

FEDERALISMO E DISCRIMINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RENDAS

José Afonso DA SILVA*

SUMARIO: I. *Estrutura do Estado e discriminação de rendas.* 1. *Fins do Estado, despesas e receitas públicas.* 2. *Realização dos fins do Estado e forma de Estado.* 3. *Estado centralizado, Estado descentralizado e realização dos encargos estatais.* 4. *Estado politicamente descentralizado, repartição de encargos e rendas públicas.* 5. *Características gerais do Estado federal.* II. *Discriminação de rendas e autonomia federativa.* 1. *Posição do problema.* 2. *Autonomia das entidades federativas.* 3. *Conceito de autonomia federativa.* 4. *A atribuição de poder tributante como suporte material da autonomia federativa.* 5. *Discriminação de rendas e federalismo nominal.*

I. ESTRUCTURA DO ESTADO E DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS

1. *Fins do Estado, despesas e receitas públicas*

A. Colocação dos problemas

A natureza deste trabalho não comporta maior indagação sobre os temas do presente parágrafo. Sua abordagem, nos seus aspectos gerais, entretanto, torna-se necessária, como premissas da temática geral desde estudo.

B. Fins do Estado

O tema é mais discutidos em direito público como em ciência política. Publicistas há que arrolam extenso elenco de tarefas específicas de Estado.¹ Outros, ao contrário, sustentam que o Estado não se destina a realizar fins determinados.² Está visto que a solução do problema de-

* Professor titular na Faculdade de Direito da USP.

¹ Paul Leroy-Beaulieu é dos que procuram discriminar rigorosamente as funções do Estado, enumerando suas tarefas extensamente, na sua obra *L'Etat Moderne e ses Fonctions*, 2a. ed., Paris, 1891, Librairie Guillaumin et Cie.

² *Cfr.*, por exemplo, Balladori Pallieri, para quem "Scopi dello Stato appaiono

pende sempre da posição doutrinária do analista. Para os liberais, as atividades do Estado deveriam ser limitadas ao mínimo, reservando-lhes as tarefas pura e simples de um “Estado polícia”, com a incumbência tão-só de manter os serviços de polícia, da justiça, da armada e da diplomacia,³ resumidas na fórmula de *manutenção da ordem pública e da defesa externa*. Para socialistas e intervencionistas, incumbe ao Estado, mais ou menos, regular a totalidade das relações sociais, encarregando-se de assegurar o bem estar e a prosperidades coletiva.

O certo é que o Estado moderno é intervencionista. Suas tarefas, em consequência, aumentaram extraordinariamente. “O conceito da esfera própria das atividades do Estado — escreve Ursula K. Hicks — deve ser entendido em duas direções:

Em primeiro lugar, rapidamente se aproxima a época de ser aceito como responsabilidade do Estado garantir a todos os indivíduos a satisfação das necessidades essenciais da vida alimentação correta e suficiente, abrigo adequado, serviços de saúde e educação, conforme as necessidades de cada um. Tem-se como certo, atualmente, que o Estado deve garantir esse mínimo através da compra ou produção e distribuição dos meios de satisfazer as necessidades básicas, sempre que se tornar aparente que elas não estão sendo satisfatoriamente atendidas pela iniciativa privada. Em segundo lugar, tem-se como certo, atualmente, que constitui iniludível dever do Estado — a tarefa que ele pode executar sozinho — assegurar o nível máximo de atividade econômica e de bem estar social conforme os recursos permitidos pela economia.⁴

Enfim, para concluir com o pensamento de Balladori Pallieri, o Estado:

Não tem como seu fim específico nem a administração da justiça, nem a defesa militar, nem a tutela da ordem pública, nem o controle da economia, se bem que assuma esses deveres e numerosíssimos outros ainda. Os escopos do Estado aparecem de todo indefinidos; quaisquer que sejam as funções que nele se assomam em dado momento, essas não exaurem nunca a possível esfera de sua atividade; e continuamente vemo-lo abandonar antigos

del tutto indefiniti”, *Diritto Costituzionale*, p. 10, 4a. ed., Milano, Dott. a Giuffrè-Editores, 1955.

³ Cfr., Duverger, Maurice, *Finances Publiques*, Introdução, p. 1.

⁴ Hicks, Ursula K., *Finanças Públicas* (trad. de Leopoldo C. Fontenele), revista por Cássio Fonseca, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1961, p. 33.

deveres e assumir outros novos. O Estado é, na verdade, uma comunidade política de fins gerais, não voltada para uma finalidade específica.⁵

Isso não quer dizer, segundo o mesmo autor, que os fins do Estado sejam indeterminados e incertos. "O Estado surge com um fim preciso e determinado: regular globalmente, em todos os seus aspectos, a vida social de uma dada comunidade. O Estado surge com o ambicioso propósito de monopolizar toda a vida social de dado grupo humano e de por-se como seu único regulador."⁶

C. Despesa pública

A realização das tarefas do Estado importa dispêndios de recursos públicos, constituindo *as despesas públicas*. Estas serão tanto maiores quanto mais expandem as tarefas do Estado moderno.⁷ Esquemáticamente, poder-se-á dizer que o Estado realiza despesa: a) no cumprimento de seu dever de "defender a sociedade contra a violência e injustiça de outras sociedades independentes"; b) no exercício de seu dever de "assegurar justiça interna entre os cidadãos"; c) com seu dever de proporcionar bem-estar coletivo, ou seja, despesas com objetivos econômicos e sociais.⁸

Em todos esses casos, somas enormes saem do Tesouro:

a) "Para equipar forças modernas", "prover equipamento de capital, fábricas e barracas assim como navios, aviões e tanques, exigidos para o serviço ativo; deve também prover estoques —equipamento técnico de um lado e vestuário de outro— forma o "capital de movimento da máquina de defesa."⁹

b) A "manutenção da justiça entre os indivíduos, segundo as exigên-

⁵ *Diritto Costituzionale*, pp. 9 e 10.

⁶ *Cfr.*, *Diritto Costituzionale*, n. 4, p. 10.

⁷ A progressão da despesa pública é fenômeno que, entre nós, já foi salientado por João Pedro da Veiga Filho, em obra publicada em 1906, quando, então, dizia: "O aumento ininterrupto da despesa pública é um fenômeno de ordem financeira. há muito observado, em todas as nações civilizadas" (*Manual da Ciência das Finanças*, §26, p. 62, atualizamos a ortografia). No §27, o autor dá as razões econômicas e políticas da progressão das despesas públicas no Estado moderno.

⁸ *Cfr.*, Hicks, U. K., *op. cit.*, cap. II, pp. 36 e segs.; Duverger, *op. cit.*, cap. 1º, pp. 23 e segs.; Veiga Filho, *op. cit.*, §16, citando Adham Smith.

⁹ *Cfr.*, Hicks, U. K., *op. cit.*, p. 30; e também, Lindholm, Richard W., *Introducción a la Política Fiscal*, pp. 19/22, onde dá o volume dos gastos dos EE. UU. na última guerra mundial.

cias da vida moderna, requer, todavia, mecanismo mais extenso que o aparato da policia, das cortes de justiça e as prisões. O custo da elaboração e execução das leis, o trabalho do Parlamento e dos departamentos do governo central —especialmente do Tesouro e do Ministério do Interior— e o trabalho administrativo das autoridades locais devem ser incluídos”.¹⁰

c) A despesa pública com objetivos econômico-sociais tornou-se a mais ampla nas últimas décadas; são de tipos multiformes, como manutenção de empresas estatais, subsídios a empresas privadas; manutenção de escolas públicas, subvenções a instituições educacionais privadas; manutenção de seguro social e instituições de previdência social.

O que se constata é a continua expansão da despesa pública, em consequência dos novos encargos do Estado, especialmente no terreno da intervenção na vida econômico-social da comunidade.¹¹ Enfim, cada vez mais aumenta o custo de manutenção das tarefas do Estado. Ele constrói estradas, usinas elétricas; monta empresas industriais e comerciais, que, na concepção do Estado liberal, só competiam ao setor privado; faz amplos investimentos públicos, de natureza econômica e social; paga os serviços burocráticos; compra armas de nações estrangeiras ou de empresas privadas. Custeia, enfim, todo um aparato cada vez mais amplo e mais caro.¹²

D. A receita pública

Para satisfazer o montante das despesas públicas, o Estado necessita de recursos, os quais vão formar a *receita pública*. Esta “compõe-se de todos os réditos ou proventos destinados à despesa geral do Estado (*omissis*) e à manutenção e desenvolvimento de seu patrimônio”.¹³ Forma-se a receita pública das rendas estatais ordinárias e extraordinárias. Enfim, assinalam os financistas que os recursos públicos são obtidos em quatro fontes: a) rendas patrimoniais; b) rendas tributárias:

¹⁰ Hicks, U. K., *op. cit.*, p. 39.

¹¹ Ver quadro estatístico dessa expansão, para a Inglaterra, em Hicks, U. K., *op. cit.*, p. 51; para a França, em Duverger, *op. cit.*, pp. 57, 58 e 61; para os Estados Unidos, Philip E. Taylor, *Economia de la Hacienda Pública* (trad. espanhola de Maria Teresa Fuentes Quintana e Jose Maria Lozano Irueste), Madrid, Aguillar, 1960, p. 42, onde dá a progressão da despesa pública na União, Estado e locais de 1913 a 1951, isso depois de dizer (p. 41): “Las estadísticas de gastos en los tiempos modernos demuestran un aumento lo suficientemente persistente como para justificar la afirmación de Wagner de que este hecho constituye una ‘ley’.”

