



**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**ANA CAROLINA MATOS LIMA**

**A Consolidação Orçamental da União Europeia sob a Luz do Federalismo  
Financeiro.**

Dissertação apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, na área de Ciências Jurídico Económicas.

Orientador: Prof. Dr. José Manuel dos Santos Quelhas.

COIMBRA

2015

## **Agradecimentos**

A Deus por ter me proporcionado grandes oportunidades e forças infinitas para superar as dificuldades.

A Nossa Senhora de Nazaré que me protegeu com seu manto de amor, e não permitiu que eu esmorecesse.

À cidade de Coimbra que com enorme carinho me acolheu, me ensinando a ser “gente grande”, e me presenteando com pessoas que estão guardadas no coração para toda a vida;

A Universidade de Coimbra, em especial a Faculdade de Direito, que abriu suas portas do conhecimento, e verdadeiramente me ensinou a pensar e não apenas, absorver ideias. O caminho foi árduo, mas muito compensador, principalmente porque nessa casa encontrei ilustres mestres e pude aprender com os doutores o saber do Direito;

Ao meu orientador Prof. Dr. José Manuel dos Santos Quelhas, pessoa de admirável saber jurídico, que não se envaidece, e com grande seriedade e compromisso, compartilha seu notório conhecimento como um verdadeiro mestre. Verdadeiramente uma pessoa abençoada, a quem dedico todo o meu respeito e agradecimento;

Ao Prof. Dr. Luís Pedro Cunha que mesmo com duras palavras me fez amadurecer e encarar as adversidades.

Aos meus pais, Sérgio e Renildes que acreditaram nesse sonho comigo, e hoje veem mais uma etapa se concretizando. São meu maior tesouro, meu amor incondicional.

A minha irmã Erica e aos meus sobrinhos André e Juan que fizeram a distância ser maior, o coração ficava apertado, mas era necessário, deles sempre vou ter saudades.

Aos amigos de Coimbra que iluminavam o meu dia e amenizavam a tristeza. Nos momentos de saudade, eram a minha verdadeira família. Amo-os demais, e hoje eles me fazem sentir saudades.

Às amigas de sempre e pra sempre, por compartilharem cada momento da minha vida.

## Resumo

Observaremos que o Federalismo Financeiro, cria uma estrutura vertical financeira, com a finalidade de alcançar através da repartição de receitas e das transferências intergovenamentais o equilíbrio financeiro exigido em um Estado. A dificuldade aqui encontrada é como enquadrar, sistema financeiro no seio da União Europeia, que não é um Estado, nem uma mera organização financeira. Optaremos, pela flexibilização do conceito do federalismo, para que haja a viável aplicação do instituto, entretanto, as dificuldades não sanaram pura e simplesmente com a flexibilização. Ao conferirmos às finanças europeias o instituto do Federalismo Financeiro, perceberemos que a repartição de competências subsistirá, mas as transferências intergovernamentais – uma boa alternativa para o alargamento da autonomia orçamental - nos moldes do Estado Federal, vão se mostrar dificultadas, em virtude da necessária evolução da integração das finanças nacionais com as finanças comunitárias, preceituando mais uma vez a disputa pela soberania.

**Palavras chaves: Federalismo Financeiro; União Europeia; Autonomia orçamental; política financeira; Transferências intergovernamentais; organização político-administrativa.**

## **Abstract**

Observe that the Financial Federalism creates a financial vertical structure, in order to achieve through revenue sharing and intergovernmental grants the required financial balance in a state. The difficulty here is how to frame found , the financial system within the European Union, which is not a state, not a common financial organization . Will opt for the flexibility of federalism concept , so there is a viable application of the institute, however, the difficulties not pure and simply remedied with flexibility . When we confer to European finance the institute of the Financial Federalism, we realize that the division of powers stand, but intergovernmental grants - a good alternative to the enlargement of the budgetary autonomy - along the lines of the Federal State will show hampered, due to the necessary evolution integration of national finances with EU finance, with once again the dispute over sovereignty.

**Key words: Fiscal Federalism; European Union; Budgetary autonomy; Financial policy; intergovernmental grants; political and administrative organization.**

## **Siglas e Abreviaturas**

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CONT – Comissão do Controle Orçamental

E.M – Estados Membros

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FSE – Fundo Social Europeu

ITF – Imposto sobre Transações Financeiras

IVA – Imposto sobre Valor Acrescentado

OPEU – Orçamento Público Europeu

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

RNB – Rendimento Nacional Bruto

TECG – Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Europeia.

