UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROLAM – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA
AMÉRICA LATINA

HYGINO SEBASTIÃO AMANAJÁS DE OLIVEIRA

**Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México e a integração
regional na América Latina**

Versão Corrigida

SÃO PAULO

2013

HYGINO SEBASTIÃO AMANAJÁS DE OLIVEIRA

Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México e a integração regional na América Latina

Versão Corrigida

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor.

Área de Concentração : Sociedade, Economia e Estado

Orientador: Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud

SÃO PAULO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Serviço de Documentação do PROLAM

PROLAM - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina

OLIVEIRA, Hygino Sebastião Amanajás de,
Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México e a integração regional na América Latina/ Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira: orientador Amaury Patrick Gremaud. – São Paulo, 2013. 158f.

Tese (Doutorado)--Universidade de São Paulo, 2013.

1. Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México. 2.
Integração regional na América Latina. I. Gremaud, Amaury Patrick. II.
Título.

Nome: OLIVEIRA, Hygino Sebastião Amanajás de,

Título: Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México e a integração regional na América Latina

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em integração da América Latina – PROLAM da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de doutor.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

À memória de Nemésia, minha mãe, com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Ao longo de quatro de estudos para a realização de um trabalho que pretende ser uma tese de doutorado, gostaríamos de agradecer àqueles que nos permitiram pensar, executar e enfim concretizar nossas pretensões, a começar pelos nossos familiares e amigos, pelo apoio.

Agradecemos também o acolhimento do nosso professor-orientador, Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud, a orientação e a condução de nossas atividades até o momento. De igual forma, foi-nos muito valioso o acolhimento pelo Prolam-USP. Em especial, agradecemos à Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamalli pelo incentivo constante e portanto valiosa contribuição, bem como, aos Secretários Willian e Rodrigo pela atenção que costumeiramente nos foi dirigida.

Este trabalho também não seria possível de ser realizado sem as críticas e sugestões dos Profs. Dr. Maurício Conti e Dr. Marcelo Lamy, que pacientemente nos orientaram com sugestões e críticas no exame de qualificação. Gostaríamos de agradecer também ao Prof. Dr. Rainer Schmidt pelas indicações de bibliografia a respeito de inclusão social.

Agradecemos, ainda a costumeira atenção dispensada pelo Prof. Dr. Alberto do Amaral Jr. em conversas sobre as atividades da pós-graduação e à Profa. Dr. Maria Lucia Habib que nos incentivou na elaboração do trabalho e auxiliou na sua formatação. . Por fim, agradecemos à Josyanne Costa de Souza pela doação dos livros de filosofia que muito contribuíram para nossos estudos sobre Ética, inserido nesta tese e agradecemos aos funcionários das bibliotecas da Faculdade de Direito, de Economia, e de Filosofia e Ciências Humanas da USP, da Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, e do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, Sra. Eloiza, que com paciência atenderam às nossas solicitações durante o período de pesquisa e elaboração da presente tese.

Enquanto ao cru Tamoio abrandei com a presença,
E tratei, qual refém, a obra da paz suspensa, (...)

José de Anchieta, “Poema à Virgem”

RESUMO

O presente estudo volta-se à discussão do Federalismo Fiscal na América Latina, em particular nas quatro Federações Brasil, Argentina, México e Venezuela, como instrumento de integração. A proposta de integração desenvolve-se a partir da compreensão do sentido de pobreza, que na região está associado à desigualdade, inserido sobretudo a partir de uma primeira integração digamos, quando houve um encontro entre as civilizações pré-hispânicas e europeia, notadamente Espanha e Portugal, em decorrência da qual se enraízam a pobreza e a exclusão social na sociedade dela resultante. No entanto, passados cinco séculos, entende-se que a integração da América Latina poderá encontrar em oportunidades de participação da sociedade no debate político, e portanto, na inclusão social, uma outra realidade em que a pobreza possa ser reduzida ou extinta. Para tanto, o estudo ora apresentado utiliza da teoria sobre uma ética de participação e distribuição, construída nas democracias latino-americanas. Esse sentido de construção de relações sociais vincula-se à necessidade também de serem estruturadas relações sociais condizentes com a solidariedade social, estabelecendo-se na região instituições próprias que assegurem a redução das desigualdades sociais e que possam revelar um novo e autêntico modelo de integração. As normas jurídicas presentes no Federalismo Fiscal nas quatro Federações mencionadas são valioso instrumento do fortalecimento de instituições próprias ao ensejo de desenvolvimento regional, com inclusão social em que a conservação do meio ambiente reflete a preocupação com o ser humano. Enfim, a proposta de integração regional está expressa na distribuição e aplicação de receitas arrecadas por meio da tributação ambiental, enlaçando o Federalismo Fiscal próprio e comum às Federações latino-americanas.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal – Integração – América Latina – Desigualdade Social – Pobreza – Ética – Inclusão Social - Democracia - Instituições – Solidariedade Social – Tributação Ambiental – Sustentabilidade.

ABSTRACT

This paper then turns to a discussion of Fiscal Federalism in Latin America, particularly in the four Federations Brazil, Argentina, Mexico and Venezuela, as an instrument of integration. The proposed integration is developed from the understanding of the meaning of poverty in the region that is associated with inequality, especially inserted from a first integration say, when there was a meeting between the pre - Hispanic and European civilizations, notably Spain and Portugal, as a result of which are rooted poverty and social exclusion resulting in her society. However, after five centuries, it is understood that the integration of Latin America can find opportunities in a society participation in political debate, and therefore, social inclusion, another reality in which poverty can be reduced or extinguished. Thus, the study presented here uses the theory of an ethic of participation and distribution, built in Latin American democracies. This sense of building social relationships linked to the need also to be structured social solidarity, settling in the region institutions that ensure the reduction of social inequalities and that may prove a new and authentic integration model. Legal norms present in Fiscal Federalism in the four Federations mentioned are valuable instrument of strengthening a institutionalism itself and the opportunity for regional development with social inclusion in the conservation of the environment, which reflects a concern with the human being. Finally, the proposed regional integration is expressed in the distribution and application of revenues collected through environmental taxation, linking the Fiscal Federalism itself and common to Latin American Federations.

Keywords : Fiscal Federalism - Integration - Latin America - Social Inequality - Poverty - Ethics - Social Inclusion - Democracy - Institutions - Social Solidarity - Environmental Taxation - Sustainability .

RESUMEN

En este trabajo se pasa luego a una discusión sobre el federalismo fiscal en América Latina, particularmente en las cuatro federaciones de Brasil, Argentina, México y Venezuela, como un instrumento de integración. La integración propuesta se desarrolló a partir de la comprensión del significado de la pobreza en la región que está asociada con la desigualdad, especialmente inserta desde una primera integración decir, cuando se produjo un encuentro entre las civilizaciones prehispánicas y europeas, sobre todo en España y Portugal, como consecuencia de los cuales se arraiga la pobreza y la exclusión social que resulta en su sociedad. Sin embargo, después de cinco siglos, se entiende que la integración de América Latina puede encontrar oportunidades de una participación de la sociedad en el debate político, y por lo tanto, la inclusión social, otra realidad en la que la pobreza puede ser reducida o extinguida. Así, el estudio presentado aquí utiliza la teoría de una ética de la participación y la distribución, construida en las democracias latinoamericanas. Este sentido de la construcción de relaciones sociales vinculadas a la necesidad de ser estructurado también en las relaciones sociales de solidaridad social, estableciéndose en la región instituciones que garantizan la reducción de las desigualdades sociales y que pueden resultar un nuevo y auténtico modelo de integración. Las normas jurídicas presentes en Federalismo Fiscal en las cuatro Federaciones mencionadas son valioso instrumento de fortalecimiento de una institucionalidad propia la oportunidad para el desarrollo regional con inclusión social en la conservación del medio ambiente refleja la preocupación por el ser humano. Por último, la integración regional propuesta se expresa en la distribución y aplicación de los ingresos recaudados a través de impuestos ambientales, vinculando el propio y común a las federaciones latinoamericanas Federalismo Fiscal.

Palabras clave: Federalismo Fiscal - Integración - América Latina - Desigualdad social - Pobreza - Ética - Inclusión Social - Democracia - Instituciones - Solidaridad social - Fiscalidad Ambiental - Sostenibilidad.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica.

ANP – Agência Nacional do Petróleo.

BP – British Petroleum.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

CGTEE – Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica.

ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

ELETRONUCLEAR – Eletrobras Termonuclear S.A.

ELETROSUL – Eletrosul Centrais Elétricas S.A.

FURNAS – Furnas Centrais Elétricas S.A.

IVA – Imposto sobre valor agregado.

MAE – Mercado Mayorista de Energía.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

NAFTA – Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PDVSA - Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima.

PEMEX - Petróleos Mexicano.

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas.

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

SUMÁRIO

Apresentação.....	13
Introdução.....	15
1. A escassez e o Federalismo Fiscal na América Latina.....	17
1.1. Desigualdade social e Federalismo Fiscal.....	17
1.2. Pobreza, exclusão social e Federalismo Fiscal.....	19
1.3. Federalismo Fiscal justo e distribuição de receitas com inclusão social.....	23
2. A ética da distribuição e o Federalismo fiscal na América Latina.....	29
2.1. A questão ética.....	29
2.2. Ética, inclusão e finanças públicas.....	36
2.3. A cooperação social e o Federalismo fiscal.....	39
2.4. A escassez e a redistribuição de receitas tributárias.....	48
2.4.1. Desigualdade e Federalismo na América Latina.....	49
2.4.2. Pobreza e Solidariedade.....	49
2.4.2.1 Pobreza como exclusão no Federalismo fiscal.....	49
3. O Federalismo Fiscal no México, Venezuela, Brasil e Argentina e o novo institucionalismo.....	59
3.1. A sustentabilidade e as relações sócio-econômicas contemporâneas no Federalismo Fiscal latino-americano.....	59
3.2. Federalismo Fiscal Mexicano.....	63
3.2.1. Constitucionalismo Mexicano.....	63
3.2.2. Federalismo Fiscal Mexicano.....	64
3.2.2.1. A repartição de receitas tributárias.....	64
3.2.2.1.1.Os fundos.....	67
3.2.2.1.2. Convênios.....	68
3.3. Federalismo Fiscal Venezuelano.....	69
3.3.1. Constitucionalismo Venezuelano.....	69
3.3.2. Federalismo Fiscal Venezuelano.....	70
3.3.2.1. Sistema tributário Venezuelano.....	70

3.3.2.2. Royalties.....	72
3.4. Federalismo Fiscal Brasileiro.....	72
3.4.1. Constitucionalismo Brasileiro.....	72
3.4.2. Federalismo Fiscal Brasileiro.	74
3.4.2.1. A repartição de receitas tributárias.	77
3.4.2.1.1. Os fundos.	81
3.4.2.1.2. Convênios.	83
3.4.2.1.3. A Responsabilidade Fiscal.	85
3.5. Federalismo Fiscal Argentino.	88
3.5.1. O Constitucionalismo Argentino.	88
3.5.2. Federalismo Fiscal Argentino.	92
3.5.3. A repartição de receitas tributárias.	106
3.5.3.1. Fundos.	110
3.5.3.2. O convênio multilateral.	111
3.5.3.2.1. Responsabilidade Fiscal.....	115
3.6.A justiça na distribuição de receitas.	118
 4. A integração regional latino-americana por meio do adequado aproveitamento de receitas oriundas de matrizes energéticas sustentáveis.	 123
4.1. A matriz energética.....	123
4.1.1. Argentina.....	125
4.1.2. Brasil.....	128
4.1.3. Venezuela.....	131
4.1.4. México.....	132
4.2. O desenvolvimento sustentável.....	134
4.3. A tributação ambiental.....	136
4.4. Cooperação internacional.....	137
4.5. Comunidade internacional e integração regional.....	144
4.6. Integração regional por meio da tributação ambiental.....	145
 5. Conclusão.....	 146
 6. Referências.....	 151

APRESENTAÇÃO

O trabalho que se desenrola nos capítulos a seguir, antes de se fundamentar nas teorias que o estruturam, tem como origem a nossa percepção sobre uma América Latina profundamente marcada por desigualdades sociais que reclamam esforços de redução.

A despeito dos avanços tecnológicos e da emancipação de teorias que representam um conhecimento distinto, autônomo e amadurecido, a região ainda enfrenta o desafio de redução da violência que se expressa em situações desumanas de degradação e vulnerabilidade inaceitáveis para uma sociedade em pleno século XXI.

Mesmo porque a produção de riquezas na região sugere-nos um movimento da sociedade latino-americana para melhoria das condições de vida de seus habitantes, notando-se, entretanto, um desnível enorme entre os vários segmentos sociais que a compõem.

Assim, é de extrema importância a discussão sobre as desigualdades sociais regionais, e a distribuição ou redistribuição das riquezas que busquem integrar a sociedade latino-americana. Aliás, na discussão está demonstrado um trabalho que deve ser constante, uma vez que acreditamos que há possibilidade de reduzir as desigualdades sociais ao mesmo tempo em que se buscam meios de unir os esforços emergentes em diversos núcleos regionais que se propõem a pesquisa sobre a América Latina, dentre os quais o PROLAM – USP.

A proposta que nos motiva a prosseguir as pesquisas iniciadas no trabalho de mestrado, a respeito do Federalismo Fiscal no Brasil e Argentina estendido agora ao México e Venezuela, está na perspectiva de reduzir as desigualdades sociais, e integrar a região, a partir da distribuição das receitas das matrizes energéticas existentes na região.

As quatro federações latino-americanas acompanham uma tendência mundial no sentido de estabelecer relações gradativamente mais sustentáveis com as fontes de energia e a melhoria na qualidade de vida, como bem se observa das inovações introduzidas na indústria de petróleo, a qual se destacou e diversificou na produção energética e representa significativa parcela das riquezas produzidas nos quatro Estados: Brasil, Argentina, México e Venezuela.

Logo, apresenta-se a matriz energética como um elemento comum, com importância no crescimento econômico de cada um dos Estados que compõem nosso estudo, e por isso pode ser instrumento de integração em sociedades ainda hoje fragmentadas pelas desigualdades. A partir das receitas oriundas do potencial energético da região, propomos um Federalismo Fiscal adequado às necessidades sociais contemporâneas, não apenas fundado em

normas estáticas, mas que esteja pautado na solidariedade, na igualdade e em valores que permitam ao ser humano melhores condições de desenvolvimento e convivência.

Nesse sentido, pode ser a matriz energética um instrumento de integração regional na medida em que permitirá a adoção de condutas semelhantes em relação ao Federalismo que se pratica em cada um dos sistemas estudados, permitindo-nos reflexões sobre a integração regional.

Desse modo, o trabalho desenvolveu-se da seguinte maneira: a primeira parte dedica-se ao estudo da pobreza e desigualdade na América Latina, juntamente com a proposta de inclusão social a fim de que se alcancem propostas adequadas às relações sociais regionais, em particular nas quatro Federações latino-americanas em estudo; a segunda parte, volta-se à análise do Federalismo Fiscal no Brasil, Argentina, Venezuela e México, resultantes da instituições estabelecidas em cada sociedade; e a terceira parte, pretende estabelecer a relação entre o Federalismo Fiscal e a fontes de energia nas quatro Federações estudadas, com a proposta de integração regional por meio de tributos que facultem a sustentabilidade ambiental, e revelem um Federalismo Fiscal justo.

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende abordar o Federalismo Fiscal pautado por uma ética de distribuição de receitas tributárias oriundas da produção da matriz energética. Essa hipótese pode ser compreendida a partir dos seguintes pressupostos: (i) os seres humanos estão inseridos num ambiente social impregnado de regras, em particular, aquelas que arrecadam tributos e determinam a aplicação das receitas tributárias, para as quais sugerimos uma diretriz a ser seguida para que ocorra não apenas uma aplicação, porém uma distribuição na sociedade, com fundamento numa ética distributiva; (ii) a justificativa de uma ética distributiva em que se fundam as normas jurídicas financeiro-tributárias por não apresentar apenas uma explicação puramente normativa, baseada na vontade do legislador, está fundamentada em relações sociais que também expressam uma ética de inclusão social, ou seja, na compreensão de que o indivíduo deve ultrapassar os limites de sua individualidade ou egocentrismo, e buscar alcançar uma realidade em que seja suficientemente capaz de observar-se em contato com os demais.

A partir da hipótese apresentada buscamos desenvolver o trabalho empregando o método hipotético-dedutivo. Não há aceitação de que um sistema financeiro-tributário de um Estado Federal seja decorrente de um poder soberano atribuído ao ente estatal como uma competência definida na Carta Política. Essa proposta aliás será questionada na medida em que se apresenta a ideia de que as normas jurídicas tem um fundamento numa relação ética, ou seja, nas relações humanas. Esse raciocínio permite-nos assim desenvolver uma teoria distributiva das receitas tributárias fundamentada na inclusão, autorizando-nos a pensar na proposta de distribuição, sem fixação de privilégios, e sem a arrogância expressada em relações em que há concessões do mais forte ao mais fraco, como uma espécie de compaixão aos menos favorecidos. Não é essa a proposta no presente estudo.

O princípio de distribuição parece-nos decorrer de uma teoria fundamentada na moral e na ética, e com um fim orientado para a justiça.

Nesse sentido, uma primeira discussão sobre a distribuição nos induz a questionar o porquê distribuir (?), uma vez que partimos do entendimento que deve haver uma distribuição de receitas. Não nos é satisfatório apenas assinalar que as regras de distribuição são impostas e ponto final.

Desse modo, o estudo subdivide-se teoricamente em quatro ramos do conhecimento científico: a Filosofia e a Teoria Geral do Direito, a Política, a Sociologia Econômica e o Direito, estendendo-se nesse último, especificamente ao Direito Financeiro e Tributário, ao Direito Ambiental e ao Direito Internacional.

Em sua estrutura, o trabalho está subdividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta a discussão sobre pobreza e exclusão social. O segundo capítulo volta-se à abordagem da proposta de uma ética de distribuição, e para tanto, utilizamos a teoria de Moore, MacIntyre, Habermas, Honneth, Weber e Rawls. O terceiro capítulo pretende explicar como a ética de distribuição poderá criar normas jurídicas que importem num Federalismo Fiscal fundado num princípio de justiça, e assim, alcançar o que procuramos definir como um Federalismo Fiscal justo nas quatro Federações latino-americanas: México, Venezuela, Brasil e Argentina; utilizamos neste capítulo os autores que mais se destacam em seus respectivos países no âmbito do Federalismo Fiscal. O quarto capítulo traz a proposta de integração regional na América Latina, por meio de utilização adequada das matrizes energéticas nas quatro Federações latino-americanas citadas, de cujas receitas tributárias possam ser encontrados meios de preservação do meio ambiente, promoção da inclusão social, e a integração regional, em que se destaca a proposta teórica de Alberto do Amaral Jr. O quinto capítulo destina-se às conclusões.

A análise de Direito Comparado está presente em duas fases da tese ora proposta. Primeiramente, quando se busca a identificação de normas financeiro-tributárias nos sistemas jurídicos das quatro Federações latino-americanas, e posteriormente, a fim caracterizar a estrutura de exploração, distribuição e utilização das fontes de energia das quatro Federações latino-americanas, e sugerir assim uma proposta de integração regional.

1 A ESCASSEZ E O FEDERALISMO FISCAL NA AMÉRICA LATINA

1.1. DESIGUALDADE SOCIAL E FEDERALISMO FISCAL

Inicialmente, a compreensão do sentido de “desigualdade” pode ser apreendido a partir da própria busca pela “igualdade” entre os indivíduos que compõem a sociedade. O reconhecimento de aspirações particulares a cada indivíduo, e o reconhecimento, portanto, da sua desigualdade impulsionou reflexões para que se encontrasse teoricamente entre os filósofos clássicos uma organização que revelasse uma estrutura harmônica e justa, em que pudessem emergir igualmente os interesses individuais.

Observamos assim em Platão uma proposta para conciliar os interesses díspares em forma de uma organização social hierarquizada, e uma divisão dos indivíduos em categorias predeterminadas com funções específicas. Essa organização social ideal de certa forma é uma garantia de harmonia social, e seguindo-se o modelo proposto não haveria conflito. De outro lado, o egoísmo representado pelos interesses de cada um seria diluído na instituição denominada “Estado”. A justiça representaria então a conformação dos indivíduos à categoria que pertencesse.

Os contratualistas, na teoria moderna, a seu turno, também revelam a noção de “desigualdade”. O esforço para solucionar os conflitos decorrentes do egoísmo natural dos homens, caracterizado no estado de natureza, é diluído por meio de um contrato social e com a criação da organização denominada “Estado”.

A “desigualdade”, como característica do que é individual, particular, encontrou uma solução ou harmonia no reconhecimento de uma organização social estruturada na configuração do Estado, e nas normas impostas que refletissem uma “igualdade”, seja em função da organização em categorias, estabelecidas em função de um contrato social. E assim, a noção de “desigualdade” acabou por se inserir no próprio conceito de “igualdade”, e para se alcançar parâmetros de igualdade, entende a doutrina que deve ser considerada a desigualdade. Em outras palavras, a “igualdade” importaria no reconhecimento de “desigualdades.”

O Direito, resultante das relações desenvolvidas em sociedade, institucionalizado em normas impostas por meio do aparato coercitivo do Estado, assim reconhece como princípio a noção de “igualdade” como um valor que orienta uma série de outras normas e configuram

as regras expressadas nos textos normativos ou o direito à igualdade propriamente reconhecido nas Constituições das nações ditas civilizadas, importando na expressão das instituições sociais, e consequentemente, nos princípios de direito e regras deles decorrentes que se respeitem os limites e as diferenças inerentes à “desigualdade”, quando se reporte à “igualdade.

Mas, se o Direito pretendeu estabelecer diretrizes seguras para conciliar as desigualdades de fato existentes no âmbito do Estado e reconhecidas nas suas normas jurídicas por meio do reconhecimento de um direito à igualdade, observamos logicamente, por pretender harmonizar interesses individuais tão diferentes, o Estado não poderia estabelecer ele próprio maiores diferenças. Ao contrário, incumbe-se da tarefa ou função de expressar por meio de suas normas, e como fim a ser alcançado em proveito da coletividade que lhe conferiu legitimidade, a redução das “desigualdades”, como valor ético maior presente nas relações sociais, portanto, institucionalizado, e em favor dos interesses coletivos.

Pretendemos dizer então que ao Estado não cabe então criar ou estabelecer “desigualdades”, pois essas são características próprias dos indivíduos, seus cidadãos. Cabe-lhe reduzi-las.

A proposta para reduzir essas desigualdades, no âmbito de nossa tese, encontra-se na orientação a ser estabelecida como condutora das normas que estabelecem a repartição de receitas e, segundo as quais entendemos estar estruturado um instrumento de distribuição de riquezas, diretamente vinculadas às finanças públicas, porém subordinado ao princípio ético jurídico de justiça que reflete a necessidade de redução das desigualdades sociais, por meio de um comando normativo de igualdade, a qual, é comumente aceita no âmbito do Direito Financeiro como uma igual sujeição do contribuinte à imposição dos tributos, desde que se encontre na mesma situação fática que gera o poder de tributar ao Estado.

No entanto, interessa-nos na presente tese um aspecto mais amplo do valor de igualdade além do demonstrado na doutrina de Direito Financeiro acima mencionado, e que envolve uma proposta ética, ou seja, uma compreensão da noção de igualdade que envolve interesses coletivos, e a possibilidade de se estabelecer ou reconhecer nas normas jurídicas que orientam o arcabouço de distribuição de receitas no Estado Federal os interesses do outro, ou poderíamos dizer, o interesse social.

Para tanto, empreendemos esforços para retirar da Filosofia noções primárias sobre uma ética que autorize a construção da estrutura social, e permita revelar alguns valores que institucionalizados pela sociedade, importem na orientação das normas jurídicas financeiras que, enfim, impõe a distribuição de receitas.

Ora, também, observamos que o Estado, em considerando uma ética que reconhece o dever de respeitar os interesses coletivos, em harmonizar os interesses individuais e diluir o egoísmo de cada um de seus súditos, expressa uma concepção contemporânea de Federação, na qual está presente uma organização com entidades políticas diferentes, em vários níveis ou graus, e à qual é imprescindível o reconhecimento de “desigualdades” em sua própria estrutura interna, inclusive a existência de “desigualdades” regionais.

Tendo em vista a observância de valores éticos e a sua aplicação na estrutura de um Estado Federal, com relação às normas jurídicas financeiras, o princípio a que nos referimos foi denominado doutrinariamente como o Federalismo Fiscal. Por ser um princípio que está presente nos Estados Federais, como decorrente também da necessidade de se estabelecer uma harmonia estrutural desses Estados, a proposta na presente tese é encontrar orientações para um Federalismo Fiscal, que considerando uma característica das sociedades latino-americanas, ou seja, a desigualdade social, permita-nos pensar num valor ético que oriente a estrutura das finanças públicas, desde a sua formação ou construção até a efetiva aplicação. E para nós outros, o valor ético que orientará o Federalismo Fiscal será reconhecido por meio da participação ampla da sociedade na elaboração das normas jurídicas, e essa participação deverá ser expressa sobretudo pela inclusão social, que permitirão reduzir ou abolir as condições de pobreza que atravessam a região da América Latina, e enfim possibilitará a integração regional.

Não há dúvida, portanto, que o aparato teórico está voltado para a sociedade e Estado na América Latina, e em particular, às Federações que se apresentam na região: México, Venezuela, Brasil e Argentina.

1.2. POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E FEDERALISMO FISCAL

Historicamente, a América Latina apresenta-se como uma “região” extremamente “desigual”, reflexo não apenas da existência de elementos decorrentes de culturas diferentes, assim considerados os povos autóctones, os seus colonizadores representados pelos europeus, e a inserção em seu território dos africanos.

Reconhece-se assim que as sociedades que se organizam a partir da era moderna nos atuais territórios latino-americanos são sociedades “desiguais” em sua origem.

O Estado organizado a partir das relações sociais desenvolvidas nesses territórios estruturou-se por meio de normas que refletiram as desigualdades então caracterizadoras de sua fundação. Porém, em decorrência da evolução dos valores que permeiam a sociedade num sentido de justiça, e menos desigual, o Direito reconheceu em seu aparato normativo o direito à “igualdade”. Para reduzir as diferenças ou as desigualdades, como expusemos, decorrentes da própria natureza humana, com o igual intuito de manter uma harmonia social, e impor uma igualdade nas relações entre os sujeitos em sociedade.

Sem dúvida, para entender racionalmente o Estado latino-americano é necessário o reconhecimento de que existem desigualdades, que não são poucas, e além disso, não são decorrentes apenas da história ou de culturas, mas são desigualdades sociais que revelam a própria desumanidade nas relações existentes na região, e que se projetam em vários níveis, desde as regras jurídicas às relações sociais e econômicas.

Se as sociedades latino-americanas formaram-se como sociedades desiguais, observamos que em nossos dias os valores sociais dos quais emergiram uma desigualdade social histórico-cultural não reflete uma necessidade, ou seja, não permite-nos conviver com padrões de pobreza e miséria que são repudiados pelas sociedades na pós-modernidade. Logo, a mudança de valores acarreta mudança nas instituições existentes, e permite-nos observar que a América Latina aspira por novas organizações sociais, dentre as quais, o Estado Federal, e no qual a pobreza e a miséria seja reduzidas ou propriamente extintas.

No entanto, se há de um lado o reconhecimento de futuro de mudanças, e em especial, mudanças institucionais que envolvem o Estado latino-americano, em relação às normas que deverão regulamentar a economia regional latino-americana, com o propósito de reduzir a pobreza e a miséria, no mesmo sentido, devemos entender que a organização desse Estado não conseguiu ainda suplantar o patamar de “desigualdades” que o caracteriza, e reflete relações sociais que se projetam no jurídico, no político e na economia, como um sistema que se vincula, porém ainda retroalimenta a desigualdade social na região (SOARES, 2009)¹.

¹ No debate acerca da pobreza há uma variedade de critérios de medição. Estudos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (SOARES, 2009), órgão vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos no Brasil assinalam que não há um índice específico para medir a pobreza no Brasil.

A proposta teórica indica um critério binário em que se reparte na linha de pobreza, de um lado os pobres, de outro, os não-pobres. E segundo essa orientação, existem metodologias objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais.

Como pressupostos de análise da pobreza a teoria econômica fixa os seguintes: (i) os índices de medição de pobreza devem se fundamentar em bens representativos; (ii) o conceito absoluto de pobreza pode ser apreendido a partir da alimentação; (iii) a pobreza pode ser relativa, considerando a renda que determinada sociedade usufrui; (iv) as políticas públicas definem linhas oficiais de pobreza; (v) a pobreza somente pode ser avaliada por quem a vivencia.

Esse fator autoriza-nos a entender pobreza e miséria não apenas como uma condição material, mais que isso são relações sociais que ainda reproduzem a “desigualdade” da origem na América Latina, e portanto, fixam na sociedade aí constituída como um estágio permanente de grande parcela da população.

Como bem observa Garcia Canclini (2006) para caracterizar a sociedades constituídas na América Latina, como organizadas em torno de culturas híbridas, portanto, revelam características próprias que mesclam várias culturas, a miscigenação, fluxos migratórios, bem como, podemos nessas relações culturas que estão na base de uma estrutura social dividida de maneira rígida, sendo as camadas sociais que se encontram em situação de “desigualdade”, ou seja, em condição material de pobreza, como uma categoria excluída. Porém, hodiernamente, a estrutura social de divisão em classes, as quais se organizam como distintas e antagônicas, com instituições próprias, por outro lado, adota contornos decorrentes da sua inserção numa sociedade em que a comunicação se insere em tempo mais acelerado e em redes sociais organizadas em função da rápida evolução tecnológica.

Em relação aos índices de pobreza, confrontam-se duas posturas, de um lado estão aqueles que entendem que a renda não pode ser um conceito suficiente para medir a pobreza, e de outro, aqueles que acreditam não ser a renda um bom indicador de bem-estar, de per si. De fato, os índices que aferem um grau de pobreza na América Latina variam, adotando uma orientação multidimensional, e por exemplo na Venezuela é usado o índice de “Necessidades Básicas Insatisfechas (NBI)” e no México o “Índice de Marginación”. As Nações Unidas adotam o “Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), subdividido em IPH-1 e IPH-2, e o Brasil também adota o IDH como índice oficial em trabalhos acadêmicos, porém Sergei Juarez Dillon Soares esclarece que na realidade são índices que indicam o grau de desenvolvimento humano e não de pobreza.

Afirma ainda Dillon Soares que na América Latina há uma preferência pela utilização de metodologias com base nas necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas. Enquanto, nos Estados Unidos da América é utilizado o método calórico indireto.

Na Europa, utiliza-se o método de medição considerando a pobreza de maneira relativa, com base na fração de renda média ou mediana, fundada no padrão de consumo da sociedade. Ainda assim, a apuração do grau de pobreza baseados na renda média ainda enfrentam a dificuldade teórica, subdividindo-se em duas vertentes, a de Townsend e Gary Becker, e a de Amarty Sen, porém este se volta à consideração da pobreza em termos absolutos.

A seu turno, o método que utiliza como fundamento a medição de pobreza por meio dos bens relacionais, considera a quantidade de bens consumidos em relação aos vários consumidores, e é bastante criticado na Economia.

Há também como metodologia de medição de pobreza, de caráter não científico, constituindo medições administrativas, nacionais e internacionais, de acordo com as políticas eleitas em cada Estado, e ultrapassam os limites da ciência econômica, para servirem de instrumento à política fiscal ou de amparo social, com a finalidade de distribuir recursos.

Ao lado da metodologias anteriormente citadas estão as metodologias subjetivas que se utilizam de padrões vigentes em determinada sociedade e determinada época.

Conclui então Sergei Juarez Dillon Soares que não um método de calcular a pobreza que faça sentido, a que acrescentamos que existem métodos diversos e todos apresentam justificativas próprias, tornando a discussão impossível de ser concluída, sem uma neutralidade capaz de justificá-la, razão pela qual optamos por não apresentar índices de medição de pobreza, conquanto respeitemos as variadas teorias, e entendemos ser a pobreza na América Latina um categoria que corresponde à desigualdade social.

Parece-nos importante destacar que a análise da distribuição de riquezas nos Estados latino-americanos caracteriza-se por uma complexidade muito peculiar, pois a análise teórica do Estado, como instituição que se organizou segundo as ideologias predominantes em determinado momento histórico, encontra aí uma miscelânea de relações sociais que se caracterizam por práticas usais ainda do século XIX até alcançarem um período contemporâneo.

Essa complexidade, de um lado, reflete relações sociais em que a distribuição de bens se caracteriza como as existentes numa sociedade industrial ainda dividida rigidamente em classes sociais, e de outro lado, uma a distribuição numa sociedade industrial porém que se caracteriza com uma noção de “nova modernidade”, oriunda da sociedade industrial, mas em que atuam novos agentes, ou como bem a denomina e a descreve Ulrich Bech, uma “sociedade de risco” (BECH, 1998, p.14).

Na presente tese, entendemos desse modo, que a “desigualdade” que emerge nas relações sociais latino-americanas pode ser explicada a partir de um conceito “filosófico”, mas que revela as instituições vigentes na região, e delinea os parâmetros de uma norma jurídica, reconhecida na norma de “igualdade”.

A “desigualdade” na América Latina é uma criação cultural e, esta, com reflexos nas relações sócias, diante das mudanças mencionadas num mundo de comunicação, alterou-se ou altera-se constantemente, e desvincula-se de um conceito puramente material ou relacionado à condição de pobreza para ser um valor social, sujeito do mesmo modo à uma evolução.

Assim, para que a norma propiciadora de relações de “igualdade” não seja um simples axioma, ou torne-se obsoleta, uma vez que a “desigualdade” se perpetua nas sociedades latino-americanas, compreendemos que sem a orientação ética, podem funcionar como um instrumento de exclusão social.

Portanto, a “igualdade” importa no reconhecimento da “desigualdade”, e consequentemente reclama e esta traz em si a proposta de distribuição de riquezas, desafio ao qual o Federalismo Fiscal expõe-se nos dias de hoje².

² Os indicadores econômicos sobre a América Latina e Caribe expostos pela CEPAL, que apresentam fundamentos para a análise da pobreza na região, apontam para um crescimento no investimento de receitas do Estado nas quatro Federações latino-americanas entre os anos 2000-2011, nas áreas de educação e saúde. Em educação, Argentina, Brasil, México, apresentavam investimentos na ordem de 4,6%, 4,0%, 4,9%, do PIB, respectivamente em 2000. Essas taxas aumentaram na proporção média de 0,5% a 1,0% ao ano nos três países ao longo da década, sendo a última informação coletada em 2009. A Venezuela apenas informou os dados referentes ao ano de 2007, correspondente a investimentos de 3,6% do PIB. No que se refere à saúde, considerando-se Argentina, Brasil, México e Venezuela, os dados da CEPAL indicam que os gastos públicos correspondem a 9,2%, 7,2%, 5,1% e 5,7% do PIB, respectivamente, sendo que apenas o

1.3. FEDERALISMO FISCAL JUSTO E DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS COM INCLUSÃO SOCIAL

Não somente distribuição de riquezas, mas inclusão social seria a proposta a ser alcançada no Estado Federal ao adotar o princípio do Federalismo Fiscal que reflete o valor ético de “igualdade”, e está investido de um sentido de justiça.

A partilha de receitas tributárias em si parece como algo de complexidade variável. Entendemos, porém, que a complexidade maior encontra-se na justificativa da partilha, o que importa em estabelecer os parâmetros que a tornem satisfatória aos indivíduos em sua convivência na sociedade.

Em se considerando a sociedade permeada de relações que se caracterizadas por sistemas de comunicação, e nas quais se reconhece uma evolução tecnológica constante. A partilha das receitas tributárias, e expressa-se por esse sistema de comunicação, na medida em que podemos reconhecer que a sociedade deve participar das discussões que orientaram as normas de distribuição ou redistribuição desses recursos. Em particular, as sociedades latino-americanas devem participar por meio de mecanismos construídos por elas próprias, que permitam a discussão em torno da distribuição de receitas, gerando instituições que reflitam a evolução de sua própria maneira de compreender a realidade em que se insere, suas

Brasil apresenta um crescimento contínuo entre 2000-2010 na ordem de 0,1% a 1,0% do PIB, a Venezuela acompanha esses índices com recuo nos anos de 2008 e 2010, o México reduz os gastos em 2010 em 0,2% do PIB e a Argentina demonstrou um decréscimo contínuo nos investimentos de receitas até o patamar de 8,5% do PIB em 2010 à exceção de 2009 cujo índice alcança 9,5% do PIB.

Ainda em relação à análise da pobreza na região, os dados estatísticos da CEPAL, considerando o acesso das moradias à água encanada, energia elétrica e esgotos, apontam para um crescimento. Argentina, Brasil, México e Venezuela apresentam 98,7%, 83,1%, 91,0%, 94,1%, respectivamente, das moradias nacionais com acesso à água encanada em 2000 e um crescimento de 0,9% a 6,3% até 2010, sendo este último índice de crescimento alcançado pelo Brasil. As quatro Federações latino-americanas na ordem acima também indicam o acesso das moradias nacionais à energia elétrica em torno de 99,5%, 99,2%, 96,0%, 98,8%, respectivamente no ano 2000 e um crescimento entre 1,8% a 3,6% até 2010, não havendo dados completos sobre a Argentina. E em relação a esgotos, 61,3%, 51%, 78,7% e 88,6% das moradias nacionais de Argentina, Brasil, México e Venezuela tem acesso em 2000, respectivamente, com um crescimento entre 5,6% a 9,1% até 2010.

Em geral, as pessoas que estão em situação de pobreza no Brasil, México e Venezuela, segundo os dados da CEPAL em 1999-2001 correspondem 37,5%, 41,1%, 49,4% da população total dos respectivos Estados, não havendo dados gerais sobre a Argentina. Os índices cepalinos indicam que em 2011 no Brasil, México e Venezuela a população pobre correspondia a 20,9%, 36,3% e 29,5%, sem dados sobre a situação na Argentina. Ainda, em 2000, Brasil, México e Venezuela apresentam 13,2%, 15,2% e 21,7% da respectiva população total em situação de indigência, não havendo dados gerais sobre a Argentina, e os dados da CEPAL apontam para uma redução da situação de indigente aos percentuais de 6,1%, 13,3% e 11,7% nos respectivos Estados.

Os indicadores da CEPAL demonstram que a pobreza reduziu de 43,8% a 29,4% nos dezenove países da América Latina entre 1999 e 2011, enquanto que a indigência reduziu de 18,6% para 11,5% no mesmo período na região.

necessidades, encontrando como interlocutores os diversos segmentos sociais, bem como, por darem origem a normas de natureza financeira, obrigatoriamente o Estado, em cuja esfera e como consorciada à noção de “igualdade” está a de democracia.

Logo, o Federalismo Fiscal justo, em que há inclusão social, será concebido como aquele em que os valores éticos de “igualdade” são expressados por ampla participação democrática. Em especial, para que se estabeleça o Federalismo Fiscal justo, as quatro Federações latino-americanas, México, Brasil, Argentina e Venezuela, devem ser organizadas em torno de normas jurídicas que revelem a democracia participativa.

Ora, a distribuição de riquezas, no Estado Federal que não reconhece os mecanismos de participação e ampla discussão das normas, em consequência do exposto, não pode ser concebido um Estado em que o Federalismo Fiscal seja aplicado, como princípio, de modo a atender às aspirações sociais de justiça. Exclusão social nessas federações tende a ser um obstáculo a ser superado.

Logo, as normas estabelecidas no e pelo Estado não representam um mero dever ou encargo funcional na gestão dos recursos financeiros que administra. Igualmente, ao Estado cabe promover a inclusão social, a fim de que os seus súditos possam fazer escolhas num patamar de igualdade, no sentido rawlsiano.

Essa proposta então destaca a discussão ética, e sobre uma ética da distribuição de recursos financeiros no Estado, tendo em vista que a pobreza existe de fato, e constitui importante fator nas sociedades latino-americanas.

Reunimos fragmentos que nos permitem construir a noção de pobreza na América Latina, e parece-nos que a ideia de pobreza surge justamente quando ocorre a colonização das civilizações denominadas pré-hispânicas.

Assim, de acordo com Desal (1969, p. 16), de certo modo, quando chegam os espanhóis em terras americanas são instituídas as bases da marginalização América Latina em razão de uma superposição de culturas e civilizações. Essa proposta de superposição expõe as fronteiras existentes entre uma estrutura social já organizada na região, e outra, proveniente das nações portuguesa e espanhola, que tenta se impor àquela, sem conseguir destruí-la inteiramente, mas não aceitando seus componentes produz a exclusão daqueles que eram considerados diferentes.

Não é sem razão que a primeira fase desse contato possa ser denominada de conquista, e de suas batalhas resultaram as rendições dos povos autóctones.

Essa superposição também reproduziu em território latino-americano, a partir da América Central ou mesoamérica uma divisão étnica com a proibição de matrimônios mistos,

aboliram-se leis protetoras dos índios e estabeleceram-se os sistemas de plantação e de *hacienda*, ações que relegaram os dominados a uma posição de inferioridade.

Nos territórios dominados em que a superposição foi consolidada mais facilmente foi introduzido o trabalho escravo de negros provenientes da África e, mais ainda, desenraizados de suas culturas por meio do tráfico, relegando-o igualmente à subordinação dos conquistadores europeus.

Criou-se em alguns territórios que correspondem à Argentina, Uruguai, Bolívia, Haiti, Honduras e Paraguai um elemento que distanciava-se da cultura autóctone e mesmo da cultura das metrópoles, como um grupo étnico intermediário, e que servirá de exército de reserva na América Latina (DESAL, 1969, p.22).

Essa diferença marcará então as instituições na região e reflexos nas grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais, que se estenderão a todo o continente, e inclusive, projetam-se como uma espécie de colonialismo, no âmbito interno, em que grupos culturais exploram outros. As culturas autóctones serão vistas como inferiores por não adotarem os hábitos considerados civilizados, nem as vestimentas, até mesmo o calçado, e a seu turno, não há aceitação do considerado diferente por aqueles que fazem parte da cultura dominante.

Um dos importantes aspectos dessa superposição e consequente marginalização implantada na América Latina volta-se para a língua, não sendo possível em muitos grupos autóctones a assimilação da língua espanhola ou portuguesa, e consequentemente, fator de marginalização, de exclusão.

Ainda, a condição de pobreza associada a essa marginalização da e na América Latina será atribuída à imposição de relações mercantis estabelecidas pelas nações ibéricas então em expansão (RIBEIRO, 2007, p. 54).

A relação de exploração conduzida durante os séculos de colonização foi geradora de pobreza na medida em que reduziu na América Latina as matrizes de recursos naturais, reprimiu a produção manufatureira e colocou a região como grande consumidora de produtos fabricados nos países que se expandiam com a Revolução Industrial.

Essa relação facilitou igualmente uma transposição de estruturas, consideradas como atrasadas, e existentes então nas metrópoles espanhola e portuguesa, para as suas colônias na América, e reproduzindo nelas o atraso, como uma condenação de ordem cultural (RIBEIRO, 2007, p.55).

