

FEDERALISMO FISCAL E GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Álisson José Maia Melo¹

Denise Lucena Cavalcante²

RESUMO: Propõe-se analisar o fenômeno da gestão associada de serviços públicos à luz do federalismo fiscal. A gestão associada envolve a participação de outros entes federativos, pessoas jurídicas de direito público interno, na atividade pública de um ou mais deles. Enfocando especialmente os serviços públicos de saúde e de saneamento básico, serão analisados os mecanismos próprios de gestão associada, nomeadamente os mencionados no art. 241 da Constituição brasileira. Nesse sentido, para além dos consórcios e dos convênios de cooperação, também serão examinadas a chamada prestação regionalizada e a previsão de fundos de apoio, todos sob a perspectiva do federalismo fiscal.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal. Gestão associada de serviços públicos. Saúde. Saneamento básico.

1 INTRODUÇÃO

Tem-se colocado na pauta do dia a discussão em volta das reformas política e tributária no Brasil.³ Um dos principais problemas está na ade-

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Tributário pela Faculdade 7 de Setembro (Fa7). Bacharel em Direito pela UFC. Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce). Pesquisador do Projeto “Águas, direito humano à água potável e ao saneamento básico nos países da Unasul: formulação de políticas públicas e de marcos regulatórios comuns”, sob coordenação da Professora Germana de Oliveira Moraes e financiado pelo CNPq.

² Pós-Doutora em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito pela UFC. Especialização em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Salamanca – Espanha e pela Universidade Austral – Argentina. Professora da graduação e pós-graduação da UFC. Coordenadora do Projeto “Tributação ambiental e os reflexos na utilização ambientalmente adequada da propriedade: incentivo às construções verdes no Brasil”, financiado pelo CNPq. Procuradora da Fazenda Nacional, Ministério da Fazenda.

³ Vê-se que o debate sobre a reforma tributária da Constituição de 1988 não é recente. REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, jul./set. 1995, p. 5-17, esclarece, à p. 14, que “várias tentativas de reforma do sistema tributário brasileiro foram feitas nos últimos quatro anos, todas elas de antemão fadadas ao insucesso. Tal insucesso decorreu da falta de acordo prévio [...], em particular: (i) sobre os mecanismos apropriados para promover a redução das disparidades regionais; (ii) sobre as opções para fortalecer a autonomia política e financeira de estados e municípios; (iii) sobre o papel a ser desempenhado pelo governo federal no tocante à sustentação de programas sociais; (iv) sobre o grau

quada distribuição de competências e receitas entre os entes federativos. Há uma grande dificuldade na compreensão da norma, que, aparentemente, parece ser feita para não ser bem compreendida,⁴ pecando pela transparência e dificultando a gestão pública, fatores que estão em dissonância com os tempos hodiernos.⁵

Ademais, observa-se uma tendência de concentração de receitas públicas nas mãos da União Federal, para fins macroeconômicos em prejuízo das autonomias dos entes federativos subnacionais.

Propõe-se, neste artigo, apresentar algumas linhas acerca do federalismo fiscal no Brasil, com análise especial das soluções de gestão associada de serviços públicos como formas de contornar a escassez de recursos estaduais e municipais para a realização de suas competências, proporcionando ao mesmo tempo medidas redistributivas e de estabilização fiscal. Para este mister, faz-se uma rápida incursão no federalismo brasileiro para, após um

de descentralização compatível com as desigualdades sócio-econômicas da federação brasileira.”

⁴ Klaus Tipke chama a atenção para a responsabilidade do legislador ao elaborar a lei fiscal, afirmando com precisão: “*La moral tributaria no exige que las leyes tributarias respondan a una tradición, sino que estén de acuerdo con la Constitución vigente y con los principios éticos presentes en los derechos fundamentales constitucionalizados. El legislador actúa de modo inmoral cuando de modo doloso o culposo dicta leyes inconstitucionales o cuando no deroga o modifica aquellas leyes que de modo fundado todos consideran inconstitucionales. [...] Puesto que no es suficiente que las autoridades financieras asuman las declaraciones tributarias sin control alguno, sino que sus datos deben comprobarse, el legislador debe atribuir a las autoridades financieras los instrumentos procedimentales que permitan una comprobación eficiente.*” (**Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes**. Tradução de Pedro M. Herrera Molina. Madri: Marcial Pons, 2002, p. 89-90).