¹² *Cfr.*, Duverger, *op. cit.*, p. 27.

¹³ Filho, Veiga, *op. cit.*, p. 71, § 30.

impostos, taxas, contribuições, parafiscalidade; c) empréstimos; d) operações do Tesouro, inclusive emissões.¹⁴ Para nossas indagações, só tem interesse as fontes de rendas tributárias, especialmente as provenientes dos impostos, taxas e das contribuições de melhoria. Primeiro, porque, nos países capitalistas, constituem os fundamentos da receita pública, com um coeficiente da ordem de cerca de 90% das rendas estatais. Segundo, porque é nesse campo que se insere a teoria da *discriminação constitucional das rendas*, que nos preocupa aqui.

2. Realização dos fins do Estado e forma de Estado

A. Colocação do problema

O problema da realização dos fins do Estado é questão eminentemente política. A concepção política informadora do regime vigente determina a eleição dos fins a serem atingidos pelo Estado em dado momento histórico. Um regime político liberal postula um Estado de fins limitados; um regime político intervencionista busca ampliar a esfera de atuação estatal, realizando tarefas que o Estado liberal não aceitaria; um regime socialista pretende ampliar ainda mais as atividades do poder público, reivindicando, para o Estado, o escopo de regular todas as relações globais da comunidade. Bem diz Fritz Neumark que idéias e circunstâncias meramente *políticas* são as que fizeram, por exemplo, que os gastos de carácter social se considerem hoje indispensáveis em todo Estado Moderno (e ainda a mesma quantia desses gastos está fixada politicamente).¹⁵

Se a escolha dos fins é um fenómeno de natureza política, a determinação dos meios para atingi-los também o será, na medida em que deve haver uma adequação entre meios e fins. Para realizar estes, como vimos, o Estado faz despesas; para atender a estas, necessita de recursos financeiros. Nisto se insere a atividade financeira do Estado, que é uma determinante particular da política.¹⁶

¹⁴ Sobre o assunto, que não comporta maior desenvolvimento aqui, *cfr.*, Duverger, *op. cit.*, caps. II e III; Hicks, Ursula K., *op. cit.*, cap. V; Filho Veiga, *op. cit.*, tit. III; Deodato, Alberto, *Ciência das Finanças*, caps. V e segs., São Paulo, Sersaiva, 1967, 10ª ed.; Baleeiro, Aliomar, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, caps. XV e segs., Rio, Forense, 1984, 14ª ed.

¹⁵ Fritz Neumark, *Problemas Económicos y financeiros del Estado Intervencionista*, (tradução espanhola de José María Martín Oviedo), Madrid, Editorial de Derecho Financeiro, 1964, p. 153.

¹⁶ Morselli, Emanuele, *Curso de Ciência das Finanças Públicas*, (da tradução

Revela-se, assim, o aspecto político da atividade financeira do Estado, que alguns financistas levam ao extremo, como Emanuele Morselli, para quem “a teoria científica da finança deve basear-se na doutrina política e na teoria geral do Estado”.¹⁷ Carvalho Pinto, na sua festejada obra sobre a discriminação de rendas, também destaca “os aspectos eminentemente políticos do fenômeno financeiro”,¹⁸ acrescentando, a nosso ver, com razão que:

Estando a fixação da receita pública subordinada às exigências da despesa, e dependendo esta da extensão e natureza das funções do Estado, é evidente a dependência da finança em relação à política. Superpõe-se, nestas condições, ao aspecto puramente financeiro, o caráter político do problema, como consequência imediata da supremacia do fim sobre o meio, isto é, da própria finalidade política do Estado sobre o mero recurso econômico necessário à sua consecução.¹⁹

O reconhecimento do que acabamos de dizer não implica, porém, desprezar aquele aspecto sociológico da atividade financeira, conforme expõe Lello Gangemi.²⁰ Diz ele que a atividade financeira do Estado é complexa e pode ser estudada de diversos pontos de vista, apresentando diferentes aspectos,²¹ e desenvolve-se em função da “organização social” e da “organização política”,²² referindo-se às estruturas sociais, políticas e econômicas, para determinar os caracteres das “estruturas financeiras”.²³ Termina por distinguir quatro aspectos da atividade financeira: o social, o econômico, o técnico-administrativo (Organização Financeira) e o técnico-jurídico,²⁴ declarando ser um equívoco conceber-se como de caráter político os procedimentos a fins da atividade financeira, pois que são “econômicos” os meios a que o Estado recorre para alcançar seus fins, e na eleição dos mesmos influem as forças sociais e as idéias políticas.²⁵

brasileira de Elza Meschick e revisão técnica de Salvador Morana). Rio de Janeiro, Edições Financeiras, S. A., 1959, p. 11.

¹⁷ *Op. cit.*, acima, nº 18, p. 41.

¹⁸ Carvalho Pinto, *Discriminação de Rendas*, nº 1, 2a. ed., Prefeitura do Município de São Paulo, 1943, p. 9.

¹⁹ *Idem*, p. 10, nº 2.

²⁰ Gangemi, Lello, *Tratado de Hacienda Pública*, vol. I, (da trad. esp. de Francisco Fernández), Madrid, Editorial Financiero, 1964, pp. 83 e segs.

²¹ *Op. cit.*, nº 3, p. 10.

²² *Idem*, p. 83.

²³ *Idem*, p. 85.

²⁴ *Idem*, p. 24.

²⁵ *Op. cit.*, p. 13. Por comodidade de linguagem, limitamo-nos, nessa passagem,

Certo é que o momento dessa escolha constitui um problema de natureza política, embora possa ser feita em consideração a objetivos econômicos-sociais. Naturalmente que o próprio problema político da escolha não é totalmente isento de condicionamento econômico-social e técnico, cabendo razão, nesse passo, a Gangemi, quando afirma que a composição e a técnica da gestão fiscal dependem das estruturas econômicas e sociais.²⁶ Poderíamos acrescentar que também estão sujeitas à estrutura formal do Estado, conforme alinharemos nos tópicos e parágrafos seguintes. Mas isso já é também situar a questão em termos políticos.

B. Forma de Estado, repartição de encargos e rendas públicas

Situado o problema da natureza da atividade financeira do Estado, nos termos acima, cumpre examinar a relação entre forma de Estado, repartição de encargos e rendas tributárias. A forma de Estado influi no modo de realização de seus fins e, por consequência, também no sistema de captação de rendas tributárias destinadas às despesas estatais na satisfação das necessidades coletivas.

Contudo, para se chegar a um exame mais aprofundado dessas questões, temos que proceder a algumas distinções. É que a estrutura formal do Estado moderno é bastante variada, passando por graus de descentralização, sem que isso, só por si, importe numa decisão política fundamental, para usarmos uma expressão muito ao gosto de Carl Schmitt.²⁷

Quer dizer que, para se ter uma descentralização de tipo político, é necessário sejam verificados certos requisitos, com o que a forma es-

a ressaltar o essencial do pensamento do autor peninsular. O texto final, acima resumido, apresenta-se, na tradução castelhana, *in verbis*:

“El sujeto de la actividad financiera, es, indudablemente el Estado, cualquiera que sea su forma (democrática, socialista, liberal, etcétera); el Estado, es el titular de la elección en la economía financiera, es ‘el ente congente’.

“Como los procedimientos y los fines son los requeridos y ejercitados por el Estado, se dice de ellos que son de ‘carácter político’ incurriendo en equivocaciones que es preciso aclarar. Los medios a los que el Estado recurre para alcanzar sus fines son ‘económicos’ y en la elección de los mismos influyen, como hemos observado, las fuerzas sociales y las ideas políticas.” Essa concepção é a conhecida como sociológica, no estudo das atividades financeiras, contra a posição extremada dos que a colocam como atividade preponderantemente política.

²⁶ Lello Gangemi, *op. cit.*, p. 91.

²⁷ *Teoría de la Constitución*, Madrid, reimpressão, Editorial Revista de Derecho Privado, s.d.

tatal se transforma, com implicações mais ou menos profundas no sistema fiscal.

Restringiremos, entretanto, nossa análise às formas de Estado unitário e de Estado federal, sem preocupação, com as confederações de Estados e outros tipos históricos de união estatal, que não constituem propriamente formas de Estado, como observa Vincenzo Guelli,²⁸ e onde não poderá haver discriminação constitucional de rendas. Se discriminação houver será de direito internacional, não de direito constitucional.

3. *Estado centralizado, Estado descentralizado, e realização dos encargos estatais*

A. Questão de ordem

Vamos referir-nos aqui aos Estados centralizado e descentralizado. Convém, primeiramente, fazer distinção necessária. É preciso não confundir a noção de Estado unitário e Estado federal com os conceitos de centralização e descentralização política, no fato de o poder ser exercido unitariamente para toda a colectividade estatal. Mas isso não impede a existência de uma forma de descentralização no Estado unitário. É certo também que o Estado federal é sempre descentralizado. O sentido dessa descentralização será objeto de considerações mais adiante, por constituir pressuposto da discriminação constitucional de rendas.

Nesse parágrafo, só cuidaremos da estrutura do Estado unitário, na sua configuração centralizada como na descentralizada.

B. Estado unitário centralizado

É aquele em que "o governo nacional assume exclusivamente a direção de todos os serviços públicos". Pode estar dividido em circunscrição, mas todos os serviços são executados pelo governo nacional.