A teoria pesquisada, em resumo, fornece-nos definições diversas. Trata-se, na realidade, como esclarece Didier Fassin ao abordar o assunto, de considerar a variação nas

culturas, e nessas, há uma variação do conceito no tempo, bem como, as posições individuais do meio a que pertencemos, a trajetória que percorremos, as ideias políticas que defendemos e as relações que temos com as instituições (FASSIN, 1996).

A definição usada por Marx (2010, p. 142) assinala que pobreza e riqueza são iguais, assim como, são iguais privação e luxo, poupança e desperdício. E de certa forma, concordamos que lhe cabia razão quando afirmou isso, tendo em vista que ele demonstra nessa tese a que ponto o capital se tornara de tal modo importante à sociedade na época, que suprimia as diferenças entre categorias opostas, e por si só adquirira um valor abstrato, desumanizando as relações sociais a tal ponto que nem o detentor do capital, como aquele dele privado poderiam se eximir da posição de “objeto” e passível de ser apropriado.

A assistência social associa a pobreza à condição de subalternidade, e como assinala Maria Carmelita Yazbek “a subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política” (YASBEK, 2003, p. 18). Entretanto, essa condição acarreta ao subalterno uma resistência quase instintiva a fim de que possa não apenas continuar existindo, mas também, almeje conquistar um lugar na sociedade, retirando-se da exclusão, com perspectivas de poder se tornar real titular de direitos, e a dignidade que deve ter todo ser humano. A assistência social reconhece assim reprodução da pobreza em função de instituições que se estabeleceram em favor dos dominantes, e por outro lado, atribui aos subalternos um “status” de sujeitos políticos capazes de lutar por interesses próprios e construir relações em que sejam protagonistas e reconheçam sua identidade como uma “categoria” ou “classe”.

De outro lado, acompanhando uma definição mais próxima de nossos tempos, a pobreza é uma violação dos direitos humanos (SANÉ, 2004, p. 28).

Essa a proposta de Sen ao se referir aos pobres numa sociedade de consumo: “A especificação de certas “normas de consumo”, ou de um “limiar de pobreza”, pode fazer parte disto: “os pobres” são aquelas pessoas cujos padrões de consumo ficam aquém das normas, ou cujos rendimentos ficam abaixo dessa linha” (SEN, 1999, p. 24).

Ainda e, porque não dizer, uma característica das sociedades classificadas como pós-modernas, em que se revelam relações de mercado peculiares e a massificação de pessoas, que são definidos como consumidores, tendo em vista que aparecem como produtores e fornecedores de bens e serviços.

Conforme expõe Sen (1999), alguns critérios que podem ser utilizados para a análise teórica da pobreza nas diferentes sociedades, fundados nas (i) relações de troca, (ii) modos de produção, (iii) emprego e seguridade social, e ainda, (iv) disponibilidade de alimentos.

Trazendo essa definição ao contexto de nossa pesquisa, e considerando as sociedades latino-americanas como inseridas numa realidade de consumo, podemos assinalar que aquelas que compõem os Estados Federais latino-americanos, México, Brasil, Venezuela e Argentina adequam-se perfeitamente à definição de Sen, caracterizando-se como sociedades nas quais emergem grande número de pobres, e indicam assim, repetimos, imensas desigualdades sócio-econômicas.

Porém, voltando-nos, como dito anteriormente, ao critério de pobreza relacionado à sociedade de consumo, interessa-nos no presente estudo relacionar a pobreza com a desigualdade, embora apresentem conceitos teóricos distintos e amplos, inferindo-se muitas das vezes que são questões distintas. Todavia, gostaríamos de demonstrar que na América Latina a pobreza está em relação direta com a desigualdade social. E ousamos dizer que esse é a definição de pobreza mais adequada ao sentido que pretendemos alcançar neste trabalho.

Sem ainda observa que as desigualdades existentes nas sociedades contemporâneas estão diretamente relacionadas às desigualdades de direitos, logo, uma pessoa socialmente excluída não tem acesso a uma gama de direitos que lhe são conferidos juridicamente, estabelecendo-se um verdadeiro contrassenso em relação à própria democracia e ao denominado Estado de Direito, pois os excluídos são cidadãos, mas não podem exercer direitos como por exemplo o de ter acesso à educação e à saúde.

Ora, gostaríamos então enfatizar que a pobreza não está propriamente definida ou determinada pelos conceitos que lhe possam ser atribuídos, mas insistimos que a pobreza é categorizada pela desigualdade, da qual decorre a exclusão.

Se há exclusão, poderíamos apreender daí, que não há necessidade de atender ao grupo de excluídos, não lhe sendo assegurado o *status* de cidadão, e conseqüentemente, os direitos atribuídos pela organização estatal.

Observamos, assim, que a partir da institucionalização de relações sociais criadas na região permitiu-se estabelecer uma sociedade marcada assim pela exclusão. A pobreza permanece na América Latina como um problema sem solução³, como se estivesse impregnada em sua raiz, pois nela perpetua-se a exclusão social.

Obviamente, deduzimos que sem os esforços que possam existir no sentido de enfrentar as desigualdades não serão exitosas no âmbito do Estado Federal, e

³ Inúmeros estudos do Banco Mundial, apontam uma tendência na redução de desigualdades, como por exemplo o estudo realizado no México, Brasil e Argentina, entre os anos 2000 e 2010, tendo como parâmetro o índice de Gini, o qual parte de dados que estão relacionados com a definição de pobreza mencionada, sendo tal redução e portanto, mais acesso ao mercado, caracterizada pelo rápido crescimento da renda dos pobres, bem como, no grau de escolaridade da população (World Development Report 2013 on Jobs Statistical Tables, World Bank Group). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/wdr-2013-jobs>>. Acesso em 23 jul. 2013.

consequentemente não serão encontradas respostas capazes de alterar ou ao menos alcançar a redução de desigualdades sócio-econômicas, diga-se da pobreza sem fim da América Latina.

2 A ÉTICA DA DISTRIBUIÇÃO E O FEDERALISMO FISCAL NA AMÉRICA LATINA

2.1. A QUESTÃO ÉTICA

Não pretendemos fazer um ensaio profundo a respeito da ética como proveniente de um estudo estritamente filosófico. Porém, ao nos debruçarmos sobre a distribuição dos recursos financeiros no Estado, a discussão torna-se uma premissa que permitirá a compressão do desenvolvimento e dos fins desta tese.

A discussão sobre uma ética social torna-se importante para este estudo uma vez que buscamos os fundamentos das regras de convivência social, e em seus desdobramentos entendemos que as regras jurídicas de distribuição de receitas no Estado Federal está diretamente ligada a ela, permitindo-nos fazer também a relação entre regras sociais e regras jurídicas.

Encontramos a discussão desde a teoria de Aristóteles às doutrinas naturalistas cristãs da Idade Média e a explicação sobre as relações com os demais em sociedade, por ser o homem um ser político e necessitar do outro para a realização de seus anseios. As teorias modernas a respeito de uma ética social encontrarão uma justificativa da vida em sociedade a partir da própria necessidade de autoconservação do ser humano, a qual o levaria a organizar-se no sentido de estabelecer regras capazes de manter a espécie como bem observamos em Maquiavel e nos contratualistas, desde Hobbes, Locke e Rousseau.

De igual forma Kant e Hegel estabeleceram os fundamentos para a compreensão dos valores existentes na sociedade, em torno da noção da moral como moral universal no primeiro, ou como o reconhecimento da autonomia individual no segundo.

Em sua obra "Metafísica dos Costumes" Kant (1994, p. 17) define o direito como um conjunto conceitual de condições sob as quais o arbítrio de um pode ser conciliado com o arbítrio de outro, segundo uma lei geral de liberdade.

Essa lei geral é um princípio universal que orienta a conduta de todos os indivíduos e agir de acordo com ele, e portanto, conforme o Direito é uma conduta exigida pela ética. Não há uma imposição para as condutas individuais, porém existe no âmbito do Direito um limite à liberdade de cada um, limite esse externo e segundo o qual são previstos direitos e

obrigações. Ora, conseqüentemente o Direito se apresenta em duas esferas iguais de liberdade e contenção, colocando-se uma questão: o que deve ser atribuído a cada um?

De outro lado, segundo Kant o Direito se apresenta como um sistema, e subdivide-se em direito natural, fundado em princípios *a priori* e, em direito positivo, decorrente da vontade de um legislador. O primeiro é um direito inato e independente de um ato jurídico e o segundo é decorrente deste. Como exemplos de direito natural, considera Kant que a liberdade ou a independência diante da vontade de outro indivíduo, é um direito inato e que pertence a todos os homens em decorrência de sua humanidade, assim como, a igualdade, não ser obrigado pelos outros senão na medida em que se possa igualmente obrigá-los, qualidade de um homem que é senhor de si e justo. Não existe por assim dizer, quando se refere aos direitos inatos, vários direitos, mas apenas um direito.

A metafísica dos costumes por meio de um imperativo moral, representando direitos e deveres será o meio pelo qual podemos reconhecer os deveres que obrigam a cada um, assim como, todos os demais indivíduos.

Percebemos na Filosofia do Direito de Hegel (1990, p. 110) a relação entre moral subjetiva e objetiva. De um lado a moral subjetiva, difere-se da moral em si ou universal, ou ainda conceitual e apresenta uma relação com a vontade do sujeito, e assim, um aspecto real. Nesse sentido, a moral subjetiva expressa em relação à liberdade, um conceito em que a autodeterminação da vontade encontra-se presente. Hegel explica que num primeiro aspecto o conceito de liberdade está inserido na subjetividade, logo ilimitada, que se expressará num segundo aspecto de forma objetiva, limitada, concluindo que um conceito abrange tanto o lado subjetivo como o objetivo, moral e imoral, e quem o define é o próprio sujeito.

Ainda, percebemos que a ética social encontra fundamentos teóricos mais atuais como representativa de um reconhecimento dos próprios indivíduos um diante do outro, ou diante do próprio Estado, como característica de uma democracia, e portanto, não mais como um conjunto de regras que preservam a espécie humana, e por ser a moral resultante dos impulsos humanos, porém, como um reflexo do reconhecimento das diferenças e do ser humano numa sociedade em contínua transformação.

Nesse sentido, a discussão ética passou pelo debate entre uma noção abstrata do bom e a noção que possa ser atribuída como o bom ou mau a partir de valores externos, segundo a observação dos sujeitos envolvidos. No início do século XX a discussão ética acirrou-se em torno da doutrina desenvolvida por Moore (1998, p.136). Em sua proposta sobre ética este assinala que em seu próprio objeto encontra-se a definição do que seria o bom, e

consequentemente, a ética busca estabelecer regras gerais para manter as coisas que são boas, e evitar as coisas más, e assim, permitir uma escolha entre umas e outras.

As propostas de Moore atacam diretamente o que ele denomina de Ética Naturalista tendo em vista que esta busca dar um significado ao bom, como se fossem propriedades simples ou complexas de um objeto simples ou complexo. Assim, a ética tornar-se-ia uma ciência natural, cujo objeto inclui tudo que existiu, existe e existirá no tempo, tendo portanto um objeto natural. Mas, o bom considerado como uma propriedade de um objeto natural, invariável no tempo, está atrelado à existência desse objeto, e uma vez que este deixa de existir, aquele, como propriedade também deixará de existir. A esse argumento Moore se opõe pois afirma que o bom é algo que existe por si mesmo.

Porém não é a natureza que pode fixar o bom como algo natural, ou o bom natural, e pensar-se assim redu-lo à uma ciência natural. E Moore pretende encontrar um sentido para o bom, que não seja natural, uma vez que sendo natural não se pode melhorar o estado das coisas. O discurso naturalista, ao qual ele denomina de “falácia naturalista”, pode ser utilizado para denominar um estado que não o é em si, completo, mas como parte de um todo, e desse modo, indicar o bom não por em si ser o bom, mas de uma forma arbitrária indicar como natural aquilo (o bom) que é necessário à vida. Não se permite pela Ética Naturalista um modo de melhorar nossa condição e dispensa nesse entender que se faça algo, pois tudo será desnecessário, uma vez que o bom já foi definido pela natureza.

De outro lado, Moore menciona uma ética prática, que leva em consideração algo que é necessário, e ser necessário significada dizer que algo é necessário para obter certo fim, e a natureza não pode determiná-lo.

Ainda, Moore (1998, p. 142) aponta das teorias evolucionistas ou a Ética Evolucionista como fundamentada na mesma “falácia naturalista”, criticando a teoria de Herbert Spencer e de M. Guyau, bem como, Darwin. Esclarece Moore que se pudéssemos atribuir à evolução o significado de algo natural, daí a denominada “seleção natural” de Darwin, a qual era definida como a “teoria de sobrevivência do mais apto” a espécie humana sobreviveria dentro de uma escala de evolução inferior para a superior, e logo, ao atribuir essa definição a algum grupo humano, tendenciosamente, considerar-se-ia que um não conseguiu sobreviver por ser inferior ao outro, e Moore cita justamente essa comparação feita entre os índios norte-americanos e os ingleses, autorizando estes a matar aqueles.

Moore também faz uma crítica ao Hedonismo e retoma a crítica a Spencer, a quem atribui associar evolução ao prazer, e assim atribui ao prazer o a única coisa desejável, enquanto as demais coisas são boas apenas “no sentido de que são meios para a sua

existência. Conclui-se por essa doutrina que a conduta mais evoluída é a que dá mais prazer, e a menos evoluída, menos prazer, sendo a primeira melhor. Então a vida que vale a pena ser vivida é a que produz um prazer. Ao que Moore se opõe, tendo em vista que o prazer não pode ser o único bem existente. Para produzir mais vida, o prazer não é o único meio, e mesmo uma “pequena quantidade de vida” pode dar maior quantidade de prazer (MOORE, 1998, p. 146).

MacIntyre, Kommers e Solomon (1990) pretendem estabelecer sua teoria, como bem observa Silvina Álvarez (2002, p. 128), por meio da crítica ao intuicionismo de Moore e ao emotivismo de Stevenson. Assinalam assim, que a propriedade indefinida de Moore sobre o não-natural revela um subjetivismo, ou preferências subjetivas, a respeito do que é o bom. A intuição utilizada por Moore para definir o bom acaba por revelar que por trás de uma objetividade ou validade universal há uma maneira de interpretar a subjetividade e diversidade de nossos sentimentos e ações.

De certa forma, os autores criticam sob o mesmo argumento a teoria kantiana que buscou definir valores morais reconhecidos universalmente, como se o indivíduo fosse alguém livre e autônomo, e portanto, como fundado em valores morais objetivamente reconhecidos independentemente de um contexto.

Mais recente, a discussão ética passou a ser inserida nas relações com a democracia, tendo em vista as escolhas que podem ser efetuadas pelos indivíduos em sociedade. Observamos essa relação na teoria de MacIntyre, Kommers e Solomon (1990), para o qual a definição do que é bom resulta de uma capacidade interna inicial de relacionar o que se pode compreender como o que é bom e com o que se pode aprender por meio do convívio com outros a respeito de regras e virtudes. Completam os autores, se compreendemos o que é bom de maneira equivocada ou confusa, e se não inserirmos em nossa compreensão do bom algumas noções ou diferenças, consequentemente as regras estabelecidas serão igualmente confusas, incompletas. Daí a necessidade de se saber exatamente o que é o bom. A conformação de regras de uma maneira racional está sujeita ao entendimento de todos os sujeitos a respeito do que é o bom, e a moral individual assim justificada estabelece os padrões para uma moral pública.

No entanto, as sociedades ocidentais contemporâneas, esclarecem os autores, não compartilham uma única ideia a respeito do que é bom. Há uma distância entre o que é definido socialmente como o certo, uma regra, e o que os sujeitos entendem como o bom, sobretudo, por se caracterizarem essas sociedades como liberais. O Estado se apresenta com neutralidade diante das concepções individuais do que é bom e não pode obrigar os sujeitos a

agir de acordo com o que determinado indivíduo assume como sendo o bom. As regras sobre determinado modo de agir nas sociedades contemporâneas liberais desvincula-se de uma noção moral individual do que é o bom, e correspondem ao que é racionalmente aceito entre os indivíduos, inclusive em relação às brechas e às vinculações a que estão sujeitos. Essas escolhas expressam a liberdade de pensar (MACINTYRE; KOMMERS; SOLOMON, 1990).

Os autores citados conseguem adequar as diferenças entre o que possa ser entendido individualmente como o bom com a escolha racional baseada em regras morais, uma vez que reconhece a existência de conflitos entre o pensamento dos sujeitos, mas, a necessidade de se submeterem a uma regra comum mesmo existindo tais conflitos, e a submissão a essa regra comum decorre da percepção de postulados morais. Os postulados morais expressam regras gerais relevantes, mas não necessariamente suficientes, tendo em vista que nas sociedades ocidentais contemporâneas a noção do bom foi privatizada. Por isso, percebem os autores nas teorias de Dworkin e Rawls a necessidade de se estabelecer um padrão de igualdade. Em razão das diferenças existentes de concepções existentes na sociedade, as regras estabelecidas pelo Estado não podem privilegiar determinado ponto de vista, uma vez que não podem estabelecer a noção de superioridade de uns em relação a outros. A igualdade é assegurada então pela garantia de que as regras gerais serão discutidas e resultaram de um amplo debate entre as diferentes concepções, nisso consistindo uma forma racional de escolha ou consenso. (MACINTYRE; KOMMERS; SOLOMON, 1990).

Ainda, um último destaque ao nos depararmos com a questão ética, nos termos delineados pelas teorias anteriormente mencionadas, um outro aspecto nos torna extremamente importante na presente tese, e refere-se às escolhas que podem ser feitas pelos sujeitos.

Ora, se a questão ética propõe-nos encontrar respostas para a noção de bom, ou o que é melhor, e no âmbito em que colocamos essa questão e buscamos respondê-la no presente estudo, não podemos esquecer que há um sujeito pensante e que, ao final, irá racionalmente empregar a noção de bom para executar determinadas ações na sociedade em que se encontra.

No âmbito da filosofia moral, ao subdividirmos a classificação das teorias em realistas e construtivistas, sendo as primeiras que defendem a proposta de existência de fatos ou verdades morais independentes de uma evidência sobre os mesmos, ou seja, independente de atribuições subjetivas, e as segundas as que optam por uma construção de fatos ou verdades a partir de uma evidência sobre eles, um primeiro caminho para respondermos ainda como um sujeito pode fazer escolhas sobre o bom em determinadas sociedade pode ser encontrado na teoria rawlsiana.

Em particular, esse sujeito que faz escolhas consciente da noção de bom é o sujeito que está situado na América Latina, numa de suas Federações, e como cidadão-contribuinte alimenta com receitas o Estado, pretendendo obter os investimentos necessários ao seu bem-estar, e portanto, sujeito de direitos diante a repartição de receitas tributárias efetuadas instituídas a partir de um Federalismo Fiscal justo.

Destaca-se que esse sujeito está inserido num contexto cooperativista e comunitarista, opondo-se ao liberalismo.

Silvina Alvarez (2002, p.95) leciona que há uma fundamentação da teoria de John Rawls em Kant, no sentido de estabelecer a definição de pessoa a partir dos pressupostos de liberdade e igualdade. O sujeito racional, segundo Kant, é capaz de fazer escolhas que atendam à noção de bom, de maneira objetiva, e assim tornar-se igualmente capaz de contrair compromissos, elaborar planos de vida, com vistas a uma continuidade no tempo.

Para tanto, e ainda segundo a teoria kantiana, é necessário que esse sujeito tenha um fortalecimento da noção de identidade. Tal fator é distintivo da teoria rawlsiana, uma vez que para Rawls o indivíduo faz escolhas racionais quando se encontra na posição originária, ou seja, em uma mesma condição inicial, capaz de lhe conferir lucidez suficiente para estabelecer os princípios de justiça que norteiam todos os direitos doravante estabelecidos.

Em tese, a teoria construtivista de Rawls apresenta as bases para que possamos compreender o sujeito como um cidadão participativo em determinado Estado democrático.

O sujeito que pode fazer escolhas racionais no Estado latino-americano encontra-se instigado por uma noção inicial de desigualdade e exclusão, marcadamente impregnado pelas características de uma condição de pobreza, que se lhe apresentam como pressupostos de uma democracia elitista, se assim podemos defini-la.

Haveria como orientar esse sujeito latino-americano em direção ao fortalecimento de sua identidade, segundo a teoria kantiana, em que pudesse exercer os direitos de liberdade e igualdade? Além disso, poderia ser reconhecido a esse sujeito latino-americano uma racionalidade capaz de lhe permitir fazer escolhas racionais num estágio inicial igual, e estabelecer princípios de justiça na sociedade em que se insere?

Voltando-nos ao aspecto da distribuição de receitas tributárias, essa proposta nos auxilia a pensar num sujeito que seja capaz de exigir de seus representantes no Estado a condução das políticas para fins que tragam bem-estar a todos, que racionalmente já os definiram por meio de princípios previamente escolhidos.

Conquanto Rawls seja criticado por entender que os princípios de justiça são universalmente válidos, embora existam contextos diversos, atribuindo-se-lhe a ideia de

construção de um sujeito descontextualizado, parece-nos que por meio de sua teoria há um consenso entre os pares para a formação de um princípio, ora, dessa forma podemos pensar que a construção da subjetividade não é decorrente do princípio, ao contrário, para criar o princípio cada um pode opinar livremente para que se alcance um consenso. Essa opinião livre, entretanto, requer um conhecimento do próprio sujeito e da realidade em que se insere, mesmo que superficialmente, a fim de que se admita que houve a expressão de sua ideia. (ÁLVAREZ, 2002, p. 102)

As limitações iniciais de pobreza e desigualdade na América Latina também limitam a expressão livre de seus cidadãos. A escolha do bom, proposta moral, parece-nos difícil de ser alcançada racionalmente nos Estados Federais latino-americanos uma vez que inscientes de si, o senso de participação e de solidariedade nessas sociedades ainda é incipiente.

A teoria rawlsiana reafirma a existência de pressupostos morais para fundamentar a construção de situações hipotéticas, e portanto, de princípios morais objetivos que se caracterizam pela publicidade, generalidade e superveniência de acordo com determinadas circunstâncias de fato, finalidade e universalidade, sem pretensão da verdade, mas enfim, reconhece que tais princípios são propostos por sujeitos que apresentam um compreensão do bom, desprovidos de interesses específicos (ÁLVARES, 2002, p. 103)

Discute-se também que a teoria de Rawls se assenta sobre a base política do liberalismo, logo, as escolhas dos sujeitos são orientadas de acordo com os fundamentos liberais.

Ao pensarmos na base política que sustenta os Estados latino-americanos encontramos a mesma fragilidade para determinar a individualidade ou formação de um sujeito a partir de uma ideologia política. Antes, poderíamos pensar que pela própria carência de uma identidade fundamentada no reconhecimento de si e do outro como iguais e pertencentes a uma mesma realidade social, as noções de desigualdades que permeiam essas sociedades enfraquecem a formação de uma ideologia política consolidada em determinado sentido. As sociedades latino-americanas podem ser tomadas como estruturadas sob o liberalismo, entendendo-se que este, com bem explica Álvarez (2002), está baseado na primazia do indivíduo como fonte de direitos?

A discussão se encaminha para compreensão das bases de um acordo inicial sobre direitos nessas sociedades latino-americanas em particular. A proposta de Rawls a respeito dos postulados de justiça, expressa em sua contemporaneidade as teorias contratualistas tradicionalmente expressadas em Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, porém, destaca a necessidade de se definir atualmente os direitos nas sociedades contemporâneas a partir de um

ideal de justiça racionalmente e consensualmente acordado (FLORES, 1999). Entende Rawls que os sujeitos desse acordo encontram-se no mesmo patamar de igualdade.

Os postulados de justiça que devem sustentar o acordo sobre direitos dos sujeitos numa posição inicial são definidos por Rawls como (i) cada pessoa deve ter um direito igual a um esquema de liberdades básicas que seja compatível com um esquema de liberdade para os demais; (ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser conformadas de tal modo que ofereçam vantagens para todos, vinculadas a empregos e cargos acessíveis a todos.

2.2. ÉTICA, INCLUSÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

Em que pese a discussão sobre a ética e uma ética social, de maneira formal e generalizante, ao transferirmo-nas para a sociedade latino-americana tecemos inicialmente algumas considerações sobre a história da região a fim de nos situarmos geograficamente e aproximarmos do objeto deste estudo.

Primeiramente, inserimos quanto à discussão sobre uma ética social na América Latina, um aspecto para o qual contribui a historiografia ao informar que na região, ao menos a partir da Era Moderna, e no momento em que os Europeus travam os primeiros contatos para estabelecer relações com as sociedades denominadas como pré-hispânicas, a estrutura então imposta, depois enraizada nas sociedades em formação será caracterizada por uma nítida exclusão social na região.

Como consequência, a historiografia também informa-nos a respeito de séculos de destruição das culturas denominadas pré-hispânicas e a tentativa constante de subjugação de populações que se formavam no território latino-americano com a união de africanos, indígenas e europeus.

Essa exclusão está estampada como uma marca sobre a América Latina, representando uma marca sobre a região e atribuindo a essas populações uma aparente incapacidade para produzir, crescer e ser independente de modelos externos, ora impostos, ora introduzidos pelas próprias instituições resultantes dessas relações culturais, e de tal forma assimilados, que reproduzem mais exclusão.

Podemos dizer que são modelos que não lograram êxito, demonstrando-se inclusive incapazes, na atualidade, de sustentar-se, digamos, em seus locais de origem, indicando a

necessidade a cada sociedade de reflexão sobre soluções próprias para questões que lhes são intrínsecas.

A historiografia, ainda, revela a realidade contemporânea de uma América Latina que se depara com um mundo que redefine os papéis de seus atores. Por ser uma característica atual, exigem-se esforços no sentido de superar a marca da exclusão social na região.

Ao Estado latino-americano, nos alvares da pós-modernidade, esse desafio é a diretriz que o orienta para a superação da distribuição desigual de recursos, e ao encontro de uma realidade inclusiva. No mesmo sentido, condu-lo a seguir por um caminho que exige um olhar solidário, ou seja, uma ética social baseada num valor maior capaz de ultrapassar as barreiras internas estabelecidas nos períodos de formação, e consequentemente ainda sustentadas, porém que serviram apenas para tornar a sociedade formada na região mais fragmentada, o que foi muitas vezes bem descrito na imagem de um enorme labirinto, um cenário de des/encontros no dizer de Aníbal Quijano (QUIJANO, 2006, p. 58).

Por isso, justificamos a importância da discussão ética e a relacionamos com a distribuição de recursos financeiros, não apenas por uma necessidade de enfrentar um caos provocado por um fenômeno econômico mais recente, porém, em função de a ética social da distribuição dar um sentido a essa desorientação, que assalta a realidade mundial, e que se enraizou na sociedade latino-americana há mais tempo. E se os padrões adotados nos países desenvolvidos já não podem mais ser capazes de dar respostas adequadas às necessidades humanas, tampouco, não podemos compreender a realidade regional sem um sentido humanitário, conforme observam Jean-Loup Dherse e Dom Hugues Minget, o qual representa um apelo novo à unidade do gênero humano e a uma profunda solidariedade entre os povos (DHERSE; MINGET, 1998, p. 10).

Destaca-se então que a ética social da distribuição é uma proposta de reflexão sobre uma sociedade que se apresenta sem sentido e o busca em outros valores que não podem ser acumulação, exclusão ou desigualdade social extrema.

De fato, as sociedades latino-americanas ainda não alcançaram com solidez os estágios de sociedades que compõem os chamados Estados desenvolvidos, e marcadas por uma inclusão de pessoas em sua maioria no que representa a denominada “classe média”. A inclusão social na região ainda é dirigida pelo Estado, por meio de mecanismos de intervenção e não propriamente pelo interesse da própria sociedade local, que desprovida do valor ético de distribuição, ainda desorientada por valores enraizados há muito, e sacudida por novos instrumentos de organização econômica, reproduz uma conduta exclusivista.

A inclusão social na América Latina ainda se encontra ao encargo do Estado. Especialmente, a inclusão social por meio da distribuição de recursos financeiros ainda é assumidamente uma da tarefa atribuída ao Estado, nas Cartas Políticas.

Em conclusão, propomos que a inclusão social interna a ser promovida por cada Estado latino-americano passará a ser assim também projeto de possível integração regional, refletindo igualmente esse olhar solidário entre as quatro Federações em estudo.

Além da exclusão, geradora das desigualdades sociais na região em estudo, e caracterizadoras da pobreza latino-americana como se mencionou acima, percebemos que sem a redução das desigualdades entendemos, outra vez, que não há como se falar em Estado Federal, uma vez que sendo esse criado por um sistema coordenado de normas numa Constituição, e estando as regras de distribuição de rendas inseridas nas Cartas Políticas, direta ou indiretamente, não podemos cogitar de cidadãos divididos entre aqueles a quem são assegurados direitos, inclusive o de propriedade, e portanto, renda, quer por recursos privados ou por meios assegurados pelo Estado, e outros cidadãos que estejam à margem desses direitos, e assim, não sejam destinatários de quaisquer recursos, que por si permitam com que ascendam ao mesmo patamar de cidadania, e igualdade, ao menos em direitos.

Fazemos uma digressão importante, a fim de esclarecermos o método empregado na abordagem de nosso tema de tese. Reportarmo-nos aos direitos que estão relacionados à distribuição de rendas em determinado Estado, remetendo-nos às finanças e ao Direito Financeiro, e muito apropriadamente podemos estabelecer um liame entre a exclusão, desigualdade e pobreza com o Direito. Estudada a partir dos princípios de Economia Política por Adam Smith (SMITH, 2010), as Finanças Públicas ganham outra abordagem a partir do momento em que se tornaram mais complexas as relações sociais e por reflexo as relações com os gastos do Estado, pois como bem expuseram Wilhem Gerloff e Fritz Neumark, fundamentados nos tradicionais tratadistas alemães Adolph Wagner, L.V. Stein, A. Schäffle e Fr. J. Neumann, dentre outros, as Finanças Públicas devem ser analisadas com os métodos das ciências sociais, em particular da ciência econômica, da história e estatística, ocupam-se tanto de “nociones y leyse generales, es decir de abstracciones, como de exposiciones y descripciones de hechos individuales concretos.”, e para estudar a “complexidade da vida”, utiliza-se de deduções e induções (GERLOFF; NEUMARK, 1961, p. 38) Preocupa-se com a questão metodológica também Sainz de Bujanda, expondo que a “Hacienda” pode ser estudada tanto por métodos relacionados à ciência econômica quanto à política, de acordo com a acepção que se lhe atribua, isto é, como uma manifestação da atividade econômica dos particulares ou como uma manifestação de poder dos órgãos estatais, optando o doutrinador

pelo viés político da atividade financeira estatal, que em certas situações orienta-se por uma racionalidade econômica (SAINZ DE BUJANDA, 1977, p.33). Em estudo anterior, o autor esclarece como ocorre o vínculo com o Direito, em particular, com o Direito Financeiro, ao assinalar que este ramo do Direito tem por objeto “la organización jurídica de un sector de la realidad social - la actividad financiera – que las investigaciones más recientes han delimitado con precisión” (SAINZ DE BUJANDA, 1955, p. 27).

Desse modo, exclusão, desigualdade e pobreza refletem uma série de normas financeiras de distribuição, bem como, uma vez estabelecidas essas normas, verificando-se a incompatibilidade com a realidade, devem ser alteradas.

Bem observa Oscar Vilhena Vieira, citando J.Raz, que as normas jurídicas, entendidas como um sistema legal que pode guiar a ação individual só têm sentido se existirem instituições responsáveis por sua aplicação coerente. Refere-se o autor, especialmente, a um dos poderes estatais, o Judiciário e tendo em vista a sua função de aplicador do Direito. Se, porém, estendermos essa afirmação ao Estado como um todo, poderemos assinalar que os órgãos estatais devem aplicar as normas jurídicas no sentido estabelecido pelos princípios constitucionais, existentes nas respectivas Constituições, dentre os quais, encontra-se o de igualdade, não como mero axioma, mas como norma que tem o objetivo reduzir desigualdades sociais por meio de mecanismos diversos, dentre os quais se destaca a repartição de rendas (VIEIRA, 2011, p. 26).

Assim nas Constituições, as normas que estruturam as finanças de determinado Estado, a fim de que seja eliminada a exclusão, e consequente, reduzidas as desigualdades, e aos poucos, a pobreza encontram respaldo num princípio ético: a boa distribuição de recursos nacionais no sentido de assegurar maior igualdade. Reforçamos a proposta de vincular os assuntos ora debatidos, uma vez que tal princípio ético servirá como fundamento às ciências econômicas, ao orçamento estatal, e portanto, ao próprio Estado, e ao Direito. Logo, estão estampados no sistema jurídico que organiza as finanças, os tributos e enfim, as relações econômicas estabelecidas na sua esfera de influência, como bem observam Gerloff e Neumark (1961, p. 338).

2.3. A COOPERAÇÃO SOCIAL E O FEDERALISMO FISCAL

Também, vinculada à distribuição está o princípio de solidariedade. Javier de Lucas apresenta-nos a partir de doutrina aristotélica, as características de solidariedade: “una cierta igualdad mutua, junto a la comunidad de empresas y quehaceres que supone un sujeto plural: un nosotros” (LUCAS, 1998, p.14). Do Direito à Filosofia e às Ciências Sociais, a solidariedade está associada a um laço, uma afetividade, e portanto, ao sentido de fraternidade. Na Sociologia, especificamente, solidariedade representa um elemento estrutural da sociedade, e assim recebe o adjetivo de “solidariedade orgânica” ou “coesão” em Durkheim, e de uma “lei natural” que orienta os fatos sociais em Comte, bem como, uma “dependência recíproca” dos organismos sociais sob a influência de Darwin (MOORE, 1998, p. 14-15). A solidariedade poderia ser apreendida como “integração”, conforme a doutrina de Parsons, ou ainda como “ordem integrativa”, ou seja, “associação” em Hauriou e de “consenso” em Habermas (MOORE, 1998, p.19).

Voltando-nos à análise sobre a divisão social do trabalho Émile Durkheim (DURKHEIM, 2004, p. 95) estabelece definições de solidariedade, tradicionais na teoria das Ciências Sociais, como regras que são conhecidas e aceitas por todos, expressando sentimentos e crenças comuns “à media dos membros de uma mesma sociedade”(p. 50), as quais formarão, por esse sentido de solidariedade, um sistema próprio. Ainda, a solidariedade pode ser entendida como um instrumento de manutenção do funcionamento regular da sociedade, sem um sentido cooperativo, em que é preciso reconhecer as particularidades, e à qual Durkheim atribuiu um sentido negativo, separatista, mas que ao final, decorre de um vínculo anterior entre as pessoas na sociedade, e portanto é tomado como solidariedade orgânica (DURKHEIM, p. 95).

Observamos, a seu turno, um sentido de solidariedade ou um vínculo social orientado para determinado fim, na teoria de Max Weber ao se reportar à associação como relações sociais fechadas e cuja ordem é garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, que são destinadas à manutenção dessa ordem, destacando a figura de um dirigente, com poderes de administração e de um quadro administrativo. O dirigente pode ser um chefe de família, um principal da igreja, o presidente ou um monarca. Ao lado disso, nas associações está presente a noção de empresa, uma vez que a organização ou plano persegue determinados fins. Podem essas associações nascer por um acordo livre (união) ou por imposição e submissão (instituição). Quando a associação está organizada por ordens racionalmente estatuídas, segundo um plano, então reconhecemos uma união ou instituição, da qual o Estado é um exemplo, assim como a igreja, e suas regras são impostas e vigoram para todas as pessoas que a compõem. Portanto, atrelada ao sentido de solidariedade ou vínculo social está

a institucionalização de comportamentos (WEBER, 1994, p.30). Um outro importante elemento que Weber aduz é a orientação econômica nas ações sociais, e em particular, destacamos nas ações estatais, tendo em vista tratarmos da distribuição de receitas no Estado Federal. Segundo Weber (1994, p. 41) as ações econômicas devem seguir uma direção, quer no âmbito da sociedade quer no âmbito do Estado. Porém, esclarece o teórico que as ações economicamente dirigidas estão condicionadas por ações e acontecimentos não-econômicos e não-cotidianos, bem como, por uma “pressão da necessidade de restrição absoluta ou (regularmente) relativa de subsistência” (WEBER, 1994, p.41). Percebemos neste último aspecto então, que as regras institucionais, em função de uma racionalidade exigida para a regulação das condutas encontraria na ética social um fundamento para orientá-las.

No Estado Federal, e sob a ótica de análise do Federalismo Fiscal, quando mencionamos a necessidade de distribuição de suas receitas no sentido de atender as necessidades das unidades, em se considerando a carência gradual ou em determinadas situações, quase total de recursos, pretendemos aplicar um fundamento ético que não apenas represente um senso de bondade, ou daquilo que seria a noção abstrata de bom, no sentido filosófico, mas, reconhecer que em função dos vínculos sociais que exprimem a solidariedade, reconhecendo-se a importância econômica das ações, que tradicionalmente são fundadas em interesses, que sejam os interesses sustentados por um ética social fundada na solidariedade que reconheça um interesse humanitário de auxílio àqueles que são econômica e socialmente menos favorecidos.

A distribuição de receitas no Estado Federal, em particular no Estado Federal latino-americano, em razão de sua característica de ser constituído por unidades federativas onde se encontram populações em situação de pobreza ou pobreza extrema, está orientada por regras de solidariedade, e poderíamos dizer que são ou deveriam ser reconhecidas por todos, como exposto na teoria durkheimiana, formando um sistema social, ou ainda, por ações econômicas racionais, em que os interesses ou a condição de carência material oriente todo o aparato de distribuição no Estado, de acordo com a teoria de Weber, e em resumo, sejam orientadas por um sentido ético social de humanidade.

Isto porque, também encontramos atualmente a solidariedade associada à cidadania. Observamos a proposta de Agnes Heller e Ferenc Fehér que ao atribuir um valor maior a ideias e práticas culturais, afirmam que estas dão legitimidade às práticas do cotidiano e às instituições econômicas, que segundo os autores são as três esferas que caracterizam todas as sociedades não tribais. São essas práticas culturais que criam as visões de mundo, e estas podem aferir a bondade e correção das instituições e formas de vida existentes. Nas

sociedades pré-modernas eram regras comuns à vida em qualquer lugar, e constituíam o que os autores denominam de um “etos denso”. Nos dias atuais, a vida se desenvolve de maneira mais complexa, dando origem a subesferas culturais, com normas e regras próprias, porém que continuam vinculadas a práticas comuns, mas apresentam maior autonomia umas em relação às outras subesferas, respeitam ainda as mesmas metanormas e não se contradizem entre si, estão na realidade vinculadas por um “etos frouxo”, segundo os autores citados. Defendem assim a existência de uma “ética da cidadania”, abrangente de apenas uma parcela de ética comum ou geral, regida por regras e normas associadas aos cidadãos que participam ativamente da esfera política, ou seja, participam de organizações políticas, fazem reivindicações públicas ou mobilizam outras pessoas para tratar de questões sociais e privadas. Tais cidadãos desenvolvem “atitudes cívicas”, dentre as quais se encontra a solidariedade (HELLER; FEHÉR, 1998, p.113).

Para os autores, a solidariedade é uma virtude tradicional de esquerda. Compreendia dois tipos: (i) solidariedade praticada dentro de um grupo; (ii) empatia o simpatia, ou um sentimento de fraternidade para com as classes e países dominados, e para com a humanidade como um todo. Nos dias atuais, no entanto, a solidariedade está ligada aos “valores universais de vida e liberdade, pelo valor condicional de igualdade e pelo valor como procedimento da racionalidade comunicativa (discursiva)” (HELLER; FEHÉR, 1998, p. 126).

Reconhecem os autores que a solidariedade como tal é uma virtude reconhecida na esfera política, que se projeta porém às relações da vida diária e em muitas outras esferas. Em suma, defendem que a solidariedade é uma virtude relativa à “qualidade de vida”. Portanto, sustentam outra vez, a proposta de orientação da distribuição de receitas no Estado Federal no sentido ético, e voltada para o auxílio humanitário de camadas social absolutamente desprovidas de recursos materiais de existência.

Por fim, a solidariedade encontra nas relações entre cidadãos e numa sociedade democrática, uma possibilidade maior de discussão ou negociação de como devem ser entendidos e aplicados os direitos, como bem expõe Habermas (1997, p. 256), pois a “democratização não se confronta mais com obstáculos genuinamente políticos, mas com imperativos sistêmicos de um sistema administrativo e econômico diferenciado.”

Gostaríamos, de outro lado, de compreender que na solidariedade social estão inseridos as origens de regras, que ao fim, refletem regras jurídicas como também um dos meios de organizar a sociedade, no caso, regras que institucionalizadas nas relações originárias da América Latina.

Em Max Weber encontramos o fundamento para o denominado “novo institucionalismo”, na medida em que defendeu a existência de regras sociais que determinariam o comportamento humano, em especial, nas suas relações econômicas.

Essa teoria permitiu o desenvolvimento de diversas outras ideias que fluíram em pensamentos de doutrinadores a respeito das instituições e a sua importância na sociedade. Bem observa Douglas North que “as instituições são regras do jogo na sociedade” e derivam das limitações previstas pelos indivíduos que acabam por modelar a interação humana, com reflexos nas estruturas política, social ou econômica. Para o autor, as mudanças sociais provocam a modificação nas instituições e consequentemente, as mudanças históricas. (NORTH, 2007, p.3).

A concepção de North sobre o poder das normas sociais reveladas nas instituições permite-nos compreender o desempenho das economias e como elas evoluem de tempos em tempos. Percebemos nessa teoria uma tentativa de explicar as relações do passado e sua influência sobre o presente e o futuro.

Há o reconhecimento da importância das instituições então, no sentido de reduzir as incertezas e oportunizar a criação de uma estrutura para a vida cotidiana. Distingue North as instituições das organizações, reconhecendo que nas últimas apesar de também propiciarem uma estrutura para a interação humana, decorrem do entrelaçamento das ações estabelecido nas primeiras. Organizações são o partido político, os órgãos do Estado, as empresas, cooperativas, escolas, universidades, e que ao final, representam grupos com propósitos comuns. A importância na identificação dos dois sentidos está no entrelaçamento ou nas relações estabelecidas entre instituições e organizações, pois dessas relações consegue-se identificar melhor quais são as estratégias usadas pelos sujeitos na origem das instituições, e portanto, permite defini-las. E particularmente, destaca North a importância das instituições no campo econômico quanto às relações de troca e produção, e o uso da tecnologia.

Vislumbrou North que as instituições tinham um papel de direcionar as oportunidades existentes em determinada sociedade. Essas oportunidades, assim previamente estruturadas seriam aproveitadas pelas organizações criadas e seus agentes, como um pacto, em que se estabelece uma relação de troca.

A teoria de North é particularmente interessante no presente estudo, pois anuncia uma análise sobre as instituições e organizações, a partir do viés econômico, porém toca às demais relações sociais, e permite a sua utilização em outros mercados, ou sociedades, ao reconhecer que a análise dos mercados de países desenvolvidos pode ser feita pela denominada teoria econômica clássica, mas esta não serve como instrumento de análise para as relações

existentes na África ou no oriente, e nós diríamos, também não serve para a análise das relações institucionais na América Latina. North, bem observa, que há entre os mercados enorme disparidade, que a teoria econômica clássica, por seus precursores ainda não conseguiu desvendar. E essa disparidade encontra-se justamente nas diferenças de relações sociais desenvolvidas pelos sujeitos em diferentes regiões do planeta.