⁵ “O atual contexto político-jurídico desde início do século XXI surge com mudanças na estrutura social e estatal decorrentes, dentre vários fatores, da revolução tecnológica e globalização econômica. Esta proximidade entre as nações e a celeridade e transparência imposta pelos novos meios eletrônicos determinam uma profunda alteração no comportamento social. Impera hoje uma sociedade mais atenta e conhecedora dos fatos, não mais permitindo que a mesma seja colocada às margens das decisões estatais. Insiste-se na idéia de que a figura do Estado contemporâneo necessita de mudança e que não se pode mais albergar o Estado “escondido”. Transparência é a palavra de ordem neste novo século.” (CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 25, jan./dez., 2006, p. 68).

estudo mais aprofundado dos mecanismos do federalismo fiscal, analisar como as políticas públicas no âmbito do Estado do Ceará voltadas para a gestão associada de serviços públicos de saúde e de saneamento básico repercutem como mecanismos do federalismo fiscal e podem contribuir para a minimização das desigualdades regionais e para a promoção do desenvolvimento nacional.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo brasileiro, instaurado com a nova ordem constitucional, ganhou contornos próprios no que tange à realidade jurídico-institucional do país. A Constituição da República de 1988, já no *caput* do art. 1º,⁶ consagrou a participação autônoma dos Municípios, corroborando o modelo federativo tradicionalmente estabelecido no Brasil. Tal afirmação foi reforçada no art. 18 da Constituição.⁷ Visualiza-se, portanto, a existência de três níveis federativos, cada qual com suas características peculiares.⁸

Cumprir destacar que os Municípios, nos modelos constitucionais anteriores, já possuíam autonomia, atribuições e fontes de receitas próprias. Nada obstante, em que pese tal autonomia garantida constitucionalmente, boa parte das atividades municipais vinha disciplinada nas Constituições estaduais. A consagração dos Municípios como personagens federativos adquire um caráter, como enfatizado, mais propriamente institucional do que uma completa revolução no sistema, implicando uma tentativa de ruptura da submissão – ainda que apenas jurídica – perante os Estados (direta) e a União (indireta), e uma diversificação nas interações federativas.⁹

⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

⁷ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁸ Nesse sentido, cf. SHAH, Anwar. **The new fiscal federalism in Brazil**. Working Papers. Washington, DC: The World Bank, 1990. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/557.html>>. Acesso em: 27 jun. 2011, p. 1, que afirma que o Brasil configura-se como uma das federações mais descentralizadas em comparação com outras nações em desenvolvimento.

⁹ Destaca-se que, em matéria de federalismo, e isso é observado especialmente no Brasil, a constitucionalização é tomada mais a partir da realidade já existente, com

Outro detalhe de relevo encontra-se no processo brasileiro de federalização, tido por *sui generis*, adaptado à evolução histórica do país, porquanto, ao invés de funcionar segundo o procedimento comum de união – chamado de federalização centrípeta –, deu-se no sentido inverso, de um Estado unitário para um federado, fruto do reconhecimento paulatino das forças políticas dos entes subnacionais – procedimento este intitulado de federalização centrífuga. De qualquer sorte, conquanto o Estado brasileiro tenha-se consagrado federal, observa-se que o modelo existente deixa transparecer os resquícios do processo de federalização à brasileira, com a determinação de fortes poderes nas mãos do ente superior (União).

São as principais diretrizes jurídico-políticas de qualquer sistema federativo, que atuam de formas aparentemente antagônicas, mas que precisam encontrar seu ponto de equilíbrio, a garantia ou o **direito** constitucional da plena **autonomia**, abrangendo notadamente a auto-organização e a autoadministração, e o **dever** constitucional de solidariedade, de união ou de **cooperação** entre os entes, visando à redução das desigualdades regionais e à garantia do desenvolvimento enquanto nação.¹⁰ Nesse sentido, a Constituição de 1988 prevê alguns mecanismos específicos à disposição dos entes federativos para buscar tanto uma quanto outra diretriz. Todavia, uma abordagem mais adequada dessas ferramentas deve ser feita após um estudo acerca do federalismo fiscal.

3 FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal apresenta-se como o conjunto das soluções institucionais e financeiras utilizadas para garantir as diretrizes de autonomia e cooperação dos entes federativos.¹¹ Nesse contexto, devem ser sempre pos-

pequenas e graduais mudanças, do que mediante grandes alterações estruturais no modelo estatal, que só ocorrem em momentos de ruptura e criação do estado federativo.

¹⁰ Tais valores estão insculpidos no art. 3º da Constituição, segundo o qual “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade [...] solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – [...] reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]”.

¹¹ Nas palavras de SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, jan./abr. 2005, p. 117-137. Disponível em:

tas em destaque como são exercidas as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

No que tange à garantia da autonomia, em regra vinculada à função alocativa, a Constituição de 1988 vale-se principalmente da divisão de atividades públicas e notadamente de receitas próprias para o custeio daquelas.