Na concepção de Garcia-Pelayo:

Um Estado Unitário centralizado é aquele em que toda atividade pública emana do centro e para ele converge. Baseia-se, portanto,

²⁸ Cfr., *O Regime Político*, pp. 47 e 48 (tradução portuguesa de Luiz Luisi, Arménio Amado), Editor-Coimbra-1951: "É absurdo falar, por exemplo, de formas de Estado em todas aquelas uniões de Estado que não dão lugar a um novo Estado distinto dos componentes."

exclusivamente, nas relações de supra e subordinação. Um só centro de poder —o poder central— tem o monopólio da criação de normas jurídicas que valem indistintamente para todo o território, ao mesmo tempo que o conjunto da administração e da jurisdição se leva ao cabo por órgãos do dito poder.²⁹

Esse tipo de Estado intensamente centralizado é raridade hoje em dia. Só Estados pequenos, como Mônaco e Luxemburgo, são centralizados no sentido acima formulado. O próprio García-Pelayo adverte que ele é “mais um tipo ideal que real”.³⁰

Esse tipo de Estado não dá lugar a qualquer forma de repartição de encargos, entre comunidade nacional e comunidade regionais ou locais, porquanto a unidade centralizada sequer permite real formação de comunidades menores no interior do Estado. A realização dos fins e encargos estatais está atribuída, exclusivamente, aos órgãos unitários e centralizados do poder. Daí se conclui também que não há possibilidade alguma de existir qualquer forma de partilha de rendas, por mínima que seja.

C. Estado unitário descentralizado

É aquele em que “o governo nacional, limitando-se a dirigir os serviços gerais, deixa a direção dos serviços locais, regionais e especiais, a autoridade sobre as quais se reserva um poder de fiscalização”.

Na concepção de Garcia-Pelayo:

Um Estado Unitário descentralizado é aquele que certas entidades territoriais —prescindimos aqui da descentralização por serviço— tem uma esfera de competência que lhes é própria e que exerce através de órgãos próprios, expressão de sua vontade e não através de agentes do poder central. Distingue-se da “desconcentração” em que esta é a mera delegação a funcionários ou agentes do poder central de competências que pertencem a este, o que significa uma ampliação da facultade dos órgãos estatais encarregadas da administração local.³¹

²⁹ Cfr., *Derecho Constitucional Comparado*, da 4a. ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1957, p. 242.

³⁰ *Op. cit.*, p. 242. No mesmo sentido se pronuncia Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, (da tradução mexicana de Eduardo García Máynez). 2a. ed., México, Imprenta Universitaria, 1958, p. 364.

³¹ *Op. cit.*, pp. 242 e 243.

Kelsen, prelecionando sobre o assunto e após firmar sua concepção de que o Estado é uma ordem jurídica,³² diz: “A afirmação de que o Estado se encontra descentralizado, ou o asserto de que o território estatal se acha dividido territorialmente, significam que a ordem jurídica nacional não contém somente normas centrais, mas também locais. As diferentes esferas de validade das ordens locais são as subdivisões territoriais.”³³ Discorrendo sobre o grau de centralização o descentralização, afirma, ao depois, que este “se encontra determinado pela proporção relativa do número e importância das normas centrais ou locais”.³⁴ Adverte, mais adiante, que a idéia de descentralização se encontra comumente em conexão com a de um certo número de órgãos, cada um dos quais tem sua sede no distrito a que se estende sua competência.³⁵

D. Distribuição de encargos e funções no Estado descentralizado

Qualquer que seja o grau de descentralização, há sempre no Estado descentralizado, a possibilidade de outorga, a órgãos regionais ou locais, de competência para a realização de serviços e encargos públicos, com o que precisam esses órgãos contar com recursos para tanto. Tais recursos, dependendo do grau de descentralização, podem constar do orçamento da receita geral do Estado, ou de arrecadação própria das comunidades regionais ou locais. O mais comum é que as comunidades locais disponham de algumas fontes próprias de receita que são complementadas por subvenções do governo nacional.

A Grã-Bretanha, por exemplo, é um Estado unitário descentralizado. Aí se “permite, nos limites do Estado unitário, considerável grau de autonomia local, exercida por órgãos locais, que se reúnem mais ou menos frequentemente”.³⁶ Os encargos são divididos entre o governo central e as autoridades locais. Cabe àquele integralmente o cumprimento das tarefas relativas às relações internacionais e à defesa externa. Mas as responsabilidades, referentes à manutenção da ordem e da justiça interna é dividida entre o governo central e as autoridades locais; quase toda a despesa, contudo, recai sobre as finanças centrais, a maior parte do trabalho, porém, é realizada pelas autoridades locais.³⁷

³² *Op. cit.*, pp. 360 e seguintes.

³³ *Op. cit.*, p. 261.

³⁴ *Op. cit.*, p. 363.

³⁵ *Op. cit.*, p. 367.

³⁶ *Cfr.*, Hicks, U. K., *Finanças Públicas*, p. 266.

³⁷ *Cfr.*, Hicks, Ursula K., *op. cit.*, p. 40

“A despesa econômica é responsabilidade administrativa e financeira do governo central; as autoridades locais, porém, tradicionalmente tem sido agentes do Parlamento para execução de serviços sociais.”³⁸

Situação semelhante é a da França, onde os departamentos e as comunas prestam os serviços locais, como polícia local, construção de pontes, aterros e outros.

E. Rendas locais nos Estados unitários descentralizados

Como se viu, pelo exemplo da Grã-Bretanha e da França,³⁹ às autoridades locais são atribuídas competências e funções que entendem com a realização dos fins do Estado, inclusive na prestação de certos serviços sociais, como assistência aos pobres. Para fazerem face às suas despesas, as autoridades locais dispõem de razoável poder tributário. Assim, na Grã-Bretanha, podem elas laçar as chamadas “taxas” locais —“para prover serviços e amenidades locais”, construir pontes, aterros—, “taxas” para auxílio aos pobres e até impostos locais sobre a propriedade imobiliária.⁴⁰ Na França também, as autoridades departamentais e comunais gozam de certo poder impositivo, com possibilidade de impor “taxas” locais sobre vendas ao consumidor, incidindo sobre o produto no momento de venda a varejo, “taxas” sobre prestação de certos serviços de natureza artesanal, “taxas” sobre propriedades, sobre habitação e “taxas” profissionais,⁴¹ à moda do nosso imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza.

Na prática, contudo, as autoridades locais estão sujeitas aos agentes do governo central, motivo por que não possuem controle efetivo das formas de aplicação da receita arrecadada, como observa Ursula K. Hicks, para a Inglaterra, pois “os poderes constitucionais supremos permanecem com o governo central, não podendo os governos subordinados⁴² operar fora dos limites permitidos e aplicar impostos que não

³⁸ *Idem*, p. 48.

³⁹ Assim, aliás, é na generalidade dos Estados unitários, sendo de notar que a posição da Itália merece estudo à parte. Para a Espanha, *cfr.*, Constituição espanhola de 1978, arts. 143 a 158, e Juan Ferrando Badia, “Teoría y Realidad del Estado Autonomico”, Separata de *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, n. III-Inverno, 1980-1981, e “Del Estado Unitario al Proceso Autonomico: su Proceso”, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Separata do n. 5 (1979-1980) da *Revista del Departamento de Derecho Político*, pp. 7 e segs.

⁴⁰ Hicks, U. K., *op. cit.*, cap. XV, especialmente ns. 2 e 6.

⁴¹ *Cfr.*, Duverger, *Finances Publiques*, pp. 505 e 582.

⁴² A expressão, “governo subordinado”, como outra “também já empregada de

lhes tenham sido especificamente atribuídos. A linha de demarcação entre as funções centrais e locais, todavia, não é geralmente rígida.”⁴³ Essa observação, feita a propósito de problema na Grã-Bretanha, bem pode validamente ser generalizada a outros Estados unitários descentralizados. Na França, por exemplo, algumas das chamadas taxas locais, que são realmente impostos, ficam dependentes da maior ou menor incidência de iguais tributos nacionais, como ocorre com as “taxas” sobre vendas a varejo em relação à T.V.A. (“taxe sur la valeur Ajoutée”) e a incidente sobre certos serviços em relação à T.P.S. (“Taxe sur les Prestations de Services”).⁴⁴

Outra observação que se pode fazer, e é sempre admitida, é que essas rendas locais, nos Estados unitários descentralizadas, além do controle que sofrem dos poderes governamentais centrais, são insuficientes para ocorrerem às despesas a cargo das autoridades locais. A propósito da Grã-Bretanha, Ursula K. Hicks escreve, na sua obra já tantas vezes citada, que:

A maior parte das despesas (*locais*) refere-se a serviços sociais, mas apenas a metade dos recursos são obtidos através de tributação local. A diferença entre os £916 milhões gastos pelas autoridades locais em contas-correntes em 1953 e os £436 milhões que coletaram em taxas foi quase inteiramente coberta mediante subvenções, incluídas no orçamento nacional.⁴⁵

4. Estado politicamente descentralizado, repartição de encargos e rendas públicas

A. Problemas gerais

No parágrafo anterior, examinamos os aspectos gerais do Estado unitário descentralizado. Deveremos, agora, analisar outras questões, até chegarmos ao conceito de Estado politicamente descentralizado, objeto central de nossas cogitações aqui.

“autonomia local”, é da autora, que vimos citando relativamente à Inglaterra, Ursula K. Hicks. São expressões evidentemente impróprias em se tratando de mera descentralização territorial, embora bastante usadas na literatura estrangeira. Na verdade, nem se pode falar em *governos* subordinados na espécie, mas sim de *autoridade* locais ou subordinadas, como a autora usa também com mais frequência. As chamadas “autonomias locais” não passam conceitualmente de “autarquias territoriais”.

⁴³ Hicks, U. K., *op. cit.*, p. 266.