A cooperação tornou-se assim objeto de análise de economistas e cientistas sociais que se interessaram pelo estudo das instituições e organizações e o jogo de trocas estabelecido. Destacaram-se os teóricos de jogos e seus opositores interessados em modelar o processo político. A questão sensível a todos esses teóricos seria encontrar uma justificativa para a cooperação social que não estivesse atrelada à teoria hobbesiana, ou seja, a cooperação não decorreria de uma imposição do Estado. A resposta foi encontrada no fator de competitividade existente nas instituições e organizações, e mais nitidamente, na escolha de estratégias que seus membros deveriam fazer para alcançar os fins pretendidos. As distorções, isto é, quando não fossem alcançados determinados fins, a disciplina implícita no jogo trataria de reconduzir ou disciplinar os sujeitos, como se pudesse ser estabelecido um árbitro pelo próprio jogo, orientando a cooperação. Porém, ainda assim, não se chegava a uma conclusão exata ao constatar que as instituições estão compostas por seres humanos e as suas escolhas são subjetivas. North compreendia que a justificativa para a cooperação social e a explicação para as escolhas estabelecidas nas instituições e organizações sociais não poderia se fundamentar numa teoria behaviorista, isto é, os seres humanos não estão limitados por modelos inicialmente estabelecidos para fazerem escolhas racionais. Motivação e apreensão do meio influenciam diretamente as escolhas humanas, e assim características ou valores como o altruísmo, reputação e confiança podem ser elementos determinantes em suas escolhas, bem como, as informações sobre o meio em que se inserem os sujeitos é fundamental para exercerem escolhas. Além disso, North entendia que as escolhas envolvem um custo, em determinadas sociedades, e segundo as regras estabelecidas por elas, os bens são disponibilizados para quem possa alcançá-los por meio da disputa, da força ou violência, em outras, os bens são disponibilizados para quem possa desfrutar de direitos, que foram estabelecidos previamente pelas normas de comportamento definidas em sociedade. Desse modo, as instituições evoluem em cada sociedade, de acordo com o custo de transação ou negociação dos valores que a sociedade estabelece, em determinado período de tempo.

Assim pensando, e permitindo-nos debruçar sobre os direitos estabelecidos nas quatro Federações latino-americanas, observamos nos modelos constitucionais existentes em cada uma delas, e em particular, as regras sobre tributação e finanças, seguem um mesmo sentido.

São estabelecidos direitos fundamentais como direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade, estando tais regras financeiras subordinadas ao princípio de legalidade, e portanto, devem ser submetidas ao crivo dos direitos fundamentais, como garantidores de um padrão comum para comportamentos e escolhas. Reconhecem as constituições dos respectivos Estados Federais, México, Venezuela, Brasil e Argentina que os sujeitos contribuintes são sujeitos dos direitos fundamentais mencionados, porém, nas escolhas estabelecidas pelos Estados na repartição ou distribuição de receitas, em função da perpetuação de situações de exclusão e pobreza, da desigualdade imensa existente, apesar de os estudos e dados estatísticos apontarem para sua redução, há indicação de que falhas ocorrem no sistema, em seu desdobramento jurídico, econômico e político.

As escolhas estabelecidas pelas sociedades latino-americanas parecem não influenciar a criação de instituições capazes de modelar ou disciplinar as relações sociais a ponto de beneficiarem uma parcela considerável da sociedade. Se há um custo na negociação de bens, e esses bens variam desde a vida, a educação, a saúde dos sujeitos que compõem as sociedades latino-americanas em estudo, ainda não se tornou extremamente importante, de acordo com a teoria de North, e capaz de promover as alterações institucionais necessárias para que se reconheça uma evolução significativa no sentido de melhoria de condições de vida e real aquisição dos direitos constitucionalmente previstos, por um período de tempo prolongado, em que se reconheça uma cooperação social efetiva no mesmo sentido.

Dessa premissa nos é permitido concluir que uma nova proposta institucional deve ser pensada para América latina, em particular para os quatro Estados Federais estudados, em que sejam identificados os valores que compõem essas sociedades, seus traços culturais próprios, e o reconhecimento do meio pelos sujeitos que as formam. A proposta de um institucionalismo latino-americano.

O mercado criou as condições para trocas sociais entre um grande número de sujeitos diz Neil Fligstein e deu origem à sociedade de mercado. Os dois fatores que geraram riqueza nessas sociedades foram tecnologia e competição. Produzir mais, com baixo custo por meio do emprego de novas tecnologias induz à competição, criando uma verdadeira batalha, constitui o verdadeiro desafio na sociedade de mercado. Quando há um avanço tecnológico novos sujeitos são inseridos nessas relações, impulsionando o mercado que se refaz ou permite que as pessoas criem novos mercados. E de outro lado, essas relações levaram a um envolvimento cada vez maior entre produtores, empresas, trabalhadores, governo, no sentido de que a produção estabeleceu condições e precisou gerar motivação para também manter-se,

num contexto formado por negociações, regras e leis, estas fornecidas pelo Estado (FLIGSTEIN, s/d, p.3),

Fligstein destaca o papel do Estado nessas relações, e apresenta um exemplo em que este age como verdadeiro estabilizador para o mercado, ao garantir de um lado o direito sobre patentes, que autoriza empresas a explorar produtos sob o regime de monopólio, bem como, por outro lado, limita as ações que possam ser oportunistas e explorem os demais, relações características do mercado de petróleo.

Porém essas as estruturas sócias, relações sociais e instituições não foram criadas automaticamente na sociedade de mercado, afirma Fligstein. A história demonstra como as sociedades industriais trabalharam para gerar relações através de crises e experimentações.

Outro destaque dado por Fligstein nas sociedades de mercado refere-se à tecnologia. E seu papel torna-se importante porque a sociedade lhe confere relevância. Mas, outro aspecto importante sobre esse fator tecnológico, digamos, é que a tecnologia é tomada como fator resultante da manipulação da realidade pela ciência. Porém, significa muito mais do que isso, pois a inovação tecnológica é uma maneira de convencer os sujeitos a adquirir bens pelo preço que o mercado seja capaz de produzi-los. Logo, os novos mercados necessitam que surja uma organização social que os viabilize.

Nesse meio, a competição também merece destaque, segundo FLIGSTEIN (s/d, p.5), pois “produz respostas sócio-organizacionais” também, na medida em que a história das grandes corporações demonstra a tentativa que as mesmas empreenderam para estabilizar o mercado quando houve situações de competições desastrosas ou crises econômicas. E assim, obtiveram essas corporações legitimação na sociedade para obter respaldo em face do Estado e do setor financeiro. Nos momentos de crise as sociedades industriais souberam resolver seus problemas, devido a habilidade em estabelecer relações que deram origem a instituições tais como o governo e leis. E outra vez, o autor recorre à história para demonstrar que essas soluções variaram de sociedade para sociedade, inclusive, destaca o autor que o Estado Moderno produziu sistemas de bem estar, riqueza e princípios de direito, no sentido de resolver o problema entre o capital e o trabalho.

Enfim, Fligstein defende a ideia de que o crescimento econômico depende de relações entre os fatores tecnologia, competição, instituições, governos, oriundos das relações sociais. De fato, as relações sociais desempenham um papel importante. O autor esclarece que a sua teoria volta-se ao estudo das estruturas sociais a fim de encontrar a dinâmica em suas relações, e o fundamento para uma teoria econômica contemporânea, e relembra o fundamento das teorias de Marx, Weber e Durkheim na elaboração de uma teoria social da

modernidade, nas quais toda a teoria até então produzida está inserida, mas de alguma forma, enfatiza que as relações sociais contemporâneas exigem um estudo interdisciplinar que envolva o conhecimento desde de a Economia, a Antropologia e o Direito, para conseguir explicar como se desenvolvem as estruturas sociais.e resolver o problema que Fligstein denomina de “reprodução material”, ou seja, de como os sujeitos criam relações para produzir as condições de sua própria sobrevivência material na sociedade. E faz também uma crítica aos economistas, de um lado, em geral voltados apenas para a teoria clássica, sem observar a importância das relações sociais para o mercado, e de outro lado, uma crítica aos cientistas sociais que não conseguiram estabelecer um limite teórico que sustentasse como as relações econômicas operam em determinada situação institucional. Não há em Fligstein uma preocupação com o aspecto da política econômica.

Revela o autor citado que a teoria econômica preocupou-se demasiadamente em saber se nas economias de mercado há uma utilização eficiente de recursos e quais os mecanismos existentes para a produção de espécies variadas e em condições de incerteza, porém, ainda não atentou para a questão se as economias de mercado, caracterizadas com sociedades complexas, utiliza os recursos de maneira eficiente.

A sociologia econômica nos moldes apresentados por Fligstein permite-nos compreender que as relações sociais na América Latina reproduziram ao longo da história modos de produção de riquezas ou obter recursos para a sua sobrevivência, como diz o autor, ou para a sua manutenção.

Importante para a nossa abordagem, a relação que Fligstein estabelece entre produtores, empresários, trabalhadores, instituições como governos e leis, para descrever as estruturas sociais, e sua organização nas Federações latino-americanas estudadas. E para isso, lançamos um olhar para as normas jurídicas que organizam o sistema jurídico-financeiro dessas sociedades.

Tendo em vista que refletem princípios jurídicos resultantes das relações sociais originárias em cada sociedade, e observando-se do aparato regulador da distribuição das receitas tributárias, conseguimos perceber uma associação ou semelhança nos propósitos de tributar a renda, a produção e os bens, das empresas e indivíduos, num mesmo sentido. Não há dúvida em relação a isso, e uma breve verificação das leis ou regras internas dos quatro Estados latino-americanos objeto deste estudo revelam nitidamente. Entretanto, não observamos em nenhuma dessas normas uma especial referência ao atendimento das necessidades dos menos privilegiados, ou que de fato, reserve um percentual ou montante de

receitas para atender necessidades de sujeitos que se encontram em grande desvantagem sócio-econômica ou conhecido como menos favorecidos.

As normas jurídicas que organizam o sistema financeiro dos Estados em questão estabelecem direitos, e em si trazem valores e princípios, que por sua generalidade tornam-nas extremamente abstratas, não se chegando a identificar em que grau essas normas refletem as relações sociais existentes nas respectivas sociedades, e em particular, nas sociedades latino-americanas, que como observamos no início deste trabalho são caracterizadas por uma imensa desigualdade.

A estrutura social que emerge dessa desigualdade indica ainda uma situação de exclusão social que limita a segmentos significativos, ou melhor, grande parcela dos sujeitos que compõem essas sociedades não tenham força ou meios suficientes para negociar ou expressar suas ideias diante de um aparato institucional, revelando que este ainda é produzido por uma minoria social e imposto aos demais.

Interessante observamos também, em se considerando a teoria de Fligstein, em que medida as sociedades latino-americanas podem fazer uso da tecnologia e da competição, como podem ser considerados ou influenciam esses fatores na criação de uma sociedade mercado na região, reflexo de fatores históricos autênticos ou não, e que podem representar um meio de legitimação para determinados setores produtivos, diante do próprio Estado na organização de seu aparato normativo, no dizer do autor, de instituições representadas nos princípios jurídicos que, no caso em estudo, referem-se à repartição e distribuição de receitas para que se alcance um Federalismo Fiscal justo.

Os avanços tecnológicos na América Latina em virtude de economias que aos poucos emergem de relações de dependência voltam-se para a área de produção de energia. De fato, reconhece-se uma inovação na denominadas tecnologias verdes, em que a extração do petróleo e a utilização de seus derivados ganha destaque.

2.4 A ESCASSEZ E A REDISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Em se considerando a justiça e como decorrente desse valor a redistribuição que se faz necessária num Estado Federal, voltando-nos ao problema da escassez ou pobreza.

2.4.1 Desigualdade e Federalismo na América Latina

2.4.2. Pobreza e Solidariedade

2.4.2.1. Pobreza como exclusão no Federalismo Fiscal

Tendo em vista que a exclusão se identifica, sobretudo, por um estado de privação de bens mais mezinhos. Podemos relacionar a privação em relação aos diversos bens ofertados à sociedade, desde à geração de alimentos e o acesso a eles, à educação, ao trabalho, e à renda, uma vez que determinam materialmente a própria vida e a sua continuidade, atrelando-os à necessidade de redistribuição de riquezas ou de renda, no caso em estudo, das receitas provenientes da matriz energética nas quatro Federações estudadas, a fim de que se possa extinguir a pobreza, senão reduzi-la.

Sen (1999, a respeito das relações entre pobreza e desigualdade, coloca que é uma questão diferente reconhecer que desigualdade e pobreza estão *associadas* uma à outra, e notar que um sistema diferente de distribuição pode curar a pobreza, mesmo sem uma expansão da capacidade produtiva do país. Acrescenta a autora que reconhecer a natureza distinta de pobreza como conceito permite que uma pessoa a trate como uma questão de interesse e envolvimento em si própria. Assim, o papel da desigualdade no predomínio da pobreza pode então figurar na análise da pobreza sem tornar as duas conceptualmente equivalentes.

No entanto, inicialmente é necessário definir mais claramente o sentido de exclusão.

As Ciências Sociais remetem-nos à discussão sobre a exclusão social, em estudos sobre a pobreza, que partem das análises teóricas do Serviço Social, e atualmente, voltam-se para estudos empíricos sobre as relações em rede. Trazemos a noção que Yazbek (2003, p. 24) menciona, a partir do conceito de “exclusão integrativa” de José de Souza Martins, como sendo a exclusão “uma modalidade de inclusão na vida social”. Em outro sentido, a Sociologia apresenta a exclusão como decorrente de um desvio, ou seja, por seu comportamento ou característica o sujeito ultrapassa os limites estabelecidos em sociedade, sofrendo sanções que controlem as mudanças de acordo com a “lógica do poder dominante” (CALIMAN, 2008, p.10).

Correlacionamos, assim, a exclusão ao seu sentido oposto, com a inclusão, a fim de que possamos assinalar não apenas as causas de uma situação de pobreza que, como dissemos, insiste em permanecer na América Latina.

A exclusão como decorrente da situação de pobreza e desigualdades sociais, é objeto de estudo no âmbito das Ciências Econômicas, em que observamos estudos baseados em dados estatísticos, o quais representam indicadores e variáveis considerando dados como condições de renda, trabalho, emprego e grau de instrução. Em resumo, esses dados exprimem as relações entre as necessidades apresentadas pelo indivíduo e o bens existentes na sociedade. A preocupação da Economia Política está justamente na origem das necessidades e o modo de produção estabelecido na sociedade.

A seu turno, o Direito, admitindo a existência de uma categoria de direitos que não se estendem a todos os cidadãos, reconhecendo-lhes a condição de excluídos, apresenta a possibilidade inclusão social por meio de normas jurídicas, que estão relacionadas à própria democracia, à estrutura do Estado, e aos direitos de liberdade e igualdade.

A condição social da pobreza na América Latina, consideradas nesse espaço em particular as quatro Federações latino-americanas México, Brasil, Venezuela e Argentina, identificam-se, apesar de suas particularidades, revelando por assim dizer uma preocupação constante a que se deve voltar na região a fim de combatê-la, incessante e permanentemente.

E de fato, tendo em vista que a pobreza está diretamente relacionada à desigualdade, como expusemos anteriormente, estabelecemos outro vínculo teórico em nossa tese, relacionando-a com a desigualdade que se projeta culturalmente na formação do Estado Federal latino-americano.

A primeira afirmação que então reconhecemos como válida para reforçá-la está no reconhecimento de um Estado que se organizou a partir de relações sociais peculiares à região apresentada, e cujos traços constitutivos compõe-se de relações oriundas da chamada civilização pré-hispânica, além das relações transpostas da sociedade europeia no período correspondente à denominada “colonização”, juntamente com relações sociais que decorrem dessa junção, esclarecendo-se a influência igualmente importante da inserção do trabalho escravo conduzido pelos africanos.

Houve assim, na formação do Estado latino-americano uma conjugação de forças diferentes, que em resumo expressam relações políticas com predomínio do europeu, colocando-se os nativos e o africano em situação de “exclusão”.

Destaca-se então que a desigualdade em sua origem nos Estados latino-americanos expressa essa exclusão, e não simplesmente uma desigualdade reflita a diferença. Portanto,

ao considerarmos a relação de desigualdade no contexto social e político em nosso estudo, é necessário esclarecer que ao se estruturar o Estado e os direitos de seus súditos ou cidadãos, consideraremos em relação ao direito à igualdade, que importa antes de se destacarem diferenças, que esse direito está caracterizado pela exclusão. Logo, observamos que não há consideração propriamente ao diferente, que é o desigual, e deve ser igualado aos demais, mas consideração ao excluído, que necessita ser primeiramente incluído socialmente, para ser considerado um sujeito de direitos e assim possam ser-lhe atribuídos segundo seus caracteres próprios um direito à igualdade.

Em razão de relacionarmos em nossa proposta teórica pobreza, desigualdade, exclusão e Estado, voltamo-nos ao debate, a partir da análise da democracia.

Porém, centralizemos agora a nossa argumentação neste ponto: a inclusão. Encontramos na doutrina a “inclusão” relacionada diretamente à democracia (recuperar a noção da política clássica/ dos contratualistas/ até à época contemporânea. Hodiernamente, o debate em torno da inclusão propõe, segundo expõe Habermas (2004, p. 277), dois modelos ideais apresentados pela teoria norte-americana: “liberal” e “republicano”; e um terceiro modelo apresentado por ele próprio, denominado de “política deliberativa”.

No modelo “liberal” o Estado, como aparato da administração pública, deve voltar-se para a satisfação dos interesses de sociedade, e esta é um “sistema de livre circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo leis de mercado, apresentando-se a política “com uma função de congregar e impor interesses sociais”. O modelo “republicano” há uma estrutura hierarquizada do poder soberano estatal, de outro a uma “instância reguladora descentralizada”, o mercado, e uma terceira “fonte de integração social”: a solidariedade; neste modelo, a política é uma forma de reflexão sobre um modelo de vida ética, e esclarece Habermas que, no contexto político é aceita uma base social que independa da administração pública e da “mobilidade socioeconômica privada”, fundamentada na opinião pública “de caráter político” e na sociedade civil, cujos papéis conferem integração e autonomia entre os cidadãos do Estado. O modelo “deliberativo” mescla as duas concepções anteriores e revela na política o poder da ação comunicativa entre os setores da sociedade civil, da opinião pública política e da administração pública em que prevalecem não apenas os interesses particulares, tampouco os interesses da coletividade baseados apenas em relações éticas, ou idealistas, como classifica Habermas quanto ao modelo “republicano”, porém em relações que se especializam em linguagens próprias de acordo com o espectro político a que se referem, no entanto, vinculada ao interesse coletivo, sendo assim legitimadas por acordos que deixam transparecer tanto a disputa política quanto à

solidariedade social, porém sustentados por instituições fortes e relativamente capazes de estabelecer procedimentos que se repetem, na condução do debate político entre as esferas da sociedade e do Estado.

2.2.2. Pobreza e inclusão como fundamento da solidariedade no Estado Federal:

Em sua análise sobre a divisão social do trabalho Durkheim (2004) estabelece definições de solidariedade, tradicionais na teoria das Ciências Sociais, como regras que são conhecidas e aceitas por todos, expressando sentimentos e crenças comuns “à media dos membros de uma mesma sociedade” (DURKHEIM, 2004, p. 50), as quais formarão, por esse sentido de solidariedade, um sistema próprio. Ainda, a solidariedade pode ser entendida como um instrumento de manutenção do funcionamento regular da sociedade, sem um sentido cooperativo, em que é preciso reconhecer as particularidades, e à qual a autora atribuiu um sentido negativo, separatista, mas que ao final, decorre de um vínculo anterior entre as pessoas na sociedade, e portanto é tomado como solidariedade orgânica (DURKHEIM, 2004, p. 95).

Observamos, a seu turno, um sentido de solidariedade ou um vínculo social orientado para determinado fim, na teoria de Weber (1994, p. 30) ao se reportar à associação como relações sociais fechadas e cuja ordem é garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, que são destinadas à manutenção dessa ordem, destacando a figura de um dirigente, com poderes de administração e de um quadro administrativo. O dirigente pode ser um chefe de família, um principal da igreja, o presidente ou um monarca. Ao lado disso, nas associações está presente a noção de empresa, uma vez que a organização ou plano persegue determinados fins. Podem essas associações nascer por um acordo livre (união) ou por imposição e submissão (instituição). Quando a associação está organizada por ordens racionalmente estatuídas, segundo um plano, então reconhecemos uma união ou instituição, da qual o Estado é um exemplo, assim como a igreja, e suas regras são impostas e vigoram para todas as pessoas que a compõem. Portanto, atrelada ao sentido de solidariedade ou vínculo social está a institucionalização de comportamentos. Um outro importante elemento que Weber aduz é a orientação econômica nas ações sociais, e em particular, destacamos nas ações estatais, tendo em vista tratarmos da distribuição de receitas no Estado Federal. Segundo Weber as ações econômicas devem seguir uma direção, quer no âmbito da sociedade quer no âmbito do Estado (WEBER, 1994, p. 41). Porém, esclarece o teórico que as ações economicamente dirigidas estão condicionadas por ações e acontecimentos não-econômicos e não-cotidianos, bem como, por uma “pressão da necessidade de restrição absoluta ou (regularmente) relativa de subsistência” (WEBER, 1994, p.41). Percebemos neste último

aspecto então, que as regras institucionais, em função de uma racionalidade exigida para a regulação das condutas encontraria na ética social um fundamento para orientá-las.

No Estado Federal, e sob a ótica de análise do Federalismo Fiscal, quando mencionamos a necessidade de distribuição de suas receitas no sentido de atender as necessidades das unidades, em se considerando a carência gradual ou em determinadas situações, quase total de recursos, pretendemos aplicar um fundamento ético que não apenas represente um senso de bondade, ou daquilo que seria a noção abstrata de bom, no sentido filosófico, mas, reconhecer que em função dos vínculos sociais que exprimem a solidariedade, reconhecendo-se a importância econômica das ações, que tradicionalmente são fundadas em interesses, que sejam os interesses sustentados por um ética social fundada na solidariedade que reconheça um interesse humanitário de auxílio àqueles que são econômica e socialmente menos favorecidos.

A distribuição de receitas no Estado Federal, em particular no Estado Federal latino-americano, em razão de sua característica de ser constituído por unidades federativas onde se encontram populações em situação de pobreza ou pobreza extrema, está orientada por regras de solidariedade, e poderíamos dizer que são ou deveriam ser reconhecidas por todos, como exposto na teoria durkheimiana, formando um sistema social, ou ainda, por ações econômicas racionais, em que os interesses ou a condição de carência material oriente todo o aparato de distribuição no Estado, de acordo com a teoria de Weber, e em resumo, sejam orientadas por um sentido ético social de humanidade.

Isto porque, também encontramos atualmente a solidariedade associada à cidadania. Consoante mencionamos anteriormente, observamos a proposta de Heller e Fehér (1998, p. 113) que ao atribuir um valor maior a ideias e práticas culturais, afirmam que estas dão legitimidade às práticas do cotidiano e às instituições econômicas, que segundo os autores são as três esferas que caracterizam todas as sociedades não tribais. São essas práticas culturais que criam as visões de mundo, e estas podem aferir a bondade e correção das instituições e formas de vida existentes. Nas sociedades pré-modernas eram regras comuns à vida em qualquer lugar, e constituíam o que os autores denominam de um “etos denso”. Nos dias atuais, a vida se desenvolve de maneira mais complexa, dando origem a subesferas culturais, com normas e regras próprias, porém que continuam vinculadas a práticas comuns, mas apresentam maior autonomia umas em relação às outras subesferas, respeitam ainda as mesmas metanormas e não se contradizem entre si, estão na realidade vinculadas por um “etos frouxo”, segundo os autores citados. Defendem assim a existência de uma “ética da cidadania”, abrangente de apenas uma parcela de ética comum ou geral, regida por regras e

normas associadas aos cidadãos que participam ativamente da esfera política, ou seja, participam de organizações políticas, fazem reivindicações públicas ou mobilizam outras pessoas para tratar de questões sociais e privadas. Tais cidadãos desenvolvem “atitudes cívicas”, dentre as quais se encontra a solidariedade.

E ainda, outra vez, trazemos a ideia de solidariedade exposta por Habermas (1997, p. 256), já mencionada, e que se revela nas relações entre cidadãos, numa sociedade democrática, em que há uma possibilidade maior de discussão ou negociação de como devem ser entendidos e aplicados os direitos, uma vez que a “democratização não se confronta mais com obstáculos genuinamente políticos, mas com imperativos sistêmicos de um sistema administrativo e econômico diferenciado.”

A caracterização de uma divisão de culturas em que a historiografia latino-americana aponta fartamente, sobretudo na América Espanhola desde o momento do encontro entre as civilizações pré-hispânicas e o então denominado colonizador, e como observamos encontra reflexos até hoje em situações de pobreza, que impregnam uma desigualdade sócio-econômica na região, com repercussões no âmbito do Direito e em particular no Federalismo Fiscal na América Latina, tendo em vista as distribuições de receita no Estado, uma vez que os recursos são distribuídos ainda de maneira que não atendem às necessidades das unidades que se encontram em maior desvantagem, e ainda, mesmo distribuídas as rendas não aplicadas em benefício ou para atender àqueles que se encontram na situação marginal, de excluído.

A discussão remete-nos para algumas reflexões sobre o papel do Estado Federal na América Latina, e a as relações existentes entre uma sociedade passada, a atual e a que se espera construir futuramente para a região.

Se, nos primeiros momentos de colonização dos territórios americanos pelos ibéricos criou-se uma barreira baseada na diferença étnica, não podemos negar que em cinco séculos houve a miscigenação, a escravidão dos negros africanos e os movimentos migratórios que trouxeram muitos europeus e asiáticos, formando uma sociedade multicultural na região. E essa sociedade deu origem ao Estado nacional latino-americano. Não podemos falar assim, exclusivamente, na formação de um Estado português ou espanhol na América, mas de formação de um sentido de nação próprio, em que há o predomínio do europeu que se manifesta ainda por meio de uma superioridade dos seus descendentes, a qual estendeu a situação de pobreza, desigualdade e exclusão até os dias de hoje, em detrimento por exemplo dos afrodescentes e das etnias indígenas igualmente componentes da sociedade multicultural a qual deve ser atribuída a formação do Estado nacional após os movimentos de independência.

E dessa forma, admitindo-se esse modelo de Estado na América Latina uma segunda questão é proposta a respeito da possibilidade de se estabelecer um Estado Democrático regional, em que se permita a participação igual de todos os segmentos que compõem essa sociedade multicultural, e assim, possamos nos referir a uma inclusão social, com a perspectivas de redução ou erradicação da pobreza na região.

Como bem expõe Habermas (2004, p. 156) há uma característica bifronte na nação, em que se confrontam duas facetas da liberdade, de um lado, uma liberdade particularista do coletivo que se fecha para afirmar o sentido de nacionalidade, e de outro lado, a liberdade que se expande para garantir as liberdades individuais de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, ocorre uma um fenômeno decorrente da ideia de nação, que reconhece o cidadão como membro de uma coletividade, e permite a ele uma opção de dela se retirar.

Porém, como membro de determinada sociedade, o cidadão latino-americano, se assim podemos denominar o membro da ou das sociedades construídas na região, deverá ter seus direitos ou liberdades individuais, no dizer de Habermas, reconhecido.

O Estado Federal construído no México, Venezuela, Brasil e Argentina assumiu essa proposta ao estabelecer direitos em suas Constituições, caracterizando-os como direitos fundamentais do cidadão. Em particular, e diante dos direitos à vida, igualdade, liberdade, propriedade e uma gama de direitos sociais, permite-nos imaginar que houve uma proposta de se estabelecer um sistema de distribuição das receitas tributárias, no sentido de que tais direitos seriam assegurados, mesmo que em parcelas, a todos, corolário da denominada justiça distributiva, e fundamentado em bases éticas, reconhecendo-se a necessidade de se estabelecer um Federalismo fiscal ao qual poderíamos atribuir a qualidade de justo.

Em que pese a proposição rawlsiana a respeito de um estado inicial de igualdade em que todos os membros da sociedade pudessem fazer livremente suas escolhas, observamos que isso somente seria possível, e ainda podemos refutar até os dias de hoje quanto à América Latina, se todos os membros dessa sociedade tivessem acesso a iguais liberdades individuais, o que de fato não ocorre, haja vista a permanência da pobreza em todos os rincões regionais.

Outra questão então pode ser trazida à reflexão. Se não se pode reconhecer a existência de direitos a todos os membros da sociedade latino-americana, resultado das enormes desigualdades criadas desde o início da formação dessa sociedade, relegando grande parcela à situação de pobreza, e conseqüentemente, excluída, poderíamos encontrar na distribuição de rendas de maneira equitativa, conduzida por fundamentos éticos, a reduzir essas desigualdades sócio-econômicas e efetivamente reconhecer os direitos ou liberdades

fundamentais há muito previstos, mas somente de maneira hipotética para os excluídos, nos Estados Federais latino-americanos.

A inclusão social na América Latina encontra-se em meio a um desafio de por um lado, reconhecer direitos e, de outro, incluir cidadãos. Devemos assim pensar na ação que parte ainda, em primeiro lugar, do Estado em direção à sociedade, tendo em vista concebermos que esta, em função da própria exclusão que se estabeleceu em suas instituições, não permite a expressão de indivíduos que sequer podem se reconhecer como sujeitos, ou ainda, como sujeitos de direitos.

Observamos que a inclusão social está diretamente relacionada à proposta de ações éticas, e em particular, numa eticidade no Estado Federal que se expressa na proposta de bem viver. Como expõe Axel Honneth a eticidade implica não somente numa moral em que se reconheçam valores universais, conforme a teoria Kantiana, mas igualmente num reconhecimento do que ele chama de “condições intersubjetivas” e que instrumentos de realização pessoal e pressupostos normativos. As condições intersubjetivas exercem a função construir identidades pois quando um sujeito encoraja a conduta de outro, reconhece-se a si mesmo como alguém que possui as mesmas capacidades e a quem cabem as mesmas propriedades. Estendem essas condições a segmentos do Direito, quando um indivíduo reconhece o amor, fortalece o autoamor ou autoconfiança, ao reconhecer o respeito a um direito, fortalece o respeito a si próprio, o seu auto-respeito, e finalmente, ao reconhecer a solidariedade, fortalece a sua auto-estima (HONNETH, 2003, p. 272).

Ao Estado Federal latino-americano caberia então um papel de promover pelo emprego de um planejamento na distribuição de suas receitas e efetiva aplicação em serviços e obras que promovam capacidades individuais e permitam, por meio do reconhecimento subjetivo, incluir cidadãos capazes de discernir sobre seus direitos, suas escolhas e as diretrizes políticas do próprio Estado.

Nesse contexto, para ocorrer a inclusão sócio-econômica é retomada a proposta de liberdade, em seus reflexos jurídicos, no direito de liberdade, em que os sujeitos usufruam da liberdade de fazer suas opções e de agir, bem como, uma proposta de que essa liberdade envolve a solidariedade, pois não pode o sujeito reconhecer suas capacidades individualmente, ele necessita dos demais para a formação de si próprio, e por isso falamos em relações intersubjetivas, e concluímos por uma proposta ética de bem viver na sociedade, consequentemente, uma proposta de relações éticas no Estado, a qual se esteia no Federalismo Fiscal justo para a América Latina, ora proposto na presente tese.

Honneth (2003, p. 279) enfatiza que o nas condições intersubjetivas de solidariedade ainda resta um problema a ser resolvido teoricamente, pois nelas são acrescidas as relações materiais. A discussão em torno da solidariedade social implica na discussão da noção de comunidade e a sua fundação, e está diretamente atrelada ao direito, ou aos princípios jurídicos. Se de um lado as condições intersubjetivas podem ajudar na construção de sujeitos que respeitam direitos, e portanto, respeitam-se, estão neste aspecto vinculadas ao direito de liberdade. No entanto, as condições intersubjetivas relacionadas à solidariedade estão relacionadas à igualdade, e a como se viver bem em grupo, vinculadas portanto ao direito à igualdade. Além disso, devemos destacar que o grupo forma-se por indivíduos, que dotados de autonomia perseguem objetivos próprios para alcançarem anseios materiais distintos. Segundo Honneth, Hegel que inicialmente pensou a solidariedade social não conseguiu encontrar uma solução para o problema das relações materiais, uma vez que ainda fora influenciado pelas instituições capitalistas de sua época. Ora, refletindo sobre a solidariedade na América Latina nos dias atuais, em se considerando suas características, poderíamos estabelecer propostas autorizadas da solidariedade a partir da necessidade de distribuir receitas equitativamente e que permitam a própria continuidade das gerações futuramente, por meio da proteção ao meio ambiente, conforme será exposto neste trabalho ao final.

Para concluir, ainda mencionamos outro aspecto das relações éticas na sociedade e Estado é a consideração de uma historicidade, ou em outras palavras, apresentam dessa forma uma relação histórica, pois lhes são reconhecidos vínculos intersubjetivos em função de experiências comuns, em determinado período, permitindo-nos assinalar que há características próprias nas propostas de uma eticidade para a América Latina, reconhecidamente variáveis no tempo, que trouxeram traços culturais de um passado pré-hispânico, pós-colonização, dos movimentos políticos por independência e de construção de uma nacionalidade, que se projeta ao momento atual e, em perspectiva de futuro para a região. Obviamente, a eticidade latino-americana do passado não é a reconhecida atualmente e sofrerá modificações futuramente (HONNETH, 2003, p. 274).

3 O FEDERALISMO FISCAL NO MÉXICO, VENEZUELA, BRASIL E ARGENTINA E O NOVO INSTITUCIONALISMO

As condições sociais marcadamente desiguais na América Latina, e em particular nos Estados Federais objetos desta tese, México, Brasil, Venezuela e Argentina revelam não somente a necessidade da redução dos padrões de pobreza sócio-econômica, por meio de redistribuição de rendas, em que se destaca o papel do federalismo fiscal como instrumento importante para o equilíbrio social, mas apresenta-nos outra função, que pretendemos destacar na presente tese, qual seja a utilização das matrizes energéticas existentes nos países mencionados, cujas receitas tributárias estão vinculadas ao primeiro sentido, bem como, e eis o segundo sentido, facultam a integração regional, na medida em que permitirão criar políticas comuns de aproveitamento de tais matrizes e o desenvolvimento sustentável.

Pretendemos assim, demonstrar no presente estudo o entrelaçamento do sistema fiscal, a redução das desigualdades e a integração regional, e neste capítulo discorreremos a respeito desses vínculos a partir das relações econômicas em torno da sustentabilidade, conceito que também é familiar ao Direito e à Política.

3.1 A SUSTENTABILIDADE E AS RELAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS CONTEMPORÂNEAS NO FEDERALISMO FISCAL LATINO-AMERICANO

Max Weber destaca como um dos fundamentos metodológicos da Sociologia a interpretação, que se baseia em evidências, as quais podem ser compreendidas racional ou intuitivamente, permitindo, em suma a compreensão das ações humanas em sociedade. Tais ações muitas vezes se apresentam desprovidas de sentido, porém ao intérprete cabe tornar inteligíveis os valores e fins que motivam tais ações. Como recurso ou método Weber constrói teoricamente “tipos”, que segundo ele, auxiliarão a melhor interpretação ou compreensão das ações humanas, sobretudo, quando desprovidas de racionalidade. Desse modo, observamos que a teoria weberiana fundamenta o “institucionalismo econômico”, e o faz quando indica a existência de padrões de conduta, como se fossem verdadeiras regras sociais determinantes das relações econômicas estabelecidas em dada sociedade (WEBER, 1994, p. 4-5).

Ao contrário das teorias econômicas clássicas, observou-se a partir de Max Weber a importância das instituições na definição de limites para o acesso, aproveitamento e distribuição de riquezas oferecidas naturalmente ou produzidas pela inventividade humana em suas relações sociais. A concepção de mercado pode ser aceita como resultado das ações humanas, e conduzido segundo regras bem estabelecidas pelos indivíduos em convivência social, inexistindo a ideia de um elemento natural ou mágico do qual provêm regras, as quais são apreendidas e aceitas pelos seres humanos.

A partir de então, observamos que as regras sociais, fundamentadas em padrões éticos regulamentadores da vida em sociedade, permitem a orientações das ações econômicas, e defendemos a proposta de que estas devem ser pautadas assim por princípios de justiça, nos quais estão inseridos a busca pela redução de desigualdades sócio-econômicas.

O mercado, portanto, deve se subordinar a padrões éticos, e tais padrões no que se refere à utilização de materiais geradores de energia, cujas fontes podem ser esgotadas ou mais bem aproveitadas para que a sociedade alcance uma realidade melhor, encontra um elemento de integração no conceito de desenvolvimento sustentável.

Compreenda-se que pretendemos com essa ideia apresentar na presente tese quando nos referimos às matrizes energéticas que existem regras sociais que as orientam, como leis gerais, e que podem variar de acordo como os interesses de cada sociedade, uma vez que consideramos em particular quatro realidades diferentes nos Estados Federais do México, Brasil, Venezuela e Argentina. Porém, propomos que esses quatro Estados poderão encontrar diretrizes comuns, aproveitando as suas matrizes energéticas quer individualmente, quer em parcerias, em benefício da redução das desigualdades sócio-econômicas regionais, e assim, favorecendo a integração latino-americana.

A integração latino-americana requer a construção de normas jurídicas em comum aos Estados a fim de que possa ser convalidada. Desse modo, voltamo-nos à viabilidade de tal intento, a partir de fundamentos jurídicos que estão interligados às teorias sociológicas e econômicas, por meio dos fundamentos teóricos da Fazenda Pública. Criou-se na Alemanha, ainda no século XIX, e a partir dos trabalhos desenvolvidos por Adolph Wagner, William Gerloff e Heinz Haller a abordagem sistematizada dos princípios que regulam a atividade financeira do Estado, incluso da tributação, cuja linha teórica foi seguida, e em destaque, por Fritz Neumark, no século XX. (NEUMARK, 1994, p. 10).

Desse fundamento jurídico, devemos entender que o Estado traça em seu ordenamento jurídico normas financeiras fundamentadas em princípios que expressam interesses e relações sociais, intervindo assim nas relações de mercado. Logo, observamos que

as regras jurídicas tributárias podem estabelecer os ajustes necessários à composição de um equilíbrio no mercado, quando esse indique distorções que agravem situações de desigualdades sócio-econômicas extremamente desvantajosas a uma determinada esfera social, e portanto, socialmente injustas. De outro lado, agindo nesse sentido, o Estado promove uma melhor distribuição, ou redistribuição de riquezas, o que nos permite dizer, a justiça social, de acordo com a teoria rawlsoniana.

Não somente percebe-se, por esse meio, uma adequação teórica do Estado aos preceitos de justiça estabelecidos por Rawls, mas também, a motivação de relações sociais, que já existem de fato, mas não conseguem se impor efetivamente, em função do desequilíbrio político, que deve ser compensado por meio de regras na tributação. Esta funciona assim como instrumento importante de política fiscal, e de uma ética já esquecida ou frustrada, a qual é tão ansiada pela sociedade nas atuais circunstâncias reveladas no século XXI.

Dentre essas circunstâncias encontra-se, em primeiro plano, a preocupação com o meio ambiente. O denominado “desenvolvimento sustentável” tem sido objeto de discussões cada vez mais constantes na atualidade, e exprime aqueles anseios por uma sociedade orientada por cooperação, auxílio e distribuição equitativa de riquezas, como um meio eficaz de combater, senão erradicar a pobreza, e tornar-se mais justa.

Desse modo, o conceito de sustentabilidade é utilizado na Economia, nas Ciências Sociais e em relação ao Meio Ambiente, inclusive no Direito (VEIGA, 2005, 2006). As instituições sociais apresentam em fins do século XX e início do século XXI algumas mudanças, que revelam necessidades novas para a sociedade, e o declínio ou insatisfação com os modelos institucionais até então existentes.

Nesse sentido, o Federalismo também volta-se a essas mudanças e às relações que o Estado mantém com os recursos naturais, suas matrizes energética, relações que trazem à discussão e reflexão condições sociais, econômicas, políticas e jurídicas.

Como um princípio que reflete os valores sociais em determinado espaço e dado momento histórico o Federalismo sob o ângulo institucional não segue um modelo único e apesar de suas matrizes históricas encontrarem fundamento na organização dos Estados Unidos da América do Norte ou na Confederação Helvética, desenvolveu-se de forma muito peculiar a cada Estado Federal, encontrando-se igualmente como um princípio estabelecido em suas Constituições.

Em seu desdobramento financeiro o Estado Fiscal Federal igualmente atende a desenhos institucionais diversos, a fim de atender as necessidades para um regular

funcionamento do Estado, com fins de atender aos objetivos traçados nas Cartas Políticas e, ao final, atender aos direitos estabelecidos nesses documentos.

O Estado Federal latino-americano, portanto, não se difere dos demais quanto a essa característica ou peculiaridade, porém, por encontrarmos em sua formação fatos que se aproximam no tempo e espaço, buscamos traçar algumas identidades entre os modelos estabelecidos no México, Venezuela, Brasil e Argentina.

Do mesmo modo, a estrutura fiscal latino-americana atual, em parte, apresenta fundamentos no sistema estabelecido pelas metrópoles ainda no período colonial. Obviamente os sistemas atuais resultam da evolução histórica e buscam adaptar-se às necessidades fiscais do Estado contemporâneo.

As reflexões e conclusões a respeito dessa identidade permitir-nos-ão propor uma integração hoje ou futuramente.

Assim, a historiografia posiciona-se em geral a partir de uma análise do colonialismo na América.

Se pudermos estabelecer uma comparação entre a situação das colônias inglesas com as colônias espanholas e portuguesa, uma distinção histórica e muito difundida associa o regime colonial desenvolvido por Portugal e Espanha como de exploração, enquanto aquele existente nas colônias inglesas na América do Norte, como de desenvolvimento. Há uma identificação do regime colonial espanhol com o absolutismo centralizador à época, enquanto, o regime colonial inglês é caracterizado por maior liberdade das colônias. (IRIGOIN; GRAFE, 1981).

Entretanto, a estrutura fiscal estabelecida pela Espanha em suas colônias e demais territórios que faziam parte da Coroa espanhola em meados do século XVI tem sido estudada por historiadores segundo um outro viés, o qual destaca que aquela expressava uma organização complexa. Os tributos, na realidade, eram arrecadados por diversos entes, inclusive por particulares, com a autorização do monarca, estabelecendo-se acordos políticos entre os diversos sujeitos institucionais à época (Coroa, Cortes, Conselhos, aristocracia e organizações de ofícios) para que pudessem obter rendas próprias, situação que perdurou até mesmo em finais do século XVIII, com a tentativa de substituir as 22 taxas coloniais por uma contribuição única, com a centralização dos impostos das colônias.

Dessa forma, observamos que as dificuldades existentes ainda hoje na administração dos tributos e a das repartições de receitas tributárias já tinham raízes bem fincadas nas relações coloniais.