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

## Sumário

Agradecimentos .....	2
Resumo.....	3
Abstract.....	4
Siglas e Abreviaturas .....	5
Introdução .....	8
Capítulo I - Considerações sobre o Federalismo. ....	12
1. Tipos de Federalismo .....	19
1.1. Federalismo Cooperativo.....	19
1.2. Federalismo Dualista .....	19
1.3. Federalismo de Integração .....	20
2. União Europeia um Estado Federal por analogia?.....	20
2.1 A União Europeia realisticamente soberana?.....	24
Capítulo II – A consolidação orçamental Europeia e uma nova perspectiva de financiamento.....	28
1. O orçamento da União Europeia.....	28
2. Considerações sobre o plano plurianual .....	35
2.1.1 Perspectivas financeiras 2000-2006.....	36
2.1.2 Perspectivas financeiras 2007-2013.....	37
2.1.3 Perspectivas financeiras 2014-2020.....	38
3. A aplicação, na União Europeia, das funções desempenhadas pelo orçamento sob a luz do Federalismo Financeiro. Um contributo para o alargamento orçamental comunitário.....	40
3.1 Função de Alocação .....	41
3.2 Função de Estabilização.....	42
3.3 Função de Redistribuição .....	44
4. O Federalismo Financeiro na União Europeia .....	45
Capítulo III – O Federalismo Financeiro.....	47
1. Conceito .....	47
2. A repartição de competências financeiras.....	52
2.1 A teoria da taxaçoão ótima .....	54
2.2 O Sistema de Financiamento da União Europeia: os recursos próprios propiciando a autonomia comunitária.....	55

3. Das Transferências Intergovernamentais.....	58
Capítulo IV - As Transferências Intergovernamentais e a Otimização dos recursos: alternativa para redução do desequilíbrio orçamental do bloco. ....	60
1. O Direito comparado nas Transferências Intergovernamentais. ....	67
1.1 Estados Unidos da América.....	67
1.2 República Federativa do Brasil.....	70
2. As Transferências Intergovernamentais para a consolidação orçamental: A atuação do Federalismo Financeiro como medida de estabilidade do bloco. ....	72
Conclusão .....	77
Bibliografia .....	82
Sites Consultados .....	86

# **A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL DA UNIÃO EUROPEIA SOB A LUZ DO FEDERALISMO FISCAL.**

## **Introdução**

A União Europeia, é uma inovação aos moldes de integração intergovernamentais que se encontra atualmente. É objeto de desejo de muitos países que buscam no direito comunitário a resposta aos seus anseios políticos, sociais e, principalmente, económicos, uma vez que, os Estados ao se integrarem, dentre outras finalidades, intentam aumentar sua capacidade de competição no cenário económico e alargar a capacidade das transações financeiras.

É importante destacar que antes de ser modelo de integração, a União Europeia teve desdobramentos que iam no sentido contrário a agregação. Os Estados-Membros possuíam disparidades culturais, linguísticas e sociais que transformaram o território europeu em um palco de recorrentes conflitos, dentre os mais expressivos: as duas guerras mundiais. Seja nos conflitos remontados da derrocada do Império Romano até a II Guerra Mundial, ouvia-se falar em alianças para a fortificação dos embates, pouca importância era dada a construção de um futuro harmonioso e equilibrado.

A ideia de união, que pusesse fim ao mosaico de Estados<sup>1</sup> era propícia ao cenário europeu, entretanto as alianças formadas fomentavam a hostilidade. Até que, após a II grande guerra, a Europa estava devastada, não havia estabilização política nem financeira, e a solução para recuperá-la foi justamente a edificação de instituições cooperativas que pudessem reconstruir a política e a economia do continente, ónus imposto pela ajuda norte-americana.

Foi o pontapé para a harmonização do continente europeu e o aprofundamento da solidariedade entre os países, o que acabou por legitimar as normas comunitárias. Obvio que ao longo do tempo, houve importantes desdobramentos comunitários até chegarmos a instituição da União Europeia, inclusive o sistema de financiamento através de recursos próprios precede o

---

<sup>1</sup> MACHADO, Jonatas E. M. Direito da União Europeia. Coimbra Editora, 2010. P.10 e ss.