Para as primeiras,¹² o texto constitucional estabelece uma diversidade de competências, materiais e legislativas, para todos os entes federativos, que vão desde atividades privativas a comuns, de supletivas a residuais.¹³ Para a análise da adequação da alocação constitucional de atribuições, pode servir de orientação o chamado Teorema da Descentralização de Oates,¹⁴ segundo o qual cada serviço público deve ser provisionado pelo ente com a área geográfica mínima que permita internalizar os respectivos benefícios e custos da atividade.¹⁵ Trata-se, em termo econômicos, da aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito federativo, segundo o qual não se deve atribuir certa atividade a ente superior quando ela pode ser realizada de modo eficiente pelo ente menor.¹⁶

<<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v15n1/150105.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2011, p. 119, “A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa”.

¹² Destaca-se o entendimento de SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 3, de que a atribuição de receitas deve ser precedida da determinação das competências de cada ente federativo.

¹³ Em especial, confira-se os arts. 21 a 25 e 30 da CRFB/88.

¹⁴ Apud SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 3; SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 121, sintetiza referido teorema como a “maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam”.

¹⁵ SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 3, aponta como vantagens da descentralização de atividades o contato mais próximo com os cidadãos, bem como a possibilidade de conhecimento mais adequado de suas necessidades (e, por conseguinte, melhor alocação de recursos), a eliminação de conflitos de competências e o desenvolvimento da competição interfederativa, embora esse último aspecto parece não ser adequado à sistemática do direito público no Brasil.

¹⁶ Sobre o princípio da subsidiariedade, cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

Nesse contexto, importa consignar que o critério utilizado pela Constituição de 1988 foi o da preponderância do interesse: para a União, foram determinadas, em rol exaustivo, atividades de relevante interesse nacional e atividades que demandam uma coordenação de âmbito nacional; aos Municípios, as competências de interesse local; e aos Estados, como competência residual, implicitamente, as competências de caráter supralocal.¹⁷ A esse respeito, alguns fatores são levados em consideração, sempre levados a imperfeições estruturais do federalismo, como, por exemplo,¹⁸ variações geográficas tanto de bens produzidos quanto de necessidades públicas – o que pode acarretar custos ineficientes –, externalidades espaciais – quando a atividade pública é prestada inclusive para cidadãos de outras localidades –, economias de escala do serviço e de custos administrativos – ampliando-se o âmbito territorial, certas atividades obtêm alocação de custos mais eficiente.¹⁹

De outra banda, para a alocação de receitas, a Constituição também vai proceder à distribuição de fontes de receitas próprias aos entes federativos, mas o faz através de dois mecanismos distintos. O primeiro consiste na determinação dos tributos – não restritos a impostos – a serem arrecadados pelos respectivos entes.²⁰ A outra ferramenta encontra-se na técnica da repartição de receitas tributárias, configurando descentralização de receitas, nos limites fixados no texto constitucional, proporcionalmente à arrecada-

¹⁷ Na explicação de SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 121, “O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade”.

¹⁸ Cf. SHAH, *The new fiscal federalism in Brazil*, p. 4.

¹⁹ Adianta-se, todavia, que, conforme a redação aberta dada pelos arts. 25, § 1º, e 30, incs. I e V, da Carta Magna, há uma imperfeição no modelo brasileiro de distribuição de atribuições uma vez que a previsão de conceitos jurídicos indeterminados possibilita conflitos de competências, o que ocorre não apenas para as atividades de interesse comum, como saúde, educação e proteção do meio ambiente, mas também para atividades que a Constituição não foi expressa, como é o caso dos serviços de saneamento básico.

²⁰ Cf. arts. 145, 153 a 156 e 195 da CRFB/88.

ção realizada em cada região.²¹ Também são apontados critérios para análise da alocação das competências tributárias mais adequadas ou eficientes: Musgrave,²² apontando alguns princípios, indica que os impostos destinados à estabilização, os de caráter redistributivo, aqueles com distribuição desigual e os fundados em fatores de produção móveis devam ser centralizados, já os impostos sobre vendas podem assumir um nível intermediário, e aqueles com base em fatores imóveis são mais adequados ao nível local; já para Ter-Minassian²³, devem ser federais os tributos que possuam “alta mobilidade da base de arrecadação”, “forte sensibilidade a mudanças no nível de crescimento da economia”, “bases de arrecadação distribuídas irregularmente” e foco no comércio exterior, e de cunho subnacional os tributos de “baixa mobilidade da base de incidência” e as taxas de serviços públicos específicos e divisíveis.

No contexto inicial da nova ordem constitucional, há quem entendasse que a distribuição de receitas preconizada beneficiaria grandemente os municípios, que estariam em situação de vantagem financeira, em detrimento da União.²⁴ Tinha-se em conta, ainda, que o suposto excesso de receitas estaduais e municipais ante a falta de compromisso na assunção de atribuições determinadas constitucionalmente – pelos resquícios históricos de concentração de competências observadas no regime anterior – ocasionaria a irresponsabilidade dos gastos dos entes subnacionais e o consequente

²¹ Cf. arts. 157 a 159 da CRFB/88.

²² Apud SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 9.

²³ Apud SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 128.