3.2. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

3.2.1. Constitucionalismo Mexicano

A formação de um Estado Mexicano estruturado a partir do princípio federalista para então compor uma Federação Mexicana tem seus fundamentos nas relações estabelecidas anteriormente à independência, e no momento em que as Cortes de Cádiz e Madri reúnem representantes das colônias ou territórios americanos (CHUST; FRASQUET, 2008).

Havia nos representantes dos territórios coloniais um sentimento de pertencimento aos territórios que representavam individualmente, bem como, os primeiros ideais de representação de uma nação na busca da igualdade de direitos entre os súditos americanos e espanhóis.

Após, a declaração de independência e as necessidades de organização de um Estado novo, observa-se a luta não somente pela implantação de uma Federação Mexicana, como também, a busca para se estabelecer a República, uma vez que se instaura o regime monárquico de Iturbide.

Logo, como bem observam os autores, havia no México, no início do século XIX, uma batalha dupla pela implantação da República e da Federação, porém foi o federalismo difundido pelas elites mexicanas que estabeleceu as bases em que seria fundado o Estado republicano.

Destaca-se na formação de um Estado Federal Mexicano um movimento denominado “crioulismo” como um instrumento de reivindicações das elites crioulas dos territórios hispano-americanos, e que desde o século XVIII apresentavam propostas de transferir o poder político da Metrópole para os centros de poder instalados nos territórios americanos, com o fim de estabelecer um estado ultramarino, com autonomia e, em suas raízes, federal.

Ao observarmos a evolução dos movimentos políticos na Nova Espanha podemos estabelecer uma progressão que vai desde o absolutismo, ao liberalismo centralizador, e finalmente ao centralismo independente e monárquico até 1820. As tentativas de garantir poderes às províncias que se formaram no território colonial fomentaram a tentativa de se estabelecer a República, ou seja, uma reação a um poder centralizador, antes da própria Coroa Espanhola e depois, no período Imperial.

Desde o século XVIII os territórios de Nova Espanha haviam se subdivido em províncias. Na verdade, eram quatorze províncias que reuniam uma complexa estrutura de competências diversas, dentre as quais, destacam-se as de ordem política, religiosa, jurídica e militares (CHUST; FRASQUET, 2008, p. 369). A Coroa Espanhola, por um decreto de 1786 (Decreto de Reforma das Intendências), procurou estabelecer um controle maior das províncias de Nova Espanha em quatro setores: fiscal, militar, segurança pública e judicial. Por esse instrumento também estabeleceu que o território colonial seria dividido em doze Intendências, denominadas internamente no Vice-reino como Províncias, fato que permitiu a divisão político-administrativa do território e dotou-a de um poder reivindicatório junto às Cortes, na Metrópole.

Observamos assim, que o futuro Estado Federal Mexicano começara a se formar a partir de interesses distintos das diversas províncias estabelecidas, e que negociariam as competências constitucionais com o poder central republicano em 1824. Um sentido nacionalista, no entanto, ainda estava fragmentado, pois a representação política das Províncias junto às Cortes na Espanha revelava, como foi dito, um vínculo regional, particularista.

Conforme expõe a doutrina o Federalismo mexicano deve ser observado não apenas como uma relação entre o governo central e as províncias, mas também como uma relação entre “comunidades, povos e culturas diversas”, não apenas em razão das relações entre colônia e metrópoles, mas também em razão das várias etnias pré-hispânicas ali existentes. (GARCIA, 2004).

Há uma orientação importante no Estado Federal Mexicano a respeito da formação do cidadão, que resulta de uma reunião muito variada de traços culturais. Dessa multiplicidade de traços culturais consequentemente originaram-se necessidades e expectativas diversificadas diante do Estado, e em se organizando sob a forma federativa, deve atender aos anseios mais variados, que expressam a riqueza do cidadão mexicano, como também, a dificuldade para a conformação de uma política integradora.

3.2.2.Federalismo Fiscal Mexicano

3.2.2.1. O Sistema tributário Mexicano

São consideradas mexicanas ou empresas residentes no México aquelas cuja administração situa-se no país.

No México, a tributação das empresas é realizada a partir de uma inscrição num cadastro denominado CUFIN, em que são inseridos os dados sobre os ganhos líquidos, e após a verificação dos balanços num período de dois anos, os dividendos distribuídos poderão ser submetidos a outra tributação se for constatada a disparidade entre as deduções legais e o ganhos já tributados, segundo Maria Eguiarte Morett. (MORETT, 2013, p.5)

As pessoas jurídicas em geral, independentemente de sua constituição, são tributadas, quer sejam associações, cooperativas, sociedades anônimas, empresas públicas, sendo isentas apenas aquelas consideradas como não tendo fins lucrativos.

Os ganhos de capital são tributados por meio do imposto sobre a renda das empresas. E os prejuízos podem ser contabilizados para efeitos de tributação durante um período de dez anos.

Não há retenção de imposto na fonte para as empresas, à exceção das instituições financeiras que devem recolher anualmente um imposto sobre lucros, o qual é parcialmente pago mensalmente até o 17º dia de cada mês às autoridades fiscais.

Há uma política de incentivos fiscais, incluindo um montante limitado para investimentos realizados em regiões exteriores à Cidade do México, Guadalajara e Monterrey, bem como, existem incentivos para investimentos realizados nessas cidades desde que cumpram alguns critérios de preservação do meio ambiente e baixo consumo de água.

Há incentivos fiscais para investimentos nas áreas de cinema e teatro limitado a um crédito de 10 % em se considerando o imposto sobre a renda das empresas, assim como é prevista uma dedução no pagamento do referido imposto para as empresas contratantes de empregados que estão inseridos no Seguro Social mexicano como categoria de primeiro emprego, empregados portadores de necessidades especiais e maiores de 65 anos de idade. O governo mexicano também permite a inscrição de empresas numa categoria própria, que goza de benefícios fiscais, desde que forneça equipamentos e máquinas específicos ao desempenho de suas atividades, admitindo inclusive a participação estrangeira, assim como, fornece incentivos fiscais a empresas envolvidas com a construção e financiamento de moradias.

Os Estados e Municípios não tributam a renda das empresas no México.

Empregadores e empregados devem pagar contribuições sociais mensalmente para o Seguro Social Mexicano (IMSS). As contribuições sociais incidem sobre o salário em espécie do empregado não se considerando qualquer outro benefício recebido, e estão limitadas a um patamar mínimo do salário mínimo vigente em cada região, bem como, a um patamar máximo

calculado sobre o montante de 25 (vinte e cinco) salários, considerando o salário mínimo nacional.

Os empregadores estão sujeitos a uma contribuição para o “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)” correspondente a 5% (cinco por cento) do salário diário dos empregados. Ao tomar um empréstimo para financiamento da moradia o empregado fornece um crédito a ser compensado em favor do empregador.

Os Municípios são competentes para tributar a propriedade urbana (impuesto predial), cuja alíquota varia entre 0,5% a 1,2% de acordo com o cadastro realizado por cada municipalidade, sem considerar a renda ou patrimônio de cada contribuinte, assim como, lhes é devido um imposto sobre a aquisição de cada propriedade que varia entre 1% a 5% do valor comercial do imóvel, ou valor cadastral do mesmo, ou ainda sobre o preço da aquisição.

Há um imposto sobre o valor agregado sobre o fornecimento de bens e serviços incidente sobre todos os estágios da produção e distribuição.

Ainda existem impostos indiretos que incidem sobre alguns bens e serviços, como sobre cigarros, gasolina e diesel, jogos e loterias (30%), bebidas (26,5%) e sobre serviços de telecomunicações (3%). Os automóveis, quer sobre a produção, comercialização e propriedade, são tributados por meio de um imposto específico denominado ISAN (2% a 17%).

Por fim, as importações no México são tributadas a um percentual de até 20% (vinte por cento), e em relação àquelas que envolvem acordos de Livre Comercio as taxas chegam a 0%.

De outro lado, esclarece Mariana Eguiart Morrett que as pessoas físicas nacionais ou que tenham renda proveniente de atividades desenvolvidas no México são tributadas em sua renda global, cuja base de cálculo corresponde a dez categorias diferentes como renda de emprego, prestação de serviços, aluguéis, transferência de imóveis, aquisição de bens, negócios, lucros e dividendos, benefícios, e outras rendas, havendo uma lista de isenções. Não há tributação sobre heranças no México. (MORETT, 2013, p. 6).

A estrutura do sistema de distribuição de receitas no México está estabelecida na “Constituição de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, em especial no art.73, VII, o qual assinala ao Congresso poder para impor contribuições que sejam necessárias para fazer face ao orçamento.

Nesse desiderato, o poder de tributar está disposto da seguinte maneira:

1. Poderes concorrentes (art.73, VII e art.124 CF);
2. Competências implícitas da União (art.73, X CF);

3. Competências exclusivas da União (art.73, XXIX, nº5 CF);
4. Competências dos Estados (art.117, III a VII CF);
5. Fontes controladas pelo Poder Legislativo Federal (arts. 117, IX e 118, I CF);
6. Regulação da dívida estatal (art.117, VIII CF).

A Constituição Federal Mexicana estabelece assim uma concorrência tributária entre o governo federal e os entes estatais, dispondo que cada um poderá impor os tributos necessários para a sua manutenção, bem como, a autonomia na administração das receitas deles provenientes.

A competência da União para tributar refere-se a tributos sobre hidrocarbonetos, mineração, indústria cinematográfica, comércio, jogos de apostas e sorteios, serviços financeiros, energia elétrica e nuclear, bebidas e produção de tabaco, “aguamel” e exploração florestal. Lei federal determinará o montante de participação das entidades federativas nas receitas provenientes dos tributos de competência da União, e os Municípios poderão receber percentuais sobre as receitas provenientes da tributação de energia elétrica.

Os Estados não podem tributar a circulação de pessoas ou mercadorias, no sentido de impedir sua circulação em território nacional, tampouco a importação de mercadorias ou serviços de alfândega. A venda de tabaco no varejo pode ser tributada pelos Estados, de acordo com a alíquota fixada pelo Congresso Nacional. Não poderão os Estados e Municípios contrair empréstimos no exterior ou internamente a não ser para investimentos em atividades produtivas, desde que previstos nas leis locais e orçamentos, devendo o Poder Executivo local fazer a devida prestação de contas em cada exercício.

3.2.2.1.1. *Os fundos*

A repartição das receitas na Federação Mexicana está organizada na Lei de Coordenação Fiscal de 1980, e fundamenta-se em cinco princípios: (i) coordenação do sistema tributário da Federação (coordenação vertical); (ii) estabelecer o montante de participação; (iii) distribuir as participações entre Estados e Municípios; (iv) fixar regras de colaboração administrativa em matéria tributária entre as esferas federativas e (v) criar os órgãos de coordenação tributária.

Em resumo, a coordenação tributária realizada pela União estabelece que o os Estados e Municípios deverão participar da divisão de receitas dos tributos que não estão em sua

competência, restando àquela os tributos com maior capacidade de receitas como o imposto sobre a renda e o imposto sobre valor agregado.

Não poderá haver interferência da União na aplicação das receitas provenientes da repartição.

Há ainda no Federalismo Fiscal Mexicano dois Fundos de Participação. O primeiro, Fundo Geral de Participações, composto por receitas de impostos federais arrecadados por Estados correspondendo ao montante de 20% (vinte por cento), e outro, Fundo Financeiro Complementario, cujos recursos são distribuídos aos Estados em proporção inversa ao que recebem do Fundo Geral de Participações, e devem ser aplicados no ensino fundamental e médio, de acordo com o número de habitantes locais.

Além desses dois fundos, existe um Fundo de Compensação, formado por receitas de impostos sobre produção e serviços arrecadadas nos territórios de cada entidade federativa, e redistribuído segundo critérios que avaliam o consumo e o PIB de cada ente, devendo destinar a aplicação de suas receitas a infraestrutura viária, hidráulica, mobilidade urbana e proteção ambiental.

3.2.2.1.2. *Convênios*

Os Convênios estão previstos no Federalismo Fiscal Mexicano como instrumento de colaboração administrativa em que se estabelecem as bases para União, Estados, Distrito Federal e Municípios dividam responsabilidades em matéria tributária na Federação. A participação nos Convênios implica na percepção de incentivos fiscais que podem alcançar o montante de até 100% (cem por cento) da arrecadação. O objetivo dos Convênios no Federalismo Fiscal Mexicano é eliminar as deficiências do sistema tributário e do sistema de coordenação tributária, bem como, melhorar a fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias nas entidades federativas e assim favorecer o desenvolvimento da capacidade administrativa das mesmas.

3.3. FEDERALISMO FISCAL VENEZUELANO

3.3.1. Constitucionalismo Venezuelano

A descrição dos fatos históricos que formaram o então Estado Venezuelano, a partir de movimentos de emancipação que ocorrem desde o século XVIII, indica a organização de um constitucionalismo característico da região, como bem observa José Luis Romero, com base nas doutrinas norte-americanas e europeias, ganhando os seus traços locais: “se acata pero no se cumple”, ou seja, as primeiras reações democráticas nas colônias espanholas da América aceitavam as imposições da metrópole, porém não as cumpriam, ou estabeleciam a seu modo, o cumprimento das normas que lhes eram impostas. (ROMERO, 2010, p. X).

Destaca-se a influência dos Jesuítas que dominavam a educação das elites locais e a catequese dos indígenas, representando o “pensamento moderno” nas colônias latino-americanas até a sua expulsão. (ROMERO, 2010, p. XVII).

Ainda, com forte influência no constitucionalismo venezuelano observa-se a predominância das ideias revolucionárias inglesas, aristocráticas, opostas às ideias francesas, igualitárias, revelando a tendência nos territórios hispanoamericanos independentes, por isso, à formação de uma aristocracia crioula, fundada na religião e nas leis, de tradição eminentemente espanhola, e também, a formação de uma sociedade extremamente desigual. (ROMERO, 2010, p. XIX).

Portanto, criava-se um constitucionalismo latino-americano inicialmente vinculado à metrópole espanhola. As propostas de emancipação apresentadas às Cortes de Cádiz representaram uma aliança dos povos hispanoamericanos à metrópole espanhola, na qual acreditavam aqueles, que faria as reformas institucionais necessárias para que se mantivessem as estruturas do antigo império colonial, porém com os novos traços de uma monarquia limitada por uma constituição, aos moldes ingleses, e o que de fato não ocorreu. Os movimentos revolucionários nos territórios americanos se acirraram, e incorporaram os ideais democráticos franceses, originando no entanto, uma sociedade ainda desigual e preconceituosa. De outro lado, a monarquia espanhola restaurada em 1814 organizara-se sob um regime absolutista.

3.3.2. O Federalismo Fiscal Venezuelano

3.3.2.1. O Sistema tributário Venezuelano

O sistema tributário venezuelano estabelece que são contribuintes os residentes no país e os não residentes, que tenham permanecido ao menos 183 dias, sucessivos ou não, no ano anterior ao exercício fiscal, como aqueles não residentes mas que tenham exercido atividades no país em período mínimo equivalente ao mencionado. (NOUEL, 2013).

Os casados devem ser tributados em conjunto, a não ser que a esposa apresente rendimentos próprios e deseje ser tributada separadamente.

São tributadas as heranças e as empresas, inclusive sobre o rendimento dos sócios, e são isentos as pessoas físicas que não perceberam rendimentos acima de 1.000 unidades de receita líquida ou 1.500 unidades de receita bruta, os quais não terão direito a qualquer restituição.

Não há uma classificação de contribuintes em categorias. A renda dos residentes é tributada sobre o total dos rendimentos. Os não residentes com rendas fixas são tributados pelo valor total dos rendimentos, e os sem rendas fixas são tributados por cada rendimento. Há uma tabela progressiva de alíquotas que variam entre 6% a 34%.

Os dividendos dos acionistas são isentos quando pagos separadamente aos benefícios, e serão tributados com alíquota de 34% quando não houver a separação da renda.

São isentos de tributação as indenizações de natureza trabalhista e parcelas relacionadas a benefícios pagos à família do trabalhador, bem como, os juros e benefícios pagos pelos fundos de pensão e aposentadorias aos trabalhadores e seus familiares.

Ainda são isentos de tributação os benefícios de aposentadoria e sociais, inclusive pagos por transferência aos familiares.

A isenção tributária também se estende aos benefícios recolhidos pelos empregadores em contribuições sociais que sustentem fundos de auxílio aos empregados.

Há inclusão na lista de isenção de bens considerados como presentes, decorrentes de heranças e legados.

As rendas provenientes de cooperativas e fundos mútuos também são isentos de tributação.

São isentos os pagamentos feitos aos diretores das empresas para efetuarem despesas com clientes ou em benefício da empresa.

O controle da tributação é realizado pela autoridade fazendária venezuelana denominada SENIAT.

A renda é tributada no sistema tributário venezuelano pela União, segundo as fontes seguintes: (i) rendas de bens imóveis, (ii) juros e royalties, (iii) lucro, (iv) petróleo e mineração, (v) rendas da agricultura, (vii) rendas de profissões, (viii) salários, (ix) jogos de apostas e loterias.

Os Estados no âmbito de sua competência exclusiva dispõem de poder para organizar, arrecadar, controlar e administrar os próprios tributos, de acordo com o estabelecido na Constituição Federal, na lei federal e nas leis estaduais (art. 164, nº4 CF).

A Constituição Venezuelana estabelece ainda que os Estados e Municípios apresentam uma competência concorrente para administrar serviços e recursos próprios (art. 165 CF).

De outro lado, está estabelecido na Carta Política de 1999 que aos Estados caberão as seguintes fontes de receitas (art.167 CF):

- Procedentes de seu patrimônio e de seus bens;
- Taxas sobre uso de bens, multas e sanções e outras que lhes sejam atribuídas;
- O produto da arrecadação de vendas fiscais;
- Receitas provenientes de todos os impostos, taxas e contribuições atribuídas por lei federal;
- Receitas provenientes de parcela equivalente ao teto máximo de 20% (vinte por cento) do total das receitas ordinárias arrecadadas pela União (compondo um Fundo, cujos recursos a Constituição Federal denomina de “situado nacional”), montante esse dividido com o Distrito Federal, na proporção de 30% (trinta por cento) em partes iguais e os 70% (setenta por cento) restantes, de acordo com o número de habitantes locais.

Os Municípios venezuelanos, por força do mesmo art. 167 CF, farão jus a não menos de 20% (vinte por cento) das receitas dos Estados provenientes da parcela de distribuição prevista no parágrafo anterior, e das receitas dos tributos estaduais em cada exercício fiscal, observando-se possíveis alterações das parcelas oriundas do sistema de participação de acordo com os ajustes do orçamento nacional, limitado-se ao mínimo de 15% (quinze por cento) da receita ordinária da União prevista.

A União poderá compensar as transferências de recursos provenientes do Fundo com a atribuição de receitas previstas no art.167 CF, por meio da lei federal.

Caberão aos Municípios de acordo com a Constituição Venezuelana as receitas provenientes dos tributos de sua competência, e necessárias à administração de seus serviços por atribuição constitucional. A cada Município é garantida a competência para criar e arrecadar tributos próprios e realizar os investimentos que lhe caibam. Por força do art. 179 CF, aos Municípios venezuelanos cabem ainda as receitas provenientes de seu patrimônio e terras, taxas por uso de seus bens e serviços, impostos sobre atividades de indústria, comércio e serviços, impostos sobre imóveis urbanos, veículos, espetáculos públicos, impostos sobre jogos e apostas, propaganda e publicidade, e contribuições de melhoria dos imóveis urbanos. Também são lhes asseguradas as receitas provenientes do imposto territorial rural, de acordo com as parcelas atribuídas pela União e Estados.

Aos Estados e Municípios é vedado impor tributos sobre a importação e exportação de mercadorias, bem como, quaisquer outros que impeçam a livre circulação de pessoas e bens em território nacional venezuelano.

A Constituição Venezuelana também prevê a criação de um fundo de estabilização macroeconômica (art. 321 CF), a fim de garantir a estabilidade dos gastos do Estado nas respectivas entidades federativas, em razão das flutuações das receitas ordinárias.

3.3.2.2. Royalties

Os *royalties* são definidos pela legislação venezuelana de imposto sobre a renda⁴ como “a compensação calculada sobre a base de unidade de produção ou venda e paga em razão do uso ou exploração de patentes, marcas, direitos autorais e *knowhow* técnico que não sejam assistência técnica e serviços tecnológicos”. E são taxados a uma alíquota de 30,60%. (COTTIN; MÁQUEZ, 2012, p. 749).

3.4 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

3.4.1. Constitucionalismo brasileiro

⁴ Publicada no Diário Oficial da República Bolivariana da Venezuela nº38.628, em 16.02.2007.

O Constitucionalismo brasileiro, especialmente vinculado à formação da Federação pode ser analisado a partir de dois momentos políticos, e que permitem compreender, em resumo, a formação do federalismo brasileiro. O primeiro desses momentos encontra-se relacionado à formação do Estado brasileiro, a partir da independência, e encerra-se com a instauração da República Federativa, em 1889, fato que representa a adoção do modelo federal como forma do Estado. O segundo, instaurado com a proclamação da República, evolui até os dias de hoje, porém, com variações em torno do governo central, em detrimento dos membros federativos.

Entre nós, as primeiras discussões em torno do federalismo surgem a partir da construção de um Estado nacional, que se configurou de fato com a proclamação da independência, conquanto a discussão sobre qual forma de governo melhor se adequaria à manutenção do recém-criado Estado demonstra alguns traços do federalismo existente no Estado brasileiro atual. Naquele momento, a discussão expunha claramente a dificuldade de se manter as antigas capitanias, administradas de forma independente, e pouco acostumadas à subordinação a um governo centralizado, em torno da figura de um monarca.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, reforça-se a ideia de um governo unificado. Após o retorno de d. João VI a Portugal em 1821, os movimentos pela independência demonstram que o governo centralizado não somente se apresentava como uma herança histórica, mas seria mesmo uma necessidade para que o Estado nacional não se desestruturasse politicamente logo no início: *“La solución monárquica no fue la usurpación de la soberanía nacional como arguyeron más tarde los republicanos. Fue una opción conscinete de la elite brasileña de la época, a la que no le faltó apoyo popular.”* (CARVALHO, 1993, p. 97).

A tarefa dos articuladores do movimento de independência não se resumiu a satisfazer os interesses da dinastia de Bragança, mas representava sobretudo os interesses daqueles que haviam se instalado no território da antiga colônia, organizado uma produção de base escravista, e temiam não somente a situação de restauração do regime colonial, bem como, a desagregação completa do território nacional em razão das próprias ações libertadoras. Havia a opção por um governo republicano, porém o regime monárquico surgia como a solução em face da fragmentação.

A partir da Regência o debate em torno do federalismo será estabelecido no ambiente político nacional e se enfrontará nas discussões políticas, desde a década de 30 até propriamente a proclamação da República, em 1889.

Nesse debate, encontraremos as ideias de Tavares Bastos com uma audaciosa proposta de descentralização do governo ainda no Império. O insigne autor elabora um minucioso estudo sobre as necessidades das administrações regionais, por vezes ignoradas pelo governo central, em função até mesmo da distância geográfica, e sobre as disparidades existentes num país-continente, apontando a centralização monárquica como a principal causa dos entraves ao desenvolvimento do país. (BASTOS, 1975).

A partir da proclamação da República, poderemos então estabelecer as linhas do Federalismo Fiscal brasileiro, que foi delineado pelas constituições e por diplomas legais esparsos até 1965, quando podemos reconhecer a criação de normas tributárias específicas sobre a repartição das receitas tributárias e a criação de um sistema tributário nacional, com contornos bem definidos na Constituição de 1967, tendência que segue nas demais cartas políticas do país até os nossos dias.

3.4.2. Federalismo Fiscal Brasileiro

O sistema tributário brasileiro tem como fontes jurídicas a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional (Lei nº5.172, de 25.10.66), que foi recepcionado pelo sistema jurídico nacional como uma lei complementar, as leis complementares e ordinárias, os decretos oriundos do Poder Executivo, e as demais normas administrativas. De maneira rigorosa, o sistema tributário foi inserido já a partir da Constituição de 1967 inteiramente no texto constitucional, e hoje se apresenta com um sentido de completude na Carta Magna de 1988.

Entretanto, não se preocupou o legislador constituinte pátrio na Constituição Federal de 1988 em definir cada espécie de tributo. Segundo Sacha Calmon Navarro Coelho houve no texto político pátrio menção apenas a “princípios gerais” (COELHO, 2008, p. 102), e a designação dos respectivos fatos geradores dos tributos, o que inspira a intenção de que preferiu o legislador constituinte se utilizar das conceituações doutrinárias para definí-los, mas guardam-se os modelos clássicos de natureza econômico-financeira, impostos, taxas e contribuições especiais, abrangidos pela ciência jurídica com suas particularidades e de acordo com o sistema jurídico de cada Estado, como bem ensina Giannini (1956, p. 56-57).

Outro aspecto relevante no silêncio do legislador constituinte se observa quanto à adoção da teoria dos tributos vinculados (taxas e contribuições) e não-vinculados (impostos).

O critério utilizado para repartir as competências entre as entidades federativas foi o denominado critério material. José Antonio Minatel menciona que “Passando os olhos nos vários dispositivos do texto constitucional atribuidores dessas específicas competências, é possível extrair que vingou o critério material para atribuição das bases econômicas passíveis de serem alcançadas por normas jurídicas de impostos pelas diferentes pessoas políticas, mediante a criação das respectivas regras de incidência do tributo não vinculado, pelo Poder Legislativo de cada entidade tributante” (MINATEL, 2005, p. 36).

Da conjugação desses dois cânones, Coelho (2008, p. 102) afirma que “pôde o constituinte equacionar a repartição de competências entre as pessoas políticas, segregando as respectivas áreas econômicas de imposição, de modo a evitar conflitos ou superposições de competências em detrimento dos contribuintes e dos próprios entes tributantes.

Ataliba (1992, p. 109) comunga das mesmas ideias apresentando a classificação dos tributos no Brasil, a partir da hipótese de incidência, prevista na norma jurídica, que segundo esclarece é um critério próprio do direito para classificar os tributos, e recai sobre o aspecto material destes. Desse modo, não há como se incorrer em equívocos na interpretação da espécie tributária, pois muitas vezes a denominação do tributo não se coaduna com a sua natureza jurídica, e um imposto pode estar revestido sob a denominação de “contribuição”. No sistema tributário brasileiro, o legislador constituinte foi extremamente generoso e minucioso, e portanto, no texto constitucional atual os princípios e regras jurídicos permitem a correta interpretação das espécies tributárias e sua classificação, sem que se admita alteração alguma pelo legislador ordinário ou administrador, em razão da rigidez constitucional.

Segundo Ataliba (1992, p. 116) na Constituição Brasileira de 1988 os tributos foram classificados em *tributos vinculados e não-vinculados*, tendo em vista a sua vinculação ou não a uma atividade estatal. A verificação ocorre pela descrição do fato relacionado ou não à atividade estatal na hipótese de incidência tributária. Classificam-se no Brasil, portanto nas lições do jurista, os tributos vinculados em taxas e contribuições, e os não-vinculados em impostos.

Os impostos são portanto tributos não vinculados. O legislador infra-constitucional apresentou uma definição de imposto no art.16 do CTN, estabelecendo que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

As taxas são tributos vinculados. O legislador ordinário estabelece no art.77 do CTN que “As taxas (...) têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a

utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

As contribuições são igualmente tributos vinculados, e subdividem-se em contribuições de melhoria e contribuições especiais. O legislador ordinário prevê no art.81 do CTN que “A contribuição de melhoria (...) é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesas realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”. As contribuições especiais estão previstas em diversos artigos no texto constitucional de 1988.

O legislador constituinte de 1988 optou por fazer uma discriminação rígida de rendas, atribuindo especificamente as competências tributárias a cada um dos entes da Federação, enumerou os impostos e deixou as taxas e contribuições como de competência comum. Além da discriminação específica de rendas, o legislador constituinte de 1988 previu aos entes federativos rendas proveniente de transferências obrigatórias e voluntárias, e podemos inserir também as receitas que são originárias dos acordos estabelecidos por meio de convênios. A partir dessa classificação, apresentamos a seguir as espécies tributárias do sistema tributário brasileiro atual.

Os impostos de competência da União estão previstos no art.153 da Constituição Federal de 1988. Houve ainda, no art.154 do referido texto uma autorização do legislador constituinte para que a União instituisse impostos outros, não previstos explicitamente no texto constitucional, desde que não estejam previstos naquele art.153, e não tenham “fato gerador” ou “base de cálculo” dos já discriminados no texto político, além dos impostos extraordinários em caso de guerra externa.

Como competência comum aos demais entes federativos, a União poderá instituir taxas e contribuições de melhoria, de acordo com o art.145 da Carta Magna de 1988. Ainda, o legislador constituinte previu no art.149 da Constituição Federal de 1988 a competência da União, para estabelecer as contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Precisamente, encontramos os seguintes tributos de competência da União, de acordo com o atual texto político nacional:

- a. Imposto sobre importação e exportação:
- b. Imposto de renda e proventos de qualquer natureza:
- c. Imposto sobre produtos industrializados:

- d. Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários:
- e. Imposto sobre a propriedade territorial rural:
- f. Impostos sobre grandes fortunas:
- g. Impostos outros, desde que não apresentem o mesmo “fato gerador” ou a mesma “base de cálculo” dos já especificados:
- h. Impostos extraordinários:
- i. Taxas:
- j. Contribuições de Melhoria:
- k. Contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Os Estados podem instituir impostos *causa mortis* e doação, e quanto à circulação de bens e serviços, e a propriedade de veículos automotores, nos termos do art.155 da Constituição Federal de 1988. O Distrito Federal, por previsão constitucional do art.32,§1º e art.155, tem as mesmas competências tributárias dos Estados e Municípios.

Aos Municípios, o legislador constituinte reservou os impostos sobre a propriedade urbana, a transmissão *inter-vivos*, e serviços de qualquer natureza, excetuados os inseridos na competência tributária dos Estados, consoante estabelece o art.156 da Constituição Federal de 1988.

3.4.2.1. A repartição das receitas tributárias

Sob a ótica jurídica, as receitas públicas, ou seja, as que existem no contexto do Estado podem ser originárias e derivadas, ordinárias e extraordinárias. As receitas originárias são provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais dos Estados, e portanto, originárias do próprio Estado. As receitas derivadas são decorrentes de um “constrangimento” legal para arrecadá-las, e são provenientes dos particulares. As receitas ordinárias são regulares ou periódicas, e as extraordinárias apresentam caráter temporário. (GUTIERREZ, 2004, p. 34).

Com mais cuidado, esclarece Carlos Valder do Nascimento a respeito das receitas públicas que:

As receitas públicas são as provenientes de fontes definidas, as quais brotam do patrimônio público e privado. Configuram as entradas definitivas de dinheiro propiciadoras do incremento dos bens pertencentes ao domínio do Estado, classificadas em receitas derivadas e originárias.

As receitas originárias são as decorrentes de produção de rendas oriundas do acervo de bens patrimoniais do domínio público e das empresas industriais, comerciais e agrícolas mantidas pelo Estado. Dentre elas, sobressaem, pelo vulto, as de natureza imobiliária: terras devolutas, lagos, rios, ilhas fluviais, lacustres e oceânicas, recursos naturais, o mar territorial, terrenos de marinha e seus acrescidos, terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e outras de natureza não tributária.

Já as receitas derivadas ou de economia pública são aquelas retiradas de modo compulsório do patrimônio privado, representadas pelos tributos e suas espécies, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e econômicas e empréstimo compulsório. (NASCIMENTO, 2007, p. 31).

Esclarece ainda no âmbito jurídico José Maurício Conti que: "As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira, das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia dessas entidades". O jurista ainda apresenta uma classificação dos mecanismos de repartição de receitas tributárias em: (i) repartição das fontes de receita e (ii) repartição dos produtos de arrecadação. A repartição das fontes de receita, assinala José Maurício Conti "é mecanismo por meio do qual estabelecem-se previamente regras que distribuem as diversas fontes de receita entre o poder central e as unidades subnacionais", e a repartição do produto da arrecadação é um mecanismo em que "(...) a autonomia financeira de uma unidade da federação é assegurada não pela atribuição de fontes próprias de arrecadação, como no sistema anteriormente mencionado, mas sim pela garantia de distribuição de parte do produto arrecadado por uma determinada unidade para outra unidade." A repartição do produto da arrecadação se subdivide, e pode dar origem a duas outras formas de repartição de receitas tributárias, pela participação na arrecadação de determinado tributo ou pela participação em fundos, e no caso, a primeira é uma forma de participação direta na arrecadação, e a segunda, uma forma de participação indireta. (CONTI, 2001, p. 45).

Conti (2001, p. 39) ainda menciona que as transferências intergovernamentais pode ser: (i) automáticas ou obrigatórias, (ii) discricionárias ou voluntárias, (iii) não vinculadas ou incondicionadas, (iv) vinculadas ou condicionadas, (v) de cooperação vertical, e (vi) de cooperação horizontal.

Na perspectiva econômica, segundo assinala Anwar Shah⁵, as transferências intergovernamentais são classificadas em duas categorias: sem contra-partida (nonmatching) e

⁵ O autor destaca como exemplo o caso do Brasil, em que os Estados e Municípios apesar de aparentarem priorizar educação, saúde, desenvolvimento regional e agricultura, quase todas as receitas são transferidas por convênios, que caracterizam transferências seletiva incondicionais. (SHAH, 1994).

seletivas com contra-partida (selective matching). As primeiras, podem ser seletivas (condicionadas) ou gerais (incondicionadas). Nessas transferências sem contra-partida, diz o autor, ocorrem as transferências de receita sem a contra-partida local, pois são aplicadas num propósito específico, e normalmente são úteis quando o ente federado mais extenso num Estado Federal (a União, o governo central) subsidia uma atividade por considerá-la prioritária, enquanto os governos locais lhe conferem pouca importância. (SHAH, 1994, p. 24).

De outro lado, as transferências com contra-partida (selective matching) são condicionadas ou com custos repartidos (cost-sharing), requerem que as receitas sejam destinadas a propósitos específicos e que o ente beneficiário contribua igualmente com a receita.

Joseph E. Stiglitz, em sua análise econômica do Federalismo Fiscal nos Estados- Unidos da América, ainda menciona a respeito das transferências fiscais, o exemplo do programa de alimentação (food stamp program), em que o governo federal determina as diretrizes e os recursos, e os Estados apenas administram o programa, e de outro lado, as ajudas com contra-partida (matching grant), em que em alguns casos os Estados determinam o montante de receitas dentro de um certo limite, e o governo federal paga uma fração dos custos de acordo com alguns critérios, dentre os quais podem servir a renda “per capita” da população local. Ou ainda, as ajudas em blocos, em que o governo federal fixa um montante de receita, e o Estado se responsabiliza por quaisquer despesas que ultrapassem esse montante, recursos esses que podem ser empregados livremente pelos Estados. Essa política, segundo o economista, tinha como princípio a capacidade maior atribuída ao governo federal de criar novas fontes de receita, porém, não é mais utilizado hoje em dia. (Stiglitz, 1999, p. 728).

Carl S. Shoup quando se refere às transferências fiscais usa a expressão “coordenação fiscal intergovernamental” e estabelece uma classificação em (i) coordenação vertical e (ii) coordenação horizontal. A coordenação vertical, segundo o autor, poderia ser denominada também de “coordenação piramidal”, pois explica melhor o sentido de uma “rede complexa” de transferências de “créditos fiscais, auxílios fiscais e subvenções” que os entes menos extensos recebem dos entes mais extensos num mesmo Estado. A coordenação horizontal se estabelece nas transferências fiscais entre entidades de mesmo grau de soberania, como diz Shoup, mas o termo na realidade se refere à autonomia quando se trata de entes de um mesmo Estado. A dúvida nessa classificação recairia sobre a referência ou não a Estados Federais, mas o autor esclarece que a coordenação vertical somente seria “necessária” em Estados

descentralizados nos quais os entes gozassem de amplos poderes para determinar quais serviços públicos e despesas destinados aos seus cidadãos, bem como, para receber as transferências fiscais. (SHOUP, 1980, p. 793).

É importante para o presente estudo, e igualmente interessante para a sua compreensão, a demonstração que o autor faz a respeito dos mecanismos de transferências de receitas tributárias, e cada uma das técnicas aplicadas nas transferências verticais, como a transferência de créditos, as deduções, a participação em impostos, a restrição fiscal, e o sistema de subvenções, sobre as quais discorreremos brevemente a seguir.

Nesse sentido, esclarece Shoup (1980) que os créditos fiscais ocorrem com a transferência de receitas tributárias oriundas de um tributo comum em todo o território do Estado, e são úteis quando há um temor de um ente menos extenso criar um tributo e arriscar a fuga de empresas e residentes de seu território, pois no caso, o crédito recebido de um ente mais extenso conferiria aos menores uma nivelção com os demais entes de mesmo grau, superando-se a hipótese de fuga de investimentos e pessoas, bem como, permitiria a absorção do crédito por meio de serviços ou outros tributos locais. Esses créditos, no entanto, são limitados pelo ente mais extenso e conferem uma “independência fiscal” moderada ao ente menor. Essa técnica, aparentemente, induz-nos a pensar que o crédito concedido não tem um custo no orçamento nacional, porém, as transferências de receitas tributárias neste caso importam num aumento da carga tributária, que deverá compensar o crédito concedido pelo governo central aos entes menores, e que em todo caso, voltará a onerar as empresas e os indivíduos localizados nos territórios auxiliados. Se a técnica do crédito fiscal atende à regra de uniformidade, por ser uma transferência que ocorre por unidade, fluxo ou transação, os entes mais ricos receberam maiores créditos. O autor esclarece que a técnica dos créditos fiscais somente terá efeitos equalizadores quando é limitada às regiões mais necessitadas.

As deduções, outra técnica utilizada nas transferências verticais, são no dizer de Shoup (1980, p.796) um instrumento pelo qual o governo central concede o abatimento da parte correspondente aos seus tributos, aos contribuintes dos entes menores. Da mesma forma que a técnica de concessão de créditos, as deduções favorecem os contribuintes de renda mais alta, no entanto, nunca liberam o contribuinte do pagamento dos impostos locais.

A participação nos impostos ocorre pela transferência de receitas do governo conessor ao governo receptor, de acordo com a variação dos créditos ou conforme a base de cada tributo. A distribuição ocorrerá, consoante informa Shoup (1980, p. 797), conforme a origem territorial da arrecadação ou a extensão da base de cálculo do tributo, e por isso reduz bastante a discricionariedade na transferência do crédito, porém não é uma técnica que reduza

as desigualdades regionais. O autor esclarece que as desigualdades regionais, na verdade, só serão reduzidas quando a participação em impostos ocorrer por meio de um auxílio fiscal, não por técnicas de crédito fiscal ou de participação nos impostos, e cita como ainda uma participação “indireta” nos impostos no caso de negociação da dívida pública de determinado ente menor com o governo central, em que além das perdas fiscais há redução de juros no pagamento.

Por fim, diz Shoup (1980, p. 798) que as restrições fiscais ocorrem quando um ente mais extenso e superior impõe limitações às entidades menores para aplicar certos tributos, ou restringe a tributação exercida por esses entes aos órgãos legislativos daquele.

Interessante observar, após a exposição dos mecanismos e técnicas de transferências de receitas que expusemos, que o Brasil as adotou em maior ou menor grau em seu texto constitucional de 1988. Não significa dizer porém que os mecanismos solucionaram problemas nacionais ou são o modelo ideal a serem utilizados pelos Estados Federais. Stiglitz (1999, p. 731) faz menção a essa ideia quando assinala que a “magnitude das transferências federais para Estados e Municípios não mostram a extensão com que cada gasto estadual ou local foi afetado pelas ações federais.”

No aspecto jurídico-normativo, a previsão da repartição das receitas tributárias está disposta na Seção VI do Título V da Constituição Federal de 1988. Como já exposto anteriormente, o Estado Federal Brasileiro como o configurou a última carta política nacional especialmente nos art.1º, *caput* e 18, *caput*, reconhece a União como o núcleo de poder central e os entes federados autônomos, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual com suas competências tributária específica prevista nos artigos 153, 155 e 156.

Em consonância com o previsto nesses dispositivos constitucionais, a repartição de receitas tributárias estabelecida pelas regras do artigo 157, refere-se às transferências da União para os Estados e Distrito Federal, e as do art.158, sobre as transferências de receitas da União e Estados para os Municípios. No art.159 da Carta Magna de 1988, o legislador constituinte estabeleceu regras para transferências de receitas do Imposto de renda e do IPI para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e ao Fundo de Participação dos Municípios, e ainda a repartição das receitas do IPI para Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.4.2.1.1. *Os Fundos*

Hely Lopes Meirelles define os fundos financeiros como “(...) toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei.” (MEIRELLES, 1979, p. 133).

José Maurício Conti nos traz outra definição de fundo “como sendo um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.” (CONTI, 2001, p. 76-77).

A Constituição Federal de 1988 estabelece regras a respeito dos fundos de participação dos Estados e Municípios, que se concentram nos arts. 156, 157, 158 e 159 e também no art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Existem, ainda, regras específicas nos arts. 205, 208, 211 e 212, e 60 do ADCT. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), refere-se a eles em seus arts. 86 a 94.

E como se percebe em razão das regras jurídicas apontadas, os fundos de participação não são novidades introduzidas pela Carta Magna de 1988 em nosso ordenamento jurídico. Aliomar Baleeiro menciona que a Constituição Federal de 1946 introduz a participação dos Municípios nas receitas do imposto de renda, e a Constituição Federal de 1967 estabeleceu dois fundos constituídos pelas receitas do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, igualmente previsto no texto constitucional de acordo com a redação da Emenda nº 1/69 (BALEIRO, 2008, p. 600). As previsões constitucionais dos fundos de participação no Brasil, segundo Misabel Derzi, fazem parte de um percurso no sentido de descentralização financeira e democratização que foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, assinalando que “A participação por meio de fundos, na Constituição de 1988, obedeceu a critérios que visam ao equilíbrio sócio-econômico entre Estados-Membros e Municípios (art. 161), assim como ao custeio de programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, c). Por meio dos fundos, manifesta-se o objetivo nacional global e harmônico. A igualdade e a justiça são as metas prioritárias da Constituição de 1988. Os fundos terão como fonte 47% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados.” (BALEIRO, 2008, p. 601).

Depreendemos então pelo breve histórico que os fundos de participação dos Estados e Municípios representaram interesses políticos em distribuição de receitas, mas igualmente, num crescimento mais equilibrado, atendendo aos princípios da Federação, e em busca de um Federalismo Fiscal mais equânime, pois até a Constituição de 1946, o país encontrava-se dividido não somente em função das diferenças naturais, mas existiam enormes diferenças econômicas, que excluía as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do denominado eixo

Sul-Sudeste. Se havia um temor político no Brasil, que o próprio Aliomar Baleeiro aponta, de que ocorresse uma guerra civil ou revolta interna como ocorreu na Guerra de Secessão norte-americana, havia mais clamor no período pós Estado Novo pelo desenvolvimento econômico do país, e a perspectiva de que ele não poderia ocorrer isoladamente ou em partes específicas do território nacional, e para isso era necessário atacar as desigualdades econômicas regionais, como bem demonstraram o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek.