⁴⁴ Cfr., Duverger, *op. cit.*, p. 582.

⁴⁵ *Finanças Públicas*, p. 268. Os dados são antigos, mas servem para indicar situação que não parece ter mudado substancialmente.

B. Grau de descentralização

Segundo Kelsen, como já visto, o “grau de centralização ou descentralização se encontra determinado pela proporção relativa do número e importância das normas centrais e locais. De acordo com esse critério —acrescenta ele— podemos distinguir entre descentralização e centralização totais e parciais”.⁴⁶ Adverte, porém, que a descentralização e a centralização totais são polos ideais. Há um certo mínimo ao qual não pode descer a centralização, e um certo máximo que a descentralização não pode rebaixar sem que se produza a dissolução da comunidade jurídica.⁴⁷ Ao menos a norma básica deve ser válida para todo o território, senão este não seria o território de uma única ordem, jurídica, pelo que já não se poderia falar em descentralização como divisão territorial da mesma comunidade jurídica.⁴⁸ Dentro dessa concepção, o Estado Federal aparece como forma avançada de descentralização.⁴⁹

C. Descentralização administrativa

A base da descentralização estatal é sempre o território. É a divisão do Estado em comunidades localizadas em territórios distintos. Reconhece-se que a descentralização territorial assume duas formas: a) a descentralização puramente administrativa, e b) a descentralização regional.

A descentralização pode ter como sujeitos as províncias, os municípios ou ambos.⁵⁰ Mas “não somente se aplica à administração pública no sentido estrito, mas também à administração da justiça”.⁵¹ Então, o Estado estará dividido em províncias ou departamentos e estes em comunas, municípios ou condados. Em cada região, instala-se uma autoridade administrativa e um tribunal. Estes órgãos, entretanto, encontram-se ordenados hierarquicamente, como salienta Kelsen,⁵² ou numa relação de supra e subordinação, na lição de Garcia-Pelayo.⁵³ Significa isso que as autoridades superiores têm o poder de determinar o conteúdo das normas emanadas dessas autoridades inferiores, em-

⁴⁶ *Teoría general del derecho y del Estado*, p. 363.

⁴⁷ *Idem*, p. 364.

⁴⁸ *Idem*, p. 364.

⁴⁹ *Cfr.*, Garcia-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, p. 229.

⁵⁰ *Idem*, p. 243.

⁵¹ Kelsen, *op. cit.*, p. 372.

⁵² *Op. cit.*, p. 372.

⁵³ *Op. cit.*, p. 237.

bora, do ponto de vista jurisdicional, os tribunais inferiores das regiões sejam tão independentes, quanto o tribunal supremo nacional, salvo quando as decisões destes valem como precedentes.⁵⁴

Na descentralização regional, cada região possui seu próprio estatuto e estende sua competência até a esfera legislativa. Há grande variedade de Estados descentralizados por região. Nesse conceito, pode-se incluir a chamada descentralização por autonomia local, que:

é uma combinação direta e deliberada das idéias de descentralização e democracia. Os órgãos criadores de normas locais são, neste caso, eleitos por aqueles, para quem tais normas são válidas. Um exemplo de unidade local autônoma, encontramos no município e no prefeito. Trata-se de um autogoverno local, descentralizado. A descentralização se refere somente a certas matérias de interesse local específico.⁵⁵

A Inglaterra e a França constituem exemplos de Estados descentralizados por "autonomia local", por formação histórico-democrática, em oposição aos órgãos centrais de caráter autocráticos.⁵⁶ É certo, como ainda observa Kelsen, que, na autonomia local, a descentralização se encontra restrita à expedição de normas individuais por órgãos administrativos,⁵⁷ o que demonstra não se trata de *autonomia*, mas de *descentralização autárquica*. A descentralização por região pode estender-se também à criação de normas gerais, o que se dá com a formação de províncias ou regiões autônomas.⁵⁸

D. O Estado politicamente descentralizado

"Pois bem, a descentralização regional pode estender-se de tal modo que seja difícil distingui-la do Estado federal, o que faz com que alguns tratadistas não vejam no Estado federal mais que um último grau de descentralização."⁵⁹ É essa, com efeito, a opinião de Kelsen,

⁵⁴ Kelsen, *op. cit.*, p. 373.

⁵⁵ Kelsen, *op. cit.*, p. 374. O tema da autonomia voltará a preocupar-nos várias vezes neste trabalho, por sua importância em relação à discriminação de rendas, e veremos seu conceito.

⁵⁶ Cfr., Kelsen, *op. cit.*, p. 375, e Hicks, U. K., *op. cit.*, p. 273.

⁵⁷ Cfr., Kelsen, *op. cit.*, p. 375.

⁵⁸ Sobre o assunto, além de Kelsen, *op. cit.*, pp. 375 e 376, veja-se também Garcia-Pelayo, *op. cit.*, p. 243; Hicks, U. K., *op. cit.*, pp. 270 e segs.; Arinos de Melo Franco, Afonso, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, v. I, pp. 164 e segs., Rio, Forense, 1958.

⁵⁹ Garcia-Pelayo, *op. cit.*, p. 243.

para quem o único elemento que distingue o Estado unitário dividido em províncias autônomas, de um Estado federal, é o grau de descentralização.⁶⁰ Essa diferença de grau existe, mas a distinção entre uma e outra estrutura estatal não se obterá só com esse reconhecimento. Caberia ainda indagar, como faz Garcia-Pelayo, qual é o limite entre a descentralização regional e a descentralização federal.⁶¹ A resposta certamente envolveria uma série de considerações, mas, para notar que a diferença não é apenas de grau, basta verificar que a extensão da descentralização gera a mudança de sua qualidade. Em outras palavras, a quantidade da descentralização chega a tal extensão que transforma a qualidade formal da estrutura estatal, dando como consequência um tipo de descentralização de natureza diversa, que vai caracterizar o Estado federal. Bem diz Garcia-Pelayo que “o Estado federal é a síntese dialética de duas tendências contraditórias”.⁶² Constitui a síntese dialética da tensão entre as tendências contraditórias de unidade e diversidade, coesão e particularização.

Por aí já se vê que, na base da descentralização federal acham-se elementos que lhe dão qualidade diversa da mera descentralização do Estado unitário. A síntese que se obtém será uma decisão política fundamental que se traduzirá nas normas constitucionais do Estado federal.

O próprio Kelsen, apesar de sua afirmativa, teve que recorrer a outros fundamentos para estabelecer o conceito de Estado federal. É conhecida sua concepção de que, no Estado federal, encontramos três comunidades locais.⁶³ Além disso, afirma que o Estado federal se caracteriza pelo fato de os Estados-membros gozarem de certa autonomia constitucional,⁶⁴ para concluir que o “Estado federal se distingue de um Estado unitário relativamente descentralizado, organizado em províncias autônomas, precisamente nesta autonomia constitucional dos Estados-membros”.⁶⁵

Isso demonstra que a distinção não é puramente de grau. Está na natureza diversa da descentralização. No Estado federal, a descentralização é de tipo político. Esta constitui a base do Estado federal. Não há federação sem que certa dose de poder político seja conferido às coletividades regionais. Essa *divisão territorial do poder político* dá a

⁶⁰ Cfr., *op. cit.*, p. 376.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 249.

⁶² *Op. cit.*, pp. 239, 240, 241 e 244.

⁶³ *Op. cit.*, p. 377.

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 378.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 378.

nota essencial do federalismo, consubstanciado na Constituição. Carl J. Friedrich só nisso vê a distinção entre Estado unitário descentralizado e Estado federal.⁶⁶ É nisso, realmente, que está o fundamento da descentralização política.

Em suma, o Estado federal é um Estado politicamente descentralizado. Isso quer dizer que a Constituição federal confere poderes próprios às comunidades regionais e, às vezes, locais também (Brasil), dotando esses poderes de autonomia político-constitucional, para auto-organizarem-se e auto-governarem-se nos limites dessa autonomia.

Com essa divisão territorial do poder político, atribuem-se, às unidades federativas, encargos privativos que se inserem no conjunto dos fins estatais, o que importa em realização de despesas públicas e, pois, na necessidade de rendas para sua satisfação.⁶⁷ *É precisamente nesse contexto que tem lugar a discriminação constitucional de rendas.* Bem dito, aliás, por Carvalho Pinto:

Tendo cada uma das unidades federativas responsabilidade bem definidas no exercício da finalidade estatal, com conseqüentes encargos privativos, não poderiam deixar de ter asseguradas, pelo menos, as fontes próprias da receita necessária à cobertura das correspondentes despesas. Admitir a livre concorrência tributária dessas unidades, seria abrir um terreno de competições perigosas, propiciando conflitos e favorecendo hostilidades entre poderes cuja atuação só se compreende conjugada, em plena harmonia e comunhão de esforços.⁶⁸

E. Conclusão

Do exposto infere-se que a discriminação de rendas se apresenta

⁶⁶ *Cfr.*, *La démocratie Constitutionnelle* (trad. francesa de Andrée Martinerie, Simone Dreyfus, Stanley Hoffman e Peirre Trouvat, sob a direção de André Bertrand), Presses Universitaires de France, Paris, 1958, p. 204.

⁶⁷ As Constituições federais sempre se exprimem neste sentido. *Cfr.* a 1891, art. 5º “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração...”; a de 1934, art. 7º, “Compete privativamente aos Estados: II, prover, a expensas próprias, às necessidades da sua administração”; a de 1937, apesar de tudo, também no seu art. 8º, “A cada Estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos”; a de 1946, art. 18, § 2º, *Os Estados proverão as necessidades do seu governo e da sua administração*”; a Constituição vigente, de tendência centralizadora, já não consigna dispositivo idêntico; mas o princípio decorre dos poderes reservados aos Estados (art. 13, § 1º), bem como do mesmo art. 13, § 3º, quando fala em serviços, leis e decisões dos Estados, além de outros.