²⁴ É o que defende SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 13-14; AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Erika Amorim. **Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998 Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011, p. 4-5, afirmam que “os maiores beneficiários do processo de descentralização foram justamente os Municípios, cuja receita disponível [...] aumentou sensivelmente desde 1980” e que “o sistema tributário pós-1988 só provocou aumento de participação dos governos locais na receita disponível”; REZENDE, Federalismo fiscal no Brasil, p. 7, ao tratar do forte tradição municipalista, observa “o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados”.

endividamento público. De fato, tal fato tem sido percebido, muito embora também se constatou que não houve a imaginada autonomia financeira municipal, que ainda hoje depende dos repasses estaduais e federais. Os entes da federação são dotados de autonomia, abrindo mão da soberania para que a República Federativa do Brasil atue no âmbito internacional.

É preciso também ficar claro que quando se estabelece a autonomia dos entes federados significa que eles não possuem uma relação hierárquica entre si²⁵, sendo capazes de ter sua própria administração e gestão; contudo, a dependência econômica dos Estados e municípios menos favorecidos comprometem severamente esta autonomia, vez que não há que se falar em autonomia sem a devida capacidade financeira.

No Brasil, diante das grandes diferenças regionais, a autonomia financeira ainda é frágil, tendo uma desigualdade muito grande entre os entes federados que compõe a nação. Um dos grandes desafios do Brasil é exatamente desenvolver-se economicamente neste sistema federado²⁶ com tantas desigualdades e com uma dimensão geográfica que acentua ainda mais tais diferenças.

O sistema federativo fiscal brasileiro precisa propiciar aos Estados e Municípios não só a autonomia política, mas, principalmente, a autonomia financeira, para se poder alcançar a independência prevista por Paulo Bonavides²⁷:

No Estado federal, deparam-se-nos vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência. Movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for assi-

²⁵ Neste sentido estabelece Roque Carrazza: “Laboram em erro os que vêem uma relação hierárquica entre o governo central e os governos locais. O que há, na verdade, são para cada uma dessas entidades políticas, campos de atuação autônomos e exclusivos, estritamente traçados na Carta Suprema, que lei alguma pode alterar.” (**Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 96).

²⁶ O federalismo é cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”.

²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 207-208.

nalada para efeito de auto-organização. Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estados-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigirem do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente de caráter estatal.

Percebe-se, ainda, no contexto brasileiro, uma grande submissão econômica dos Estados e Municípios frente à União Federal, vez que esta detém a maior parte da arrecadação tributária e, ainda condiciona os repasses financeiros obrigatórios a regras novas por ela própria estabelecida, causando uma visível agressão ao princípio federativo.

A previsão do constituinte originário determinava no art. 160 a proibição da vedação dos repasses constitucionais; porém, logo depois, pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, tal vedação foi restringida, permitindo a retenção e bloqueio no caso de dívidas dos entes estatais, nos seguintes termos:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de seus recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III. [este artigo trata da aplicação dos percentuais obrigatórios para a saúde].

O dispositivo constitucional supratranscrito ainda hoje é alvo de críticas, pois permite uma retenção de recursos que pertencem aos entes federados, não devendo ter restrições, nem mesmo no caso de dívidas. O fato de haver dívidas pó si só não justificariam as retenções e bloqueios, principalmente no contexto brasileiro, onde quase todos os municípios são devedores da Previdência Social.

Além das discrepâncias econômicas entre os entes federados brasileiros, ainda há as diferenças econômicas da população. Percebe-se, pois, as dificuldades em administrar o quinto maior país do mundo, que tem de fronteira terrestre 15.700 km, com uma população de com mais de 190 milhões de habitantes.

Só para se ter uma ideia da distorção econômica que prevalece no Brasil, de sua imensa população, somente cerca de 25 milhões de brasileiros são contribuintes do imposto de renda, ou seja, pouco mais de 10% da população, o que caracteriza a má distribuição da renda *per capita* no país.

Todavia, sendo o Brasil um país de enormes desigualdades, qualquer alocação de recursos com base meramente nos preceitos acima apresentados redundaria na manutenção das desigualdades regionais e crise econômica nacional. Vislumbram-se os chamados desequilíbrios fiscais vertical e horizontal,²⁸ este último agravado pela conhecida guerra fiscal. Assim, e consideradas as imperfeições existentes nas bases de cálculo dos tributos previstos na Constituição, à União são incumbidas as receitas tributárias mais expressivas, para que delas se utilize de modo a garantir as demais funções do federalismo fiscal, a saber, a distributiva e a estabilizadora.²⁹ Caberia a ela, portanto, a tarefa de organização macroeconômica da federação brasileira, o que não tem atuado muito bem nesse papel³⁰.