Destaca-se ainda, que os fundos de participação inicialmente estabelecidos nas Cartas Políticas brasileiras desde 1946 com caráter permanente, a partir da Constituição de 1988, puderam ter duração momentânea ou transitória, nos termos da Emenda Constitucional de Revisão nº01, de 10.03.1994 (Fundo Social de Emergência) e da Emenda Constitucional nº10, de 04.03.1996.

Podemos enumerar como Fundos de Participação existentes no sistema âmbito do Federalismo Fiscal brasileiro atual como os Fundos Regionais, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o Fundo Nacional de Saúde.

3.4.2.1.2. *Convênios*

Os convênios interestaduais se inserem como um mecanismo de repartição de receitas tributárias, correspondendo a transferências verticais e horizontais de receitas, uma vez que podem ocorrer entre entes de mesmo graus diferentes ou de mesma extensão política na Federação.

Geraldo Ataliba define o vocábulo como:

(...) expressão usual em Direito, dotada de significado próprio e específico. Designa uma forma genérica de ajuste entre pessoas. O vocábulo vem de fonte latina igualmente límpida e inequívoca: “*convenire*”, que significa convir, acordar, concordar, termos de aceção jurídica também não problemática.

Convênio é sinônimo de convenção, que significa ajuste, combinação. Todas estas expressões penetram em todos os ramos do Direito, mantendo sempre absoluta fidelidade ao significado original. Assim no Direito Internacional, no Civil, no Comercial como em qualquer província do vasto campo jurídico, a idéia expressa pelo vocábulo é uma só: *acordo de vontades livremente firmado*. Supõe pois, necessariamente, a liberdade de contratar e a liberdade contratual. Estas presumem as negociações disciplinadas em seus efeitos pelo Direito Internacional, como pelo Comercial ou Civil. (ATALIBA, 1971, p.81).

A seu turno, Leon Frejda Sklarowsky assinala que os convênios não são contratos, pois estes pressupõem interesses opostos, o objeto é disputado pelas partes, e estabelece-se uma remuneração ou outra vantagem. Nos convênios, as partes se apresentam as mesmas em todos os acordos, os interesses são os mesmos, e giram em torno do mesmo objeto, com “característica de mútua colaboração”. Não há nos convênios uma personalidade jurídica. (SKLAROWSKY, 1998, p. 75).

Não foram estabelecidos de forma explícita na Constituição Federal de 1988, mas estão previstos no art.23, parágrafo único, com sentido mais amplo e no art.155, XII, g, com a finalidade de promover isenções, incentivos e benefícios fiscais. A redação do texto da EC 1/69 foi mais preciso, ao prever em seu art.23,§6º que: “As isenções do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar.”

Em razão da simplicidade ou silêncio do legislador constituinte, não havendo regras jurídicas rigorosas a respeito da matéria, entendem José Souto Maior Borges (BORGES, 1975, p. 169) e Geraldo Ataliba (ATALIBA, 1971, p.82), quanto ao sistema da EC 1/69, e Roque Carraza (CARRAZA, 2008, p. 107) quanto ao sistema da Constituição Federal de 1988, que os convênios podem ser livremente pactuados entre os Estados, por seu Poder Executivo, e deverão ser ratificados posteriormente pelo Poder Legislativo, e em razão do assunto que versam somente podem ser regulamentados por lei, ou seja, ato do Poder Legislativo. Aliás, esclarece Carraza que os convênios estabelecidos entre os Estados sobre o ICMS somente podem versar sobre isenções, benefícios ou incentivos fiscais.

Ainda, Heleno Taveira Tôrres menciona ainda uma classificação dos convênios e os analisa sob a denominação de convênios vinculantes ou dispositivos e autorizativos. Esclarece, nesse sentido, o jurista que: Os convênios tanto podem ser vinculantes ou dispositivos, obrigando (modal deôntico “obrigatório”) os Estados a concederem as isenções que tipificam; como podem ser autorizativos, hipótese em que teremos apenas a permissão (modal deôntico “permitido) para que a isenção possa ser criada, podendo o Estado nunca autorizá-la ou se a houver autorizado, que a revogue quando entender oportuno, respeitando-se os limites do princípio da anterioridade. E nesse caso, somente para a autorização genérica ou para a revogação de isenções “obrigatórias” teriam os Estados que atender ao quanto prescreve o art.2º, §2º, da LC nº25/75, segundo o qual sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro- quintos, pelo menos, dos representantes presentes.” (TÔRRES, 2001, p.92).

A despeito das classificações que possamos conferir aos convênios, juridicamente representam um acordo, e Ataliba (1983, p.50) é enfático ao dizer que são “contratos”, estando sujeito à expressão de uma vontade, que foi atribuída ao Estado, pois é ele quem pode celebrar um convênio. Os representantes do poder executivo estadual, quer sejam governadores, quer sejam técnicos administrativos não substituem o Estado, pessoa jurídica especialmente prevista para celebrar o convênio, e cuja vontade está representada pelo poder legislativo estadual, por meio dos representantes do cidadão. Logo, conclui Ataliba que os convênios necessitam de ratificação legislativa, a fim de que sejam válidos e eficazes. Ainda, assinala o jurista que por meio da analogia, que as regras sobre a celebração dos convênios no sistema jurídico brasileiro são idênticas às regras para a celebração de tratados internacionais.

Como atribuição própria fiscalizadora dos Tribunais de Contas são eles os reponsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos geridos e transferidos por meio dos convênios.

3.4.2.1.3. *A Responsabilidade Fiscal*

A responsabilidade fiscal está relacionada no âmbito do Federalismo Fiscal ao planejamento fiscal do Estado, para que este possa alcançar as suas metas e, neste sentido, que atenda aos princípios constitucionais que sustentam o Estado Federal, e possa ser conferido o atendimento financeiro adequado às necessidades de investimentos e gastos públicos, de todos os entes federativos, o que ao final de contas expressa o equilíbrio econômico e orçamentário de uma nação. A seguir destacamos alguns aspectos que vinculam os dois assuntos e revelam a responsabilidade fiscal na Federação brasileira atual.

Reportamo-nos diretamente neste assunto às finanças públicas e ao direito financeiro. Ricardo Lobo Torres bem nos esclarece a respeito de uma Constituição orçamentária que se encontra vinculada à política e à economia, e representa os valores de uma nação, e foi instaurada nosso constitucionalismo a partir da Carta de 1824 (TORRES, 2008, p.1). A Constituição de 1988, assinala o jurista: “(...) é rica em sua expressão principiológica. Se interpretada corretamente, poderá conduzir ao equilíbrio orçamentário, à derrubada generalizada dos incentivos fiscais, à transparência dos gastos e à moralidade no emprego do dinheiro público.” (TORRES, 2008, p.6).

Logo, o orçamento deve ser compreendido como um planejamento que se volta para todos os entes federativos, as normas que autorizam a sua fiscalização e responsabilização por descumprimento do plano se interligam entre eles como partes de um todo.

Destacamos os princípios constitucionais relacionados ao orçamento o da universalidade, da unicidade, da anualidade, da especificação, da exclusividade, tradicionalmente elencados na doutrina, mas outra vez recorremos no presente estudo ao princípio federativo. Torres (2008, p.1) nos diz que o princípio federativo está “estampado” no art.1º, *caput* da Constituição Federal de 1988 e “penetra” em todos os princípios relacionados à justiça e à segurança. Daí a servir este princípio como principal diretriz no Estado Fiscal Federal, em que a previsão orçamentária e a aplicação dos recursos asseguram a sustentação e a sobrevivência econômicas de unidades federativas com receitas escassas, e para as quais o cumprimento de metas, a proibição de desvio das finalidades estabelecidas na Constituição é mais que um alívio para as finanças locais, é uma necessidade para a continuidade das tarefas que ao Estado cumpre executar.

Desdobra-se o princípio federativo em relação à responsabilidade fiscal igualmente como diretriz que permite coibir atitudes que façam com que o planejamento orçamentário se perca, em função dos desmandos dos agentes públicos, e por outro lado, impede que se acabe num endividamento do Estado.

Nesse sentido, Carlos Valder do Nascimento esclarece que “(...) o planejamento constitui a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu fim último – o bem comum. Como nem sempre se pode dispor de bens e serviços para todos em abundância, é necessário saber lidar com a escassez, implementado programas.” E continua o jurista esclarecendo que “Por outro lado, a moderna política econômica planejada incorpora três elementos fundamentais: previsão, coordenação e consecução de objetivos determinados.” E ainda, complementa o autor que o planejamento deve ter eficiência, ou seja, ser bem executado, e ter eficácia, quando importa em realizar aquilo que é socialmente desejável. (NASCIMENTO, 2007, p. 16-17).

Guilherme Bueno de Camargo esclarece então que a Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000 foi criada no Brasil num momento em que a economia mundial globalizada exigia dos países uma gestão fiscal equilibrada, e internamente, o país buscava a moralização e disciplina das finanças federativas. De outro lado, o autor chama-nos a atenção para fatores internos que influenciaram a criação da norma específica para controlar o crédito público e estabilizar o orçamento pátrio, ao assinalar que “O endividamento excessivo do setor público e os sucessivos desequilíbrios de suas contas trazem, como principais conseqüências, o

comprometimento da capacidade de investimento do governo, bem como da própria prestação dos serviços públicos.” (CAMARGO, 2005, p. 17-23).

Dessa forma, observamos que está igualmente inserido no Federalismo Fiscal Brasileiro como um dos sentidos do planejamento orçamentário a prevenção de ações que provoquem, em suma, o desequilíbrio da contas do Estado, e fatores de ordem econômica que também influem diretamente nesse planejamento, por meio de ações que provocam desequilíbrios na economia de um país. Outra vez mencionamos Carlos Valder do Nascimento a respeito do assunto:

O rápido crescimento populacional, a urbanização acelerada, a insuficiência da poupança interna, o corporativismo, o estigma do comércio exterior, todos esses fatores combinados ampliam o desequilíbrio reduzindo a eficácia das medidas fiscais. (...).

.....

O poder de tributar é o poder de preservar. Mas o tributo no caos institucional em que vive o País perde a sua função de preservação dos elevados interesses, para se tornar um instrumento de manutenção de privilégios de toda natureza: corporativistas, políticos, empresariais. O Estado fiscalista é rigoroso com uns e generoso com outros, dentro de uma visão totalmente inversa do seu papel, que fortalece os monopólios e os quase-monopólios, reduzindo assim a sua capacidade de intervir, de forma adequada para reduzir as desigualdades, mesmo com instrumentos fiscais. (NASCIMENTO, 2007, p.21).

Régis Fernandes de Oliveira menciona que anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil apenas havia como instrumentos processuais de controle orçamentário a ação anulatória de ato administrativo, a ação popular e o mandado de segurança. (OLIVEIRA, 2001, p.7).

De fato, a lei nº4.320, de 17 de março de 1964, que apresentava normas a respeito o orçamento, e ainda se encontra em vigor no Brasil, apenas regula as operações de planejamento e execução orçamentária, preocupando-se o legislador nesse diploma legal com regras contábeis.

Desse princípio moralizador e seguindo a proposta de nos ater aos aspectos da “Lei de Responsabilidade Fiscal” que mais importam ao Federalismo Fiscal, observamos que em seu texto está a previsão da vinculação do orçamento anual à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e ao Plano de Metas. A vinculação demonstra que o planejamento orçamentário é no Brasil bem abrangente, e envolvendo o que Régis Fernandes Oliveira destaca como o princípio da universalidade (art.165, §5º da Constituição Federal de 1988), o qual determina que o quaisquer receitas e despesas públicas devem estar previstas em lei, no caso estão estas ligadas por meio de três leis, a que dispõe sobre o Plano de Metas, a LDO e a lei orçamentária anual, e ainda uma quarta, de fiscalização e controle. (OLIVEIRA, 2001, p. 33).

Ainda, configuram-se a partir das normas previstas no art. 167 da CF/88 instrumentos de controle das transferências de receitas entre os entes federativos. Previu a Lei de Responsabilidade Fiscal um controle para as denominadas transferências voluntárias, quer quanto ao ente que concede, quer quanto aos beneficiários exigindo dotação específica ao primeiro, e mais severamente exige que os beneficiários comprovem regularidade nos pagamentos de empréstimos e créditos recebidos, regularidade orçamentária, o cumprimento das determinações constitucionais na aplicação de recursos referentes à educação e à saúde, e demonstrar em seu orçamento que depende das transferências. Criou-se ainda um cadastro de entes federativos inadimplentes.

Destacamos por fim que a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou as operações de crédito entre si, mesmo que ocorram por via indireta através de fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, e entidades da Administração indireta, e conforme observa Maurício Conti, em questão está o próprio equilíbrio federativo e a observância do princípio de igualdade, ou seja, manter o bem-estar de toda a população em quaisquer espaços do território nacional, revelando assim também outro traço do Federalismo Fiscal brasileiro. (CONTI, 2007, p. 233).

3.5. FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

3.5.1. O Constitucionalismo Argentino

A origem do Estado federal argentino está fundada em fatos que caracterizam um constitucionalismo inaugurado a partir dos movimentos de independência do Vice-Reino do Prata.

Por outro lado, a configuração de uma nacionalidade argentina está fundada em alguns aspectos que destaca Ricardo Levene, na formação do seu povo: a baixa miscigenação do europeu com índios e negros, os quais existiram escassamente na região, e a configuração de elementos humanos com “traços psicológicos fortes e comuns”. Acrescenta o historiador que “Era uma sociedade sem classes sociais sobrepostas em castas, e sem hierarquias políticas anquilosadas.” (LEVENE, 1964, p. 4-6)

Interessante observar também sobre o federalismo argentino, consoante a assertiva de Levene, que “A cidade era o foco da civilização, assento das autoridades e centro ativo da política, do ensino e da religião. Por isso, as cidades que eram sedes de distritos constituíram as bases do federalismo, estruturando-se em torno delas as hierarquias provinciais.” (LEVENE, 1964, p.10).

Em breves linhas, mostra-nos a historiografia que a independência argentina ocorre a partir da Revolução de Maio de 1810, porém decorreu de fatores que se reuniram ao longo dos anos, desde a formação do Vice-Reinado do Prata em 1776, quando o centro dirigente dos territórios espanhóis ultramarinos se transferiu do México e Peru para Buenos Aires (LEVENE, 1964, p. 21). Implantou-se a partir dessa data um regime de Intendência, centralizador e hierarquizado, para fazer face à ausência dos Jesuítas, expulsos, e ao perigo das invasões inglesas. As intendências que compunham o Vice-Reino do Prata eram ao total nove (Buenos Aires, Córdoba del Tucumán, Salta del Tucumán, Paraguay, Potosi, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz e Puno), além de quatro praças militares que a elas se subordinavam (Montevideo, Misiones, Moxos e Chiquitos). Ainda, instalou-se uma Audiência em Buenos Aires (1785) e o Consulado (1794) (ACEVEDO, 1992, p. 16-17).

A demografia do território apontava para uma população de maioria rural, que se dedicava à agricultura e à pecuária, apresentando-se conservadora, em contraste com uma sociedade urbana burguesa e instruída, exceção feita a Buenos Aires, a capital do Vice-Reino, cuja população era maior que a dos campos. À margem das classes dominantes, encontrava-se uma população campesina adaptada a todos os tipos de trabalho, alguns peões e arrendatários. (ACEVEDO, 1992, p. 22).

Ao lado disso, as invasões inglesas freqüentes foram configurando um talento militar ao povo argentino, quer na cidade, quer nos campos, inclusive erigindo um culto à coragem do homem do campo.

Com o advento da invasão francesa na Espanha, em 1808, pretendeu-se estabelecer no governo do Vice-Reino um governo de Juntas, exercido por vários delegados, como nas províncias espanholas, enquanto durasse o cativeiro do rei. Esse mesmo sistema que se tentou implantar nas colônias foi extremamente útil à tentativa de formação de governos autônomos de ultra-mar, pois viam-se estes, por esse meio, distanciar-se cada vez mais do controle espanhol.

Observamos que a formação de um Estado nacional nos territórios colonizados na América Latina acompanhou, na realidade, os movimentos libertadores que já haviam sido desencadeados pela Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), e adotava

por modelo o Estado capitalista, porém, como esclarece Claudia Wassermann, eram estruturas que tinham dificuldade em se organizar por causa da “ausência de um *elemento aglutinador*”. E mesmo após algum tempo depois dos movimentos de independência houve um período de ‘anarquia’, até que se conformassem os novos Estados latino-americanos. (WASSERMANN, 1996, p.180).

Conquanto o povo argentino tenha características próprias de coragem e de luta, a união não foi instaurada imediatamente, e não lhe foi diferente o processo de formação do Estado, não se criando ali um Estado totalmente unificado.

A opção por um Estado federal na Argentina pode expressar bem os anseios por uma liberdade em relação à metrópole, assim como, reflete o processo transformador que não comportaria um Estado demasiadamente centralizado em torno de um monarca, como se constituía a metrópole espanhola. De acordo com Wasserman (1996) a historiografia atribui, em geral, a adoção do sistema federalista e o estabelecimento de um executivo limitado pelas Constituições à tentativa de imitar o modelo, norte-americano e apregoa que também é preciso ter em mente o propósito de rompimento com a realidade anterior.

Porém, essa tendência federalista conheceu na Argentina, como na América Latina em geral, variações entre descentralização e centralização, e foi marcada pela luta política entre grupos liberais e conservadores, de acordo com a situação econômica vivida pelos novos Estados em formação.

Encontramos na literatura referência à extensão territorial como uma justificativa para a implantação de um Estado Federal na América espanhola, pois esse modelo estaria mais adequado aos territórios maiores, enquanto os menores comportariam o modelo centralizado dos Estados unitários. Além do que o modelo federal apresentaria a possibilidade de se estabelecer uma estrutura de poder que se repete em todas as unidades que compõem o Estado, existindo um governo central e os demais governos descentralizados, com semelhantes órgãos. (DEMICHELLI, 1962, p.51).

Para melhor entendermos a formação do Estado, voltamo-nos a alguns aspectos importantes do constitucionalismo argentino, nos quais encontraremos os fundamentos da Constituição de 1853 nas propostas de Artigas, por meio das “Instrucciones” de 1813, quando surgem duas propostas de Constituição, uma ‘federal’, para todas as províncias unidas, e outra ‘provincial’, para a Banda Oriental do Uruguay. Nas palavras de Demicheli), a instituição do Estado Federal argentino seguiu a matriz norte-americana das Constituições de 1781 e de 1787. O autor demonstra que não somente os dogmas instituídos pelos norte-americanos influenciaram a formação de uma Constituição na Argentina, mas também serviram de base os fatos

históricos que marcaram a região, desde as lutas pela independência, e ambos, dogma e realidade, estão descritos nas normas da Constituição de 1853. (DEMICHELI, 1962, p.71)

As propostas apresentadas em 1852 para a instituição da nova Constituição serão, portanto, as mesmas de Artigas, com a influência do constitucionalismo norte-americano. Existem assim criações originais, baseadas nas “Instrucciones” no que se refere ao ‘método eleitoral’ para a escolha dos Senadores, por escrutínio popular, e a obrigatoriedade de escolha do presidente, entre o representante de cada província de forma rotativa.

Para a formação da Constituição de 1853 o ‘pacto entre as províncias’ se institucionaliza na repartição de poderes entre o poder central e as unidades federativas, em lugar do ‘poder centralizador’, que pretendia unificar todo o território do antigo Vice-Reino do Prata (DEMICHELI (1962, p. 74).

Além disso, houve tentativas de estabelecer duas Constituições em 1819 e 1826, que não chegaram a entrar em vigor, e organizaram-se três constituintes, uma em 1813, outra em 1820, e por fim, a de 1827, dissolvidas em razão da instabilidade política da época. Esclarece Demicheli (1962, p.75, tradução livre) que podemos distinguir três ‘ciclos políticos’ nesse período: (i) “o do estatutos orgânicos iniciais, ditados por Buenos Aires com caráter obrigatório para todo o Vice-Reino (1810-1826)”, (ii) “o dos primeiros pactos, ligas e alianças territoriais, em ação justaposta com os estatutos anteriores (1813-1822)” e (iii) “o dos pactos federais exclusivos, ciclo este que começa em 1827 e se estende sem interrupção até 1853”.

Para Alberto Antonio Spota o Estado Federal argentino nasce pelo Acordo de São Nicolau, fato histórico que provocou a criação de uma Convenção, reunida em Santa Fé, em novembro de 1852⁶, bem como, na separação da Província de Buenos Aires que voltará a se integrar ao Estado Argentino em 1860. (SPOTA, 1976, p. 21).

Como se percebe, os ‘pactos’ são a base do constitucionalismo argentino e vão se inserir na Constituição promulgada finalmente em 1854, mesmo aqueles constituídos posteriormente.

Observando-se a evolução do Federalismo argentino, destaca-se a importância que a expansão do governo central, por meio das reformas políticas, reconhecidas ou não pela Constituição, e finalmente, a influência centralizadora em virtude da instauração de regimes autoritários na América Latina a partir da década de 60, transferiram-se desse modo os poderes estabelecidos constitucionalmente da Províncias para o governo da Nação. Pedro Frias ao escrever sobre o Federalismo argentino ainda nos anos 80, esclarece que parte do seu

⁶ Acordo de San Nicolás de los Arroyos de 31 de maio de 1852 (SPOTA, 1976).

texto foi escrito em 1970, período da ditadura militar, mas ainda estava atual, pois nada havia mudado no país, e quanto ao Federalismo argentino, o qual descreve como um “processo”, histórico e prospectivo, em que os poderes provinciais foram decrescendo, caracterizou-se este por três “acidentes”, conhecidos de todos: (i) “se han desarrollado las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados”; (ii) “han mediado distorsiones del federalismo”; (iii) ha cambiado, deformandose, la infraestructura socio-económica.” (FRIAS, 1987, p.11-13). Esclarece Frias que “También hay distorsiones nacidas del desconcimiento de las posibilidades cooperativas de un federalismo de concertación, que a través de convênios permite unificar uma política, ignorância que antes dio lugar a la substitución de las competencias provinciales em asuntos que aconsejaban coordinación. Por fin, hay distorsiones que imprimieron carácter a la Argentina interior como la mezquina cuota que el conjunto de las provincias tuvo en la coparticipación federal hasta 1973.” (FRIAS, 1987, p.13). E o mesmo Frias (1987, p. 16), citando Horacio Núñez Miñana, demonstra que a Argentina está subdivida em quatro regiões, tomando-se como referência o fator ‘desenvolvimento’, sendo a primeira classificada como de “desenvolvimento avançado” (Províncias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba e Mendoza – 68% da população), a segunda classificada como de “desenvolvimento intermediário” (Províncias de San Juan, Entre Ríos, San Luis, Tucumán e Salta – 13% da população), a terceira classificada como de “desenvolvimento ‘rezagado’” (Províncias de la Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero e Formosa) – 14,3% da população) e a quarta e última, classificada como de “baixa densidade demográfica” (Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro e Neuquén – 4,2% da população). Tal regionalização foi inclusive reconhecida constitucionalmente a partir da reforma de 1994, e está prevista expressamente no art.75, XIX da Constituição Nacional.

Ainda Pedro Frias menciona como fator importante no Federalismo argentino uma crise de legitimidade, em função da marginalização dos representantes provinciais, que na realidade não conseguem “representativos”. Voltamo-nos outra vez para problemas que se repetem numa estrutura federativa, revelando a legitimidade como o seu aspecto mais criticado, e mais difícil de ser sustentado. (FRIAS, 1987, p. 23).

3.5.2. Federalismo Fiscal Argentino

Passamos então, ao Sistema Fiscal argentino, e ao estudo de seus institutos e normas que revelam o Federalismo Fiscal.

O Federalismo Fiscal argentino se expressa sutilmente na Constituição Nacional de 1994, uma vez que o legislador constituinte não optou pelo estabelecimento de um “sistema tributário” no próprio texto constitucional. Existe uma atribuição de competências à Nação (art.75 CN) e às Províncias (art.121 a 128 CN), com apenas menção a um regime especial conferido à Cidade de Buenos Aires (art.129 CN).

A partir da reforma constitucional de 1994 a Nação recebeu competência para criar tributos indiretos, concorrentemente com as Províncias, mantendo-se a competência exclusiva daquela quanto aos tributos indiretos externos. A reforma constitucional foi importante ainda mais ao consagrar um regime de coparticipação federal de impostos e distribuição de das competências indiretas mencionadas entre os dois entes federativos.

Alguns aspectos do Federalismo Fiscal argentino serão demonstrados ao longo deste capítulo, a partir das diretrizes constitucionais apontadas. Porém, entendemos ser necessário destacar igualmente as principais características do Estado Federal como se constituiu na Argentina e a influência que suas instituições apresentam e se revelam nas normas de seu sistema tributário atual, tarefa a qual nos dedicamos a seguir.

A organização das instituições da Argentina nos permite compreender como está estabelecido o seu sistema tributário, e conseqüentemente, a repartição das receitas tributárias nesse Estado Federal. Além da técnica constitucional para estruturar o sistema jurídico-tributário do país, podemos verificar como se dá o seu funcionamento, em função das construções históricas e políticas, e quais são as implicações no âmbito econômico e financeiro.

Essa abordagem é estabelecida doutrinariamente no âmbito do direito tributário Argentino, como bem expressa Catalina Garcia Viscaíno, para que possamos compreender que sempre ocorre uma influência dos fatos na formação dos sistemas tributários, ocorrendo também o inverso, pois as normas tributárias acabam por exercer alterações importantes nas condutas humanas. A análise jurídica cede espaço às influências políticas e econômicas na tributação, a qual não pode ser considerada isoladamente. (VISCAÍNO, 2007, p.9).

De fato, a estrutura-modelo do sistema jurídico-tributário de determinado Estado Federal, e disso não escapa a Argentina, obedece à relação funções-recursos, assim como, à repartição de competências entre as diversas entidades federativas, um ente central e as demais entidades descentralizadas. (ASENSIO, 2000, p. 25)

Nesse sentido, é interessante a observação de Asensio (2000, p. 25-26) ao assinalar que conquanto se pretenda estudar um Estado Federal, se este se caracteriza por uma centralização excessiva ou uma descentralização sem limites, o estudo perde seu objeto. E ainda, esclarece o autor, que sobre o Federalismo Fiscal é importante diferenciá-lo das “finanças federais”. O primeiro termo, induz-nos a abordar o assunto sob o aspecto normativo, o segundo, a tomá-lo a partir da organização política, e de acordo com os princípios da economia fiscal.

Não concentramos nossa atenção neste capítulo sobre o debate centralização/descentralização no Estado Federal. Muito a respeito desse assunto já foi abordado na evolução histórica do Federalismo Argentino anteriormente. Voltemo-nos para o aspecto normativo da abordagem. Torna-se difícil compreender o Federalismo Fiscal sem estudar como estão repartidas as competências tributárias entre os entes federativos. De fato, o termo finanças federais poderia ser compreendido como uma mera descrição de receitas e despesas que compõem o arcabouço tributário do poder central, colocando-se os demais membros da Federação em situação secundária, e dependente. Preferimos utilizar esse termo, como finanças que estão inseridas no Estado Federal, e indicam a existência de um sistema jurídico-tributário estruturados em várias esferas dos entes federativos.

Rodolfo Spisso esclarece que há na Argentina a existência de poderes tributários concorrentes entre a Nação e as Províncias, tanto quanto a impostos diretos quanto a impostos indiretos. (SPISSO, 1994, p. 151).

Desse modo, traçamos a seguir as bases teóricas do sistema jurídico-tributário argentino.

A doutrina jurídico-tributária argentina parte da concepção de Finanças Públicas para daí retirar as linhas mestras do sistema jurídico-tributário.

Observamos que a doutrina jurídica argentina parte dos fundamentos históricos que constituíram o direito tributário, como um sistema coerente de normas, das quais são extraídos princípios norteadores da interpretação e permitem que todo esse conjunto normativo possa ser utilizado, quer teórica, quer concretamente, de forma harmoniosa e coerente.

Héctor Villegas esclarece que são as necessidades humanas que impulsionam a vida em coletividade e a própria organização do Estado, exigindo uma ordem interna à organização social. Segundo o autor, essa ordem interna corresponde a atividades e instituições de funcionamento indispensáveis à existência das organizações sociais, e estão compostas por três elementos: (i) o ordenamento normativo interno, cuja norma fundamental é a

Constituição; (ii) a segurança pública, que visa à proteção coletiva em face do risco criado pela delinquência, o narcotráfico e a corrupção, e (iii) a necessidade de normas internas de caráter punitivo e órgãos que velem pelo seu cumprimento. (VILLEGAS, 2007, p. 3-4)

No âmbito das necessidades humanas, existem necessidades públicas e que só se satisfazem mediante a ação do Estado. Para atender às necessidades públicas o Estado realiza gastos, e para isso, depende de ingressos. Essa atividade de realizar gastos e obter recursos públicos é denominada de atividade financeira do Estado, o qual é o único sujeito com poderes para exercê-la. Se o Estado se constitui como um Estado Federal a atividade financeira se opera nos vários níveis de governo (central e entes federativos). (VILLEGAS, 2007, p. 14)

A análise do sistema jurídico-tributário argentino a partir de seus princípios serve da mesma forma como os colocamos quanto ao sistema jurídico-tributário brasileiro, como um modo de compreensão de seu ordenamento. Talvez, possamos dizer até que é um método de análise que estabelecemos para estudar os dois sistemas jurídicos.

Como os princípios nos dão um sentido de origem, de começo, entendemos que para a melhor compreensão das normas e postulados de um ordenamento jurídico, é verificar como ele se estabelece como sistema, e os princípios que o informam, para ao final, fazermos interpretações que demonstrem a sua finalidade.

Nesse sentido, procuramos estabelecer para o sistema jurídico-tributário argentino, a mesma sequência principiológica como o fizemos na análise do sistema brasileiro, conforme expomos a seguir.

O princípio federativo no Federalismo Fiscal argentino, conforme observa Spisso (1994,p. 84) se caracteriza pelo confronto de forças centrífugas que partem da Nação e de forças centrípetas que exercem os governos locais, demandando maior participação nas receitas tributárias.

Devido a simplicidade extrema com que se expressa o princípio no art.1º da Constituição Nacional, cuja regra apenas menciona que o Nação argentina adota a forma de seu governo “representativa republicana federal”, e pouco se reporta à sua extensão aos tributos e às finanças na Federação, sujeita-se a interpretações que, consoante esclarece Catalina García Viscaíno supõem que não existe um governo sem recursos. O princípio federativo se estende por normas que estabelecem as competências tributárias concorrentes entre Nação e das Províncias e um sistema de participação de impostos estabelecidos na regra do art. 75 CN. (VISCAÍNO, 2007, p. 375).

Encontramos igualmente no sistema tributário argentino, princípios outros que estão diretamente relacionados ao princípio federativo, revelando as características de seu Federalismo Fiscal, aos quais nos reportamos a seguir.

O princípio da segurança jurídica é uma garantia ao contribuinte de que não será obrigado a pagar tributo que não seja devido ao Fisco, consoante previsão legal, e somente pelos meios igualmente estabelecidos em lei.

Em função do Estado Federal se constituir por uma repartição de competências tributárias entre os diversos entes federativos, tal princípio merece especial atenção, a fim de que o contribuinte não se encontre em situação de pagar um tributo a um ente que não tem competência para instituí-lo ou cobrá-lo, evitando a denominada prática do *bis in idem*.

Aldo Mario Alurralde esclarece quanto ao sistema tributário argentino que o Estado, detentor do poder de tributar pode delegar sua competência de acordo com a sua configuração, e no caso, sendo um Estado Federal, pode inclusive ocorrer a delegação a órgãos públicos federais, provinciais e municipais, assim como, tal princípio de segurança jurídica aplica-se à arrecadação dos tributos, impondo-se aos órgãos do Fisco para que criem “dimensões de certeza” em relação aos procedimentos, interpretação e aplicação do direito, a fim de que existam freios a ser opostos “à opressão, arbitrariedade ou desesperança do contribuinte em sua dignidade de ser humano”. (ALURALDE, 2005, p. 23-24).

Esclarece Villegas que o princípio da segurança jurídica se caracteriza por três aspectos: a confiabilidade, a certeza e não-arbitrariedade. A confiabilidade refere-se a obediência irrestrita ao sistema normativo, e principalmente à hierarquia das normas, bem como, à irretroatividade da lei tributária. A certeza reafirma a confiabilidade, pois garante o cumprimento exato da lei tributária, e se opõe à instabilidade normativa, ao excesso de normas e às falhas técnicas de elaboração e previsão normativa. A não-arbitrariedade está relacionada à interpretação da norma, a qual deverá ser orientada para um padrão, quer no âmbito administrativo, quer no âmbito jurisdicional. (VILLEGAS, 2007, p.284-285).

A legalidade coloca-se como um princípio e ao mesmo tempo a própria razão de ser do sistema jurídico, e tem sido a expressão do direito a partir das revoluções burguesas, desde o século XVII. Diríamos, de outro lado, que é um princípio que caracteriza o Estado, igualmente transformado por tais revoluções, e que no constitucionalismo contemporâneo, representa o Estado de Direito, fundamentado na Constituição e demais normas que compõem o ordenamento jurídico de determinado povo.

Quanto ao sistema jurídico-tributário argentino, insere-se o princípio da legalidade na Constituição Nacional, em seu artigo 19, como bem esclarece Spisso (2007, p.259) “responde ao conceito de despersonalização e de legitimidade racional”.

Em relação à Federação, a legalidade impõe limites ao exercício do poder tributário dos governantes, em quaisquer das esferas, seja quanto ao governo central assim como dos governos locais, e permite a congruência entre as normas das diversas entidades federativas. Induz, de igual forma, a obediência dos jurisdicionados ao cumprimento da lei, e confere a esta um sentido de legitimidade, pois permite esse princípio compreender racionalmente o sistema tributário, e por via indireta, o funcionamento do próprio sistema tributário federal, as competências tributárias do governo central e das unidades federativas.

Além disso, o princípio da legalidade corrobora o princípio da segurança jurídica, pois na lei repousa a certeza, e a fixação de situações hipoteticamente previstas, para que ocorra a imposição, quando essas existirem de fato.

É importante destacar que esse princípio, no âmbito da Constituição Nacional Argentina, e para que se compreenda tal princípio no sistema jurídico-tributário portenho, não se refere apenas à lei como um ato proveniente do Poder Legislativo. Outra vez, Spisso (2007, p. 260) esclarece que “podem ser impostas obrigações por meio de qualquer norma jurídica inferior à lei, que legitimamente se baseia nesta e que conte com habilitação constitucional ou legal.” Assim sendo, todos os atos emanados de quaisquer órgãos da Administração tributária, sejam regulamentos, instruções, decretos, em quaisquer das esferas de governo da Federação, devem estar fundamentados hierarquicamente, em função do princípio da legalidade, na Constituição, e na lei formal, ou seja, aquela derivada do Poder Legislativo.

Esse princípio também se desdobra no denominado *princípio da reserva legal*. Aqui, refere-se à aplicação da lei propriamente a determinado fato social, ou melhor dizendo, fato jurídico. Estabelece que a norma jurídico-tributária substantiva, ou seja, aquela que estabelece o tributo em suas características essenciais deve ser editada por determinado órgão estatal. No caso argentino, a Constituição Nacional estabelece a reserva de lei no artigos 4, 17 e 75, I e II.

Importa também este princípio no respeito ao controle de constitucionalidade de normas. Nesse sentido Villegas (2007, p.252) oportunamente diz que a subordinação de todas as normas de um ordenamento jurídico à Constituição expressa a característica de rigidez constitucional, como se adequa o ordenamento jurídico argentino, e permite que se exerça o controle de constitucionalidade das normas. Em outras palavras, volta-se ao princípio de

legalidade, num outro aspecto, pois quando nos referimos ao controle de constitucionalidade estamos nos referindo à própria vigência das normas, que somente assim são consideradas se estiverem de acordo com a Constituição. Norma vigente é aquela que tem um poder de obrigada, e ser, portanto, cumprida.

A legalidade implica assim no cumprimento da norma, e está diretamente relacionada à eficácia, aos efeitos que a aplicabilidade da norma apresenta num sistema jurídico, e de alguma forma, autorizam o seu funcionamento de maneira racional, justa e constante. Para a Federação, esse princípio é desse modo, de vital importância, uma vez que se entrecruzam normas de várias esferas de governo, formando os sub-sistemas que fazem parte e estão controlados, subordinados ao sistema mais federal mais amplo, e ao qual o sistema argentino se insere.

Acompanha o princípio de legalidade, o princípio de igualdade ou conhecido no âmbito jurídico-tributário como *princípio da capacidade contributiva*.

Em particular, desdobra-se o princípio sob o viés do contribuinte, e também como um limite ao poder de tributar, ao que Villegas (2007, p. 258) resolveu denominar como um dos “limites materiais” ao poder tributário, e não apenas “formal” que se insculpe na lei, conforme expusemos acima. Além disso, acrescenta o jurista argentino que é um princípio vinculado ao princípio de justiça.

Talvez, por esse motivo, seja um princípio de difícil apreensão, uma vez que conforme expõe Fritz Neumark, já foi incorporado, explícita ou implicitamente, como fundamento das democracias ocidentais de nossos dias, porém seu alcance e extensão variam em cada Estado. É um princípio que está, segundo o jurista alemão, além de pressupostos econômicos que informam a tributação, e vincula-se à distribuição da carga fiscal entre os cidadãos de acordo postulados éticos, a fim de que se alcance um “distribuição satisfatória”. (NEUMARK, 1994, p.81).

Por isso, o princípio da capacidade contributiva está diretamente relacionado à justiça fiscal, que em todo caso, na medida em que se assume que o Estado é democrático, será exercida num primeiro momento, pelo representante político, quando elaborar as normas tributárias. O princípio invoca então a sensatez dos contribuintes-cidadãos na escolha de seus representantes, para não se verem como alvo de uma política fiscal injusta. Essa, diz Neumark lembrando Pigou, já está incorporada na tributação, pois de algum modo, desagradando a alguém, é tomada como injusta, e inspira uma repulsa, sobretudo, quando nos reportamos aos impostos, que não têm digamos uma justificativa ou vinculação para a sua exação.

Catalina García Vizcaíno traz para o espanhol a nomenclatura literal anglo-saxônica, “capacidad de pago”, destacando que é uma “aptidão econômico-social para contribuir ao sustento do Estado”, verificada segundo as “possibilidades objetivas de um indivíduo”, no entanto, pode também ser concebido como “princípio de sacrifício”, neste aspecto adquirindo um caráter subjetivo. (VIZCAÍNO, 2007, p.59).

De certo modo, Catalina Vizcaíno, mesmo que afirme compartilhar a ideia de Villegas, dirige-nos para uma compreensão extra-fiscal deste princípio, ao mencionar o aspecto do “sustento” do Estado. Não há propriamente aí uma relação com a justiça fiscal, mas com os poderes atribuídos ao Estado para intervir nas relações econômicas, as quais devem atender a fins estabelecidos pela organização política, em determinado momento. Daí, alguns autores denominarem-no como “princípio da capacidade econômica”.

No sistema jurídico-tributário argentino, o princípio da capacidade contributiva está inserido de forma implícita, a partir da interpretação do art.16, *in fine* da Constituição Nacional, o qual designa que a “igualdade é base do imposto”, e em seu parágrafo segundo, prevendo a “igualdade de todos perante a lei”. O mesmo se depreende do art.4º e 75, II da Carta Magna Argentina, quanto às contribuições. (VILLEGAS, 2007, p.260).

Essa ideia é sustentada também por Rodolfo Spisso ao afirmar que é um princípio originário da Revolução Francesa, colocando todos os indivíduos em situação de igualdade perante a lei, opondo-se aos privilégios até então existentes. Explica o jurista argentino, citando Fritz Neumark, que este princípio ao se referir à igualdade deve ser entendido como “princípio de generalidade”, ou seja, que se refere a todos, tanto os indivíduos quanto às pessoas jurídicas, desde que apresentem capacidade para pagar o tributo, “independentemente de sua nacionalidade, estamento e classes sociais, religião, raça, etc.”. (SPISSO, 2007, p. 320).

Eis então a vinculação do princípio de capacidade contributiva com a Federação, uma vez que não se admite que no Estado Federal sejam estabelecidos os tributos com caráter discriminatório em função da naturalidade do cidadão, minorias nacionais, e em especial, o jurista associa a idéia, à origem nacional, referindo-se aos estrangeiros. Interessante, a correspondência que Spisso (2007, p. 324) encontra desse princípio previsto na Constituição Nacional Argentina com o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, segundo ele, textos que também se apresentam no mesmo patamar da Constituição, e vedam qualquer tipo de discriminação, inclusive por origem nacional ou social.

No mesmo sentido, o princípio de capacidade contributiva é interpretado por Spisso (2007, p.329-330) como um princípio que norteia as ações do governo para promover o desenvolvimento humano. O princípio da capacidade contributiva faz parte de um grupo de princípios que foram introduzidos na Constituição Nacional Argentina na reforma de 1949, como “cláusulas de conteúdo social, que não somente consagram o direito ao trabalho, como também impõem ao legislador claros compromissos tendentes a assegurar ao trabalhador condições dignas de trabalho, jornada limitada, retribuição justa, proteção contra a dispensa arbitrária, organização sindical, direito de greve, etc.” Tais direitos foram ampliados pela reforma constitucional de 1994. As diretrizes constitucionais em função do princípio que preconiza a igualdade, impõem ao Congresso Argentino, segundo o autor, “a obrigação de prover o crescimento harmônico da Nação e ao povoamento de seu território, promover políticas diferenciadas que tendam a equilibrar o desigual desenvolvimento relativo das províncias e regiões”, conforme o estabelecido no art.75, XIX, §2º, obrigação essa que impõe a repartição das receitas tributárias entre os entes federativos “contemplando critérios objetivos de repartição e satisfazendo a exigência de ser equitativa e solidária e dar prioridade à obtenção de um grau equivalente de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo o território nacional, nos termos do art.75, II da Constituição Nacional.

A atribuição de competências tributárias e financeiras na Argentina ocorre a partir da Constituição Nacional.

O art.75, I estabelece a competência da Nação para instituir os impostos sobre importação e exportação. No inciso II desse mesmo artigo está previsto que o Congresso, e portanto, a Nação poderá estabelecer contribuições indiretas concorrentemente com as Províncias, ou seja, no âmbito da competência concorrente tanto a Nação quanto as Províncias podem estabelecer tributos de forma independente. E ainda, prossegue a regra constitucional, poderá o Congresso estabelecer contribuições diretas, desde que em caráter temporário, para atender a necessidades de defesa, segurança comum e bem geral do Estado o exijam. Por fim, estabelece o mencionado inciso que os tributos criados de acordo com a regra prevista em seu enunciado serão co-participáveis, salvo se apresentarem uma destinação específica de receita, prevendo expressamente o denominado ‘convênio multilateral’.

A interpretação da Constituição Nacional Argentina em relação aos tributos porém evoluiu ao longo dos anos, e não se apresentou inicialmente como o descrito acima. No período de 1853-1860 os impostos diretos foram de competência das Províncias e, por exceção de competência da Nação, quando, no dizer de Barraza e Schafrik (1996, p.1189):

“que fueran por tiempo determinado, que se cumpliera la condición de proporcionalidad en todo el territorio de la Nación, y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exigieren.”