Tratado de Maastricht – Tratado que instituiu a U.E e a união monetária. O Sistema de financiamento<sup>2</sup> é de fundamental importância para o direito comunitário supranacional, pelo seu contributo de gerar receitas para União, lhe proporcionando autonomia perante os Estados Membros<sup>3</sup>.

É com base nessa receita advinda do sistema de financiamentos de recursos próprios que proporemos a aplicação do Federalismo Financeiro, afim de reequilibrar as finanças do bloco.

Uma vez se equilibrando as finanças, acaba-se por assegurar o Estado de Direito, o que se preconiza para o bloco é o equilíbrio social entre os Estados-Membros e seus cidadãos, sem que se perca a ideia de uma Europa *pro capital*. É por isso que com o Tratado de Maastricht se observou que não bastava a organização comunitária, era preciso integrar mais, evoluir de uma simples organização internacional, para uma gigante de mercado, economia e integração. Algo que privilegiasse tanto o capital, quanto as relações intracomunitárias.

Aliás, foi com a ratificação do tratado de Maastricht que se instituiu a moeda única, e a União Europeia tomou novos rumos. Havia ainda as disparidades econômicas, linguísticas e culturais, mas o sistema monetário estava a todo o vapor e era o que importava.

Entretanto ao ratificar a moeda única, há dois pontos que devem ser ressaltados no seio da União Europeia, quais são: o pendor federal trazido pela união monetária e a precipitação para a inserção da zona euro sem um orçamento condizente para tal<sup>4</sup>, face heterogeneidade existente no bloco.

Levando-se em conta o pendor federal, foi inovador, uma organização internacional, se concentrar dessa forma. Na medida em que os

---

<sup>2</sup> Dadas as características da União Europeia, compreende-se por seu turno que se fosse afastando das características de um orçamento de uma mera organização internacional, sem recursos próprios ou, independente disso, sem nenhuma preocupação com a repartição do ônus ou com a ligação dos impostos com que são financiadas as contribuições nacionais à atividade da organização. PORTO, Manuel. *O orçamento da União Europeia: as perspectivas financeiras para 2007-2013*. Almedina. Coimbra, 2006. P.7.

<sup>3</sup> Cfr. QUELHAS, José Manuel Santos. *A Agenda 2000 e o Sistema de financiamento da União Europeia*. Revista Temas de Integração –Separata. Número 5 . 3º Volume. 1º semestre de 1998. P. 53-109.

<sup>4</sup> Em meados da década de 90, diversos autores demonstravam ser particularmente preocupante a circunstancia de a UEM não ter um orçamento central forte que pudesse acorrer a situação localizada de crise ou, pelo menos, um fundo de estabilização dotado dos meios necessários. Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha. *A reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento: Quo Vadis Europa?* In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano 3 N° 4. Almedina. Lisboa, 2011. P.39-52.

Estados-Membros abriram mão de sua faceta monetária e cambial em prol da comunidade.

Em face disso, os contornos que foram se aviltando para essa união, acabaram por ser revelar análogos ao Estado Federal. O Estado Federal que será levado em consideração neste estudo.

Veremos também, que o conceito de Estado federal está em constante evolução, CONTI<sup>5</sup> afirma que para que se possa identificar com maior clareza um estado federal, é necessário que haja requisitos que vão além da mera descentralização. Digo isto, porque é disciplina sanada o cabimento a descentralização em Estados Unitários<sup>6</sup>. Diante disto, antecipo que gera certa confusão o conceito de Estado Federal e de Federalismo, este último, embora tenha sua gênese no estado Federal, não está preso a ele.

Considero que além da moeda única, o pendor federal veio também em circunstanciar a unicidade orçamental, exigida para os desdobramentos que o bloco vinha tomando. Não é de negar que o orçamento existe, entretanto, não supre as necessidades e complexidades que a moeda única trouxe<sup>7</sup>. é um sistema orçamentário desproporcional a grandeza da União Europeia. Isso também é reflexo da precipitação, pois, como reunir países com expressiva discrepância horizontal, que tinham pouco ou nenhuma condição de arcar com os custos da integração nem com a estrutura financeira exigida.