No que toca à função distributiva, esta é realizada primordialmente mediante a progressividade dos tributos e por transferências fiscais orientadas segundo uma política redistributiva.³¹ Tomam parte nesse procedimento tanto os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios e os fundos de financiamento das regiões Nordeste, Norte e Centro-

²⁸ Sobre o tema, cf. SHAH, **The new fiscal federalism in Brazil**, p. 13-19.

²⁹ SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 125, afirma que “A função estabilizadora é considerada, assim como as ações distributivas, como competência primordial da esfera central de governo, em razão dos requisitos necessários à obtenção de eficiência e eficácia”.

³⁰ Sobre o tema ver: CAVALCANTE, Denise Lucena; RODET, Régis. *Fédéralisme fiscal: Brésil. Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará*, Fortaleza, v. 27, jul./dez., 2007, p. 15-39; CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001; DOMINGUES, José Marcos. *Federalismo fiscal brasileiro. Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará*, Fortaleza, v. 26, jan.-jun. 2007, p. 137-146; ELALI, André. O federalismo fiscal brasileiro: algumas notas para reflexão. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, n. 69, ano 14, jul./ago. 2006, p. 7-25.

³¹ Segundo SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 123, “a política fiscal redistributiva pode ser implementada pela operacionalização de três instrumentos, a saber: - a progressividade do sistema tributário; - o direcionamento das transferências fiscais intergovernamentais; - o perfil da cesta de bens provisionados pelo governo”.

Oeste,³² como a aplicação das receitas vinculadas para saúde e educação,³³ e ainda a aplicação de transferências voluntárias para entes subnacionais e de subsídios para os cidadãos conforme a necessidade. A vinculação de receitas, enquanto técnica de distribuição interfederativa de rendas, vai de encontro em certa medida ao princípio da autonomia dos entes federados.

Já no tocante à função estabilizadora, a União deve tomar medidas de controle cambial e da dívida pública global, para garantir uma política macroeconômica estável. Assim, um passo importante tomado foi com a estabilização monetária com o Real e o controle da taxa de juros através de medidas bancárias capitaneadas pelo Banco Central. Ademais, assume papel de grande destaque a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Mais do que a simples publicação da Lei, a cobrança da União quanto a seu cumprimento em relação aos entes subnacionais, sob ameaça de restrições financeiras de repasses,³⁴ foi decisiva para a garantia da estabilidade das contas públicas no país. Por outro lado, a burocratização do controle das finanças públicas das entidades federativas menores acarreta o engessamento da capacidade financeira e, por conseguinte, a diminuição da autonomia.³⁵

³² Cf. art. 159 da CRFB/88.

³³ Cf. arts. 198, § 2º, e 212 da CRFB/88.

³⁴ Cf., v.g., o art. 11, parágrafo único.

³⁵ Para SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 126, “Regras definidoras de condutas fiscais, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF brasileira –, representam esforço de normatização de procedimentos das unidades federativas, dos diferentes níveis de governo, objetivando a otimização das ações de política econômica orientadas à estabilização; isso implica custos em termos de perda de autonomia das unidades federadas, dado os limites impostos à condução da política fiscal”. No mesmo sentido, LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. **Texto para Discussão**, IE/UNICAMP, Campinas, n. 98, set. 2000. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/ie_unicamp/texto98.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011, p. 22: “A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais. [...], é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo à desobediência consentida das regras”.

Em virtude do receio de perder o controle da situação fiscal, deve ser levado ainda em consideração que a União tem-se utilizado de diversas manobras para aumentar suas receitas próprias em detrimento das entidades subnacionais, como ocorre com o aumento das bases de cálculo das contribuições sociais, aliado ao instituto da Desvinculação das Receitas da União (DRU),³⁶ agravado pela concessão de benefícios fiscais de impostos de sua competência que se submetem ao regime da repartição de receitas.³⁷ Cresce, dessarte, o poder fiscal da União sobre os demais entes federados, o que pode ameaçar o princípio federativo.

Outrossim, não se pode descurar da existência de um fenômeno, observado globalmente, de aumento progressivo das despesas públicas. Nesse sentido, governos locais, assim como nos demais níveis, sempre procuram, por meio de diversas alternativas, aumentar a arrecadação de receitas, inclusive não tributárias, para fazer face às mais diversas despesas, o que acaba a longo prazo por tornar insuficiente o observado aumento das receitas próprias do Municípios e por demonstrar a importância da atuação federal para garantir a distribuição adequada de receitas.³⁸ Aliado a isso, a União no

³⁶ Observe-se a existência de opinião no sentido de que, em que pese a DRU provocar a retirada de receitas então destinadas constitucionalmente, estas receitas desvinculadas seriam em grande parte retornadas para suas finalidades originais. Cf. DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de receitas da união, gastos sociais e ajuste fiscal. **Textos para discussão 38**, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, fev. 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_TEX-TOS/texto38 - Fernando Dias.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011.

