado às características de cada política pública e dos próprios entes federados. Isso porque, na maioria das vezes, os recursos com os quais os entes federativos implantarão e executarão as ações governamentais serão essencialmente – quando não totalmente – obtidos por meio das transferências intergovernamentais<sup>50</sup>. Essencial, portanto, fazer um estudo analítico das transferências intergovernamentais e fundos de participação.

## **6. Conclusão.**

A compreensão da tensão fiscal entre poder central e as unidades periféricas, com suas atribuições e capacidades de financiamento, é pressuposto para compreender a organização política no Brasil e ao redor do mundo.

A estrutura do sistema de planejamento e das finanças intergovernamentais varia amplamente de um país para outro, muitas vezes por razões históricas distintas. Nota-se, entretanto, que existe um processo contínuo de evolução das federações, oportunizando o realinhamento de responsabilidades e de instrumentos fiscais e regulatórios do ente central e com os entes subnacionais. Dentro do estudo desse processo, é essencial ter a noção dos fundamentos e princípios político-econômicos do federalismo fiscal, do federalismo competitivo e da Constituição financeira.

## **Referências**

---

<sup>49</sup> ELAZAR apud ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 96, 1987, p. 62.

<sup>50</sup> CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. 2017. 556 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 311.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 96, 1987.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial Ltda., 2000.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 481-496.

CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. 2017. 556 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. University of Alabama Press, 1987.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas*. 2014. 490 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014a.

HORVATH, Estevão. A questão do "incentivo com o chapéu alheio" entre União e Estados - RE 705.423/SE, Tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). *Federalismo(s) em juízo*, p. 575-588, 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty *et al.* (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., 2ª reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS Educacional”*. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

OATES, Wallace. *Assignment of responsibilities and fiscal federalism*. Blindenbacher and Koller (eds). Forum of federations, 2003.

OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.

ROVIRA, Enoch Albertí. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, minério e energia*. São Paulo: RT, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014a.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury (org.S.). *Federalismo(s) em juízo*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 287-332. v. 1.



Recebido em: 12/10/2020  
1º Parecer em: 23/11/2020  
2º Parecer em: 11/12/2020  
Aceito em: 29/12/2020