⁶⁸ *Discriminação de Rendas*, p. 39.

como tema do federalismo, sendo o Estado federal, ou Estado politicamente descentralizado, pressuposto político de sua existência, e revela-se como instituição nuclear do sistema tributário nacional de intenso conteúdo político-constitucional, como já revelara Carvalho Pinto, ao dizer que “a consideração do sistema financeiro sob o ponto de vista de suas raízes constitucionais, revela o aspecto mais directamente vinculado ao terreno político, onde o regime de discriminação de rendas se erige como princípio superior de estrutura estatal”.⁶⁹

Nem todos estão de acordo com essa conclusão. Basta citar a discordância de Manso Cabral, para quem uma “análise objetiva do problema não poderá senão chegar à conclusão de que ele existe e se manifesta nos países unitários”.⁷⁰ Várias passagens de sua obra, contudo, contradizem essa assertiva. Logo depois do texto mencionado, procurando fundamentar seu pensamento, afirma:

Inda mais, discriminação estatuída para países unitários, embora em lei commum é, generalmente, a que, em aparente paradoxo, é a mais observada. A razão que tal explica é muito simples: a fonte legislativa é uma só. A existência de uma única fonte legislativa elimina o conflito discriminatório que, frequentemente, surge nos países federativos, em que temos diversas entidades tributantes e o judiciário, apenas, para, em condições normais, garantir a manutenção do equilíbrio.⁷¹

Para nós, está nesse texto a maior prova de inexistência de verdadeira discriminação de rendas no Estado unitário. Ora, discriminação de rendas importa em atribuição, a entidades menores, do poder impo-

⁶⁹ *Discriminação de Rendas*, p. 15. Em sentido idêntico pronuncia-se Amicar de Araujo Falão, no capítulo I de sua obra *Sistema Tributário Brasileiro, Discriminação de Rendas*, onde, citando abundante doutrina estrangeira, se lê, “A discriminação de rendas constitui um dos aspectos nucleares da disciplina jurídica do Estado Federal”, p. 9; Manso Cabral, Pedro, *Alguns Problemas da Discriminação de Rendas no Brasil*, Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade da Bahia, Livraria Progresso Editora, 1960, apesar de afirmar o contrário algumas vezes, deixa escapar o seguinte trecho: “A discriminação de rendas é tanto de natureza constitucional, quanto federativa”, p. 13; Baleeiro, Aliomar *Discriminação de Rendas*, p. 7. Edições Financeira, S. A., Rio, 1953, é peremptório: “O problema da discriminação das rendas, como é óbvio, não tem sentido para os países de tipo unitário, como a França, Itália, Uruguai, a maioria das nações, aliás. *Peculiaridade das federações*, nasce com o aparecimento da primeira delas no mundo, os Estados Unidos, na Convenção de Filadélfia em 1787, muito embora já se esboçasse nas confederações e Estados compostos.” (grifo nosso).

⁷⁰ *Alguns Problemas da Discriminação de Rendas no Brasil*, p. 14.

⁷¹ *Op. cit.*, p. 15 (grifo nosso).

sitivo, com fonte legislativa própria e autônoma. Se a fonte legislativa é uma só, como assinala o autor citado, então não há discriminação de rendas verdadeiramente, mas simples concessão de receitas. Portanto, para nós, a existência de única fonte legislativa não elimina o conflito discriminatório, como diz o monografista baiano, mas elimina a própria possibilidade existencial de discriminação de rendas. Não há, no caso, conflito, porque não há realmente discriminação de rendas, cujo sentido correto é: discriminação de competência tributária.⁷²

Noutro lugar, admite o mesmo autor que o princípio da autonomia constitui o cerne do regime federativo, "do qual a discriminação de rendas é o principal sustentáculo".⁷³ Esta é a tese correta. A discriminação de rendas é o sustentáculo do princípio da autonomia, que, por seu turno, constitui consequência necessária da descentralização política, cerne do Estado federal.⁷⁴ Mas não basta essa afirmativa. É imperioso verificar alguns aspectos fundamentais do Estado federal, para demonstrar onde se inserem as normas da partilha tributária.

5. Características gerais do Estado federal

A. Limites de indagação

Não cabe nos objetivos deste trabalho pesquisa mais aprofundada dos problemas do Estado federal. Tomando-o como uma das formas estruturais do Estado moderno, limitar-nos-emos a sublinhar-lhe as características básicas, a fim de situar a discriminação de rendas como "o ponto central do federalismo".⁷⁵ Não cogitaremos aqui da gênese dessa formação estatal, nem de sua teoria.⁷⁶ Penetrar no meandro des-

⁷² O autor, aliás, contradiz constantemente seu ponto de vista. Eis outro texto: "A discriminação, porém, histórica e predominantemente, tem aparecido como garantia financeira do equilíbrio federativo." (p. 15).

⁷³ *Op. cit.*, p. 60.

⁷⁴ *Cfr.*, Arinos, Afonso, *op. cit.*, vol. I, p. 161.

⁷⁵ *Cfr.*, Pinto Ferreira, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, p. 768, t. II, 2a. Edição, José Konfino-Editor, Rio de Janeiro, e 6a. ed., p. 922, São Paulo, Saraiva, 1983.

⁷⁶ Temas formosos e dos mais debatidos no direito público, sobre os quais já se produziram belíssimos trabalhos, como os de Hamilton, Jay, Madison, em *O Federalista*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1961; Calhun, *Disquisition on Government and discourse on the Constitution and Government of the United States*; Seydel, *Comentar sur Verfassung. Urkunde für das deutsche Recht*, 1897; Oswaldo Bandeira de Mello, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, pp. 23 e segs., São Paulo, Publicação de PMSP, 1948.

sas teorias seria fugir muito à doutrina positiva do direito constitucional tributário, onde se insere nosso tema.

B. Conceito de Estado federal

Já vimos que o Estado unitário pode estar —e geralmente está— dividido em coletividades territoriais internas —províncias, departamentos, condados, comunas, municípios—, às vezes dirigidas por pessoas eleitas pelos cidadãos locais. No entanto, essas coletividades não possuem um poder próprio de auto-organização e auto-governo; pois, nessa forma de Estado, ainda que descentralizada, há unidade do poder político, que só é o poder nacional. Este decide sobre todos os problemas de governo, quer os de interesse geral, quer o de interesse regional ou local. Há tão-só um poder legislativo e apenas um poder executivo e um único poder judiciário, e são os nacionais. Enfim, as coletividades particulares não são titulares de poder político. Não possuem o poder de criar normas jurídicas de validade geral,⁷⁷ não formando, por isso, ordens jurídicas particulares. Unidade de poder político e ausência consequente de ordens jurídicas particulares definem o conceito de Estado unitário, no qual “basta a lei ordinária para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas”.⁷⁸

No Estado federal, ao contrário, há distribuição do poder político pelas coletividades territoriais internas. Há, pois —como disse Durand— uma distribuição de competências, uma distribuição do poder público, entre os órgãos de federação e os órgãos próprios de cada uma das colectividades que a integram, distribuição que será calcada sobre a noção admitida quanto à extensão respectiva dos interesses comuns e daqueles divergentes cuja satisfação não aparece inconciliável com a dos primeiros.⁷⁹ Teremos oportunidade de verificar que o pensamento de Durand não dicerna convenientemente os termos fundamentais do federalismo, mas assim mesmo oferece idéias gerais sobre a questão.

Para Durand, as exigências essenciais da noção de federação são estas: autonomia das coletividades federadas, autonomia limitada, mas com faculdades para opor-se ao legislador ordinário comum.⁸⁰ De fato,

⁷⁷ A situação especial da Itália será vista noutro lugar.

⁷⁸ Durand, Charles, *El Estado Federal no direito positivo*, in *El Federalismo*, p. 180, trad. espanhola, Editorial Tecnicos, S. A., 1965.

⁷⁹ *Op. cit.*, p. 176.

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 176.

a "autonomia do Estado-membro constitui elemento essencial à configuração do Estado Federal".⁸¹

Repartição territorial⁸² de poderes e autonomia constitucional constituem, realmente, os alicerces em que repousa o federalismo. Lembrando a noção de descentralização política, consistente na repartição de poderes autônomos entre as coletividades estatis —central e regionais ou locais—, podemos conceituar singelamente o Estado federal como *Estado politicamente descentralizado*. Pinto Ferreira, partiendo da conceituação de Mouskhely,⁸³ formula o seguinte conceito: "O Estado federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União".⁸⁴

É insuficiente, a nosso ver, dizer "repartição de competências", como faz Pinto Ferreira e Durand, para conceituar o Estado federal. Repartição de competência é simples espécie de repartição de poderes, e é esta que ocorre no federalismo, aquela vem por consequência. Mas o conceito de Pinto Ferreira destaca bem os dois esteios do federalismo: *repartição de poderes e autonomia das coletividades internas*. Desprezariamos alguns aspectos daquele conceito, porque autonomia já pressupõe existência de um poder superior que a delimita, pois é uma capacidade de agir dentro de uma esfera mais ampla. Diríamos, pois, que o *Estado federal é a organização formada sob a base da distribuição de poderes autônomos entre a União e os Estados-membros*. Ou ainda: *é o Estado*

⁸¹ Machado Horta, Raul, *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 13.