³⁷ TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não-afetação. **Arquivos de Direito**, UNIG, Nova Iguaçu-RJ, ano 5, n. 7, v. 1, jan. 2005, p. 17-35, faz uma análise crítica em relação ao fenômeno da vinculação, propondo que a não afetação seria medida mais adequada por promover maior autonomia aos entes federativos para que busquem as soluções mais democráticas.

³⁸ Sobre o tema, cf. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, Capítulo X, p. 89-98. À p. 93, o autor faz a seguinte análise pertinente ao presente estudo: “Acredita-se que a autonomia local enseja maiores dispêndios porque os representantes das populações de cada Município, conhecendo as necessidades do grupo, se mostram mais sôfregos em atendê-las. Conquanto lógico o raciocínio, nota-se, nos países federativos, a tendência para os subsídios federais aos serviços públicos locais, traduzindo maior sensibilidade do governo central aos problemas da periferia”.

período de reforma do estado passou a fazer restrições quanto ao repasse de recursos, dificultando ainda mais a situação municipal.³⁹

Diante dessa situação, a previsão constitucional de medidas de gestão associada de serviços públicos configura-se como uma saída viável entre a escassez de recursos e o excesso de controle realizado pela União para transferências fiscais.

4 GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O chamado federalismo de cooperação configura-se, à luz do federalismo fiscal, como uma estratégia de realização das funções distributiva e estabilizadora, não pelo ente central, mas pelos subnacionais. Com a preservação da autonomia dos entes federativos subnacionais, já que parte destes a proposta de associação através da cooperação federativa, os entes poderão alocar recursos de maneira mais eficiente, possibilitando-se ainda a redução de desigualdades regionais.⁴⁰

Com efeito, a Constituição de 1988, como visto, ao instituir o federalismo brasileiro, previu, além de técnicas de garantia de autonomia, mecanismos de colaboração federativa, tanto vinculados quanto voluntários. É exemplo de mecanismo vinculado constante na redação original da Constituição a previsão de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos.⁴¹ A esse respeito, merece destaque a nova redação do art. 241 do

³⁹ Para LOPREATO, Federalismo e finanças estaduais, p. 20, “o processo de descentralização fiscal colocou pelo menos dois outros pontos potenciais de atrito: (a) a transferência de encargos às esferas subnacionais de governo sem a correspondente transferência de recursos e (b) a questão de como conciliar a perda de participação federal no valor da receita e despesa pública com o problema da governança macroeconômica”.

⁴⁰ Segundo CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 302, “Como o regime adotado em nossa Constituição é o federativo, que se caracteriza pelos círculos especiais de competência outorgados às entidades federativas, faz-se necessário estabelecer mecanismos de vinculação entre elas, de modo a que os serviços públicos, sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação”.

⁴¹ Nos termos do art. 25, § 3º, da CRFB/88, “§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregi-

texto constitucional,⁴² dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, prevendo os mecanismos dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos.⁴³ Referido dispositivo constitucional somente veio a ser regulamentado com a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Deve-se entender por gestão associada de serviços públicos todas as formas nas quais um ente federativo pode participar na realização da atividade pública de atribuição de outro ente, não se restringindo à mera transferência de receitas. A gestão associada pode envolver as funções de planejamento, organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos.

A gestão associada pode proporcionar, como consequência imediata, ganhos de escala, através da redução de custos em atividades administrativas – notadamente as atividades regulatórias –, bem como permite que possam ser custeadas as infraestruturas para a prestação de serviços públicos.

Com efeito, no âmbito do Estado do Ceará, está sendo implantada uma política de gestão associada dos serviços públicos de saúde mediante consórcios públicos intermunicipais. Considerada a competência comum da prestação de serviços públicos de saúde,⁴⁴ organizados em torno do Sistema

ões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

⁴² Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

⁴³ Uma informação digna de nota é que o instituto dos consórcios públicos, enquanto autarquias plurifederativas, não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Em que pese serem novos na ordem constitucional central, já havia autorizações para a constituição desses entes, no âmbito intermunicipal, em Constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios elaborados pelos Estados-membros.

⁴⁴ Nos termos do art. 198 da CRFB/88, “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

Único de Saúde (SUS), a união de municípios no âmbito dos serviços de saúde reduz conflito de competências, minimiza externalidades espaciais – uma vez que já haverá o custeio para a utilização dos serviços por municípios de outros municípios dentro do mesmo consórcio –, e permite a alocação mais eficiente de recursos para a construção de centros médico-hospitalares regionais. Conforme a distribuição de receitas do consórcio entre os entes federados segundo contrato de rateio,⁴⁵ vislumbra-se a função distributiva e a estabilizadora no momento em que Municípios com disparidades econômicas contribuam proporcionalmente para a prestação de um serviço que poderá ser fornecido indistintamente à naturalidade do cidadão, funcionando, assim, como um esquema de seguro regional contra impactos nas finanças públicas.⁴⁶