Houve a todo custo o funcionamento da moeda única, mesmo que os países fossem economicamente heterogêneos, o que acabou por endividá-los após os anos áureos do início do euro. Principalmente porque, a união orçamental pensada para o bloco, não acompanhou as proporções da moeda única.

---

<sup>5</sup> Cf. CONTI. *Considerações sobre o federalismo fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada*>> Revistas de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano 3. Volume 3 09/2010.

<sup>6</sup> Cfr. PEREIRA. *Economia e Finanças Públicas (...)* P. 117. Em geral, qualquer país tem vários níveis de governo (nacional, regional e local) e um maior ou menor grau de descentralização de atribuições e competências.

<sup>7</sup> Cf. PITTA. *Ilustra categoricamente o que vem acontecendo na UE, No deslumbramento algo ingênuo em que se vive, a presença na fundação da união monetária é como uma vitória política, quando na verdade, os problemas do fundo estão a começar a delinear-se, como razão. De Maastricht a Amsterdão: Problemas da União Monetária Europeia.* Almedina. Coimbra, 1999.

Não é à toa, que propomos pela via do federalismo financeiro<sup>8</sup>, sob o condão das transferências intergovernamentais a possibilidade de conceder maior autonomia financeira ao centro da União Europeia, o que não será tarefa fácil e antecipo pouco eficiente, em virtude da estrutura orçamental limitada que as finanças da União possuem.

A flexibilização do conceito do federalismo para com as peculiaridades do bloco serão refutadas. Para tanto, precisamos entender como funciona o orçamento da União Europeia, de onde arrecada suas receitas e mais importante, que gastos as transferências iriam cobrir e como iriam se concentrar.

Alcançar o equilíbrio financeiro não é tarefa fácil dentro de um Estado, imagina alcançá-lo dentro de um bloco econômico, em que por mais convergentes que sejam os interesses, ainda assim, não é suficiente delegar a União poderes de um governo superior como no Estado Federal.

Pelo Direito administrativo, especificamente no sentido da legitimidade a União só faz aquilo que lhe é estipulado nos tratados, os atos omissivos e comissivos tem que estar normatizados.

Por isso antecipo que o sistema de transferências proposto, levando em consideração o modelo americano e o brasileiro, é uma hipótese que poderia funcionar na União Europeia, entretanto, não analisamos o que aí está como certo ou errado, pois entendemos que muito do que hoje se pratica no bloco, adveio de evoluções de outros tratados e pactos organizacionais. O intuito é tentar achar uma solução para o problema da instabilidade financeira que afeta o bloco, através do enxerto orçamental.

---

<sup>8</sup> Compreendo que a diferença entre federalismo financeiro e o federalismo fiscal seja apenas de nomenclatura, a semântica é a mesma. Entretanto, opto por usar o termo federalismo financeiro, por entender que seja mais adequado ao contexto, isso não impede que use o termo fiscal em dados momentos, já que as finanças e a fiscalidade estão correlacionadas.

## Capítulo I - Considerações sobre o Federalismo.

O instituto do Federalismo surge com a Constituição norte-americana de 1787, baseado na união de coletividades políticas autônomas.<sup>9</sup> Esse período foi marcado pelo descaso com a “colônia” por parte dos ingleses, ensejando a revolução e a propositura da independência<sup>10</sup>.

No período que compreende 1787 até 1788, ocorreram as primeiras elaborações doutrinárias acerca do tema, em especial destaque, para as de Alexandre Hamilton<sup>11</sup>, idealizações estas publicadas na imprensa nova iorquina sob o título ‘The Federalist’. O intuito desse ensaio à época era convencer a população de que havia necessidade de um federalismo, e dos seus benefícios.

O federalismo se impunha como uma solução primordial para dar força à estruturação do Estado que ali se formava. Arquitetado para funcionar no modelo de Estado Federal, com o sistema dual União<sup>12</sup> e Estados, os entes passavam a ter autonomia organizacional político-administrativa.

Uma vez autônomos os entes tinham a possibilidade de implantar uma gestão particularizada, com respeito e limites impostos pelo Estado Federal. Significando que o federalismo implanta no âmbito do Estado, a capacidade de

---

<sup>9</sup> CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. Ed. Manole: Barueri, 2004. P.164

<sup>10</sup> Notas históricas que já delineavam o intuito do federalismo, albergar os interesses sociais. E como toda luta por direitos, em muitos casos, não é pacífica, conflitos são gerados, principalmente em cenário onde há colônias subjulgadas.