Spisso (2007, p.72) acompanhando a evolução interpretativa do texto constitucional argentino, acrescenta que correspondem atualmente ao governo federal: “a) exclusivamente y de manera permanente, los derechos de importación y exportación y las tasas postales (arts.4,9 y 75 inc. 1º y 126 de la CN); b) en concurrencia con las provincias y em forma permanente, impuestos indirectos (arts.4, 17, 75, inc.2, y 121 de la CN); c) con carácter transitorio y em situaciones de excepción, impuestos directos, que deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación (art.75, inc.2, CN); d) las provincias pueden establecer impuestos directos e indirectos em forma permanente, com excepción de los impuestos aduaneros; e) la Nación debe participar del producido de la recaudación de los impuestos comprendidos em el art.75, inc. 2, da la CN a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, de consuno con el régimen de las leyes convenio; f) la Ciudad de Buenos Aires, a la cual se le ha reconocido un régimen de gobierno autónomo, com facultades propias de legislación y jurisdicción, tiene las mismas facultades tributarias que las provincias y debe ejercerlas conforme las previsiones de la ley 23.548 (art.129, CN, y art.12, ley 24.588); g) en la Ciudad de Buenos Aires, enquanto siga siendo Capital Federal, el Congreso de la Nación, en su carácter de legislatura local, en los aspectos que atañen a los intereses de la Nación, conserva facultades de imposición.”

De maneira mais simples, Hector Villegas esclarece que “En la Argentina, el ente central o Nación tiene poder tributário sobre los tributos que le son propios y exclusivos, como los aduaneros, pero también tiene idéntico poder sobre todos aquellos tributos respecto de los que tiene facultad concurrente o le son delegados por las provincias (art.75, inc.2, Const. Nacional)” (VILLEGAS, 2007, p.288). Dessa forma, a Nação tem uma competência tributária exclusiva fixada no texto constitucional, e além disso apresenta competência tributária concorrente com as Províncias ou por estas lhe são delegadas competências tributárias.

Ocorre no Sistema Tributário Argentino a superposição de competências tributárias, em virtude da atribuição de competências concorrentes entre Nações e Províncias. Dessa forma, criou-se um sistema comum de atribuições e repartições de receitas tributárias por meio de um Convênio Multilateral entre os entes federativos, denominado Convênio Multilateral, abordado mais adiante, o qual estabelece uma renúncia de competências tributárias para as Províncias em favor da Nação, em troca de receitas distribuídas.

Quanto aos Municípios a atribuição de competências tributárias está prevista no art.123 da Constituição Nacional, com a redação dada após a reforma de 1994, estabelece que as Províncias ditarão suas próprias constituições, assegurando a autonomia municipal e regulando seu alcance e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira”. Nesse aspecto, a doutrina passa a admitir que os Municípios, que anteriormente à reforma citada não estavam reconhecidos com entes federativos autônomos, passam a dispor de um ‘status’ constitucional. Jorge Horacio Gentile classifica essa alteração como um “avanço” após a reforma constitucional de 1994 assinalando que “se define um tercer nivel estatal que durante mucho tiempo careció de identidad institucional y se indica un horizonte de descentralización política que es esencial dentro de um modelo de sociedad abierta y participativa” (GENTILE, 1995, p. 943). Bidart Campos apud Bonifacino (2006, p. 69)⁷, é mais enfático e estende a sua interpretação ao primeiro texto constitucional portenho, ao afirmar que os Municípios não nasceram no texto constitucional de 1853 como simples unidades administrativas das Províncias, mas “como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución federal.” Esse entendimento ainda está fundamentado em sentido mais prático, como bem observa Bonifacino (2006, p. 70), as próprias Constituições Provinciais têm consagrado entendimento em torno da autonomia política municipal, num movimento que se iniciou em 1983 (Constituição de Córdoba – art.180; Constituição de Jujuy – art.178; Constituição de La Rioja – art.154; Constituição de Salta – art.164; Constituição de San Juan – art.247; Constituição de San Luis – art. 248 e Constituição de Santiago del Estero – art.220, I a VII), e foi consolidado pela reforma de 1994, ao reconhecê-la expressamente no art.123 da Constituição Nacional.

Rodolfo Spisso, titular da Universidade de Buenos Aires, assinala que houve amplo reconhecimento nas Constituições das Províncias à autonomia municipal a partir de 1957, além das mencionadas por Norma Elida Bonifaciono , cita as Constituições de Chubut (arts. 207, 208 e 210), de Rio Negro (arts.168 e 176), de Formosa (arts.140 e 143), de Neuquén (arts.182, 184 e 186), de Misiones (arts.161 e 170), de Jujuy (art.178), de Córdoba (arts.180 e 181) e de San Luis (arts.248 e 254), e a própria reforma da Constituição da Província de Buenos Aires (art.181), que foi rejeitada por plebiscito de 05.08.1990. E aduz o jurista que “La reforma constitucional de 1994 ha cerrado esse proceso institucional con el reconocimiento de la autonomia de los municipios de provincias cuyos alcances y contenido

⁷ BIDART CAMPOS, German J. **Derecho Constitucional**, tomo 1, Buenos Aires, Ediar, pag.514, s/d.

en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero será conforme lo que establezca cada provincia (art.123, CN)". (SPISSO, 2007, p.74).

A doutrina tradicional expressada por Dino Jarach se manifesta contrariamente aos autores acima, e explica que tais teses são de ordem histórica ou sociológica, pois alegam que os Municípios foram a primeira forma de organização política do país, e conferindo-lhe a forma federativa ao Estado argentino, fato erroneamente interpretado, pois na realidade os Municípios à época não se apresentavam com as características que a teoria jurídica os atribui atualmente, tampouco a Constituição Nacional. Têm assim, os Municípios argentinos uma autonomia administrativa, que se desenvolve a partir das normas criadas pelas respectivas Províncias, e caracteriza então do denominado "regime municipal". (JARACH, 1993, p. 163).

Portanto, a previsão de uma autonomia constitucional aos Municípios argentinos não representa uma autonomia conferida diretamente por meio da Carta Política da Nação, que segundo o texto constitucional serão fixados nas Constituições das Províncias.

Nesse sentido, a Suprema Corte Argentina, considerou os Municípios argentinos não como unidades autônomas, mas com autarquias territoriais em julgado de 1911, no caso envolvendo a Municipalidade de la Ciudad de La Plata, e em 1916 no caso "P. Césari y Cía. v. Empresa del Ferrocarril Central Argentino", e no sentido inverso, reconhecendo autonomia aos Municípios, julgou em 1929 no caso "Municipalidad de General Pueyrredón v. Sociedad Jockey Club Mar del Plata". Importante a observação de Rodolfo Spisso⁸, assinalando que o Tribunal máximo argentino desenvolveu jurisprudência que traçou um "regime municipal" em diversas questões envolvendo a "Municipalidad de la Capital", inclusive reconheceu-lhe

⁸ Entendemos necessário e esclarecedor citar literalmente o que assinala o jurista, nos termos seguintes: "En una serie de causas que tienen como parte a la Comuna metropolitana, la Corte desarrolla una incipiente doctrina en la que define los rasgos distintivos del regimen municipal. En la primera de ellas, en la que se controvertia la procedencia de una multa aplicada por la Municipalidad de la Capital, la Corte dejó sentado que no hay delegación de facultades legislativas al conferir ao poder administrador o a ciertas reparticiones la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar sanciones correspondientes, dentro de los limites establecidos por la misma ley, agregando:

"La Administración, el gobierno o el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art.5) consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto, y por lo tanto debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad etc. [...] Que el poder de legislación exclusiva que confiere al Congreso como legislatura local, el inciso 27 del art.67 no es incoliable con la facultad reglamentaria de carácter municipal, en la Capital Federal, como no lo es el poder de legislación provincial reconocido por los arts. 105 y 106 con la obligación de garantizar el régimen municipal que consagra el art.5. La ley, en ambos casos fija las normas generales amplias, orgánicas y deja al gobierno de propios, como le ha llamado la tradición histórica hispano-colonial, la función de traducir en el detalle reglamentario las previsiones concretas cuya necesidad determina la experiencia de la vida comunal." (SPISSO, 2007, p.75).

“faculdades legislativas”, dentre as quais as tributárias⁹, mas a partir de 1944, a Corte Suprema Argentina modifica seu entendimento, para destacar o poder municipal como decorrente diretamente da Constituição Nacional, e o submete à Constituição e leis provinciais¹⁰.

A municipalidade de Buenos Aires particularmente é reconhecida como “Município Autônomo de Buenos Aires” desde o início da federalização do Estado argentino. Prevalece na doutrina o entendimento de que ele não somente é um Município, mas é o Distrito Federal, e representa toda a Nação. Ainda, apresenta o Município de Buenos Aires todas as competências atribuídas às Províncias, e também, aquelas regulamentadas por lei nacional específica atribuindo-lhe competências especiais.

As espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Argentino obedecem à tradicional classificação em impostos, taxas e contribuições. No dizer de Hector Belisário Villegas, “o expositor jurídico puede (y debe) interpretar las normas, pero con pocas posibilidades de creatividad doctrinal en cuanto a idoneidad de estas normas para obtener los fines perseguidos.” (VILLEGAS, 2007, p. 689). Portanto, não pretendemos neste trabalho realizar uma interpretação das normas jurídicas que estabelecem e caracterizam cada tributo existente no sistema tributário argentino, mas expor a sua racionalidade, para que se compreenda um dos aspectos que ao final conformam o Federalismo Fiscal desse país, e que também permitam a análise comparada deste com o sistema tributário existente no Federalismo Fiscal brasileiro.

Por outro lado, também dizemos que as espécies tributárias são fruto de uma construção social, de relações econômicas próprias existentes no território de cada país, e em determinado período, não nos cabendo realizar um levantamento histórico dos tributos argentinos, em razão das próprias limitações que o objeto de nossa pesquisa impõe, sob o risco de realizarmos uma obra que ao pretender ser universal acaba por ter falhas graves em todos os seus aspectos, algo que não nos propomos no momento, portanto, apenas atentamos para as espécies tributárias existentes atualmente no sistema tributário argentino, muitas das quais já existem há muitos anos.

Ainda, como exposto anteriormente, o sistema tributário argentino admite a competência concorrente da Nação e Províncias quanto à criação de determinados tributos, criando-se portanto, em algumas situações a confusão e até a bi-tributação interna, situações

⁹ Op. cit., p.76. Caso “Club Atlético River Plate v. Municipalidad de Buenos Aires”, em 29.09.1993, aresto nº169:142.

¹⁰ Op. cit., pag.77. Caso “Cias. de Seguros Industria y Comercio La Rosario v. Municipalidad de Rosario”, em 18.08.1944.

que o Convênio Multilateral se propunha à extinguir ou ao menos minimizar. E assim, apresenta-se mais coerente com as nossas pretensões e propostas, demonstrar os fatos que dão origem à tributação na Argentina, e as respectivas competências tributárias de seus entes públicos.

Ainda encontramos suporte para a nossa proposta no mesmo Villegas (2007, p.695-696) visto que este entende que o sistema tributário argentino não se encontra organizado de maneira racional, pois os tributos foram criados ao longo do tempo pelo Estado para que pudessem ser atendidas as suas necessidades econômicas. Como esclarece o jurista, não há um Código Tributário Argentino, apenas anteprojetos, assim como não há uma coordenação entre as regras jurídicas originárias do governo central, Estados e Municípios, além do que as decisões administrativas e judiciárias sobre a matéria tributária não perseguiu na Argentina uma racionalidade e acabaram “desvirtuando” o sentido das leis.

Desse modo, encontramos as espécies que configuram a seguinte estrutura e cuja competência ou capacidade impositiva está atribuída igualmente ao governo central, Estados e Municípios argentinos:

1. Impostos:

a) Diretos:

- Sobre o patrimônio integral: imposto sobre a renda (ganância) mínima presumida;
- Sobre o patrimônio parcial: impostos provinciais imobiliários e sobre veículos automotores;
- Sobre a renda periódica: imposto nacional sobre a renda;
- Benefícios esporádicos: imposto nacional sobre prêmios de jogos e concursos; impostos provinciais sobre os jogos de azar;

b) Indiretos:

- Produção, venda, transferência, exportação de bens e serviços: imposto nacional sobre o valor agregado; impostos internos sobre o consumo; impostos aduaneiros sobre a exportação;
- Aquisição, importação ou consumo de bens e serviços: imposto sobre o valor agregado às importações; imposto nacional sobre a produção cinematográfica; impostos provinciais e tributos municipais sobre os

espetáculos públicos, impostos provinciais e tributos municipais sobre o consumo de energia elétrica e gás;

- Impostos sobre atividades ou profissões lucrativas: impostos provinciais sobre a renda bruta;
- Exteriorização documentada de atos e negócios jurídicos: impostos provinciais de selos;
- Pagamento de juros: imposto nacional sobre juros pagos e sobre o custo financeiro do endividamento empresarial;
- Circulação da riqueza: imposto sobre as transações financeiras (“imposto sobre o cheque”).

2. Taxas:

a) Judiciais: de jurisdição civil contenciosa ou voluntária, e de jurisdição penal;

b) Administrativas:

- Por concessão e legalização de documentos e certificados;
- Por controles, fiscalizações, inspeções oficiais;
- Por autorizações, concessões e licenças;
- Por registros públicos;
- Por autuações administrativas em geral;
- Por utilização do espaço público.

c) Por serviços específicos: serviços de limpeza, organização e funcionamento das cidades.

3. Contribuições:

a) De melhoria;

b) De circulação (pedágio);

c) De seguridade social;

3.5.3. Repartição de Receitas Tributárias

Para compreendermos a repartição de receitas tributárias no sistema financeiro argentino, propomos expor inicialmente algumas teorias clássicas a respeito da distribuição de receitas, e que de acordo com a nossa pesquisa, são utilizadas pelos doutrinadores portenhos para desenvolver suas idéias, conquanto reconheçamos que existem outras, pois assim seguimos um raciocínio contínuo. Depois, verificamos quais são os mecanismos utilizados para repartir as receitas tributárias na Argentina, e conseqüentemente as nuances que existem em cada competência estatal (Nação, Províncias) de arrecadação e distribuição de recursos.

Barraza e Schafrik (1996, p.1179) partem das teses de Bickel, o qual classifica os sistemas de repartição considerando os diferentes graus de governo no Estado Federal em: (i) sistema de separação das fontes, (ii) sistema de interconecção e (iii) sistema misto. O sistema de separação das fontes estabelece a competência originária de tributar ou própria a cada ente federativo. O sistema de interconecção está baseado em transferências, que podem ocorrer verticalmente, de cima para baixo ou vice-versa. E por último, o sistema misto, em que cada ente dispõe de recursos de suas fontes originárias de receita ou por meio de transferências de outros entes federativos. Além dessa classificação, os autores assinalam que a doutrina mais atual estabelece cinco sistemas de repartição: (i) sistema de concorrência, (ii) sistema de separação das fontes, (iii) sistema de participação, (iv) sistema das quotas adicionais, (v) sistema de subvenções globais e condicionadas. No sistema concorrência há previsão de uma autonomia absoluta, e não existe uma coordenação pois os entes federados podem tributar livremente todas as fontes tributárias, existindo enorme risco de bi-tributação interna. O sistema de participação estabelece a distribuição do produto da arrecadação, conservando cada ente federativo sua competência tributária. O sistema de quotas adicionais prevê que o ente mais extenso de governo estabelece os tributos e cada ente menor pode estabelecer quotas adicionais sobre eles. E por fim, o sistema de subvenções se caracteriza pela concentração de todos ou quase todos os tributos no ente mais extenso que os distribui aos demais entes menos extensos.

A Constituição Nacional de 1853 adota o sistema de separação das fontes, e segundo Barraza e Schafrik (1996, p. 1179) está em de acordo com um “federalismo atenuado” próprio à essa Carta Política, pois vigoravam nele ideias de unidade, mas com forte sentido de autonomia, em que se buscava não propriamente respeitar as ‘culturas’ existentes na região, e sim, adotar a cultura europeia, catequizar os índios para que tivessem uma convivência pacífica com os brancos. A separação das fontes no sistema constitucional argentino estabelecido no século XIX estava, desse modo, definido pelas competências tributárias atribuídas especificamente à Nação, e de outro lado, por uma ‘tolerância’, prevista na

competência tributária concorrente entre Nação e Províncias para os tributos indiretos, à exceção dos impostos aduaneiros, e tributos diretos, restringindo-se neste caso a competência do governo nacional para criar tributos uniformes, por tempo determinado e em casos em que a segurança, defesa comum e bem-estar do Estado o exigissem. Reforçam os autores mencionados, que os constituintes de 1853 não foram precisos ao estabelecer o critério de repartição de receitas por fontes, pois à época, as Províncias não estavam dispostas a ceder fontes tributárias, e esse sistema se adequava ao modelo de Estado ‘gendarme’ do século XIX. (BARRAZA; SCHAFRIK, 1996, p. 1181). Logo, criou-se um sistema de superposição de competências concorrentes entre o governo nacional, as Províncias e os Municípios, limitando-se apenas a competência da Nação para os tributos diretos nos casos previstos, fato que originou verdadeiras barreiras alfandegárias internas, e finalidades parafiscais (BARRAZA; SCHAFRIK, 1996, p. 1191). A partir da reforma constitucional de 1994, a solução para as competências tributárias concorrentes foi a instituição de um sistema de co-participação de receitas tributárias, por meio de um Convênio Multilateral.

Atualmente, o sistema de repartição de receitas tributárias adotado pela Constituição Nacional é bastante criticado. Alejandro Perez Hualde faz uma crítica importante ao Federalismo Fiscal Argentino, esclarecendo que a Constituição da Nação 1853 estabeleceu um sistema de discriminação de tributos pela fonte, atribuindo determinados tributos à Nação e outros às Províncias, entretanto, essa estrutura inicial foi modificada ao longo dos anos, por meio dos seguintes mecanismos: (i) a Nação estabeleceu o imposto de renda, um tributo direto, que inicialmente teria caráter provisório, e tornou-se permanente, (ii) a Nação transferiu receitas a determinadas Províncias, por meio de subvenções concedidas pelo Ministério do Interior, e (iii) criaram-se regimes promocionais industriais e não industriais que favoreceram algumas Províncias. (HUALDE, 1999, p. 2).

O autor ainda menciona que a partir da reforma constitucional de 1994, introduziu-se na Constituição da Nação, por meio do art.75, II, um sistema, ou ‘método’ como diz o jurista, que “no solo prevé el método de la coparticipación federal y determina la masa de impuestos que la componen, también establece los criterios de distribución, crea un órgano de control y fiscalización de la ejecución de precepto constitucional y, lo que es fundamental, ordena el dictado de una ley-convenio que establecerá los regímenes y criterios concretos de organización tributaria federal.”. (HUALDE, 1999, p. 4).

Percebe-se no discurso de Hualde, contudo, que apesar da previsão constitucional de fiscalizar as práticas decorrentes do sistema de repartição proposto, há demonstração de que o governo da Nação persegue a concentração poderes tributários, e em decorrência dessa

organização política, e segundo o jurista, exerce o governo central arbitrariedades ao longo de vários anos, em detrimento das Províncias, assim como, uma denuncia o desrespeito ao estabelecido no texto constitucional.

No mesmo sentido, em relação aos Municípios, são valiosas as observações de José Osvaldo Casás, cuja proposta de estudar o Federalismo Fiscal Argentino tem, como assinala o jurista, o objetivo de torná-lo mais ‘transparente’, e impedir que as transferências de receitas tributárias no âmbito da Nação e das Províncias aos Municípios argentinos não siga regras discricionárias, prática, como assevera, é usada pelos sucessivos governos da Nação até os dias atuais. (CASÁS, 2007, p. 15).

Convém observar, que o Federalismo Fiscal argentino apresenta contorno de um *federalismo cooperativo*. Entretanto, as teses de juristas argentinos trazidas ao presente estudo apontam entraves políticos que não adequaram a prática fiscal ao estabelecido pela Constituição Nacional, e isso ocorre, como foi exposto, desde 1853. A despeito das diferenças regionais, e dos fatores que constituíram o que hoje é o Estado Argentino, as disputas ocorrem, sobretudo, em relação à Cidade de Buenos Aires. Porém, não podemos esquecer que as disputas provinciais acabam por reduzir a atenção para as disputas internas das próprias Províncias e Municípios, e as disputas existentes entre os Municípios.

Atualmente, o Estado Argentino é composto por 24 unidades federativas, 23 Províncias e a Cidade de Buenos Aires, além de 2.216 Municípios (CASÁS, 2007, p. 21)¹¹. As Províncias se organizam politicamente por Constituições próprias e devem preservar a autonomia dos Municípios em suas jurisdições, nos termos do art. 123 da Constituição Nacional, conforme expusemos anteriormente. Por sua vez, os Municípios argentinos, organizam-se por Cartas Orgânicas. Os Municípios que não apresentarem suas Cartas serão organizados por Leis Orgânicas elaboradas pelas respectivas Províncias. Consoante previsto na Constituição Nacional e exposto anteriormente, apresentam competência para instituir impostos, taxas e contribuições especiais.

A autonomia política conferida aos Municípios, no âmbito da organização política nacional na Argentina não parece estar consolidada por uma autonomia econômica, que ocorre pela obtenção de uma receita própria suficientemente capaz de suportar as despesas e necessidades financeiras municipais. De certo modo, por se constituírem como as menores unidades da Federação, os Municípios ainda se colocam em relação de dependência econômica da Nação e das Províncias, inversamente à importância que apresentam no Estado

¹¹ Os dados se referem à data de 30.03.2007.

Federal, por serem a primeira formação político-territorial que acolhe o cidadão-contribuinte, e responsável pela preservação de um ambiente propício ao desenvolvimento de seus habitantes, o qual terá influência direta no desenvolvimento econômico da Nação.

3.5.3.1. Fundos

A Constituição Nacional não traz normas específicas sobre Fundos de Repartição ou de distribuição de receitas. Dino Jarach se refere ao Fundo de Desenvolvimento Regional criado pela Lei de Coparticipação de Impostos e esclarece que “Se trata de la creación de un fondo que persigue la finalidad de promover el desarrollo económico regional, alimentando las inversiones con aportes del sistema federal de recaudación repartida y con criterios de solidarida entre los Estados Provinciales más pudientes a favor de los menos dotados.” (JARACH, 1993, p. 162).

Porém encontramos na doutrina menção a fundos nacionais especiais previdenciários, fundos para o desenvolvimento da habitação, dos transportes, da agricultura, da pecuária, artes, tabaco, aviação, cinema, bombeiros, carbonato de sódio, combustíveis, desporto, energia, escolas, hipódromos, marinha mercante, menoridade, seguros, papel, rádio e televisão, siderurgia, tecnologia e educação técnica, saúde, e turismo. Com exceção dos fundos para o desenvolvimento das artes, aviação civil, de escolas, marinha mercante e siderurgia, todos os demais foram criados e são regulados por lei. Fazem parte das atividades extrafiscais ou parafiscais do Estado, ora não são incluídos como recursos de natureza tributária, ora são compreendidos como tributos. A teoria jurídica argentina tradicionalmente os considera como tais, por decorrerem de lei, sendo assim obrigatórios, os contribuintes usufruírem de um benefício fornecido pelo Estado, e por serem cobrados para que o Estado atinja seus fins. Assinala Villegas (2007, p.203) que “En la Argentina son verdaderos tributos, sin que interesse demasiado indagar a qué especie pertenecen.”

As receitas que compõem tais fundos demonstram são portanto provenientes de contribuições especiais, e desse modo apresentam como bem observamos, destinação específica para que o Estado atinja determinados fins. A concentração das receitas junto ao governo central caracteriza um Federalismo Fiscal em que as Províncias se apresentam como beneficiárias daquele na medida e por meio de transferências específicas por setor

correspondente a cada atividade. Não há portanto, a partir das diretrizes constitucionais, admissão de desvinculação das receitas aos fins previstos, nem a possibilidade de retenção.

Essa característica está explícita no aspecto previdenciário. Carlos Fonrouge menciona o fundo previdenciário ao abordar as contribuições especiais com essa destinação. Compõe-se por receitas arrecadadas junto a trabalhadores e empregados, e aos empregadores. São constituídos por receitas da Nação e das Províncias, sendo nestas os entes estatais considerados como entes paraestatais, corporações públicas ou pessoas jurídicas públicas “de índole institucional”, tais como os órgãos profissionais e caixas forenses. (FONROUGE, 1970, p. 1028). A administração do fundo previdenciário argentino, segundo o jurista, estava concentrada na década de setenta no Ministério do Bem-Estar Social, e fazia parte do sistema nacional de previdência social o qual se subdividia à época em três regimes distintos, para atender às respectivas áreas: (i) o regime de aposentadoria, (ii) subsídios familiares, e (iii) as obras sociais. (FONROUGE, 1970, p. 1030-1032) A partir de 1997 os recursos do fundo previdenciário na Argentina passaram à coordenação da Administração Federal de Ingressos Públicos. As receitas que compõem o fundo são retidas junto ao Banco de la Nación Argentina de acordo com os percentuais fixados pela Subsecretaria de Programação Regional, e transferidas posteriormente para a Obra Social, como resultado de repartição de receitas tributárias para atender as demandas nos diversos entes federativos¹².

Identificamos também como característica do Federalismo Fiscal argentino a subdivisão de alguns dos fundos em outros menores, como por exemplo, quanto à agricultura encontramos o Fundo do Algodão (Fondo Algodonero Nacional), o Fundo do Açúcar (Fondo de Emergência Azucarero), Fundo de Cereais (Junta Nacional de Granos), Fundo do Chá (Fondo para la Industria del Té), Fundo da Viticultura (Fondo para a Vitivinicultura) e o Fundo da Erva Mate (Yerba Mate).

A organização dessa estrutura indica igualmente que o governo central se incumbe na Argentina da tarefa de promotor do desenvolvimento nacional, de forma integral, restringido a ação das Províncias e dos Municípios, o que parece se opor à autonomia estabelecida constitucionalmente.

3.5.3.2. O Convênio Multilateral

¹² CSNJ Acórdão 228:41, julgado pelos Ministros Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda e Carmen M. Agibay, em Buenos Aires, 11.09.2007. Disponível em: <<http://www.csnj.gov.ar>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

Destacamos a respeito da repartição de receitas tributárias no sistema tributário argentino, o Convênio Multilateral, que no dizer de Mario Enrique Althabe e Alejandra P. Sanelli “es el instrumento por el cual se distribuye la base imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, cuando el contribuyente ejerce su actividad en más de una jurisdicción local o provincial.” (ALTHABE; SANELLI, 2007, p.1).

A história do Convenio Multilateral nos remete às suas origens em 1953, quando se estabeleceu um Convênio Bilateral entre a Cidade de Buenos Aires e a Província de Buenos Aires, tendo em vista que ambas estabeleceram um tributo com a mesma base imponível, qual seja, as atividades lucrativas, antecedente do atual imposto sobre ingressos brutos, e surgia um impasse quando as atividades se estendiam às duas jurisdições.

O Convênio foi renovado a cada ano até 1960, quando foi modificado, e depois modificado outra vez em 1964, em 1968 e em 1977, esteve em vigor com uma ligeira suspensão em 1975, estendendo-se até os dias de hoje (ALTHABE; SANELLI, 2007, p.2).

Althabe e Sanelli (2007, p.3-4)¹³ mencionam ainda que na doutrina portenha há um entendimento de que o Convênio Multilateral é um Tratado contra a bi-tributação interna, mencionando no mesmo sentido a ideia de La Rosa¹⁴ “cuando sostiene que el Convenio es producto de una “necesidad financiera”: no hacer demasiado gravosa la situación de los contribuyentes que se encuentran en tales condiciones.”, e também de Bulit Goñi¹⁵, que “expresó en este sentido que el objetivo es evitar la superposición impositiva recortando la competencia de los fiscos.”

Dino Jarach assinala a respeito da natureza jurídica do Convênio Multilateral: “La característica fundamental de este Convenio consiste en que no se há tratado simplemente de subsanar el inconveniente de la doble imposición, sino de armonizar y coordinar el ejercicio de poderes fiscales autónomos, con el objetivo de lograr uno de los principios más importantes en la imposición en un Estado Federal, esto es, que el solo hecho de desarrollar actividades que trasciendan los limites de una de las jurisdicciones políticas en que se divide el país no debe acarrear al contribuyente mayores gravámenes de los que tendria que soportar si toda su actividad se desarrollara en una sola jurisdicción.” (JARACH, 1958, p. 384-385).

¹³ Os juristas argentinos mencionam a tese de Ricardo La Rosa, o qual refere-se ao Convênio Multilateral como verdadeiro Tratado contra a bi-tributação, porém envolvendo entidades internas à Federação e de Bulit Goñi, que afirma ter o Convênio Multilateral o objetivo de evitar a superposição impositiva.

¹⁴ LA ROSA, Ricardo. **Impuesto a las Actividades Lucrativas**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Tecnica, 1968. E no mesmo sentido FORINO, Sabatino (“Algunos problemas que presenta la aplicación del Convenio Multilateral”). Ver. **Desarrollo Economico y Política Fiscal**. Buenos Aires: Macchi, 1966 apud Althabe e Sanelli (2007, p. 3).

¹⁵ BULIT GOÑI, Enrique. **Convenio Multilateral**. Centro Interamericano de Estudios Tributarios (C.I.E.T.), Doc. 946, pag.10 apud Althabe e Sanelli (2007, p. 4).

Ainda, sobre a natureza jurídica do Convênio Multilateral, Casás (2007, p. 24)¹⁶ menciona um julgado da Corte Suprema da Nação que lhe confere grau de norma constitucional, pois versa sobre assuntos que implicam questão constitucional. Porém, a controvérsia em torno dessa questão ainda é patente. Na realidade, o que pretendia ser um acordo ou contrato entre as Províncias e a Nação, na realidade se configura como uma adesão. As Províncias deverão aderir sem restrições por meio de suas leis regionais à lei que estabelece o Convênio Multilateral, e ainda mais, comprometem-se por este a não exercer suas competências tributárias nas matérias que forem regulamentadas em seu texto, adotando as regras que o Convênio estabelecer mesmo que modifiquem a base de cálculo dos tributos de competência provincial.

Convém observar que o Convênio Multilateral requer uma atenção sobre a repartição de competências entre os entes federativos. No Sistema Tributário argentino existem tributos que são de competência da Nação e outros, por determinação constitucional são de competência das Províncias, entretanto, como estabeleceu a Constituição Nacional em seu art.75, 2 uma competência concorrente entre a Nação e Províncias para criar tributos indiretos, há uma certa confusão em torno da competência de cada ente. Hualde (1999, p. 13) esclarece que a interpretação da Corte Suprema argentina destaca que nessa última hipótese, havendo semelhança entre os tributos nacionais e provinciais, deve prevalecer o interesse nacional, e ainda, assinala que alguns tributos de dotações específicas estão excluídos da “massa de recursos” conveniados, e nos expõe como exemplos o “Fondo Nacional de Autopistas”, o “Fondo para el conurbano Bonaerense”, o “Fundo del Tabaco”. A característica do Convênio é justamente a “integralidade” da “massa de recursos”, excluindo-se portanto, aqueles com dotação específica. Hualde, em sua obra, critica a interpretação da norma constitucional, pois a sistemática do Convênio Multilateral indica a existência de um interesse federal, controlado por um órgão federal fiscalizador e uma legislação especial editada por maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional, e nos casos de tributos com destinação específica, e em razão da prevalência do interesse nacional sobre o provincial, escapam da “massa de recursos” no Convênio, e também do controle federativo da legislação específica e do órgão especial, podendo ser tais tributos com destinação específica ser regulamentados por lei de competência apenas da Nação, e por um quórum menos privilegiado, o que acaba por ser uma espécie de ‘burla’ ao Convênio.

¹⁶ Casás (2007, p. 24) se refere à decisão que envolveu o caso *El Condor Empresa de Transportes S.A. versus* Província de Buenos Aires, datada de 07 de dezembro de 2001.

A confusão se desenrola doutrinariamente em torno da interpretação do fato gerador do tributo sobre “Ingresos Brutos”, pois o mesmo incide sobre a ‘atividade’ do contribuinte, sendo os ‘ingressos’ pressupostos geradores do tributo. Convém citar a conclusão que o próprio Althabe (2007, p.5) apresenta a respeito dessa discussão, alertando que as interpretações acerca do fato gerador do tributo não podem representar meios ‘desesperados’ para burlar o princípio de segurança jurídica, e tanto a ‘atividade’ quanto os ‘ingressos’ são “faces de uma mesma moeda”, e na realidade, não podem os poderes locais tributar atividades ou ingressos que ultrapassem suas fronteiras territoriais. Para Althabe na Federação coexistem poderes políticos iguais, impossibilitando que possam todos exercer simultaneamente a mesma competência tributária, a seu bel-prazer, pois existe uma norma constitucional que confere ordem e harmonia às relações entre os entes federativos. Assim, entende o autor que somente podem existir extensões de competências tributárias quando se ‘verificam’ na ordem internacional prorrogações de poderes soberanos, solucionados pelas regras dos Tratados. O fator ‘território’ é de grande importância na discussão, e entendemos que justifica a existência do Convênio Multilateral, pois ao se verificar que todos os entes federativos podem tributar integralmente a atividade que se desenrola em seu território, somente um acordo prévio impediria o conflito de competências. Como diz Althabe, o Convênio Multilateral satisfaz uma “necessidade jurídica”, e é uma garantia tanto para o Fisco quanto para os contribuintes, que sabem previamente como se repartirá a receita tributária.

Coloca-se ainda a questão mais próxima do Federalismo Fiscal ao se associar ao ‘território’ o ‘poder de tributar’, expressado nas competências tributárias que manifestam em pluralidade ou multiplicidade. Se o Federalismo se caracteriza por atribuir poderes aos diversos entes que compõem o Estado Federal, legitima, a princípio que todos os entes federativos possam exercer seu poder tributário quando a atividade se desenvolve em seu território, e assim, uma atividade desenvolvida num único território não acarreta problema algum, mas se esta estende-se entre vários pontos geográficos distintos, surgem os conflitos. Ainda, o aspecto econômico revela outra característica importante do Federalismo Fiscal, uma vez que por meio das receitas tributárias completa-se a função do ‘poder tributário’ que é justamente angariar recursos para que o Estado possa exercer as atividades que lhe competem, e portanto, não há como excluir arbitrariamente a competência tributária do ente federativo.

Já mencionava Dino Jarach a respeito da competência dos entes federativos, que a legislação anterior (Lei 20.221 de 1979), que reorganizou o Convênio Multilateral à época, e de alguma forma ratificava o regime estabelecido pelas leis de nºs 12.139, 14.390 e 14.788, todas regulamentadoras do assunto, repetem o mesmo enunciado, e “(...)representan la

intervención del Poder Legislativo Nacional de la Nación em la esfera legislativa tributaria de la Provincias y municipalidades, delimitando, pues, el ejercicio del poder fiscal provincial em las materias em las que se presenta la superposición o la invasión de dicho poder em la matéria reservada ao Congreso Nacional.” (JARACH, 1993, p. 159).

Explica Jarach ainda que a lei que estabeleceu o Convênio Bilateral entre a municipalidade de Buenos e a Província de Buenos Aires em 1953 criou um órgão denominado de Comissão (Comisión Bruins) para resolver as controvérsias resultantes do acordo, modelo seguido pela Lei 20.221/79), que criou uma Comissão Federal de Impostos, inclusive com faculdade consultiva. (JARACH, 1993, p. 159)

O Convênio Multilateral no Federalismo Fiscal argentino ainda apresenta função importante ao estabelecer a repartição de receitas no Sistema Tributário argentino, para promover o desenvolvimento econômico regional, por meio da instituição de um fundo próprio (Fundo de Desenvolvimento Regional), do qual são destinados recursos aos entes economicamente mais pobres.

3.5.3.2.1. *Responsabilidade Fiscal*

As preocupações em torno do orçamento público e do endividamento do Estado na Argentina voltam a ser discutidas na década de 90, momento em que as instituições se redemocratizam e ao país é proposta a reforma constitucional finalizada em 1994. A reforma financeira do Estado argentino é assim a reorganização das diretrizes normativas que regem o orçamento público e que ao final, também se projetam sobre o Federalismo Fiscal Argentino na medida em que implicam, como expomos adiante, em limitações às transferências de receitas entre os entes federados e ainda ao controle rígido sobre as receitas e despesas provinciais e municipais.

Como bem observa Dino Jarach, sob cuja teoria se assentam às normas orçamentárias argentinas, o orçamento é decorrente dos princípios que regem o Estado de Direito. (JARACH, 1993, p. 79). Desse modo, observamos que as regras sobre orçamento e financeiras decorrem diretamente da Constituição Nacional Argentina (art.75). O jurista ainda reparte sua análise sob o viés jurídico e sob o viés econômico, esclarecendo quanto a este último que “el Presupuesto es el plan de la economía del sector público”, e deve ser observado por todos os entes públicos como um planejamento obrigatório para que sejam alcançados

determinados fins. A teoria do jurista no estudo do orçamento público argentino se baseia no princípio do equilíbrio, segundo ele um princípio da teoria das finanças clássica esquecido pela teoria moderna, e que corresponde ao próprio conceito de orçamento, ou seja, o justo equilíbrio entre a receita e a despesa, em relação constante de interdependência. Nos Estados Federais, como está caracterizado o argentino, Jarach (1993, p. 131) destaca o problema técnico da economia do setor público para coordenar as finanças dos diversos níveis estatais, que se orientam pelos princípios clássicos do equilíbrio na atribuição e tarefas de cada ente, para que se encontre um ponto equilibrado entre os recursos e os gastos, bem como a observância dos princípios de igualdade e equidade quanto à produção e serviços, e ainda a observância dos princípios de redistribuição das receitas, estabilização e desenvolvimento econômico.

Hector Belisario Villegas esclarece que a Constituição Nacional, com as alterações introduzidas na reforma de 1994, previu em sua sétima disposição transitória a criação de um sistema de co-participação de tributos que deveria ser implantado até o ano de 1996, porém, não sendo devidamente regulamentada tal norma no prazo previsto, foram criadas algumas regras destinadas ao controle da Administração Pública. (VILLEGAS, 2007, p.298).

A lei de nº25.917 de 24.08.2004, denominada “Ley de Responsabilidad Fiscal” foi uma das regras voltadas ao controle do orçamento, principalmente de Províncias e Municípios como veremos, e estabeleceu um “regime federal de responsabilidad fiscal”. Destaca Villegas (2007, p. 298) como pontos principais da referida lei, o seguintes: (...) 1) se crea el régimen federal de responsabilidad fiscal y un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal; 2) el Gobierno nacional debe presentar, antes del 31 de agosto de cada año, un marco macrofiscal que deberá incluir resultados previstos, limites de endeudamiento, proyecciones de recursos y de política impositiva; 3) las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben adecuarse a lo normado por esta ley; 4) la tasa nominal de crecimiento del gasto primário nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno previsto para el año; 5) los gastos solo podrán aumentarse durante un ejercicio presupuestario si cuentan con los recursos correspondientes para su financiamiento, y 6) el nivel de endeudamiento de las provincias y de Buenos Aires no podrá superar el 15% de los recursos corrientes de transferências por coparticipación a los municipios.”

O regime de responsabilidad fiscal estabelecido pela mencionada lei atribui poderes a entes estatais e criou órgãos para a sua implementação. Desse modo, ao governo central conferiu-se poder de controle orçamentário das Províncias, Municípios e da Cidade de Buenos

Aires, por meio de uma legislação nacional. Criou-se um órgão especial denominado “Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal”, um “Comitê Executivo” e a “Direção Nacional de Coordenação Fiscal com as Províncias”.

Dentre as críticas importantes ao regime criado pela *Ley de Responsabilidad Fiscal* destaca Villegas (2007, p. 299) que não houve a previsão nítida de um sistema de sanções e premiações aos entes públicos em razão do controle ou não do orçamento, nem se previu um limite de endividamento do governo nacional apesar de relacioná-lo com o PIB, e de acordo com a lei as sanções aplicadas pelo Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal podem ser revistas pelo Governo Nacional, por intermédio do Ministério da Economia.

O crédito público, e a conseqüente previsão de endividamento do Estado, estão submetidos à autoridade do Congresso Nacional, conforme a previsão do art.75, 4 e 7 da Constituição Nacional. Dessa diretriz constitucional houve em parte a regulamentação pela Lei de Responsabilidade Fiscal que mencionamos, e em parte pela Lei 24.156 de 29.10.1992, denominada Lei de Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional, conferindo-lhe o entendimento de “capacidade que tem o Estado para endividar-se com o objetivo de captar meios de financiamento para realizar inversões reprodutivas, para atender caso de evidente necessidade nacional, para reestruturar sua organização ou para refinarçar seus passivos, incluindo os respectivos interesses. Proibi-se realizar operações de crédito público para financiar gastos.” (art.56).

Esse outro diploma legal apresenta igualmente regras de organização do crédito público e atribui à Oficina Nacional de Crédito Público, órgão do Ministério da Economia, a responsabilidade por sua gestão e controle. Entretanto, observamos pelos dispositivos legais que se trata propriamente de uma lei sobre a administração dos recursos, de natureza contábil-financeira. Entendendo-se assim, por comparação com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que esta se destina especialmente ao controle do endividamento estatal e da aplicação dos recursos.

Nesse sentido, Sérgio Assoni Filho¹⁷ esclarece quanto ao que denomina “sistema de crédito público” argentino que houve um “nítido propósito de administrar adequadamente a dívida contraída, com uma cautelosa gestão do endividamento (...)”, para tanto o Governo argentino utiliza uma estrutura composta pela Secretaria da Fazenda e pela Secretaria a Administração Financeira Governamental, por meio de dois sistemas informatizados, que permitem o registro e controle da dívida pública. Ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal,

¹⁷ Menciona o autor em nota de rodapé que o SIGADE é um sistema desenvolvido com base em outro sistema criado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

demonstra o autor que há uma outra, a Lei de Administração Financeira que se volta mais à gestão do endividamento, que à controle e sanção. (ASSONI FILHO, 2007, p. 68).

Portanto, revela-se no Federalismo Fiscal argentino a preocupação com a moralidade na Administração e, em particular, com a manutenção de um equilíbrio orçamentário, o qual reflete diretamente no equilíbrio federativo, e reforça este princípio ao manter a igualdade no Estado Federal.

3.6 A JUSTIÇA NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS

A discussão em torno da justiça instiga o pensamento filosófico desde a Antiguidade Clássica, e desdobra-se em outros campos do conhecimento científico, como em Direito, na Política e Economia.

Norberto Bobbio esclarece que Aristóteles identifica a justiça na legalidade, ou seja, na observância daquilo que estabelecido na lei, seja natural ou positiva, bem como, na igualdade, e reconhece como justa a lei que respeita a relação de igualdade. (BOBBIO, 2002, p.14).