A união de Municípios em consórcios permite, outrossim, uma distribuição mais sensível de transferências de outros entes, com alocação mais eficiente dos recursos. Recentemente, o Fundo Nacional de Saúde repassou aproximadamente doze milhões de reais para os municípios cearenses. O Estado do Ceará, por sua vez, criou o Fundo Estadual de Atenção Secundária à Saúde, com destino à gestão dos consórcios públicos de saúde.⁴⁷

Já no que tange aos serviços públicos de saneamento básico, cujas diretrizes nacionais foram recentemente estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, observa-se, no âmbito do Estado do Ceará, a realização de convênios de cooperação e contratos de programa entre os Municípios cearenses e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cage-

⁴⁵ Cf. art. 8º da Lei nº 11.107/05, “Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.”

⁴⁶ Cf. POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 33, n. 3, dez. 2003, p. 573-594. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/anp/en2001/024.html>>. Acesso em: 27 jun. 2011, p. 574, “A consequência mais importante do seguro é permitir às unidades da federação suavizar seu consumo ao longo do tempo, tornando-o independente de seus produtos”.

⁴⁷ Pela Emenda Constitucional nº 71, de 18 de janeiro de 2011, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 30.483, de 5 de abril de 2011.

ce),⁴⁸ como decorrência da política centralizadora dos Estados no modelo constitucional pretérito. A grande maioria dos Municípios do Ceará não possui condições de prestar os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário com qualidade e modicidade tarifária. Assim, salvo poucos Municípios que prestam serviços através de suas autarquias, o Estado do Ceará realiza a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a princípio municipais, em âmbito regional, possibilitando ganhos de escala com redução de custos de material em função da quantidade, bem como o compartilhamento de infraestruturas entre localidades, permitindo a alocação eficiente de recursos em certas etapas comuns do serviço (como a adução e o tratamento de água).

Para além disso, a prestação dos serviços de saneamento básico pela Cagece configura-se como uma prestação regionalizada, nos termos da lei.⁴⁹ Nesse diapasão, realiza-se no âmbito do Estado a uniformidade de remuneração, aplicando-se uma tarifa única para todos os municípios que se utilizam dos serviços. Dessa forma, observa-se outra sistemática redistributiva, uma vez que a capital, que detém uma grande malha de infraestrutura de abastecimento e de esgotamento sanitário, com reduzido custo interno, realiza compensações de custos com o interior, mediante o mecanismo de subsídios cruzados entre localidades. Por conseguinte, com pequeno impacto, de poucos centavos, no valor da tarifa dos usuários do serviço em Fortaleza, é possível manter a regularidade dos serviços no âmbito do Estado como um todo, transparecendo a função estabilizadora do federalismo fiscal.

A regulação dos serviços de água e esgoto também é centralizada em autarquia estadual, proporcionando ganhos de escala com a redução de

⁴⁸ Nos termos do art. 8º da Lei nº 11.445/07, “Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.”

⁴⁹ Cf. art. 14 da Lei Federal nº 11.445/07, “A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; II - uniformidade de fiscalização e de regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; III - compatibilidade de planejamento.”

custos de pessoal e de infraestrutura, bem como pode, através de melhores salários, obter profissionais de melhor qualidade para a garantia de uma regulação técnica e independente.⁵⁰

A Lei nº 11.445/07 também permite a instituição de fundos, estaduais ou intermunicipais para permitir o acesso aos serviços públicos por toda a população,⁵¹ proporcionando a gestão associada para a universalização dos serviços mediante subsídios diretos aos usuários de baixa renda, independentemente da localidade, sendo medida de distribuição fiscal.⁵²

Em que pese tais mecanismos possam proporcionar claros benefícios, uma vez que minimizam os impactos negativos de medidas distributivas e estabilizadoras que poderiam ser realizadas individualmente pelas entidades locais,⁵³ pairam sobre eles algumas inseguranças. Em especial, destaca-se a

⁵⁰ Cf. art. 21 da Lei Federal nº 11.445/07, “O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.”

⁵¹ Cf. art. 13 da Lei Federal nº 11.445/07, “Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.”

⁵² Sobre fundos, cf. OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, Capítulo 16 (Fundos Públicos Financeiros), p. 274-286, elucidando à p. 279 que “Os Fundos são, neste sentido, forte instrumento de política financeira, e destinam-se a remanejar recursos de regiões mais fortes para as mais fracas, propiciando desenvolvimento sustentado ou buscar recursos para financiamento de empresas que possam estabelecer-se em zonas de fraca procura. Com tais providências, há racional distribuição de riquezas, para manutenção do crescimento uniforme do País, atendidas as peculiaridades regionais.”