<sup>11</sup> CONTI, 2004. Op.cit. P.6-10

<sup>12</sup> Cfr. A. De MORAIS. Levando-se em consideração a formação do Estado Federal Brasileiro assevera: “A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-Membros e Municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda a Federação, quando, neste último caso, relaciona-se internacionalmente com os demais países”. Importa-nos observar nestas linhas 2 pontos: a) Uma vez um Estado estruturado no modelo Federal, ele seguirá essa linha de sistematização, que chamamos de *dual* onde há a União (I), ente maior na hierarquia e os Estados-Membros (II), o sub- nível. Desvelado a sistemática verticalizada de organização, onde cada um assumirá suas responsabilidades que é a grande proposta do Federalismo - repartição de competências.

Não deixamos de considerar que o modelo de Estado Federal possui diferentes desdobramentos, e pode assumir formas aplicáveis a realidade daquele povo ou região. O caso brasileiro, por sua complexidade pode ser um bom exemplo de exceção a esta regra, pois embora se enquadre grosseiramente na conceituação *dual* por questões propriamente didáticas; não restringe a repartição de competência apenas entre a União e Estados.

b) Dito isto, passa-se a vislumbrar a possibilidade de aplicação do Federalismo no contexto da União Europeia, assemelhando-se a uma confederação uma vez que consiste na União de Estados-soberanos por meio de um tratado internacional dissolúvel (ou não). Ou até mesmo de um Estado Federal *sui generis*, levando-se a uma flexibilização do conceito, que consideramos pertinente.

auto-organização, autogoverno e autoadministração - neste ultimo se enquadrado a possibilidade/necessidade da autonomia financeira.

Para poder repartir competências e se descentralizar administrativa e financeiramente, exige-se em um primeiro momento a integração, para que de forma organizada se produza efeitos ao modelo de governo implantado. E essa integração no aparecimento de uma federação possui duas razões determinantes: por agregação, as unidades estão inicialmente separadas; e por segregação, regiões existentes em uma unidade politica e territorial prévia, que decidem por nova forma de organização.<sup>13</sup>

Como todo modelo governamental, é detentor de princípios que o caracterizam, assim Conti *apud* Carlos Velloso exprime o federalismo, *in verbis*:

- a) Repartição Constitucional de competências;
- b) Autonomia estadual, compreendendo a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração;
- c) Participação do Estado-membro na organização e na formação da vontade<sup>14</sup> da Federação;
- d) Discriminação<sup>15</sup> constitucional<sup>16</sup> das rendas tributárias, com repartição da competência tributária e a distribuição da receita tributária.

A repartição das competências materiais designará o papel de cada ente no molde federativo, tais competências estão envoltas em infinitas questões políticas e administrativas. Antecipadamente, aquela que será objeto deste estudo é a que trata da autonomia financeira do ente federativo, seja pela arrecadação de impostos, seja pela suplementação através das transferências intergovernamentais.

---

<sup>13</sup> Ver CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. Almedina. Coimbra, 2013. P. 18.

<sup>14</sup> Compararia um Estado-Membro europeu à um ente Estatal (Estados e Municípios), respeitando-se as devidas proporções.

<sup>15</sup> A discriminação de rendas expressa a partilha de tributos entre os entes federativos, discriminar é separar, distinguir. A discriminação de rendas pode se dar pela fonte (originária) e pelo produto (derivada).

<sup>16</sup> No entender da União europeia e tornando o termo mais geral preferiria dizer proporcional e racional – o que de certa forma gera, instabilidade - assumindo o risco de recair na ‘vagueza’ dos temas e ratificando que a disposição constitucional seria mais efusiva, porém quando se tenta adequar o modelo de um Estado federal consolidado à uma teoria de estado federal *sui generis*, eventual flexibilização será indispensável.