⁸² Ou repartição vertical de poderes, conforme terminologia usada por Duverger, Maurice, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, I, p. 214, Presses Universitaires de France, Paris, 1959: "Il s'agit en somme d'une sorte de séparation "verticale" des pouvoirs."

⁸³ Mouskhely, *Teoría jurídica del Estado federal*, p. 319.

⁸⁴ Pinto Ferreira, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 6a, ed., t. II, p. 909. Mouskhely, *op. cit.*, p. 319, dá o seguinte conceito na tradução de Pinto Ferreira: "O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades membros por ele dominadas, mas que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores." Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, p. 214, Nova impressão, Publicação da Pref. do Mun. de São Paulo, 1948, conceitua: "Estado descentralizado por via de constituição rígida, em que os Estados federados são coletividades administrativa e constitucionalmente autônomas, e participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União."

politicamente descentralizado mediante a outorga constitucional de poderes normativos às coletividades territoriais internas.

Posto assim o problema, cumpre analisar o tema da discriminação de rendas em relação à *autonomia constitucional* e à *repartição de poderes*, no Estado federal. É o que tentaremos no capítulo seguinte.

II. DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS E AUTONOMIA CONSTITUCIONAL

1. *Posição do problema*

A. Base do Estado federal

É ponto pacífico que a autonomia constitucional das comunidades regionais constitui a base em que assentam as colunas do federalismo. Sem autonomia, conferida por uma Constituição rígida às entidades descentralizadas, não há federação.

B. Fundamento material da autonomia constitucional

A discriminação de rendas, por seu turno, constitui o suporte material, financeiro, da autonomia constitucional. Sem discriminação de rendas, que dê às entidades federadas um mínimo de independência financeira, a autonomia dos Estados-membros —e dos Municípios no Brasil— ficaria sacrificada, ou, pelo menos, seria uma autonomia mutilada. Daí, sua importância na teoria do federalismo. Sua projeção, como tema do direito tributário constitucional brasileiro, adquire fundamental relevância, especialmente depois da Constituição de 1934, com a constitucionalização de princípios municipalistas, elevando os Municípios à categoria de titulares de poder impositivo próprio, como conseqüência de entidades autônomas a que foram erigidos.

C. Limites de investigação

O reconhecimento dessa conexão necessária entre autonomia constitucional e discriminação de rendas obriga-nos a examinar os principais problemas da autonomia. Certamente, procuraremos destacar as vigas mestras desse interessante tema do constitucionalismo federal, mas só o faremos nos limites restritos à compreensão da nossa tese de que a discriminação de rendas é matéria tributária da teoria constitucional do Estado federal.

2. A autonomia das entidades federativas

A. Colocação do problema

O termo *autonomia*, só por si, não dispõe de sentido capaz de exprimir a particular situação dos Estados-membros de uma federação. Geralmente, ele é empregado acompanhado de uma qualificativa, na busca de precisão terminológica, para expurgá-lo de conteúdo perturbador da pureza técnico-jurídica: *autonomia constitucional*, *autonomia normativa*, *autonomia política*, contrapostos a *autonomia autárquica*, *autonomia administrativa*, etc. O surgimento do *Estado dito regionalista* veio conturbar ainda mais o problema, pois, nele, outorga-se também autonomia às regiões por via da Constituição, como se dá na República Italiana.⁸⁵ Disso decorrem grandes dificuldades à fixação do conceito de autonomia das entidades federativas. Não pretendemos aprofundar a matéria aqui, para não sairmos dos limites deste trabalho, mas necessitamos traçar o conteúdo essencial da autonomia federativa (e aqui vai mais um qualificativo), para extremá-lo de outros conexos.

B. Elementos da autonomia

Tem-se admitido a tese de Charles Durand, segundo a qual autonomia constitucional, que dá fundamento ao federalismo, se baseia em dois elementos: a) *existência de órgãos próprios*; b) *posse de competência exclusivas*.⁸⁶ A nosso ver, esse entendimento não é suficiente para firmar o conceito de *autonomia federativa*.⁸⁷ Basta ver que esses elementos existem também na autonomia das regiões italianas, também chamada autonomia constitucional,⁸⁸ sem que essas regiões gozem da natureza de Estados federados. O que é certo é que não há autonomia federativa sem a ocorrência daqueles elementos, mas nem todos os tipos de autonomia, que os tenham, podem incluir-se na categoria básica de federalismo. Isso mostra que é necessário perquirir mais profundamente na busca de maior precisão.

⁸⁵ *Costituzione della Repubblica Italiana*, "Art. 5. La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (114-133)..."; "Art. 115. Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione."

⁸⁶ *Op. cit.*, p. 190.

⁸⁷ Começamos a usar essa expressão, porquanto *autonomia constitucional* já não expressa mais, com precisão, o sentido de autonomia das entidades federativas.

⁸⁸ *Cfr.*, *Constituição italiana*, arts. 5º, 115 e segs.; Balladore Pallieri G., *Diritto Costituzionale*, pp. 294 a 295.

C. Autonomia constitucional

Tem-se procurado identificar o conceito de autonomia, base do Estado federal, com o conceito de *autonomia constitucional*. Mas esse conceito se tem prendido ao fato de a autonomia das comunidades regionais decorrerem de determinação de normas da Constituição central. Ora, dentro dessa perspectiva já não se pode entendê-la como autonomia das entidades federativas, porquanto a autonomia das Regiões italianas também defluem de normas constitucionais centrais,⁸⁹ e elas não constituem Estados-membros, nem a Itália —como nota Ballardori Pallieri— pode, em consequência do ordenamento regional, figurar como um Estado federal ou qualquer tipo de Estado composto; é, ao contrário, “uma República, una e indivisível”.⁹⁰ Chega-se, pois, à conclusão de que a tese de que os Estados-membros de uma federação se caracterizam por lhes ser atribuída *autonomia constitucional*, já não satisfaz, diante das novas estruturas autônomas que vão surgindo e firmando-se no Estado moderno.⁹¹ Só valeria a tese se desse à expressão novo significado, concebendo-se, como autonomia constitucional, a possibilidade de a entidade autônoma poder dar-se sua própria constituição. E há conceito de autonomia federativa nesse sentido, como o de Mouskhely.⁹²

D. Autonomia normativa

Importante parte da doutrina —especialmente de autores italianos— põe como base da autonomia a capacidade de uma entidade formar sua própria ordem jurídica. Identifica autonomia com atividade normativa.⁹³

⁸⁹ *Constituição italiana*, arts. 5º, 115 e segs.

⁹⁰ *Constituição italiana*, art. 5º: “*La Repubblica, una e indivisibile. . .*”; Cfr., Ballardori Pallieri, *op. cit.*, p. 293: “*Non vi è dubbio che la regione non è uno Stato, e che l'Italia non può, in conseguenza dell'ordinamento regionale, raffigurarsi come un Stato federale o comunque uno Stato composto.*”

⁹¹ O Estado Soviético também está estruturado em Repúblicas e *regiões autônomas*, por via constitucional (cfr., *Constituição das Repúblicas Socialistas Soviéticas*, arts. 13, 24 e segs.). Mas a organização do Estado Soviético, em tudo, representa a situação especial. Espanha, *Constituição de 1978*, arts. 143 e segs.

⁹² Cfr. *Teoria jurídica del Estado federal*, p. 319.

⁹³ Cfr., Sico, Vincenzo, *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale*, p. 36: “L'autonomia è identificata come capacità di auto-determinarse normativamente”. Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, p. 77; Machado Horta, Raul, *op. cit.*, oferece uma síntese dos autores e respectivas bibliografias, sustentando a autonomia como poder de criação de normas jurídicas próprias (pp. 16 e 17). Ele próprio é desse entender, quando diz que a “autonomia é, portanto, a

Kelsen, entretanto, dissertando sobre *provincias autónomas*, a nosso ver, com boas razões, desfaz aquela tese. A província autónoma é uma forma de descentralização que se estende à legislação, “o sea la creación de normas generales”.⁹⁴ Acrescenta que os órgãos das províncias autónomas são um corpo legislativo local, eleito pelos cidadãos da província e que só a legislação e a administração se encontram divididas entre uma comunidade jurídica central e outra local.⁹⁵ Quer dizer que essas províncias também têm poder de produzir normas jurídicas e, pois, de formar sua própria ordenação jurídica.

Não se pode negar que essa capacidade de criação de normas jurídicas com validade geral é uma característica da autonomia. Se uma entidade pública tem essa capacidade, certamente estamos diante de um ente autónomo. O que queremos mostrar é que a pertinência desse poder, só por si, não é suficiente para caracterizar a autonomia dos Estados-membros de uma federação. Tanto que o próprio Kelsen adverte que, nesse ponto, “existe uma grande semelhança entre a estrutura de um Estado federal e a de um Estado unitário subdividido em províncias autónomas”.⁹⁶

E. Autonomia e autarquia

“Autonomia, autarquia e descentralização são termos que designam realidades distintas, embora as fronteiras entre elas possam ser diluídas pelos movimentos de retraimento e de expansão, registrados nas formas concretas e históricas”, bem o disse Raul Machado Horta.⁹⁷ A doutrina costuma distinguir autarquia e autonomia, dizendo que aquela “indica

revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”. (p. 17, nº 5).

⁹⁴ *Op. cit.*, p. 375.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 376.

⁹⁶ *Op. cit.*, p. 377. Para confirmar nossa afirmativa no texto, basta mencionar, outra vez, as Regiões italianas, às quais a Constituição da República italiana, art. 117, outorga o poder de criar normas legislativas nas matérias ali relacionadas: “*La Regione emana per le segenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regione.*” Confrontado esse dispositivo com o art. 5º e o art. 115 da mesma Constituição, vê-se, logo, que foi atribuída às Regiões capacidade de criação de normas jurídica - *norme legislative*. Mas, nesse mesmo dispositivo, encontra também a confirmação de que essas Regiões não constituem Estados-membros, nem a Itália é um Estado federal.