Ainda, o filósofo italiano chama-nos a atenção para o fato de que a discussão em torno da justiça ultrapassa a simples concepção de um ideal, algo extremamente subjetivo, e deve alcançar então a importância que lhe cabe quando é trazida para as relações sociais. Daí, a noção, também retirada de Aristóteles, de justiça comutativa ou que importa na relação entre as partes, e de justiça distributiva, a qual envolve a relação entre o todo e as partes e vice-versa. Essa classificação, em se considerando o critério de igualdade sobre o qual se funda a justiça, apresenta-nos duas proposições, segundo Bobbio: (i) uma ação que implica em ter algo e receber posteriormente, e (ii) a ação de “atribuir vantagens ou desvantagens, benefícios, ônus, direitos ou deveres (em termos jurídicos), a uma pluralidade de indivíduos pertencentes a uma determinada categoria”. E em consequência, conclui o autor, que na primeira proposição há uma equivalência de coisas e, na segunda, uma equiparação de pessoas, retirando outra classificação a partir dessa conclusão, nomeando a primeira de justiça retributiva e a segunda, de justiça atributiva. Os casos de justiça atributiva são imprevisíveis e muito variados, de acordo com o autor. Como exemplo de justiça retributiva encontramos as situações que envolvem a igualdade entre o que se dá ou faz e se recebe, e o autor enumera

quatro: (i) relação entre mercadorias e preço, (ii) entre pagamento e trabalho, (iii) entre dano e indenização e (iv) relação entre crime e castigo. (BOBBIO, 2002, p. 17).

Não pretendemos, no presente estudo, voltarmos-nos para uma análise profunda em torno da discussão da justiça como apresentada pela doutrina, pois entendemos que o objeto de estudo sobre o justo desdobra-se em todo o trabalho, revelando um sentido de justiça que emerge a partir da discussão ética inicial, permeando-se na estrutura das normas jurídicas financeiras, bem como, na proposta de integração regional.

Porém, torna-se importante ressaltar em algumas linhas a que distribuição nos referimos no Federalismo Fiscal.

A distribuição no âmbito do Federalismo Fiscal, ao considerar a devida alocação de receitas pelo Estado, cujas ações terão reflexo nas situações dos contribuintes ou cidadãos, associa-se no âmbito das Finanças Públicas à classificação de justiça distributiva, conforme nos apresenta Bobbio acima, e envolve situações retributivas, conforme se entenda a natureza do tributo ou as finalidades que o Estado deve alcançar ou cumprir.

O sentido econômico atribuído à proposição do justo, e atrelado à eficiência na distribuição de recursos, está classicamente associado ao denominado critério do ótimo de Pareto, como expõe Musgrave (1980, p. 67), em que o equilíbrio na distribuição é alcançado quando o bem-estar de uma pessoa não é alterado ao se conferir recursos a outra pessoa, situando a todos num mesmo patamar, em que se revela a igualdade. O problema da distribuição em si, no sentido de justiça, não é para Musgrave o equilíbrio proposto por Pareto, mas deve ser avaliado distintamente em cada situação em que se apresente a proposta de distribuição. Esclarece o autor que a justiça distributiva para os economistas está em verdade na “teoria da determinação dos preços dos fatores e da divisão da renda nacional entre os pagamentos à terra, ao trabalho e ao capital.”, destacando nessa teoria a utilização eficiente dos recursos, e significa que os fatores de produção devem ser utilizados de tal forma que importe num igual valor marginal de todos em todos os usos alternativos, não significando que os resultados da distribuição devem importar na atribuição de renda igual a todos os indivíduos, pois essa equalização é ajustada no orçamento, e completa o autor que a justiça distributiva está portanto associada na Economia à distribuição de renda entre indivíduos e famílias e não entre grupos de fatores, reconhecendo diversas distorções.

Há ainda numa sociedade de mercado, segundo o autor citado, critérios determinantes de distribuição de renda, resultante da venda dos diversos fatores: (i) em relação ao trabalho, envolve critérios de habilidade pessoal e interesse; (ii) capital, implica na avaliação de herança e relações de casamento e capacidade de poupança do indivíduo ao

longo da sua vida, e em ambos a educação desempenha fator importante de avaliação. Por outro lado, na distribuição de dotações, a distribuição de renda depende dos preços dos fatores de produção, que estão atrelados a variáveis como a oferta, a tecnologia e a preferência dos consumidores, e modificam os critérios de distribuição de renda, que podem ser vinculados ao “status social” ao invés de habilidades pessoais, por exemplo.

Ainda, esclarece Musgrave que quanto à análise de distribuição de renda, os critérios utilizados revelam imensa desigualdade e variam de país para país, e podem apresentar-se diversamente quando são medidas as rendas pessoais, as rendas provenientes do trabalho.

Outro fator importante na aferição da justiça distributiva é o político. Musgrave enumera três implicações que devem ser consideradas na avaliação da justiça distributiva: (i) consideração da distribuição, mesmo quando não é alvo principal da política do setor público; (ii) se há um objetivo de distribuição na política estatal, devem ser considerados os menores custos na modificação de ações distributivas; (iii) na decisão de modificações distributivas devem ser considerados políticas alternativas, estabelecendo critérios para utilização dessas alternativas, que atendam a padrões de distribuição considerados justo ou adequado.

Em resumo, a Economia apresenta alguns métodos alternativos de análise da justiça distributiva que estão relacionados à (i) dotação de fatores; (ii) critério utilitarista; (iii) critério da equidade (iv) critério rawlsiano. O primeiro critério, dotação de fatores, está fundamentado na teoria dos contratualistas, e defende a proposta de justiça como a de que a cada um, em decorrência de suas habilidades inatas, cabe o resultado dos esforços de seu trabalho de acordo com os preços de dotação no mercado. O segundo critério, utilitarista, defendido por teóricos dentre os quais se destaca Bentham, utiliza a felicidade como fator determinante da distribuição justa de renda, e assim, quanto maior a satisfação de determinado indivíduo na persecução desse objetivo, maior renda deve ser-lhe atribuída, e no caso em que há uma projeção de renda num sentido negativo, deve ser distribuída a fim de satisfazer-lhes ou assegurar um padrão de felicidade geral ou padrão médio de satisfação. O terceiro critério, de equidade, baseado nas teorias como as de Rousseau e Marx, centra-se na posição relativa das pessoas na sociedade, não em padrões sociais ou padrões médios, em considerando que todos visam a um bem-estar e usam as curvas de utilidade e equidade em relação à atribuição de renda entre sujeitos nas mesmas condições, para definir a distribuição igualitária, e portanto, justa. O último critério, desenvolvido por Rawls, estabelece que em condições iguais os sujeitos poderão estabelecer racionalmente escolhas comuns, definindo-se assim o critério de justiça.

Em se considerando a distribuição e a situação da América Latina, em especial referindo-se às quatro Federações, México, Venezuela, Brasil e Argentina, e reconhecendo-se as imensas desigualdades sociais associadas em suma à uma situação de pobreza, propusemos na presente tese um parâmetro para que se possam fazer distribuições de receitas nas entidades federativas, a partir da noção ética do bom, ou do que seja o melhor para essa sociedades e possam fazer as suas escolhas racionalmente, no sentido rawlsiano. A alternativa para entender o que é bom não pode, no entanto, ser imposta por um ideal fixo, e sim, por meio da participação do maior número de sujeitos interessados, e assim, indicamos que a discussão ética está inserida na participação democrática com a inclusão do maior número de cidadãos, a fim de que possam dialogar com o Estado a respeito das possibilidades de aplicação de receitas, e influir nas escolhas que refletem na aplicação das receitas públicas. Consequentemente, há que se destacar a importância da construção de instituições que favoreçam esse diálogo, bem como, a inclusão social, com reflexos no âmbito jurídico, político e econômico, oportunizando, uma evolução social, no sentido de integrar os povos latino-americanos, e cuja matriz energética, nas Federações apontadas, por semelhanças nas fontes, e nas políticas adotadas pelos quatro Estados, possa representar uma evolução social, inclusive por meio da preservação ambiental. Em suma, há uma preocupação com o ser humano, e a proposta de mudança social por meio da modificação do olhar mais humanitário para a região da América Latina.

Se os economistas não encontram um sentido na distribuição de receitas, os juristas voltam-se para a estrutura de aparato normativo, a distribuição sem sombra de dúvida envolve interesses políticos que importam não apenas ao estudo da Política, mas situam a discussão nas demais áreas do conhecimento em certo grau de importância, e no âmbito do Federalismo Fiscal, entendemos que essa discussão encontra relevância e poderá ser apresentada na seguinte questão: o Estado deve ou não se preocupar com a distribuição de renda ou receitas?

A variação nos percentuais indicando aumento ou diminuição na pobreza em determinado Estado não apenas indica a falta de alimentos ou altas e baixas faixas de renda, mas indica que a médio ou longo prazo a escassez de investimentos em setores como a educação afetarão a economia nacional e não estarão restritos a apenas uma parcela da população, considerada ou medida como abaixo de uma linha representativa da pobreza, consoante expõe Romefen (1980, p. 143). No mesmo sentido, em se considerando a distribuição de renda desigual, e a existência de programas de transferência de renda para compensar as rendas dos que estão abaixo da linha de pobreza causa perdas, mesmo que insignificantes, para os que estão acima da linha de pobreza, e em resumo provocam uma

desigualdade na utilização dos recursos para ambos, induzindo à proposta de reduzir as desigualdades de renda em determinado Estado, para que a utilização dos recursos seja equilibrada para todos. A questão volta-se enfim à discussão inicial a respeito do critério de distribuição, segundo os fatores de produção, utilitarismo, equidade ou a imparcialidade inicial defendida por Rawls, e desloca-se do fim para os meios.

Preferimos, na presente tese ressaltar a importância da participação do maior número de cidadãos nas decisões que implicam em distribuição de receitas, como sendo a melhor forma estabelecida no diálogo entre sociedade e Estado, para encontrar soluções a fim de reduzir as desigualdades sociais e consequentemente a pobreza na América Latina.

4. A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA POR MEIO DO ADEQUADO APROVEITAMENTO DE RECEITAS ORIUNDAS DE MATRIZES ENERGÉTICAS SUSTENTÁVEIS

4.1. A MATRIZ ENERGÉTICA

Entendemos, seguindo o raciocínio que estrutura nosso estudo apresente nesta tese podemos estabelecer uma relação entre a matriz energética, a produção de novas tecnologias relacionadas à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, e o Estado Federal, em cujo contexto são desdobradas ações orientadas por uma ética de distribuição e cooperação, a fim de se alcançar um Federalismo Fiscal justo.

Ainda, observamos que de acordo com o a proposta da presente tese, a matriz energética apresenta-se como um condão de integração internacional. O meio ambiente desenvolvido de maneira sustentável é instrumento de planejamento institucional dos Estados Federais, a fim de distribuir receitas e promover a inclusão social, e outra vez mais, revela a possibilidade de se estabelecer um Federalismo Fiscal justo.

Para compreendermos como se desenvolveram as relações institucionais nas quatro Federações objeto de estudo neste trabalho, trouxemos uma descrição breve em que se situam as matrizes energéticas em cada uma delas, a seguir.

Esclarecemos que assunto envolve dois aspectos relacionados com a energia, de um lado o meio ambiente, e de outro, a sustentabilidade. Além desses dois aspectos, a abordagem permeia-se pela proposta de distribuir receitas tributárias com dois propósitos: (i) desenvolvimento com inclusão social e (ii) integração da América Latina, aos poucos analisados nos itens abaixo.

A relação entre energia, desenvolvimento e meio ambiente já foi apresentada pela doutrina, e a teoria tradicional desenvolvida abordou o assunto, como bem se observa na obra de José Goldemberg e Luz Dondero Villanueva, em que trazem uma proposta de estudar a conexão entre energia, desenvolvimento e meio ambiente, numa realidade de países em desenvolvimento, associando-os à renda *per capita* da população, porém com o cuidado de separá-la por faixas, uma vez que entendem ser a renda *per capita* muito desigual nesse contexto. A análise dos autores citados envolve a relação consumo e produção de energia, assim como, a degradação ambiental. (GOLDEMBERG; VILLANUEVA, 2003, p. 21).

Retiramos desse estudo um primeiro aspecto que se revela importante ao nosso trabalho: a definição de energia. Para alcançarmos esse fim, encontramos na Lei Fundamental da Mecânica (Segunda Lei de Newton)¹⁸ não propriamente uma definição, mas a associação de energia à força, em se considerando os fatores massa, aceleração e tempo. Classificam-se na natureza as forças em gravitacionais, eletromagnéticas e nucleares.

Ainda Goldemberg e Villanueva (2003, p.35) destacam que a energia, segundo as leis da termodinâmica, apresenta-se como energia de radiação, química, nuclear, térmica, mecânica, elétrica, magnética e elástica, e tem uma capacidade de conversão de uma em outra forma, apontando ao longo da história a relação de consumo com as atividades humanas, de acordo com o estágio de desenvolvimento e o crescimento populacional, desde as sociedades primitivas em que o homem se dedicava à caça e à agricultura de maneira incipiente, posteriormente, atingindo um estágio de agrícola avançado até o patamar de desenvolvimento industrial e tecnológico.

Ainda, em torno do assunto, definimos a matriz energética como toda energia que é disponibilizada para ser transformada, distribuída e consumida nos processos produtivos, indicando quantitativamente a oferta de energia ou a quantidade de recursos energéticos por um país ou região.

Outro importante aspecto em relação à energia, é a classificação de suas fontes primárias: comerciais (envolvendo transações de carvão, petróleo, gás, hidroeletricidade) e não comerciais (envolvendo formas de biomassa diferentes tais como madeira, carvão vegetal, resíduos agrícolas e humanos, sendo assim, renováveis).

No outro lado da relação, a relação entre energia e desenvolvimento recai sobre o Produto Nacional Bruto (PNB), que na análise estatística aparece como indicador econômico, tendo em vista a proposta de medir o desempenho de determinada economia na produção de bens e serviços.

Segundo Goldemberg e Villanueva (2003, p.53-54) o PNB/*capita* dos vários países no mundo é considerável, e difícil a sua comparação, pois “De fato, o PNB/*capita* não reflete o acesso de cada residente no país aos insumos, encobrindo as condições de distribuição de renda entre a população de um país.”, assinalando que o Banco Mundial divide os países em três grupos: (i) países de alta renda (PNB/*capita* igual ou superior a U\$9, 386); (ii) países de renda média (PNB/*capita* entre U\$ 766 e U\$9,385) e (iii) países de baixa renda (PNB/*capita* igual ou inferior a U\$765), havendo sido estipulado um indicador denominado de Paridade de

¹⁸ “A variação com o tempo da quantidade de movimento é proporcional à força aplicada e tem a direção desta força”.

Poder de Compra (PPC), envolvendo a quantidade de bens que podem ser comprados com a moeda de cada país, para converter o valor do PNB/*capita* e medir os resultados de produção entre os países.

A relação entre energia e desenvolvimento também importa na demonstração das disparidades na distribuição de renda ao redor do mundo, uma vez que refletem no uso de energia pelas populações dos diversos países.

Goldemberg e Villanueva (2003, p. 57) ainda indicam que como fatores que implicam em condições de desenvolvimento relacionados à energia, pois expressam o consumo e a produção de determinada população, estão os fatores classificados como (i) a energia direta, ou seja, a energia sobre a qual uma pessoa tem o controle direto, e (ii) a energia indireta, aquela que é incorporada aos produtos utilizados e sobre a qual a pessoa não tem controle direto da quantidade consumida.

Assim, a energia em sua relação com o desenvolvimento dos países abrange fatores como taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, fertilidade total, e expectativa de vida, e constitui importante indicador para que sejam implementados serviços e ações de mudança social, isto é, que promova a alfabetização, a saúde, e qualidade de vida, refletindo em resumo, relações sociais vinculadas à pobreza e à exclusão social, que refletem o subdesenvolvimento, e também, permitem-nos associar à má ou injusta distribuição de receitas, em particular, na América Latina, e especialmente, por ser nosso objeto de estudo, nas Federações latino-americanas.

4.1.1. **Argentina**

Hilda Dubrovsky esclarece que em relação à Argentina o setor energético sofreu as alterações provocadas pela crise econômica instaurada no país desde a década de setenta, agravando-se nos anos oitenta, com forte endividamento externo do Estado, hiperinflação, que agravou a crise política e social em que se encontrava o país, principalmente a partir do governo Menen. A Argentina assumiu o compromisso de reduzir a máquina estatal, privatizando diversas empresas, dentre as quais as de energia, que atuavam em caráter de monopólio até então, adotando também outras medidas de liberalização e desregulamentação do mercado, em troca de apoio financeiro para garantir o pagamento da dívida estatal, assim como o aumento da carga tributária e redução dos gastos públicos a fim de atingir as metas de

superávit para atender aos compromissos internacionais. Utilizou-se uma política fiscal para obter maiores receitas, provenientes dos impostos recolhidos das empresas recém privatizadas. Entre 1990-1991, destaca a autora, que houve a venda de ativos valiosos para o Estado e a sociedade argentina no setor petrolífero, consoante informações do Ministério da Economia, diferentemente de outros países que preferiram se desfazer de ativos menos valiosos. Logo, o capital estrangeiro tornou-se preponderante nos investimentos na economia argentina, em especial menção à participação da Espanha, e assim, o país ingressou na dependência do mercado internacional, e em pouco tempo, duplicou a sua dívida externa. (DRUBOVSKY, 2002, p. 26).

A autora expõe que as reformas acima mencionadas foram provocadas por uma enorme transformação das instituições, guiadas sobretudo pelo poder Executivo argentino, uma vez que este preconizou a modificação nos direitos de propriedade, a fim de assegurar as reformas exigidas pelo capital estrangeiro, cujos reflexos foram as privatizações ocorridas nas empresas petrolíferas, de energia elétrica, comunicação e gás. Especialmente, o setor de petróleo sofreu alterações decorrentes das políticas governamentais no sentido de suspender o monopólio da atividade, incentivar a concorrência e produtividade por meio de desregulamentação do mercado, extinguir contratos e convertê-los em concessões ou convênios, assegurar a disponibilidade do petróleo bruto, e de imediato produziu repercussão no preço dos derivados de petróleo cuja maximização garantiria um incremento da produção e garantiria alcançar um excedente exportável (DRUBOVSKY, 2002, p.31).

No período apontado por Dubrovsky, o setor de gás natural também sofreu abalos na Argentina, uma vez que a empresa petrolífera YPF concentrava a disponibilidade do produto, e a estatal “Gas del Estado” encarregava-se do transporte, tratamento e distribuição de gás no país, recebendo 10% (dez por cento) do produto proveniente da Bolívia, porém, mesmo com as alterações promovidas pelo Estado a empresa de “Gas del Estado” ainda se apresentava superavitária quando foi colocada à venda, tendo o preço tarifário aumentado para torná-la mais atrativa no mercado.

O setor elétrico, a seu turno, indicava os efeitos de períodos de seca, falhas na central hidrelétrica Chocón e na central nuclear Atucha I, bem como, no parque térmico de Segba devido à falta de manutenção, revelando uma importante crise (DRUBOVSKY, 2002, p.33). Para suprir as necessidades financeiras do setor elétrico o Estado teve que usar recursos do orçamento geral do Estado na década de noventa. Logo, todos os fatores permitiram a concordância da população com a privatização do setor.

Após a privatização do setor energético na Argentina, percebeu-se que o segmento de petróleo caracterizou-se por uma oligopolização do mercado de derivados, concentrado em três empresas, o que provocou aumento de preços acima da média do mercado internacional com uma variação entre 30% (trinta por cento) e 80% (oitenta por cento). As reservas petrolíferas foram reavaliadas e reduzidos os poços petrolíferos de 116 para 83, ao mesmo tempo em que as empresas reduziram os investimentos nesse setor devido à descoberta de outras fontes em países latino-americanos com maiores atrativos, havendo assim redução na exploração de petróleo argentino. Consequentemente, a arrecada de tributos no setor petrolífero argentino decaiu.

A seu turno, o setor produtor de gás natural argentino, modificado pela Lei nº24.076/92 (marco regulatório) apresentou uma concentração na oferta, conforme demonstra Drubowsky (2002, p. 38), havendo seis empresas operadoras controlando mais de 80% (oitenta por cento) das reservas do país, e uma presença maciça de grupos econômicos em consórcios que adquiriram as reservas de gás natural com segmentação de atividades em outras empresas do setor elétrico. Houve a criação de uma agência de controle de preços (preços de referência) para as distribuidoras no mercado “por atacado”, criando-se um mercado *spot* para os usuários finais. Porém, houve mesmo assim aumento significativo das tarifas residenciais, em média de 27% (vinte e sete por cento). Conquanto tenha havido um considerável investimento em transporte e distribuição de gás na Argentina, a produção voltou-se à exportação do produto para países como o Chile, Brasil e Uruguai, em detrimento do mercado interno, provocando um aumento do preço dos combustíveis.

O setor elétrico, por sua vez, ao ser privatizado caracterizou-se por uma divisão entre dois tipos de empresas, na produção de energia elétrica concentraram-se empresas que estavam envolvidas em outros setores, portanto, segmentadas, e quanto à distribuição, outras empresas que repartiram o mercado horizontalmente com diferentes intermediários. O setor foi quase totalmente privatizado, à exceção das duas centrais nucleares, as duas hidroelétricas binacionais e dez empresas estaduais ou provinciais (DRUBOWSKY, 2002, p. 41). A Lei nº24.065/91 estabeleceu a estrutura do mercado elétrico argentino, subdividindo-o em três áreas: (i) geração, (ii) transmissão e (iii) distribuição. Há uma repartição dos consumidores em grandes usuários e usuários finais, e preços diferentes para o mercado *a término* (futuros) e um mercado *spot* (curto prazo). A geração de energia elétrica para satisfazer a demanda é determinada pelo custo econômico de operação no sistema elétrico. Os geradores de energia vendem o produto a um preço *spot* horário e os distribuidores podem comprá-lo por um preço estável, atualizado trimestralmente. Permitiu-se a exportação de energia elétrica por meio de

contratos com empresas privadas, abrindo-se o setor a intercâmbios com países vizinhos por meio de “Mercado Elétrico Mayorista (MEM)”. Ainda, os usuários denominados “cativos” as tarifas são reguladas e àqueles que consomem mais de 30 kw (trinta quilowatts) é permitido negociar as tarifas por contratos de longo prazo com os geradores de energia elétrica.

4.1.2 Brasil

No Brasil a situação assemelhou-se à Argentina, na medida em que se buscou a reestruturação do setor energético a partir dos anos noventa, consoante expõe Ericson de Paula. Na sintonia de liberalização mundial criaram-se agências reguladoras e abertura das empresas de energia ao capital privado. No entanto, no caso brasileiro, o Estado manteve o controle sobre a geração e transmissão de energia, relegando ao capital privado a sua distribuição. (PAULA, 2002, p.112)

A distinção da situação da energia no caso brasileiro, deve-se, segundo expõe Paula, a uma associação do consumo de energia com o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD) e, assim, correlacionando-o a fatores como a renda, educação e saúde, reflexos da política macroeconômica então adotada.

Na primeira década do terceiro milênio as relações comerciais do Brasil com parceiros internacionais como a União Europeia e o NAFTA indicaram uma ligeira desvantagem nacional, e em relação à Argentina um desequilíbrio, que demonstra desde então a tendência de se estabelecer uma cooperação regional, mesmo com o risco de haver a denominada contaminação da economia brasileira, pelas alterações econômicas ocorridas na Argentina. Ainda, nesse período, destacara-se a elevação da dívida pública interna, preocupante para os padrões internacionais.

O setor de petróleo e gás natural se mantiveram no Brasil como monopólio da Petrobrás, quando foi criada a Agência Nacional de Petróleo na década de noventa, com o intuito de fiscalizar, regulamentar e ajustar as negociações na atividade econômica petrolífera, destacando-se como marco regulatório do setor a Lei nº9.478/97. A exploração e produção de petróleo ocorrem por meio de concessões estabelecidas em licitações, cujos contratos conferem ao concessionário o ônus da atividade e as receitas provenientes da comercialização de petróleo e gás natural.

De fato, o setor petrolífero brasileiro conheceu uma expansão a partir da década de noventa, devido à descoberta de poços, que em grande maioria permanecem sob o controle da Petrobrás, alguns são explorados em parceria (Chevron, Texaco, TotalFinaElf, Exxon Mobil, BP, El Paso, Unocal, Partex, Statoil e Shell) e um apenas está sob o domínio privado.

Uma particularidade na discussão sobre distribuição de receitas no Estado Federal remete-nos organização da exploração e produção de petróleo.

No Brasil a distribuição das receitas provenientes do pagamento de royalties no setor petrolífero está regulamentada no art. 20, §1º da Constituição Federal de 1988. E em 2009 foi enviado projeto de lei ao Congresso Nacional para alterar o critério de rateio, em virtude da descoberta de petróleo na camada denominada de pré-sal.

Instalou-se uma controvérsia a respeito da interpretação do referido artigo previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988, em razão do entendimento de que somente os entes federados produtores de petróleo teriam direito à participação nos resultados da sua exploração, consoante Humberto Ribeiro Soares (SOARES, 2013, p. 207). Justifica-se essa interpretação igualmente em função de a disputa pelos “royalties” do petróleo resultarem da exploração em águas profundas, apresentando, portanto, um vínculo topográfico com os entes federativos e não apenas referentes a um domínio político, encontrando sustentação em decisões do Supremo Tribunal Federal, a mais alta Corte do Brasil (Mandado de Segurança 24.312/DF), ao declarar que as participações dos entes federativos, mesmo no mar, são devidas como receitas próprias, originárias dos Municípios e Estados produtores, não se tratando de receita proveniente de transferência da União. E por fim, outro argumento favorável aos entes federativos produtores seria a afronta direta à forma federativa de Estado, cláusula intocável da Carta Magna Brasileira de 1988.

Em especial no aspecto financeiro, as críticas à nova regulamentação do setor petrolífero pelo Governo Brasileiro referiam-se à possibilidade de se estabelecer verdadeira competição entre as entidades federativas na elaboração das leis regulamentadoras dos mecanismos de repartição de receitas, estabelecendo-se uma competição horizontal, ou seja, entre as entidades de mesma extensão, e uma competição vertical, para a obtenção maior de recursos provenientes das receitas transferidas pela União. E consoante expôs José Roberto Afonso, o problema em si se concentrava na orientação do Governo Brasileiro em diminuir as alíquotas dos impostos diretos e aumentar aquelas dos impostos sujeitos à repartição. (AFONSO, 2012).

Embora existissem tais argumentos a Lei nº12.734 de 30.11.2012 foi editada pelo Congresso Nacional Brasileiro estabelecendo a receita proveniente da exploração de petróleo

no pré-sal como compensação financeira devida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios pela exploração de petróleo, gás natural e outro hidrocarbonetos.

Além dessa discussão em torno da constitucionalidade da referida lei editada em 2012, políticos e técnicos da área de energia criticaram a organização pelo Governo Brasileiro de uma estrutura de exploração e produção das fontes de energia mencionadas, uma vez que o Estado Brasileiro propunha um sistema de repartição da exploração das áreas do pré-sal de modo diverso do estabelecido em concorrência pública, onerando a Petrobrás, e a criara uma empresa estatal, a Pre-sal Petroleo S/A cujo objetivo seria o controle dos contratos e preço do petróleo e gás produzido por fim, as críticas se dirigiram à criação de um fundo social para administrar as receitas com responsabilidade social e sustentabilidade, conforme expõe Giorgio Romano Schutte. (SCHUTTE, 2013).

O sistema de partilha estabelecido pelo Governo Brasileiro, em termos gerais, envolve (i) o reembolso das despesas com o custo da produção somente nos casos de descobertas de novos poços; (ii) o pagamento de “royalties” e (iii) a divisão do excedente da produção de petróleo entre o Governo Brasileiro e o contratado.

Ainda, a estrutura estabelecida no Brasil para a exploração do pré-sal garante o controle pela Petrobrás designada como o único operador do sistema, em que empresas nacionais ou internacionais poderão compor em forma de consórcio para participar nas operações do pré-sal. A Petrobrás reterá 30% de participação em todas as operações e as demais empresas terão acesso a 70% em cada bloco de operações. O controle da Petrobrás garante assim a implementação das políticas nacionais na área de energia e indústria.

A perspectiva de desenvolvimento do setor petroleiro a partir da exploração das fontes do pré-sal é de crescimento, tendo em vista que a exploração é um segmento de ponta na indústria petroleira, e a empresa domina a tecnologia de exploração em águas profundas, bem como, as jazidas de petróleo apresentam grande potencial. No entanto, ao final de 2013 a discussão será analisada em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, e poderá ser definido o novo marco regulatório do petróleo no Brasil em definitivo.

De outro lado, no setor de gás houve um importante acordo estabelecido entre Brasil e Bolívia no ano de 2000, e a construção de um gasoduto, que projetou para 2001, inicialmente uma produção de 49% (quarenta e nove por cento) das necessidades do mercado nacional. O setor pretendia obter assim uma expansão pois até a década de oitenta apenas as companhias de gás dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro estavam encarregadas da distribuição, que passou a ser responsabilidade dos Estados, de acordo com as reformas inseridas pela

Constituição Federal de 1988. Porém, em 2006 a Bolívia nacionalizou as atividades vinculadas à exploração de gás e petróleo e frustrou as pretensões brasileiras.

O setor elétrico foi regulamentado pelas Leis nºs 8.987, 9.074, 9.427/96 (esta cria a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL) e 9.648/98. Assim, houve uma divisão do mercado entre empresas que geram energia, empresas de distribuição independentes e consumidores. A Eletrobrás constitui-se como empresa que controla as concessionárias de geração e transmissão de energia elétrica, com subsidiárias regionais (CHESF, CGTEE, Eletronorte, Eletronuclear, Eletrosul e Furnas), e é detentora de metade do capital da hidroelétrica de Itaipu. A energia elétrica no Brasil é um produto comercializado no mercado.

4.1.3. Venezuela

O destaque dado à produção energética na Venezuela deve-se sobretudo à produção de petróleo, considerando-se que sua fonte é uma das maiores do mundo, encontrando-se atrás apenas do potencial do Oriente Médio, de acordo com José Luis Cordeiro. (CORDEIRO, 2002, p. 331)

Por outro lado, o país apresenta um cenário de crises econômicas sucessivas, com alterações institucionais importantes, desde a destituição do então Presidente da República Carlos Andrés Perez em 1992 e a instauração posteriormente do regime chavista. Consequentemente, o setor energético sofreu influências desta situação de instabilidade política, com reflexos na economia, e em particular na produção de petróleo, centralizada na PDVSA (Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima).

Durante o governo de Perez o setor de petróleo na Venezuela conheceu uma fase de abertura, no sentido de eliminar o monopólio da PDVSA e foram realizadas licitações em 1992, em campos marginais com a proposta de ganhos divididos em novas áreas, até o ano de 1997. Ainda, a proposta continha o objetivo de expandir o setor e, nesse sentido foram desenvolvidos projetos para utilização de betume na região do Orinoco para ser utilizado na produção de energia elétrica no mercado internacional, envolvendo a Itália, Japão, China, Dinamarca, Canadá, Alemanha, Lituânia, Finlândia, Barbados, Singapura e Guatemala.

O setor de gás natural também foi inserido na abertura do setor energético venezuelano, iniciado com o petróleo, aprovado pelo Congresso Nacional Venezuelano em 1993, cujas normas conferiram à PDVSA, Shell, Exxon e Mitsubishi direitos para produção de gás natural líquido para os mercados norte-americano e europeu.

A indústria elétrica venezuelana está centralizada na produção hidroelétrica situada na região de Guayana e Andes, e usinas termoelétricas a vapor e gás, e centrais à diesel. Existem várias empresas de eletricidade na Venezuela, sendo a maioria de capital público, estabelecendo-se um regime quase monopolista. O sistema de geração, transmissão e distribuição de energia no segue um padrão, uma vez que o não houve um planejamento para a expansão do setor elétrico venezuelano.

A partir do governo de Hugo Chaves o setor energético venezuelano deu uma guinada para a estatização, criando-se a “Ley Orgánica de Hidrocarburos” em 2001, determinando que qualquer atividade envolvendo petróleo deveria contar com a maioria acionária da PDVSA.

O setor de gás foi regulamentado pela “Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos” e o setor elétrico está regido pela “Ley del Servicio Eléctrico”, ambas editadas em 1999. Assim, foi criado o “Ente Nacional de Gas” e permitiu-se a participação privada no setor. A seu turno, o setor elétrico foi regulamentado outra vez em 2001, estabelecendo a obrigatoriedade da divisão entre atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia a todas as empresas em atividade no país, com a criação do “Mercado Mayorista de Electricidad” (MME), não regulado e, sujeito às regras de oferta e demanda, e o “Mercado con Tarifas Reguladas” (MTR), para consumidores menores e regulado, juntamente com a “Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), encarregada de formalizar o sistema regulatório e de tarifas do sistema elétrico venezuelano, limitando-se à toda empresa atuante no mercado a limitar suas atividades a uma ramificação do setor (geração, transmissão, distribuição ou comercialização).

4.1.4. México

O setor petrolífero no México desenvolveu-se lentamente desde o período pós-revolução até a década de setenta, quando o governo decidiu aumentar os investimentos

acreditando na rentabilidade do mercado, cujo preço do barril apresentou considerável valorização, consoante expõe Colmenares (2010, p.38). Houve investimentos maciços do Estado, inclusive com a criação de empresas públicas para sustentar a expansão do setor.

A proposta era tornar o país autossuficiente em petróleo, pois historicamente havia uma tendência de que o setor deveria duplicar-se a cada dez anos e abastecer todas as demandas de diferentes setores, desde os transportes, indústrias, residências à agricultura e ao próprio setor energético. Dos esforços empregados resultou a autossuficiência básica, com algumas importações, e com a descoberta de novos poços petrolíferos e as altas dos preços do produto no mercado internacional, a indústria do petróleo no México atingiu uma grande expansão entre 1974 e 1981. (SOLANO, 2002, p. 124).

Até 1982 as reservas petrolíferas no México eram por volta de 72 (setenta e dois) milhões de barris, com produção diária de 2.745.000 de barris de óleo bruto, com uma rede de oleodutos de 13089 km e de gasodutos de 19248km.

A partir de 1982 com a crise do petróleo a atividade estancou no México e no início da década de noventa, o Estado adotou a política de privatização, com efeitos diretos no setor petrolífero. A PEMEX (Petróleos Mexicanos) se dividiu em quatro subsidiárias.

Entre 1983 e 1998 a economia mexicana passa por momentos de recessão e o consumo interno de petróleo no período correspondeu apenas a 17% (dezessete por cento), transferindo-se a matriz energética para o gás natural. De outro lado, a política econômica mexicana decide projetar a produção de petróleo para exportação da matéria bruta, e com as quedas dos preços no mercado internacional houve um importante abalo na indústria do petróleo no México. Criou-se um imposto especial sobre produção e serviços (IEPS) que ao lado do IVA incidia sobre produtos derivados de petróleo, cujas receitas convertiam para a manutenção da PEMEX.

A partir de 1995 a política energética mexicana mudou sua estratégia para ampliar a plataforma petrolífera, induzir a participação do setor privado no transporte, distribuição e comercialização do gás natural, com a determinação em seu Plano Nacional de Desenvolvimento (1995-2000) de promover o setor energético para alcançar os padrões de qualidade internacional, cumprir as normas ambientais e atender à demanda setorial e regional. (SOLANO, 2002, p. 127). Nesse período também houve uma importante vinculação do setor petrolífero com o mercado norte-americano, cujas importações alcançaram 79% (setenta e nove por cento) da produção mexicana.

A “Ley Reglamentaria” do artigo 27 da Constituição Mexicana autorizou as reformas no setor do petróleo e criou-se um novo regulamento de gás natural. Em 1998 a empresa

espanhola Gas Natural de México adquiriu parcela importante da distribuição de gás natural no país.

De outro lado, o setor elétrico mexicano também privatizado associou-se à produção de gás natural para produzir energia, decorrente da expansão da produção de gás, cujo exemplo mais significativo foi o gasoduto construído na península de Yucatán, estendendo-se por 700 km.

Curiosamente, o setor elétrico mexicano passou por um processo gradual de nacionalização iniciado em 1937, sob a presidência de Lázaro Cárdenas e até 1960 os bens de duas empresas privadas estrangeiras, Impulsora de Empresas Eléctricas (norte-americana) e a Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (canadense), que se encarregavam, digamos, do aparato elétrico, desde a produção, transmissão e distribuição no país, foram adquiridos pelo governo federal. (LANDA, 200, p.146).

Com o ingresso do México no NAFTA em 1994 houve a introdução de novas regras para autorizar o ingresso de capital privado na indústria elétrica mexicana. Há uma “Comisión Federal de Electricidad” (CFE) que realiza o planejamento do sistema elétrico no país, e produtores independentes de energia participam da licitação de projetos assumindo a responsabilidade pelo financiamento, construção, abastecimento e geração de energia, e que constituirão sua propriedade.

A reestruturação do setor elétrico mexicano está baseada na proposta de criação de um sistema nacional interconectado por oito sistemas regionais, controlados por companhias elétricas autônomas, encarregadas da transmissão, distribuição e comercialização, com participação do capital privado, coordenadas por um Centro Nacional de Controle de Energia.

4.2. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um primeiro aspecto da proposta de utilizar a matriz energética dos Estados Federais, e em particular, na América Latina, com o objetivo de manter um desenvolvimento sustentável está no fato que as instituições econômicas que são desenvolvidas nesses Estados tendem ainda à reprodução de situações de pobreza, havendo uma relação direta entre a pobreza e as causas dos problemas ambientais, conforme expõem Tom Tientenberg e Lynne Lewis. (TIETENBERG; LEWIS, 2009, p. 448).

Partindo-se de um raciocínio clássico da Economia, o processo de crescimento ocorre por meio do aumento dos fatores de produção e da produtividade resultante também do progresso tecnológico. Por um viés tradicional, e historicamente foi admitido por automatismo, que o capital desempenha papel importante para o crescimento econômico, no entanto, de outro lado, foi demonstrado por teorias outras que existem barreiras ou limitações para crescimento econômico futuro, num contexto em que apenas o capital seja considerado como fator de produção, ou como um fator que pode facilmente substituir outros.

Nesse sentido, em se considerando a relação capital com energia, a teoria econômica propõe não uma substituição e sim uma relação de complementariedade. (TIETENBERG; LEWIS, 2009, p. 451). Há uma preocupação importante quanto às fontes de energia fóssil e os efeitos provocados no aquecimento global.

Assim, um segundo assunto em discussão apresentado aos Estados Federais é o desenvolvimento sustentável.

A teoria a respeito da sustentabilidade manifesta-se concebendo uma proposta de manter num ecossistema as funções e processos ecológicos, a diversidade biológica e a produção. (BAKKER, 2009, p.3)

Essa proposta aponta para a convivência num mundo em que o risco se apresenta em graus crescentes e que poderão chegar a inviabilidade da vida no planeta, importando em mudanças necessárias para que sejam evitadas situações catastróficas ou ainda atinja-se o fim radical.

Embutida na definição de sustentabilidade está a integração, no sentido de reunir esforços da sociedade, dos setores produtivos em associação aos Estados, em torno de uma responsabilidade social, que enfim, importa em tentativas de redução do impacto da ação de cada um desses segmentos sobre o meio ambiente.

Do mesmo modo, percebe-se que vinculada à proposta de sustentabilidade além da integração há uma necessidade de inclusão, tendo em vista a responsabilidade que está repartida entre os diversos segmentos acima mencionados, e a cautela que deve ser assumida por todos, tendo em vista o propósito de evitar os danos que ultrapassam qualquer barreira social, afetando do mesmo modo a todos indiscriminadamente.

Logo, em relação à distribuição de receitas no Estado, e observando-se o conteúdo ético da distribuição, uma vez mais, impõe-se a observação do princípio de solidariedade. Afinal, percebeu-se que há em relação ao risco de danos maiores ao meio ambiente, que trazem consequências perversas e até inimagináveis à sociedade, organizações e ao Estado,

uma opção de conduzir ações que se voltem à busca de alternativas que beneficiem a todos, revertendo em resultados que propiciem melhor qualidade de vida.

Para pensar-se numa distribuição de receitas no Estado Federal, orientada por uma ética, em que se valorize a solidariedade, é necessário ser adequada uma tributação com responsabilidade social. E, assim, conformar-se um sistema jurídico cujas finanças estejam pautadas em valores éticos desde o momento da imposição dos tributos até a distribuição de receitas. Portanto, que as escolhas por normas jurídicas justas levem em consideração a necessidade da valorização do meio ambiente, pois nele se insere o ser humano, os riscos a que se submetem no momento de tomada de decisões ou em que realizem opções sobre a tributação e a distribuição de receitas, resultando num Federalismo Fiscal justo.

4.3. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A doutrina subdivide a abordagem da imposição de tributos sobre ações que influenciem o meio ambiente em duas: uma institucional e outra sob a ótica de mercado (BAKKER, 2009, p. 6). A primeira opera as políticas do Estado para a prevenção e proteção do meio ambiente, a regulamentação de direitos de propriedade e age por meio das decisões dos tribunais. A segunda é instrumentalizada por tributos, subsídios e autorizações comerciais.

Foram assim estabelecidas teorias que fixam os princípios norteadores das relações sociais e que servem como parâmetros para a tributação ambiental e aplicação de receitas deles oriundas, quais sejam, o princípio do poluidor-pagador, princípio da precaução, teoria do abatimento de custos, teoria do duplo dividendo e as abordagens microeconômicas.

Desde 1970 a doutrina procurou definir o princípio do poluidor-pagador no âmbito dos países-membros da OCDE, estabelecendo que o poluidor arcará com os custos de prevenção e eliminação de danos ou perturbações ao meio ambiente, incluindo as despesas da Administração nas ações relacionadas à poluição. E por esse princípio o Estado definiria o valor a ser pago pelo poluidor, por meio de tributos, encargos esses que foram definidos por duas diretivas da Comunidade Europeia a respeito do desperdício e do uso da água (Diretiva 75/442 e Diretiva 2001/60). Assim, o Estado estabeleceria objetivos para proteção ambiental e a tributação estaria vinculada a esses objetivos. As dúvidas sobre a efetivação de um tributo

nesses moldes envolveriam a repartição dos encargos tributários, o controle desses recursos e a utilização das receitas para a recuperação dos danos ambientais.

O princípio da precaução baseia-se no adágio popular de que é melhor prevenir que remediar. A Carta Mundial para a Natureza organizada pela Assembleia das Nações Unidas estabeleceu tal princípio, o qual foi introduzido no ordenamento internacional pelo Protocolo de Montreal de 1987. Não há propriamente uma definição a respeito do princípio da precaução, referindo-se a doutrina a hipóteses de possíveis riscos a ameaças de sérios e irrevogáveis danos. A Declaração do Rio de 1992 prevê o princípio com base em ameaças de sério e irreversível dano, enquanto a Convenção de Wingspread estende o princípio a quaisquer hipóteses de risco que possam causar danos à saúde humana ou ao meio ambiente.

A seu turno, o princípio de abatimento do menor custo está fundamentado num padrão de preservação ambiental a ser atingido, fixado pelo Estado, que estabelece também um custo mínimo para o setor privado arcar na adequação de condutas.

A teoria do duplo dividendo adota uma tributação ambiental que possa gerar um benefício para o meio ambiente. É também conhecida como tributação Pigouviana, uma vez que utiliza o modelo desenvolvido por Pigou, subdivide os dividendos em dois momentos, o primeiro ocorre ao internalizarem-se os custos externos relacionados à proteção ambiental, para num segundo momento, tomando-se em conta implicações econômicas dessas internalizações, promover-se uma redução de cargas tributárias, que seria o segundo dividendo.