Em regra, o modelo Federalista edifica-se em um texto constitucional, em que as repartições de competências são bem delineadas. Há, em geral, uma particularidade nas atribuições de competência de cada federação, mas a previsão constitucional existe, mesmo que de forma residual. É importante ressaltar também dois pontos: a) ao tratarmos de federalismo e o direito comparado, ante a complexidade do tema, uma federação, por mais semelhante que seja com a outra essencialmente terá discrepâncias. Essa volatilidade conceitual e experimental, já que cada Estado/federação possui experiências particulares, ensejará a aplicação de tal estrutura governamental, mesmo que de forma remota, no seio da União Europeia; b) no que tange a previsão constitucional, Avelãs Nunes, erige a ideia de o Tratado de Lisboa, ser uma versão travestida da falecida constituição europeia.<sup>17</sup> Assinalando acerca disto, que a experiência federal está em permanente construção e que a organização político-administrativa de um Estado nunca é dado adquirido e imutável, se flexibilizando nas medidas necessárias.

Nomeadamente, a doutrina assevera que a União Europeia não é em si um Estado Federal. Com natureza jurídica de entidade supranacional, ela é a análoga a características de Estado Federal, mas também possui traços de confederação.

Para o instituto do federalismo, essa analogia importa sob a ótica de que há no seio da União a divisão e partilha de competências orgânicas e consequente autonomia da função jurisdicional diante das atribuições dos órgãos executivos e “legislativos”<sup>18</sup> para o estudo em questão importa a priori compreender que ressalvada as particularidades do bloco, a União Europeia possui autonomia político-organizacional, o que ratifica a possibilidade de aplicação do federalismo financeiro, tanto na repartição das competências

---

<sup>17</sup> NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012. P.83. Pertinente e propícia expressão utilizada pelo ilustre doutrinador, no sentido de que os tratados não podem ser mais minimizados diante das constituições nacionais.

BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. 2ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2009. P. 62 e ss. O direito plurilateral deve primar sobre o direito unilateral. Com um ordenamento jurídico próprio o Direito Comunitário, é um desiderato do Direito “comum”, tendo a sua primazia justificada pela autonomia e plurilateralidade.

<sup>18</sup> BORGES, Op. Cit. P.100 e ss.

tributárias quanto na necessidade de transferências intergovernamentais, quando a arrecadação de receitas, estiver aquém das responsabilidades sociais.

Óbvio, que a doutrina aponta a aplicação tanto do federalismo político quanto do federalismo financeiro a uma estrutura de Estado, de fato. Para nós, que tratamos de União Europeia, essas regras acima descritas têm que ser flexíveis, para que o federalismo seja aplicado nessa na forma análoga de Estado.

É incontestável que há na UE diretrizes político-administrativas que se coadunam como o federalismo, pode ser que não a convergência global proposta pela doutrina, mas a integração se encaminha nesse sentido. Quem sabe até inovando mais uma vez, na convergência dos interesses comunitário no seio federalista.

Essa maior integração por vezes ainda sofre ameaças da questão de soberania. Por mais avançado que esteja o processo de integração e sirva de modelo para o mundo, uma maior confluência por parte dos EM implicaria mais autonomia ao bloco, o que gera receio, principalmente dos países economicamente mais fortes.

Infelizmente nesses traços de autonomia ainda não se encaixam no perfil dos Estados Membros, conforme assevera o Prof. Nabais, *in verbis*:

“Não é de aceitar, porém, esta sugestão pois o Estado-Membro é soberano enquanto detentor de um poder originário e independente do poder federal: o poder constituinte próprio, que jamais lhe pode ser retirado sob pena de desaparecer do Estado.<sup>19</sup>”

Tal assertiva foi motivada em contraposição a ideia da autonomia ser reservada para designar a posição dos Estados-Membros, como se fossem entes federativos, num modelo de Estado Federal. A autonomia é uma qualidade dos entes soberanos, a soberania pode até ser relativizada por alguns interesses, mas a autonomia não pode substituí-la.

---

<sup>19</sup> NABAIS, José Casalta. *Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas*. Almedina. Coimbra, 2010. P.29.

Lançando mão do princípio da igualdade relativa, e da subsidiariedade, a União interferiria no que fosse prioridade para buscar o equilíbrio e o bem-estar social. Far-se-ia como num Estado Federal, em que as regiões mais segregadas recebem mais incentivos, para que se coloquem no mesmo patamar das mais desenvolvidas. Isso é preceito básico de um Estado Federal, e deveria ser de um a integração regional, que visa a fortificação dos países que participam.