⁵³ Cf. a respeito SILVA, Teoria do federalismo fiscal, p. 124, acerca da função distributiva: “Ações locais, num cenário de mobilidade de fatores, tendem a alterar preferências localizacionais e produzir decisões ineficientes ao conjunto do sistema econômico. A participação de governos subnacionais em ações distributivas é desejável em circunstâncias especiais, quando às restrições supramencionadas não forem verificadas, criando, com isso, a possibilidade da adoção de medidas eficientes e eficazes. [...] não obstante as restrições teóricas, os governos subnacionais dispõem de autonomia para execução de políticas redistributivas e o fazem com êxito em muitas circunstâncias.” Sobre a função estabilizadora, o mesmo autor, à p. 125: “As políticas fiscais orientadas à estabilização, sejam elas restritivas, sejam expansionistas, quando adotadas isoladamente pelos governos subnacionais, acabam parcialmente anuladas pelos efeitos de transbordamento, decorrentes da ampla mobilidade

dificuldade de realização dos pactos, sobretudo em virtude da existência de competições fiscais capitaneadas pela conhecida guerra fiscal dos tributos sobre consumo. Vale aqui, por analogia, a aplicação do Teorema de Coase,⁵⁴ para sinalizar que dependendo do contexto político entre Municípios e entre estes e os Estados, poderá haver custos de transação elevados para a realização do acordo, especialmente em virtude de aspectos jurídicos (que demandam grandes recursos) e econômicos (em virtude de barganha). Além do mais, quanto maior o número de participantes no acordo, maior a dificuldade de realizar tais acordos, aumentando mais ainda os custos. O caráter voluntário da adesão também é um forte complicador, que deixa em grande instabilidade as relações, devendo-se buscar sempre soluções amistosas e pactuadas.

Por outro lado, a União e os Estados podem estimular a realização desses acordos mediante medidas de incentivo, como a previsão de receitas de fundos no caso de atendimento dos requisitos legais, ou isenção de tributos sobre bens e serviços utilizados para realização de obras e outros empreendimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do federalismo fiscal, as soluções de gestão associada de serviços públicos servem para proporcionar às entidades federativas locais instrumentos de promoção das funções distributivas e estabilizadoras com a possibilidade de manutenção das respectivas autonomias, sem prejuízo das demais medidas adotadas pela União para a redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento nacional com a manutenção do equilíbrio federativo.

de fatores entre jurisdições de um mesmo Estado federativo. [...] os esforços desenvolvidos unilateralmente por uma unidade federativa seriam parcialmente neutralizados, gerando ineficiências econômicas.”

⁵⁴ Sobre o Teorema de Coase, cf. MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 5. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2010, Capítulo 10 (Externalidades), p. 206-210; KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, Capítulo 19 (Externalidades), p. 398-399; COASE, Ronald Harry. **The firm, the market and the law**. Chicago, Londres: The University of Chicago, 1998, Capítulo 5 (The problem of social cost), p. 95-156.

Em que pese o aumento do poder centralizador da União, utilizando recursos financeiros como moeda de barganha para a estabilização econômica das finanças públicas nacionais, deve-se evitar a supressão da autonomia dos entes subnacionais, sob pena de violação do pacto federativo. Assim, os consórcios e convênios de cooperação, a prestação regionalizada de serviços públicos e os fundos de universalização de serviços criados por Estados ou de cunho intermunicipal minimizam os efeitos deletérios do controle federal sobre as receitas e despesas públicas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Erika Amorim. **Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 1996.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 25, jan./dez., 2006, p. 67-78.

_____; RODET, Régis. Fédéralisme fiscal: Brésil. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 27, jul./dez., 2007, p. 15-39.

COASE, Ronald Harry. **The firm, the market and the law**. Chicago, Londres: The University of Chicago, 1998.

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

DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de receitas da união, gastos sociais e ajuste fiscal. **Textos para discussão 38**, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, fev. 2008. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS TEX-TOS/texto38 - Fernando Dias.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_TEX-TOS/texto38 - Fernando Dias.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2011.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 26, jan.-jun. 2007, p. 137-146.

ELALI, André. O federalismo fiscal brasileiro: algumas notas para reflexão. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, n. 69, ano 14, jul./ago. 2006, p. 7-25.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. **Texto para Discussão**, IE/UNICAMP, Campinas, n. 98, set. 2000. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/ie_unicamp/texto98.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 5. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 33, n. 3, dez. 2003, p. 573-594. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/anp/en2001/024.html>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, jul./set. 1995, p. 5-17.

SHAH, Anwar. **The new fiscal federalism in Brazil**. Working Papers. Washington, DC: The World Bank, 1990. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/557.html>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, Belo

Horizonte, v. 15, n. 1, jan./abr. 2005, p. 117-137. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v15n1/150105.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes**. Tradução de Pedro M. Herrera Molina. Madri: Marcial Pons, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não-afetação. **Arquivos de Direito**, UNIG, Nova Iguaçu-RJ, ano 5, n. 7, v. 1, jan. 2005, p. 17-35.