As teorias microeconômicas correspondem à “teoria da falha do mercado”, a qual propõe uma tributação sobre a produção de bens prevendo os riscos que causem no mercado, bem como, a outra teoria que prevê um tributo elevado a tal ponto que desencoraja a prática de ações poluentes, e a terceira teoria baseada em Pigou, segundo a qual o custo dos danos ambientais deve ser internalizado nos custos de produção de bens ou nas atividades que envolvam riscos, suportados pelo setor privado, e além disso, propõe a criação de um tributo a ser suportado por toda a sociedade para cobrir os demais riscos existentes e que não podem ser internalizados pela produção.

4.4. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Ao nos referirmos à integração da América Latina e situarmos a discussão a fim de relacionarmos energia, tributação, meio ambiente e integração regional, como uma proposta do presente estudo, não fugimos da metodologia tradicionalmente utilizada nas relações internacionais, que orientando o desenvolvimento das ideias igualmente auxilia na busca a que nos referimos anteriormente para encontrar caminhos de integração regional.

O conceito clássico que dá suporte à análise das relações internacionais comporta as teorias elaboradas pelos filósofos contratualistas, dentre os quais se destaca Hobbes em sua menção ao estado de natureza e ao estado de sociedade, cuja influência na esfera internacional acarreta a noção do legítimo e ilegítimo, da justiça e injustiça, e uma vez que não se reconhece uma única regra ou lei vigente para todos, autoriza a cada Estado a conduzir-se como bem entende, assim como, induz a reflexões sobre a política interna e externa de cada país, uma vez que esta última somente pode existir entre entidades soberanas dotadas do poder de coerção, conforme expõe Marcel Merle. (MERLE, 1981, p. 29).

Posteriormente, em função da simplicidade da teoria hobbesiana, as críticas do meio acadêmico, em que se destaca Raymond Aron trouxe à discussão para as relações internacionais um argumento em que se revela a complexidade de abordagem dos diversos assuntos correlacionados e dispostos numa sociedade internacional contemporânea. De um lado, enfatiza-se a existência de intercâmbios que se estabelecem entre indivíduos que são membros de sociedades distintas, movimentos sociais, empresas, e instituições supranacionais, e de outro, a importância da centralidade das relações internacionais nos Estados. Há uma necessidade de estabelecer um modelo que forneça segurança, porém não se pode encobrir as diversas relações que implicam em questões outras como legitimidade e solidariedade.

Ainda, destaca Marcel Merle, a posição dos juristas e a aplicação de um método de análise das relações internacionais, que se expressa com estreiteza, uma vez que o Direito impõe limitações ao estabelecer as normas jurídicas, conquanto, aceite-se que estas são importantes para a fixação de condutas e na própria análise dos fatos ocorridos nos intercâmbios internacionais. Voltam-se estes à teoria dos direitos naturais ou a do direito positivo.

Finalmente, os historiadores também contribuem à análise das relações internacionais, dos quais se espera uma abordagem consubstanciada de neutralidade na exposição dos fatos.

Ainda, uma questão incidente na análise das relações internacionais e que influi diretamente na abordagem da integração da América Latina está relacionada à apresentação

de mecanismos ou instrumentos de integração. Observamos que os organismos internacionais, dentre os quais a CEPAL, contribui para o estabelecimento de meios para a integração, resultantes das análises e estudos periodicamente realizados na região latino-americana, com a proposta de um “regionalismo aberto” na América Latina e Caribe (CEPAL, 2000, p.937).

Há ainda, um método de abordar as relações internacionais a partir de tópicos conceituais, como a noção de democracia e sua projeção na situação atual, como expõem Constance Grewe e Hélène Ruiz Fabri, a respeito da integração europeia. (GREWE; FABRI, 1995, p.191). Na realidade, enfatizam-se os princípios presentes na democracia e a sua evolução até os dias atuais, para sustentar a proposta de uma integração, em que se destacam discussões sobre soberania e representação, e que vão ser expressas nas normas jurídicas inseridas nas Constituições, ora como método de governo, ora como uma finalidade constitucional do Estado ou ainda uma qualidade do poder. Temas que reúnem um acervo imenso de debates e orientações teóricas dos mais diversos fundamentos, a soberania e a representação, fazem emergir em suma a manifestação de vontade do corpo político, que atravessa um período histórico que vai desde a manifestação direta da vontade como nas democracias da Antiguidade Clássica até os limiares de uma sociedade política global. A representação pode se entendida também como uma maneira de intermediar o que pode ser qualificado como social e aquilo que é entendido como o político, e outra vez, encontramos nessa proposta a oposição exclusão e inclusão, uma vez que as democracias podem aceitar relações de intensa exclusão de uma parcela do social, para acolher apenas a manifestação de uma elite no político. Assim como, as democracias podem expressar a representação de uma unidade, em que se projeta a pluralidade, e em que a passagem do social ao político é uma manifestação ainda incerta, ou sem cotornos bem definidos, tanto para uma Europa herdeira de construções históricas em torno da democracia, por meio dos documentos políticos organizados no momento em que se desenrolam as denominadas revoluções burguesas, e em especial a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a própria Constituição Francesa de 1791, e as Cartas de Direitos elaboradas na Inglaterra e afloram nitidamente na Revolução Gloriosa, ainda no século XVII. Essa herança histórica trouxe ao debate sobre democracia a importante noção de representação contida na noção de vontade da maioria, originária na França e reproduzida na Europa continental, autorizando divagações extensas da doutrina a seu respeito até os nossos dias, porém, é, por outro lado, responsável pela fixação na doutrina da noção de unidade do corpo político, assumido como um todo indivisível. E a partir de então, a soberania será considerada um todo indivisível e inalienável. Porém, tal teoria é refutada pela concepção de que o corpo político não representa os eleitores, mas a

nação, a qual está configurada como a personificação jurídica do Estado, e portanto, passam a ser compreendidos esses representantes como órgãos do próprio Estado, cujas decisões estabelecem o sentido de unidade existente em tal ou qual democracia, retomando em certos aspectos a proposta hobbesiana. E, a seu turno, a representação erigida na Inglaterra em torno das relações entre o Parlamento e o Rei, o controle político por meio da seleção dos eleitores através do sufrágio censitário, reconhecendo-se a manipulação do corpo político nas eleições, difundiu a noção de que o Parlamento é um órgão de representação a diversidade orgânica existente na nação. Ainda, as sociedades existentes nos países do norte da Europa, e de origem germânica, a noção de representação apresentou-se de maneira distinta, uma vez que em razão marcante organização feudal, a estrutura social construída administrava a si própria, e o Estado, representado pela figura do rei, colocava-se como uma organização exterior a essa estrutura social e diante da qual era necessário assegurar os direitos elaborados na comunidade contra o arbítrio real, criando-se uma tradição de participação das representações comuns no governo, e ao mesmo tempo, reconhecendo-se as suas prerrogativas em face do Estado.

A noção de soberania, esclarecem Grewe e Fabri (1995, p.201), representa um “cimento da unidade do Estado e seu símbolo”, a partir da teoria desenvolvida por Jean Bodin sobre a organização política da República. Dizem as doutrinadoras citadas que essa teoria tão bem utilizada por e em defesa da monarquia absoluta no século XVI na Europa também acolhia a noção de limite, que à época, era imposto pelas leis divinas, princípios jurídicos, leis fundamentais do reino, e a autonomia do direito privado, existentes na França então. O poder político dos reis não seria assim um poder arbitrário, mas sim limitado pelo Direito, logo inserindo na concepção de soberania a análise da relação entre o titular do poder político e o Direito. Desse modo, como um conceito construído historicamente, a soberania reúne desde Bodin aos contratualistas como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant justificativas para a investidura do soberano no poder, seja como eleito natural de Deus ou em função do pacto social estabelecido na sociedade, e em todo caso, com respaldo no Direito. A soberania encarna nesse momento a ideia de legitimidade, e reforça a noção de que deve apresentar um fundamento, induzindo a criação da teoria da monarquia constitucional, em cuja base está estabelecida uma relação do rei e a nação, esta representada pelo Parlamento. A lei criada pelo rei apresenta legitimidade por ser resultado de um acordo com o Parlamento, representante da nação ou do povo. Daí surge outro aspecto atribuído à soberania além da legitimidade, a noção de representatividade, e defendida na teoria da democracia representativa. A soberania passa a ser concebida como a justificação dos poderes que estão

organizados no Estado, os quais emanam da nação ou povo e não importa se estão estabelecidos na forma de uma monarquia ou de uma república. A noção contemporânea de democracia abarca todo esse conjunto teórico, com o acréscimo de dois elementos a partir do século XIX, quais sejam o direito de sufrágio e os partidos políticos, como elementos formadores da vontade popular, sob a qual está assentada. Ou seja, a democracia contemporânea é definida pelo modo como a vontade popular se organiza em seu seio, e se expressa na Constituição, como no exemplo europeu, por meio de um diálogo entre o poder e o direito, com a superposição do direito ou da Constituição ao estilo francês, ou pela limitação imposta pelos direitos individuais ao estilo inglês, ou ainda, baseado no princípio de ordem fundamental, contralada por uma Corte Suprema (a Corte Constitucional) ao estilo alemão. Em suma, a democracia difundida na Europa contemporânea está associada à ideia de democracia pluralista, com o fim de esse diálogo entre o poder e o direito, permita a inserção de modos de solução múltiplos.

Em relação à América Latina, seguindo uma proposta de integração que se fundamenta na noção de democracia, e retomando-se a discussão em torno de representação e soberania, como conceitos que resultam de uma construção histórica, as sociedades pré-hispânicas ao entrarem em contato com as sociedades europeias encetam relações de subordinação com as nações que serão as Metrôpoles, num sistema mercantilista, com total desprezo às organizações já estabelecidas nos territórios americanos, as quais serão desprovidas de todo meio de manifestação de vontade ante a organização política de Portugal e Espanha. Pelo sistema colonial estabelecido são designados os representantes da coroa portuguesa e espanhola, denominados de Governador-geral ou Vice-reis, com a implantação de uma estrutura burocratizada para administrar os territórios dominados, inclusive com a contribuição das missões religiosas que se neles instalam igualmente com o objetivo de expandir o poder da Igreja e manter o controle das civilizações dominadas.

Somente a partir do século XVII é que surgem os primeiros núcleos de poder local, organizados em assembleias ou cabildos, em territórios coloniais, e nos quais a representação política exclui inicialmente os povos de origem indígena, atribuindo poder aos europeus ou descendentes que compõem uma etnia crioula. E aos poucos, com a importância econômica conquistada na relação colonial, os territórios então colonizados alcançarão postos de representação nas denominadas Cortes da Metrôpole, que em si significavam uma relação dúbia ou tímida para defender os interesses de uma elite que se organizava nos territórios americanos, e nos quais não se reconheciam direitos a parcelas sociais como o negro e o índio.

A noção de soberania nos territórios colonizados por Portugal e Espanha na América reproduzia a concepção existente nas Metrópoles à época, organizadas como monarquias absolutas. Somente a partir dos movimentos de independência desencadeados no século XIX é que há uma proposta de organização de poderes legitimados na pessoa de um governante local, investido no poder por meio de um acordo entre as elites locais, e outra vez, com a exclusão de uma parcela das etnias então formadoras das populações locais.

A partir da independência os Estados latino-americanos serão organizados segundo o modelo estabelecido pelos Estados Unidos da América, sob a influência das ideias políticas desenvolvidas ali e na Europa, e que formarão a base da noção de democracia na América Latina. Em particular, México, Brasil, Venezuela e Argentina se constituirão como Federações, com fundamento em Cartas Políticas que apresentam princípios construídos historicamente em outras sociedades, e aos poucos incorporados às sociedades recém-independentes, por imposição de uma elite local, com nenhuma participação verdadeiramente popular. Ainda, ao longo da história de independência e organização institucional latino-americana encontram-se períodos de regimes autoritários, reflexos da limitada noção de representação e da precariedade nas relações entre poder e Direito, revelando pouco conhecimento do sentido de nação ou povo nos Estados latino-americanos, com raras exceções.

Como resultante da relação entre poder e Direito, como elemento resultante da organização das instituições no Estado, o Federalismo representa também um método de abordar as relações internacionais, sem menosprezo das demais teorias apontadas. E com importante papel como modelo institucional de integração, como bem se observa na proposta europeia atual.

A América Latina nesse sentido apresenta um esforço de integração desde a década de sessenta do século passado, revelado nas organizações internacionais da ALADI e ALALC, e posteriormente, com o MERCOSUL e a UNASUL e diversos tratados de integração para a América Central e Caribe, a região andina e amazônica.

Em certo sentido, ousamos dizer que são propostas que revelam o Federalismo como um princípio, ou como método integrativo, tendo em vista a preservação de soberanias estatais, com a organização de órgãos supranacionais em alguns casos.

Entretanto, enquanto não se vislumbra a institucionalização de relações capazes de dar origem a uma Federação latino-americana, o Federalismo, e em particular o Federalismo Fiscal, como princípio existente nas Constituições do México, Venezuela, Brasil e Argentina,

também poderá como um meio de integração regional, em se considerando os potenciais energéticos em comuns presentes nos quatro Estados.

Para tanto, as instituições estabelecidas no âmbito do Direito Internacional podem servir de supedâneo para a organização de uma estrutura de integração regional, adequando-se à realidade das quatro Federações México, Brasil, Venezuela e Argentina.

Nesse sentido, e associada à proposta de integração regional como cooperação entre os Estados latino-americanos, voltamo-nos às normas de Direito Internacional, em que se revelam princípios de cooperação.

Como bem observa Alberto do Amaral Jr., a Carta da ONU apresenta uma diretriz para a cooperação internacional em seu art.13. Essa norma traz em si a discussão que emerge no direito internacional contemporâneo, como um direito internacional da solidariedade, decorrente do direito comunitário. (AMARAL JR, 2011, p.98-99).

As perspectivas do desenvolvimento do direito internacional nesse sentido são mais nítidas ao se considerar o meio ambiente, não apenas por um aspecto que se apresenta como necessário à sobrevivência do ser humano, despertando o interesse dos Estados na ordem internacional para medidas que superem o interesse individual para alcançar o coletivo, e dessa maneira, entendemos que avança também no despertar para uma realidade regulatória comum que permita a compreensão do ser humano em sua complexidade e completude.

A sustentabilidade que deve existir em relação ao meio ambiente induz ao reconhecimento de que os Estados tem em suas múltiplas funções a manutenção de condições mínimas de bem-estar aos seus cidadãos, porém, esse fim não pode ser alcançado individualmente, senão em cooperação com os demais Estados. Assim como, não há na esfera da sustentabilidade como deixar de realizar a inclusão de pessoas, que passam a ser consideradas em múltiplos aspectos, a fim de alcançarem o bem-estar. A contextualização desses indivíduos num meio ambiente saudável reconhece inicialmente a proposta de incluí-los como cidadãos, e portanto, o reconhecimento de uma série de direitos em face do Estado, mas também, a certeza de que não se atribui ao ser humano apenas uma categoria jurídica como cidadão, sem a garantia de que ele realmente usufruirá de condições nas suas relações como os demais que lhe assegurem esse bem-estar.

A projeção dessa nova compreensão ou consideração do ser humano, como um cidadão em si mesmo ético, e portanto, que em suas relações sociais é respeitado pelo Estado como sujeito de direitos, e igualmente respeita seus semelhantes, conduzirá à solidariedade social, consubstanciada internamente na distribuição de receitas entre os entes federativos, e exteriormente em cooperação internacional entre as Nações.

A América Latina diante da multietnicidade é um espaço em que tais propostas se associam com maestria.

A situação de exclusão social na região atingiu patamares tão elevados, como reflexo das desigualdades perpetuadas nos modelos de organização econômico e social, em cujo fundamento o Estado encontrou possibilidades diversas para elaborar seu ordenamento jurídico, refletindo igual exclusão, volta-se para a necessidade de reconhecimento de cidadania aos seus súditos, guiado pela necessidade de proteção do meio ambiente, para a racional utilização de sua matriz energética.

4.5. COMUNIDADE INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração regional pode ser fundamentada na denominada comunidade internacional, como expõe Amaral Jr. (2011, p. 101), conceito que o direito internacional construiu inicialmente por meio de normas destinadas à Segurança Internacional, e que atualmente voltam-se à preservação do meio ambiente.

A preocupação então existente na ordem internacional a respeito da Segurança e a percepção de que os conflitos bélicos entre as Nações seriam capazes de dizimar os seres humanos também transferiu-se para a preservação do meio ambiente, e com a mesma atenção, procurou destacar o papel que o próprio indivíduo desempenhava, contribuindo silenciosamente para a sua autodestruição, de forma consciente ou não, na medida em suas condutas agrediam o meio ambiente, sendo ele vítima, neste aspecto, de si mesmo.

Daí, a crescente associação no âmbito do direito internacional entre os direitos humanos e o direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

Como consequência dessa outra preocupação fortaleceu-se a necessidade de integração em cujo cerne está a noção de comunidade internacional. Esta, entendida como uma comunidade de Estados, referindo-se aos Estados soberanos em sentido amplo, ou relacionada a um grupo menor, de caráter regional, assim como, à totalidade dos seres humanos, representaria um meio de alcançar a tão esperada preservação do ser humano. (AMARAL JR, 2011, p. 102)

Coloca-se a questão então a partir dessa definição, de comunidade, que transposta para uma possível integração das Federações latino-americanas permitir-nos-ia pensar em instituições próprias para transmutá-la em realidade.

Há que se enfrentar, entretanto, um obstáculo uma vez que as instituições sociais, mesmo que demonstrem as mudanças apontadas para forçar a criação de normas jurídicas no sentido da integração entre os Estados, e diga-se, entre os Estados Federais latino-americanos, enfrentam ainda as barreiras jurídicas sustentadas pela existência de dois sistemas de normas, as internacionais e as normas internas. Parece-nos que em relação ao assunto, a doutrina já solucionou possíveis confrontações, manifestando-se por uma convivência dos dois sistemas, e se à matéria de preservação ambiental é aceita como matéria de Direitos Humanos, ocorre uma relação lógica de implicação e interdependência entre os dois subsistemas, como bem expõe Guido Fernandes Silva Soares. Aliás, destaca o ilustre professor que os Direitos Humanos e as normas de proteção ao meio ambiente têm características comuns: (i) versam sobre um objeto que ultrapassa as fronteiras e (ii) suas regras somente são eficazes se tiverem uma formulação em âmbito internacional. (SOARES, 1999, p. 123).

4.6. INTEGRAÇÃO REGIONAL POR MEIO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

No âmbito dos tributos o meio ambiente revela instituições que expressam, ao menos para os menos céticos, um esforço no sentido de incluir socialmente os contribuinte-cidadãos.

De um lado, a preservação do meio ambiente e nesse contexto está o ser humano revela-se em sua vinculação com os tributos ao observarmos a produção de bens e serviços. (BAKKER, 2009, p. 18). Desde a extração de materiais da natureza para a fabricação de bens, a utilização de recursos naturais para a produção ou mesmo o seu uso como fontes de energia, até a absorção de resíduos ou dejetos que são despejados no ar, no solo, representam essa relação, em que se percebe a incidência dos tributos nas diversas fases.

De outro lado, o meio ambiente também relaciona-se com a tributação ao observarmos a distribuição de receitas dos tributos incidentes sobre a produção de bens e serviços, destinados direta ou indiretamente ao meio ambiente.

5. CONCLUSÃO

Concluimos que a pobreza na América Latina não está associada a uma escassez de recursos materiais.

A própria análise da pobreza não importa apenas em dados estatísticos ou a vinculações a determinados bens materiais de existência humana. Antes, está associada à desigualdade nas sociedades latino-americanas, que se projete em vários segmentos sociais, e impedem à condição de igual. Não queremos dizer com isso que a igualdade significa a consideração de que todas as pessoas estão condicionadas a viver ou seguir um mesmo padrão social, uma vez que são diferentes os seres humanos desde a geração embrionária e desenvolvem-se de maneira diferente até o fenômeno biológico da morte. De fato, o reconhecimento das desigualdades entre aptidões, necessidades, anseios, ideais faz parte da natureza humana. Porém, não podemos estar de acordo que as relações sociais possam gerar desigualdades que sejam absorvidas como naturais, sem o serem.

E foi exatamente isso o que ocorreu nas sociedades latino-americanas. Em razão da história colonial que marcou a região, a inicial superposição de culturas que indicaram o conflito que daria origem a uma identidade regional, ou mais particularmente, nacional entre os Estados que compõem a atual América Latina, evolui como uma imposição à desigualdade.

A imposição à desigualdade ora foi utilizada como mecanismo de controle das nações europeias no século XV e os anos que lhe sucederam até atingir um sentido libertador, ou liberatório, para a sociedade local, que se expressou sobretudo nos movimentos de independência que medraram a América Latina no século XIX. E, de outro lado, a desigualdade imposta tornou-se instrumento de manipulação interna nas relações institucionais que absorveram e reproduziram uma desigualdade que apresentou traços muito próprios de exclusão.

Dessa exclusão, observamos que nas sociedades latino-americanas a participação da parcela social que lhe sofreram a rotulação de desigualdade, foram excluídas de qualquer possibilidade de participação política, e portanto, não contribuíram para a organização de um aparato jurídico que pudesse ser resultado dos diferentes anseios existentes nos agrupamentos humanos então constituídos na região.

As institucionalização resultante da exclusão, quando trazida para uma realidade de mercado, como se caracterizam as relações contemporâneas ao redor do mundo, considerou na América Latina, assim, apenas uma parcela da sociedade que poderia se expressar.

Portanto, são instituições parciais e indicam uma fraqueza, sempre necessitada de imposição pela força, para ser reconhecida.

Um novo institucionalismo poderia ser desenvolvimento no momento em que pudesse ser reconhecida a exclusão e reduzida ou extinta a desigualdade que até os nossos dias é marcante na América Latina, conquanto os níveis de renda e bem-estar matéria das populações latinas estejam em ascensão segundo os dados do Banco Mundial.

Não há, porém, o reconhecimento nessas sociedades marcadas pela exclusão, a oportunidade de acesso à participação democrática uma vez que as desigualdades historicamente impostas não permite ainda a modificação de mentalidade, com pouco importância atribuída ao ensino, à instrução.

Percebemos que as instituições latino-americanas sofreram e sofrem um controle das organizações sociais, assim descritas por North e Fligstein, tais como o Estado por meio das normas jurídicas criadas.

Entretanto, para que se introduza um novo institucionalismo ou admita-se a institucionalização de regras numa realidade desacostumada a discutir os seus próprios interesses, e compreendendo que essa ação não pode igualmente ser imposta, e sim construída, podemos usar uma orientação ética, na medida de que a questão inicial sobre o que é bom para a sociedade latino-americana poderá ser encontrada ou construída na medida em que se difunda a discussão na sociedade.

A ética construtivista que se desenvolve a partir das noções propostas por Moore nas lições de filosofia analítica indicam um recurso a ser utilizado para a adaptação da sociedade latino-americana à discussão e participação democrática. As normas jurídicas a serem estabelecidas na organização estatal poderão assim corresponder àquilo que a sociedade compreenda como sendo o bom para si, uma vez que o significado de bom não existe por si mesmo, segundo expõe Moore, mas é construído de acordo com o sentido que é atribuído por alguém, nesse caso, pela própria sociedade.

Percebemos que ainda a possibilidade de estabelecer o sentido social do que é bom para a sociedade não resulta de uma intuição abstratamente apreendida pelos sujeitos, e nesse aspecto MacIntyre uma ética da convivência. As relações estabelecidas com o outro esclarecem o sentido de um bom para todos, pois inserem o diferente, o que é pensado também pelo outro e induz a um resultado que importe também na inclusão de uma opinião diferente. A moral individual pode determinar uma moral pública, no dizer de MacIntyre.

Por isso, entendemos ser importante na construção de um institucionalismo próprio à realidade latino-americana contemporânea em que sejam estabelecidas normas jurídicas

condizentes com os interesses sociais em que se reduza ou extinga a exclusão. Ainda, não apenas sejam empregados esforços para reduzir ou extinguir a exclusão, mas que não sejam poupados esforços para a promoção da inclusão. Que inclusão?

Habermas, bem como, Axel Honneth permitem-nos pensar numa inclusão como participação democrática. As democracias contemporâneas são caracterizadas por um direito que é negocial. As normas jurídicas, institucionalizadas historicamente em torno de valores ou princípios como liberdade e igualdade autorizam a negociação de direitos em cada situação ou problema social que se apresenta. De um lado, observam os autores que as sociedades contemporâneas apresentam-se cada vez mais complexas. A sociedade latino-americana, em si já é complexa e se usarmos a linguagem de Canclini é caracterizada por um hibridismo em que estão em relação culturas diversificadas em que não se distinguem propriamente classes sociais, o que torna mais adequada em tais culturas a proposta teórica de Habermas e Honneth. Pensarmos que a inclusão social é fundamental nessa sociedade, é um primeiro passo para a construção daquilo que poderá ser compreendido como o bom, o melhor para si.

A participação democrática exigirá maior cuidado da própria sociedade. A imposição da desigualdade que mencionamos inicialmente impregna mentalidades e a construção de uma nova mentalidade na América Latina desloca-se igualmente para o reconhecimento pela própria sociedade que a compõe como um instrumento a ser utilizado constantemente, para criar ou adaptar às necessidades de um realidade em constante evolução.

De um lado, Habermas e Honneth compreendem essa evolução, de outro lado, o novo institucionalismo também parte da premissa de que as sociedades evoluem e, numa situação de mercado, destacam que são importantes a tecnologia e o meio ambiente.

As sociedades latino-americanas poderão usar o meio ambiente para o desenvolvimento de tecnologias próprias, e os recursos a serem empregados para a sustentabilidade do meio ambiente implica numa proposta em torno de um Federalismo Fiscal justo.

Em torno do Federalismo Fiscal, que seria determinante para distribuir os recursos existentes nas sociedades latino-americanas, atribuindo-se-lhe uma função de reduzir a desigualdade aí existente, apresenta-se incapaz de ser instrumento eficaz ainda, em razão da debilidade das instituições sociais, e reduzida participação democrática na região.

Daí a proposta de um novo institucionalismo regional, em que seja reduzida a exclusão, formando-se uma mentalidade legitimada pelo conhecimento da realidade regional, e reconhecimento das necessidades locais, no sentido de influenciar incisivamente nas

organizações sociais, no âmbito do Estado, especificamente em seu aparato legislativo, assim como nas demais esferas responsáveis pela aplicação dos recursos.

Realiza-se assim o Federalismo Fiscal justo, como compreendendo a participação democrática do cidadão nas escolhas de princípios que reflitam escolhas compartilhadas pela sociedade, a reger as normas jurídicas que determinam a repartição de receitas tributárias de maneira equitativa nos Estados Federais latino-americanos.

Sem a oportunidade de participação democrática e a negociação dos direitos, como preconiza a teoria de Habermas, na realidade contemporânea regional latino-americana, não podemos acreditar em mudanças institucionais, nem em mudanças nas organizações sociais locais, admitindo-se que a realidade de desigualdades e exclusões ainda permaneçam, conquanto os dados estatísticos indiquem efetiva melhora nas condições materiais de existência na América Latina.

Aliás, não se melhora a condição material apenas por garantir o acesso a um mercado, e sim, pela garantia de que esse acesso possa estar assegurado em negociações sociais, que importem na consciente escolha das regras do jogo, em que se inserem também as normas jurídicas.

Ora, um reflexo do desenvolvimento de institucionalismo próprio na América Latina poderá ter duas consequências: (i) melhoria das condições de vida; (ii) integração regional.

As condições de vida na atualidade passam necessariamente numa realidade de mercado pela maneira como a sociedade estabelece relações com as suas matrizes energéticas, o meio ambiente e a sustentabilidade. Conhecidas são as situações atuais a respeito da degradação ambiental, o desflorestamento, as agressões à camada de ozônio, que inserem tais fatos como um problema na vida social necessitando soluções, uma vez que há uma interferência importante de fatores biofísicos nas relações sociais, exigindo mudanças a fim de que se mantenha o próprio ser humano.

Tomando-se o meio ambiente sob uma perspectiva reducionista, os fatos sociais apresentam situações peculiares, restritas aos territórios de cada Estado latino-americano. De outro lado, a questão ambiental sob uma perspectiva mais ampla em que o problema ambiental se apresenta como um interesse regional.

Nesse sentido o Federalismo Fiscal justo envolve também o compromisso com a melhoria de vida e viabiliza a integração na América Latina, por meio de políticas comuns que os Estados Federais latino-americanos estabeleçam na arrecadação de tributos e aplicação das receitas em ensino, saúde e preservação ambiental. O denominado regionalismo aberto, destacando o fortalecimento da integração intrarregional por meio de tratados de cooperação

em que o intercâmbio de tecnologias que atendam à modificação da vida social, em particular nas quatro Federações latino-americanas ora estudadas, em direção a crescimento econômico em que se privilegie a preservação do meio ambiente e do próprio ser humano, como observamos desde o início deste trabalho, expressa-se assim, uma visão mais humanitária da América Latina.

6. REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Edberto Óscar. **La Independencia de Argentina**. Madri: Editorial Mapfre, 1992.

AFONSO, José Roberto R. **Implicações Federativas do Projeto de Lei para Redistribuir as Participações Governamentais em Petróleo**. Nota técnica de 23 nov. 2012. In: AFONSO, José Roberto R. Portal de Economia. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

ALTHABE, Mario Enrique; SANELLI, Alejandra P. **El Convenio Multilateral – Análisis Teórico y Aplicación Práctica**. 2ª Ed. Buenos Aires: La Ley, 2007.

ALURRALDE, Mario Aldo. **Sinopsis de Derecho Tributario Provincial**. 1ª Ed. Rosario: Editorial Juris, 2005.

ÁLVAREZ, Silvina. **La racionalidad de la moral – um análisis de los presupuestos morales del comunitarismo**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

AMARAL JR. Alberto do Amaral. **Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2011.

ASENSIO, Miguel Angel. **Federalismo Fiscal – Fundamentos**. Analisis Comparado y el caso Argentino. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 5ª Ed., 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. Convênios interestaduais. (Negociação pelo Executivo e ratificação Legislativa – Decreto-Legislativo como fonte do direito interno – Analogia *juris* com tratados internacionais – Igualdade entre estados federados). **Revista de Direito Público**, 67:47-63, julho/setembro 1983.

_____. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: RT, 1971.

BAKKER, Anuschka (org.). **Tax and the Environment – A world of possibilities**. Amsterdã: IBDF, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ª Ed., texto atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARRAZA, Javier Indaelcio; SCHAFRIK, Fabiana Haydée. La Reforma Constitucional de 1994 y la Coparticipación Federal de Impuestos. Analisis Comparativo de los Distintos Sistemas de Distribución de Facultades Tributarias. **El Derecho: Jurisprudencia General**. Tomo 165. Buenos Aires: Universidade Católica Argentina, p. 1177-1196, 1996.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil**, 3ª Ed. São Paulo: Nacional, 1975.

BECH, Ulrich. **Risk Society – towards a new modernity**. Trad. Mark Ritter. 1ª ed., 5ª reimpressão. Londres: Thousand Oaks; Nova Delhi: Sage Publications, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

BONIFACINO, Norma Elida. Federalismo y Régimen Municipal. **Cuadernos de Federalismo**, XIX, p-69-74, Córdoba, 2006.

BORGES, José Souto Maior. **Lei Complementar Tributária**. São Paulo: RT/EDUC, 1975.

CALIMAN, Geraldo. **Paradigmas da exclusão social**. Brasília: Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade/Universa, 2008.

CAMARGO, Guilherme. **Guerra Fiscal à luz da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. 2005, 195f. dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CANCLINI, Néstor Garcia, **Cutluras Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade**, trad. Heloísa Pezza Cintrão/Ana Regina Lessa, tradução da introdução Gênese Andrade, 4ª ed., 1ª reimpressão, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006 (Ensaio Latino-americanos, 1).

CARRAZA, Roque. ICMS-comunicação: sua Não-incidência sobre a Denominada Tarifa de Assinatura Básica Mensal – Questões Conexas. **Revista Dialética de Direito Tributário**, 155: 84-109, Agosto 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1ªed. Mexico: Fondo de Cultura, 1993.

CASÁS, José Osvaldo. **Coparticipación y Tributos Municipales – las tasas apócrifas y la prohibición de analogía**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2007.

CEPAL. Regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.), **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol. II. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CHUST, Manuel; FRASQUET, Ivana. Orígenes federales del republicanismo en México, 1810-1824. **Mexican Studies/Estudios Mexicanos**, Vol. 24, No. 2 (Summer 2008), p. 363-398. University of California Press, sob direção da University of California Institute for Mexico and the United States e Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.1525/msem.2008.24.2.363>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9a. edição. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

COLMENARES, Francisco. **Corrupción y desafíos em las compras gubernamentales: el caso de Pemex**. 1ª ed. México: Plaza y Valdez, 2010.

CONTI, José Maurício. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. in: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

_____. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORDEIRO, José Luis. Venezuela. In: PAULA, Ericson de (org.). **Energía para el desarrollo de América del Sur**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

COTTIN, Rodrigo Castillo; MÁQUEZ, Ronald Evans. **IFA Cahiers 2012**, pag.749. Disponível em: <<http://www.ibdf.org/disclaimer>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

DEMICHELI, Alberto. **Origen Federal Argentino – Sus bases iniciales definitivas**. Buenos Aires: Depalma, 1962.

DESAL. **Marginalidad em América Latina**. Santiago do Chile, 1969.

DHERSE, Jean-Loup; MINGUET, Dom Hugues. **L'Étique ou le chaos**. Paris: Presses de la Renaissance, 1998.

DRUBOVSKY, Hilda. Argentina. In: PAULA, Ericson de (org.). **Energía para el desarrollo de América del Sur**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão Social do Trabalho**. trad. Eduardo Brandão, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FASSIN, Didier. Exclusion, underclass, marginalidad: Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine. **Revue de Sociologie Française**, Vol. 37, No. 1 (Jan. - Mar., 1996), p. 37-75. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3321945>>. Acesso em 16 jun. 2013.

FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of markets – an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies**. Princeton: Princeton University Press, s/d.

FLORES, Imer B. El liberalismo igualitario de John Rawls. Cuestiones constitucionales. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, 1999, Issue 1, p.85-Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/1/art/art4.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

FONROUGE, Carlos. **Derecho Financiero**. Vol.II, 2ª Ed. Buenos Aires: Depalma, 1970.

FRIAS, Pedro. El Proceso Federal Argentino. **Cuadernos de Federalismo**. Cordoba, n.I, p.11-61, 1987.

GARCIA, Jaime Cárdenas. México a luz de los modelos federales. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, p. 479-510. Disponível em: <<http://www.ibdf.org/disclaimer>>. Disponível em: 22 jul. 2013.

GENTILE, Jorge Horacio. El Debate después de la Reforma Constitucional. Avances y retrocesos de nuestro Federalismo. **El Derecho: jurisprudencia general**. Tomo 161. Universidade Católica Argentina: Buenos Aires, p. 941-945, 1995.

GERLOFF, Wilhelm; NEUMARK, Fritz. **Tratado de Finanzas**. Tomo I. Supervisão de Alfredo Schaffroth. Buenos Aires: El Ateneo, 1961.

GIANNINI, Achile Donato. I **Concetti Fondamentali del Diritto Tributario**. Turim: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1956.

GOLDEMBERG, José; VILLANUEVA, Luz Dondero. **Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento**. trad. André Koch, 2ª ed.. São Paulo: Edusp, 2003.

GREWE, Constance; FABRI, Hélène Ruiz. **Droits constitutionnels européens**. 1ª ed. Paris: PUF, 1995.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de Receitas Tributárias: A Repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro – Estudos de teoria política**. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol II, trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Orlando Vitorino. Lisboa: Guimarães Editores, 1990.

HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. **A condição política pós-moderna**. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HOFFMAN, Andrew J. **From heresy to dogma – an institutional history of corporate environmentalism**. California: Stanford University Press, 2001, xvii.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. trad. Luiz Repa, 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

HUALDE, Alejandro Pérez. **Coparticipación Federal de Impuestos**. Buenos Aires: Depalma, 1999.

IRIGOIN, Alejandra; GRAFE, Regina. Bargaining for absolutism: a spanish path to nation-state and empire building. **Hispanic American Historical Review**. 88:2, 1981. doi 10.1215/00182168-2007-117, Durham: Duke University Press. Disponível em: <<http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/?id=103>>. Acesso em: 23 mai. 2013.

JARACH, Dino. **Finanzas Publicas y Derecho Tributario**. 1ª ed. Buenos Aires: Cangallo, 1993.

_____. **Curso Superior de Derecho Tributario**. t.II. Buenos Aires: Liceo Profesional “Cima”, 1958.

KANT, Emmanuel. **Métaphisique des Moeurs**. Vol II, trad. Alain Renault. Paris: Flammarion, 1994.

LANDA, Jacinto Viqueira. La revolucioón neoliberal en la industria eléctrica. In: CALVA, José Luis (coord.). **Política económica para el desarrollo sostenido con equidad**. México: Unam, 2002.

LEVENE, Ricardo (org.). **História das Américas – Independência e Organização Constitucional**. Volume V, 5ª Ed. Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre: W.M. Jackson Inc., 1964.

LUCAS, Javier. **El Concepto de Solidariedad**. 2ª ed. México DF: Distribuciones Fontamara, 1998.

MACINTYRE, Alasdair; KOMMERS, Donald P; SOLOMON, W. David. The Privatization of Good: An Inaugural Lecture . **The Review of Politics**, Vol. 52, No. 3 (Summer, 1990), p. 344-377. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1407774>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri, 4ª. Reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Finanças Municipais**, São Paulo, RT, 1979.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. trad. Ivonne Jean, Brasília, UNB, 1981 (Coleção Pensamento Político, 25).

MINATEL, José Antonio. **Conteúdo do Conceito de Receita e Regime Jurídico para sua Tributação**. São Paulo: MP, 2005.

MOORE, George Edward. **Principia Ethica**. Trad. Marcio Pugliese; Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998.

MORETT, Mariana Eguiart. **Corporate Taxation in Mexico**. México: IBDF, 2013. Disponível em: <<http://www.ibdf.org>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

MOYA, Marcela Astudillo, **Conceptos básicos de federalismo fiscal - el caso de México**. 1ª ed.. México: UNAM, 2009.

MUSGRAVE, Richard, **Finanças Públicas: teoria e prática**. trad. Fabio Giambiagi; Ana Cláudia Alem, 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus/EDUSP, 1980.

NASCIMENTO, Carlos Valder. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 1º a 17). In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

NEUMARK, Fritz. **Principios de la Imposición**. 2ª Ed. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1994.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**, 24ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2007.

NOUEL, Luis. **Venezuela individual taxation**. Amsterdam: IBDF, 2013. Disponível em: <<http://www.ibdf.org/disclaimer>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

NOVAES, Adauto (org.). **Oito Visões da América Latina**. São Paulo: Senac, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de Oliveira. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: RT, 2001.

PAULA, Ericson. Brasil. In: PAULA, Ericson de (org.). **Energía para el desarrollo de América del Sur**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

QUIJANO, Aníbal. Os fantasmas da América Latina. In: NOVAES, Adauto (org.). **Oito Visões da América Latina**, São Paulo, Senac, 2006.

RAMOS, Nicolás Mandujano, **Federalismo Fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal**. 1ª ed. México: UNAM, 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização**: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ROMEFEN, G. **Analysis of Public Expenditure**. 7ª ed. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1980.

ROMERO, José Luis. **Pensamiento político de la emancipación (1790-1925)**. 2010, Prólogo, pag.X. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho. Disponível em: <<http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/?id=103>>. Acesso em: 23 mai. 2013.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Sistema de Derecho Financiero**. Vol I. Madri: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977.

_____. **Hacienda y Derecho – Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1955.

SANÉ, Pierre. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (orgs.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Brasília: Unesco, 2004.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Brasil: nuevo desarrollismo y la gestion de la riqueza petrolífera offshore. In: **European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**. 95 (Oct.2013): p.49. Disponível em: <http://www.cedla.uva.nl/60_publications/european_review.html>. Acesso em: 20 nov.2013.

SEN, Amartya. **Pobreza e fomes**. Um ensaio sobre direitos e privações. Trad. Freitas e Silva, 1ª ed. Lisboa: Terramar, 1999.

SHAH, Anwar. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. Washington: World Bank, 1994.

SHOUP, Carl S. **Hacienda Publica**. Trad. Emilio Albi Ibañez. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1980.

SKLAROWSKY, Leon Fredja. Convênios, Consórcios Administrativos, Ajuste, outros Instrumentos Congêneres. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, v.29, n.75, p-75-82, jan/março, 1998.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Trad. Luís Cristovão de Aguiar, 5ª. Ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010.

SOARES, Guido Fernandes Silva Soares, **Direitos Humanos e Meio Ambiente**, in: AMARAL JR., Alberto do e PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs.), **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1999 (Biblioteca Edusp de Direito; 6).

SOARES, Humberto Ribeiro. Projetos de rateio da “participação no resultado da exploração de petróleo”: afronta ao modelo brasileiro da “forma federativa de Estado”. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (orgs.) **Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SOARES, Sergei Juarez Dillon. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza:objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. **IPEA** - texto para discussão nº1381, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

SOLANO, Isaac Fernando Palacios. Reflexiones en torno a los hidrocarburos en la política industrial energética mexicana. In: CALVA, José Luis (coord.). **Política económica para el desarrollo sostenido con equidad**. México: Unam, 2002.

SPISSO, Rodolfo. **Derecho Constitucional Tributario**. 3ª Ed. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

_____. Analisis Constitucional Tributario del Pacto Federal. **Revista del Colegio de Abogados de La Plata**. La Plata, ano XXXIV, nº54, marco-junho, p. 149-170, 1994.

SPOTA, Alberto Antonio. **Confederacion y Estado Federal – Conceptos y esenciales disimilitudes**. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. 3ª Ed. Nova Iorque/Londres: W.W. Norton & Company, 1999.

TIETENBERG, Tom; LEWIS, Lynne. **Enviromental Economics and Policy**. 6ª ed. Boston: Pearson, 2009.

TÔRRES, Heleno Taveira. Isenções no ICMS – Limites Formais e Materiais. Aplicação da LCNº24/75. Constitucionalidade dos chamados “Convênios Autorizativos”. **Revista Dialética de Direito Tributário**. 72: 88-93, Setembro 2001.

TORRES, Ricardo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição**. Vol V, 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Trad. Grupo de doutorandos do curso de pós-graduação em Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul, 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VEIGA, José Eli da. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**. jan./mar. 2006, p. 123.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – O Desafio do Século XXI**, São Paulo: Garamond, 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Desigualdad structural y Estado de derecho. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El derecho em América Latina – Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**, 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 2011.

VILLEGAS, Hector B. **Curso de Finanzas, Derecho Finaciero y Tributario**. 9ª Ed., 1ª reimpressão. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.

VISCAÍNO, Catalina García, **Derecho Tributario**, Tomo I, 3ª Ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007.

WASSERMAN, Cláudia. A Formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países. In: WASSERMAN, Cláudia (coord). **História da América Latina: Cinco Séculos (temas e problemas)**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996, p. 180.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol I. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa, 3ª ed. Brasília: UNB, 1994.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.