Num Estado Federal comum, a repartição de competências se justifica pela recorrente necessidade de os anseios da população ser observados mais de perto. Todos os cidadãos têm de ter, igualmente, assegurados os seus direitos. Em um Estado estritamente centralizado, essa prestação estatal não é objetiva. Há uma imprescindibilidade do funcionamento administrativo e político ser eficiente, sob pena de afrontar o Estado de bem-estar social. O federalismo implica numa maior descentralização, onde se reparte os deveres entre os entes de um estado, inclusive no Estado Unitário<sup>20</sup>.

Nesse sentido, para que a descentralização não seja utilizada de forma imprópria, alguns parâmetros devem ser levados em consideração como:

- I. Institucionalização, real e efetiva, da repartição de competências;
- II. Uma vez auferida a competência, garantias de seu exercício;
- III. Verticalização de níveis de governo, bem definidos.
- IV. Normas constitucionais de repartição, que regulem a aplicação, o controle e a fiscalização das competências distribuídas.

Além disso, estando em uma federação, o governo central tem o poder de cobrir falhas ou problemas econômico-financeiros, problemas estes que

---

<sup>20</sup> Cfr. A. De MORAIS *Apud* SARAIVA: "Rigorosamente centralizado, no seu limiar, e identifica um mesmo poder, para um mesmo povo, num mesmo território, caracterizando-se pela centralização político-administrativa em um só centro produtor de decisões". Direito Constitucional. 23ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2008. P. 267.



podem interferir diretamente na vida dos indivíduos, pois ameaça o mercado interno, aumentando os índices de inflação e a taxa de desemprego<sup>21</sup>. Assim, para equilibrar as finanças é necessário que haja uma ação proativa entre o governo central e os governos intermediários.

A repartição de competência financeira que caberá a cada ente de uma federação, lhe trará autonomia financeira. Sob esse enfoque, colocamos no contexto, não só a ideia de federalismo como modelo de governo, mas a ideia do Federalismo Financeiro, como forma de governar, de atribuir, de repartir.

Em um Estado Federal é o texto constitucional que delimita quais competências caberão a cada ente para assegurar o cumprimento dos gastos públicos. Para a aplicação do que é melhor para os cidadãos – já que os entes menores estão mais próximos das necessidades da população – uma vez dotados de autonomia, os Estados e Municípios decidiram o que é melhor para os seus cidadãos, aplicando as políticas públicas previamente elencadas no orçamento.

Com o advento da teoria do Federalismo Fiscal, esses entes menores, farão com que o orçamento atinja seu fim, mesmo que para tal, a União tenha que enxertar mais receitas aos recursos próprios.

Para alcançar a eficiência do Federalismo Financeiro, é imperioso que haja o planejamento orçamental, com a inscrição das despesas e das receitas globais, incluindo o projeto orçamentos dos entes intermediários e inferiores. É só com o equilíbrio nas finanças que o estado, resguardará o cumprimento das suas responsabilidades públicas de bem estar-social. O contexto gira em torno da satisfação dos cidadãos, por isso que não se pode extirpar a competência estatal para tratar sobre orçamento, este está mais próximo da população e sabe (ou deveria saber) de suas necessidades, talvez por isso exista a necessidade e a imposição para que ele seja planejado.

---

<sup>21</sup> Sobre as lições Keynesianas, quando há pleno emprego não deve haver despesa pública e que é nas situações de subemprego que faz sentido a ação compensadora do Estado. MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira. *Processo e Execução orçamental*. CATARINO, João Ricardo. TAVARES. José F. F. (coords.) *Finanças Públicas da União Europeia*. Almedina. Coimbra, 2012. P.152

No seio comunitário, há também o planejamento orçamental<sup>22</sup>, a previsão normativa, com caráter constitucional (tratados), a arrecadação de receitas através de recursos próprios, enfim, os preceitos lineares para a assunção do fiscal federalism, tendo sua aplicação justificada, em prol do fortalecimento das finanças públicas do bloco.

No desenvolvimento mundial, nós vemos um maior interesse por uma maior descentralização fiscal com o objetivo de quebrar o domínio do centro de poder<sup>23</sup>, entretanto para o interesse do bloco, o grau de descentralização tem que ser amenizado, para que se busque um equilíbrio interno através da gestão financeira mais arraigada.