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 21.

uma atividade administrativa, enquanto a autonomia pressupõe atividade normativa.⁹⁸

“Então —como assinala Vincenzo Sica— na configuração dos entes autárquicos se se isolou o exercício do poder normativo, tal poder vem qualificado como afirmação de autonomia”.⁹⁹

No entanto, a doutrina insiste em que a entidade autárquica goza de uma particular qualidade de autonomia —a *autonomia administrativa*. Seria uma autonomia relativa.¹⁰⁰

A distinção, como se nota, é ainda um tanto obscura e equívoca. Se a autonomia se qualifica como atividade normativa, como observa Vincenzo Sica,¹⁰¹ é exigência necessária distinguir bem a esfera da autonomia daquela da autarquia.

Pertuba ainda mais o fato de atribuir-se o nome de *autarquia* aos entes públicos da administração descentralizada por serviço e com o mesmo nome a certo tipo de descentralização territorial, ao mesmo tempo em que se afirma que as entidades autárquicas gozam de autonomia, “autonomia reduzida”, “autonomia mutilada”, mas sempre se fala em autonomia.

A pobreza linguística talvez seja responsável pela confusão terminológica tão verificável no direito público.

Afonso Arinos procura evitar a confusão, entendendo por *autonomia* “a capacidade de auto-organização da entidade componente, dentro dos limites da competência que lhe é assegurada pela Constituição federal”.¹⁰² e coloca a autonomia como figura resultante da descentralização política e, pois, como princípio peculiar das entidades federativas. A *autarquia*, para ele, será “a capacidade para gerir os negócios da sua competência, mas de acordo com a organização legal que não emana dela própria, porém do poder estatal, que lhe é estranho e superior”.¹⁰³ Parece-nos que, em essência, o pensamento daquele constitucionalista está correto. Discordamos apenas da assertiva de que o poder estatal organizador da autarquia lhe seja estranho e superior. Não é estranho, porque a autarquia age como manifestação do poder

⁹⁸ Cfr., Arinos, Afonso, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, nº 269, p. 161; Zanolini, Guido, *op. cit.*, p. 647; Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3a. ed., Revista Forense, Rio, 1957, pp. 44 e 45; Machado Horta, Raul, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁹ *Op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁰ Cfr. Sica, Vincenzo, *op. cit.*, p. 55.

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 55.

¹⁰² *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, p. 161.

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 161.

estatal, na esfera de sua competência. Não é superior, porque é o próprio poder estatal em ação, por via indireta. Sente-se, entretanto, que se está tratando da autarquia com o pensamento voltado para os serviços descentralizados, sem atinar com as peculiaridades daquilo que a doutrina costuma chamar de *autarquia territorial* e que também se habituou a chamar-se de *autonomia local*.

Diz-se que, no Estado unitário descentralizado, se observa uma espécie de descentralização autárquica, o que não está bem de acordo com aquele entendimento de que a autarquia se qualifica como atividade administrativa e autonomia como atividade normativa, pois, não raro, as entidades territoriais descentralizadas gozam também de atividade normativa, ainda que limitadamente.¹⁰⁴ É isso nos leva a considerar as relações entre autonomia e descentralização.

F. Autonomia e descentralização

Já tivemos oportunidade de examinar alguns problemas da descentralização. Verificamos, então, que descentralização nem sempre é característica do federalismo. Vale dizer, portanto, que autonomia federativa e descentralização constituem conceitos diversos, mas diretamente relacionados. O crescimento da descentralização importará no aumento de capacidade autônoma. Mas isso não define autonomia federativa. Pois, como assinala Pontes de Miranda: "Quem diz federalismo diz descentralização, mas quem diz descentralização nem sempre diz federalismo".¹⁰⁵ E, para complicar o problema, o mesmo autor já dissera com toda razão: "A descentralização puramente administrativa evidenciará tratar-se de Estado unitário, mas há Estados unitários em que a descentralização não é só administrativa".¹⁰⁶ Coisa que, aliás, já vimos no capítulo anterior.

Se tivermos, porém, em mente, no nosso conceito de Estado federal, o exame, já feito no capítulo anterior, sobre o Estado unitário descentralizado, poderemos concluir que somente a *descentralização política* conduz à autonomia das entidades federadas. Descentralização política envolve a atribuição de poder político às entidades federadas. Significa, por conseguinte, admitir, com Afonso Arinos, que autonomia federativa

¹⁰⁴ Cfr., Kelsen, *op. cit.*, pp. 374, 375 e 376.

¹⁰⁵ *Comentários à Constituição de 1946*, n° 208, 3a. ed., Editor Borsoi, Rio, 1960, p. 239.

¹⁰⁶ *Op. cit.*, acima, n° 204, p. 235.

é resultante da descentralização política.¹⁰⁷ Por isso, é que Carl Schmitt afirmou que:

Coexistem em uma Federação duas classes de existência política: a existência política da Federação e a existência particular dos Estados-membros. Ambas subsistirão enquanto deva subsistir uma federação. Nem a existência comum desta pode suprimir a existência particular dos Estados-membros, nem vice-versa. Nem os Estados-membros são simplesmente subordinados à Federação (União), nem esta se encontra subordinada àqueles. A Federação consiste tão-só nesta vinculação existencial e nesse equilíbrio.¹⁰⁸

Nessa particular vinculação de não-subordinação entre as classes de existência política é que situa a idéia de autonomia federativa. União, Estados-membros e Municípios (no Brasil) constituem três esferas governamentais, três ordens de existência política, que coexistem. Não se cogita de mera descentralização, por outorga do centro para a periferia. Mas de um tipo particular de descentralização conferida por via constitucional.

De tudo isso se conclui que o Estado federal não revela simples sistema de descentralização. Ao contrário, a descentralização federal aparece como resultado de uma decisão política fundamental que tem como pressuposto a organização regional e local autônoma, decorrente de evolução histórica e de um processo sociológico consistente na formação de núcleos comunitários de interesses próprios.

3. Conceito de autonomia federativa

A. Amplitude e elementos da autonomia federativa

As considerações anteriores já nos permitem traçar as linhas maestras do que estamos chamando de *autonomia federativa*, que caracteriza a autonomia das entidades componentes do Estado federal. Visto que as

¹⁰⁷ *Op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁸ *Teoría de la Constitución*, p. 427, trad. espanhola, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, reimpressão, s.d. Nota-se um pouco de confusão no emprego da palavra *federação*, no texto Schmitt. Na primeira vez, surge ela com seu sentido próprio, sinônimo de Estado federal. Nas outras vezes, é outro o significado, está empregado como *União*. Devers-se-ia dizer: "coexistem em uma Federação (i. é: em um Estado federal) duas classes de existência política: a existência política da União e a existência particular dos Estados-membros."

unidades federadas, para serem tais, necessitam de organização governamental e constitucional próprias e independentes do governo central, a primeira exigência da autonomia federativa está em que seja concedida pelo poder constituinte nacional, através de uma constituição rígida, que discipline a divisão territorial do poder político. Isso significa que a constituição central há de conferir às unidades federadas a possibilidade de organizar seu próprio sistema governamental, mediante investidura dependente da escolha da população subordinada ao governo estadual; esse elemento da autonomia federativa é o que se chama *auto-governo*. Outra exigência desse tipo de autonomia é que a Constituição central possibilite um mínimo de condições para a *auto-organização* das unidades federadas, através de uma Constituição própria votada e aprovada por um poder constituinte formada de representantes exclusivos dos habitantes do território dessas unidades; certamente, que esse poder constituinte é condicionado aos limites de poder outorgado, na constituição central, pelo poder constituinte nacional; mas, assim mesmo, há que se lhe dar a possibilidade de estruturar a vida da comunidade autônoma com independência dos órgãos centrais; o importante é essa liberdade de ação do legislador constituinte estadual; pode ser que a constituição federal lhe reserve poucos poderes, à vista da absorção e da centralização de competências, mas, nos limites ainda que estreitos, há que haver liberdade de estruturação, para caracterizar a *auto-organização*, que se traduz no poder de dar-se sua própria constituição e de reger-se pelas leis que adotar.

Nisso se encontram os fundamentos da autonomia federativa, desde que essa possibilidade de *auto-governo* e *auto-organização* não seja puramente formal, como praticamente acontece no federalismo brasileiro da Constituição de 1969, gerando federalismo puramente nominal. O *auto-governo* não precisa envolver sistema próprio de investidura eleitoral; pode estar sujeito às regras eleitorais centrais, pode até ser modelado na constituição central ao da União; mas, para permanecer autônomo, é imprescindível não estar sujeito aos órgãos da União, na sua formação e atuação. A *auto-organização* implica a adoção de constituição e atividade normativa próprias, compreendendo a capacidade de dispor sobre matérias de competência exclusiva.

B. Autonomia federativa e autonomia municipal

O sistema constitucional brasileiro reconhece a autonomia dos Municípios, com os dois elementos do conceito de autonomia de Durand:

a) *existência de órgãos próprios* —executivo e legislativo formados por processo de escolha independentes dos governos da União e do Estado—, quando diz que a *autonomia municipal* será assegurada pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; b) *existência de um mínimo de competências exclusivas*, quando estatui que a autonomia municipal será também assegurada pela administração própria, no que concerne ao peculiar interesse local, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, e à organização dos serviços públicos locais.¹⁰⁹

Significa isso que os municípios brasileiros gozam de *autonomia constitucional*, no sentido em que essa expressão é tomada na doutrina: autonomia conferida pela constituição federal. No entanto, não dispõem eles daquela *auto-organização* de que falamos acima, pois sua organização depende de lei estadual.¹¹⁰ Não se regem pela constituição que adotarem, porque são organizados por leis orgânicas municipais sancionadas pelo poder estadual. Por isso, não constituem *entidades federativas*, estão numa posição muito semelhante às Regiões da República Italiana: são *titulares de autonomia constitucional, mais não são entidades federadas*, nem há uma federação municipal dentro da federação estadual. Em outras palavras, os Estados-membros não são constituídos de união de municípios, como a União federal é formada de Estados-membros.

Essa colocação do problema vem a propósito da diferença que existe entre *autonomia constitucional*, que pode ser outorgada a unidades não federadas, e *autonomia federativa*, que define a particular situação de unidades federadas, caracterizadoras de Estados-membros.

C. Determinação da autonomia federativa

A *autonomia federativa* significa a capacidade, outorgada pela constituição central, de auto-governo e auto-organização constitucional e legal, para regular questões de competência exclusiva.

4. A atribuição de poder tributante como suporte material da autonomia federativa

¹⁰⁹ Cfr., *Constituição Federal*, art. 15.

¹¹⁰ Cfr., *Constituição Federal*, art. 14, parágrafo único. Os Municípios do Rio Grande do Sul, contudo, são tradicionalmente organizados mediante cartas, por eles próprios aprovadas. Talvez, sejam os únicos que, desse ponto de vista formal, gozem de real autonomia.

A. Poder tributante

Entre as questões de competência privativa, necessárias ao conceito de autonomia federativa, há de estar a possibilidade de legislar sobre matéria tributária própria e aplicação de rendas próprias. Não basta, entretanto, a mera possibilidade de arrecadação de tributos. É imprescindível a pertinência de fontes tributárias próprias. Vale dizer que, na divisão de poder, entre as entidades federativas, há de estar também uma parcela do poder tributante, sem o que a autonomia federativa não se efetivará na prática, embora formalmente possa estar reconhecida.

D. Independência financeira e autonomia¹¹¹

Na repartição de competência, cabem às entidades autônomas encargos que devem ser cumpridos em favor de sua população e de seu governo. Esses encargos envolvem, às vezes, elevados gastos governamentais, que dependem de rendas derivadas de fontes tributárias próprias e adequadas. Ora, se não se der às entidades autônomas, ao menos, o poder de decretar um tributo rentável, ficarão elas na dependência de instituição financeiras federais ou mesmo de suprimentos do Tesouro da União, com o que, na prática, fica anulada a autonomia.

Vale dizer, sem independência financeira, não haverá autonomia, numa situação muito semelhante à liberdade individual. Esta também não passará de engodo se não estiver sustentada numa base econômica, capaz de garantir um sistema de vida incondicionado. Assim também a autonomia conferida pela Constituição, se esta não outorgar também um sistema de rendas próprias e dependentes da vontade do ente territorial autônomo, as normas constitucionais atributivas da autonomia serão vazias de conteúdo, visto que a pertinência de finanças independentes constitui a base econômica em que se apóia aquela autonomia.

Por isso é que a discriminação constitucional de rendas se revela como ponto nuclear do federalismo, porque ela pressupõe a atribuição de poder tributante às entidades autônomas.

¹¹¹ Note-se que usaremos neste número a expressão autonomia, apenas, e simplesmente entidade autônoma, porque o tema não se aplica só à autonomia federativa e à autonomia constitucional, embora fundamentalmente se refira a essas últimas.

5. *Discriminação de rendas e federalismo nominal*

A. Federalismos antifederalistas

A expressão paradoxal quer apenas ressaltar que certas propostas de federalismo resultam, em verdade, na destruição dos princípios federalistas. Não é o caso de descer aqui a pormenores a esse respeito. Daremos somente algumas indicações, para nos determos naquele que está especialmente ligado à repartição de rendas, ou seja, o *federalismo cooperativo*. A experiência brasileira é pródiga de ensinamentos nesse sentido. Primeiro, tivemos um *federalismo estadualista deformado*, que, desde a constituinte de 1891, se revelou como ultrafederalismo, que tinha nos Estados-membros uma entidade soberana. Ruy Barbosa reagiu a esses exageros federalistas, advertindo que “o sistema federativo e o mais interessado em evitar as exagerações da sua idolatria”.¹¹² Daquela postura, no entanto, surgiu o federalismo mal estruturado da Constituição de 1891, causa do desequilíbrio federativo, com enfraquecimento da União por uma lado e fortalecimento de dois ou três Estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), que acabaram dominando a vida política do País. Mais recentemente despontou a tese do *federalismo de integração* do Prof. Alfredo Buzaid, buscando explicar e justificar o centralismo da vigente Constituição brasileira, no qual “os Estados não entram em choque com a União; são beneficiários desta na medida em que as regiões menos desenvolvidas se recuperam economicamente”, superando, segundo o autor, o federalismo cooperativo, ao atribuir à União maior soma de poderes para dirigir a política nacional.¹¹³ Aqui o desequilíbrio federativo decorre do centralismo de poderes na União. Ao contrário do federalismo estadualista da Constituição de 1891.

B. Federalismo cooperativo

Esse tipo de federalismo caracteriza-se pela colaboração entre União e Estados com vista a resolver os problemas econômicos e sociais. A cooperação se manifesta basicamente no campo das atividades finan-

¹¹² Cfr., *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. I, São Paulo, Saraiva, 1932, p. 65.

¹¹³ Cfr., “O Estado Federal Brasileiro”, in *Conferências*, Brasília, Departamento de Imprensa, 1971, p. 128.

ceiras, mas também se efetiva noutras formas de colaboração. A técnica do federalismo cooperativo foi introduzido, no Brasil, de modo incipiente, pela Constituição de 1934. Desenvolveu-se na Constituição de 1946 e racionalizou-se no sistema vigente, de tal sorte que a repartição de rendas tributárias entre as entidades autônomas (União, Estados e Municípios) se realiza, fundamentalmente, pelo sistema de participação no receita tributária da União pelos Estados e Municípios, e destes na receita estadual.

Na verdade, o federalismo cooperativo vem-se revelando uma técnica de centralização de poderes na União. Raul Machado Horta, ainda sob a égide da Constituição de 1946, advertiu que a “cooperação financeira se compromete quando as discriminações caprichosas de arbitrio reclamam atos de vassalagem, certamente incompatíveis com o harmonioso convívio federativo”, e acrescenta: “A cooperação financeira, na base de decisões unilaterais do Governo Federal, pode eletrocutar a autonomia.”¹¹⁴

A atual Constituição adotou um sistema tributário, cercado de normas limitadoras da capacidade financeira dos Estados e Municípios, que penderam verticalmente para uma política fiscal de tendência monetarista, sacrificando o federalismo.

Ela reduziu —dissemos de outra feita— praticamente a nada, a autonomia financeira dos Estados e dos Municípios. Como sem base financeira, a autonomia política dessas entidades não encontra embasamento material, podemos concluir que o federalismo, entre nós, se tornou meramente nominal. Acabou-se efetivamente como princípio constitucional apesar de a Constituição ainda falar em República Federativa (art. 1º) e formalmente distribuir poderes entre a União e os Estados e firmar o princípio da autonomia municipal. Mas, se descermos ao rigor da análise, veremos que tudo isso ficou na dependência da vontade do Governo Federal, cujo poder dominador paira sobre tudo”.¹¹⁵

Mas temos que reconhecer que o drama do federalismo está aqui, bem advertido nestas palavras: “o cerne dos problemas do federalismo fiscal é o dilema: como atingir certos objetivos nacionais com a presença de esferas autônomas de governo e sem ferir essa autonomia ou, pelo

¹¹⁴ *Op. cit.*, 308.

¹¹⁵ *Cfr.*, nosso *Tributos e Normas de Política Fiscal na Constituição do Brasil*, São Paulo, 1968, p. 307.

menos, mantendo o regime federativo em seus contornos mais significativos?"¹¹⁶

C. Federalismo nominal

É a esse tipo de federalismo, em que a autonomia das coletividades regionais e locais é puramente formal, que denominamos *federalismo nominal*, federalismo apenas de nome, apenas porque a Constituição fala que o Brasil é uma *República Federativa*. Federalismo nominal será toda forma de federalismo formalmente estabelecido na Constituição, mediante enunciado de formulas conceituais genéricas, que não encontram desenvolvimento substancial nas demais normas constitucionais, tal como declarar que se trata de uma *República Federativa*, com disposições que indiquem competências às entidades autônomas, mas, no fundo, essas mesmas normas de competência realizam centralização de poder, e a Constituição introduz outros mecanismos que esvaziam a autonomia de Estados e Municípios.

Um desses mecanismos, na Constituição brasileira, é precisamente a técnica do *federalismo cooperativo*, pelo qual se estruturou um sistema de discriminação de rendas tributárias que entregou à União o domínio das atividades financeiras e de programação econômica, a ponto de estar prevista a possibilidade de intervenção do governo federal no Estado que "adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal" (art. 10, V, c). Sempre que as técnicas do federalismo cooperativo passam a ser o princípio basilar da organização do Estado federal, cai-se no *federalismo nominal*: algo que tem o nome de Estado federal, mas, em realidade, não o é.

¹¹⁶ Cfr., Barboza de Araújo Aloísio, e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Rio de Janeiro, IPEA/IPES, 1973, p. 19.