O federalismo é a via cabível para um alargamento orçamental, uma vez que a repartição das competências financeiras é bem delineado, e o orçamento ainda está aquém da dimensão comunitária, enxerta-se-lho pelo sistema de transferências intergovernamentais. A proposta se encaixa, na vertente federalista do equilíbrio, frente as teorias de federalismo simétrico e assimétrico. A meta do federalismo é atingir uma situação em que exista equilíbrio de riquezas, territórios e poderes entre os diversos entes autónomos<sup>24</sup>. Na busca para que as diferenças sejam sanadas com a eficaz aplicabilidade das políticas públicas que foram planejadas no orçamento.

Quando se instituiu a União Europeia, nem todos os Estados-Membros, possuíam características de estado desenvolvido. Hoje, isso reflete negativamente, nos interesses do bloco diante do cenário mundial. Pois, o que se vê, é um bloco com Estados-Membros com grandes disparidades financeiras horizontais. Nessa situação, o que se vislumbraria com a proposta apresentada

---

<sup>22</sup> Constará do orçamento europeu o orçamento de cada Estado, despesas e receitas, para tentar equilibrar os países com diferenças econômicas do bloco, este orçamento traria no seu seio conotações de igualdade. E assim como em um Estado Federal, com previsão orçamentária, repassa as verbas necessárias para que estabilizem os seus Estados e Municípios, suprindo, pelo menos em parte, as necessidades locais, que tais Estados e Municípios por sua vez não tiveram como arcar. Por mais que seja uma causa substancial, deve está contido no processo de estruturação do orçamento, até porque já se sabe previamente qual região tem mais deficiência ou até mesmo uma causa superveniente que se enquadre como gastos extraordinários. Um modelo possivelmente adotado por 'Bruxelas', com suas devidas ressalvas, traria a capacidade para sanar possíveis desigualdades.

<sup>23</sup> Cfr. OATES, Wallace E. An essays on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149. In the developing world, we likewise see widespread interest in fiscal decentralization with the objective of breaking the grip of central planning that, in the view of many, has failed to bring these nations onto a path of self-sustaining growth.

<sup>24</sup> CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal*. Ed. Manole: Barueri-SP, 2004. P.10-11.

era da melhor forma possível, equilibrar essas diferenças regionais, utilizando-se do sistema de transferências intergovernamentais.

## **1. Tipos de Federalismo**

### **1.1. Federalismo Cooperativo**

O Federalismo Cooperativo é considerado a alma do federalismo como um todo. Ele parte do preceito de que a União e seus entes devem estar lado a lado, principalmente quando se tratar da matéria financeira. Os entes federativos de forma harmonizada devem enfrentar as dificuldades que a sociedade os impõe, principalmente aquelas decorrentes da estrutura heterogênea, onde há multiplicidade de interesses e diferenças regionais.

Nenhuma nação é igual a outra, tampouco uma federação é igual a outra. Nas lições de Prado, isso é o embate para o estudo do Direito comparado em termos de federalismo. Por mais promissor que seja o federalismo em determinado estado, isso não implica dizer que o será nos demais.

O federalismo cooperativo é o trabalho harmônico dos componentes dos Estados, para que se resolvam os desequilíbrios do país. Nesse tipo de federalismo está presente a noção de união, aliança, cooperação e solidariedade<sup>25</sup>. Configura-se como a razão de ser do Federalismo.

Com o “federalismo cooperativo”, há a possibilidade de a União subsidiar os Estados-Membros em caso de necessidade, como por exemplo: cobrir as despesas quando as receitas forem insuficientes, no ente federativo. É comum, ocorrer esse suporte por parte da União nos municípios, ou governos locais que não possuem receita própria suficiente.

### **1.2. Federalismo Dualista**

Corresponde ao Federalismo, típico de federações formadas por agregação. Há duas esferas de poder bem distintas com atribuições e

---

<sup>25</sup> JUNIOR, Nelson de Freitas Porfirio. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. CONTI. José Mauricio (org.). Federalismo Fiscal. Manole. São Paulo, 2004. P. 9.

competências próprias, ou seja, há uma repartição horizontal de competências próprias, com tributos designados. Não há uma previsão constitucional com a coordenação ou harmonização das atividades exercidas em cada uma delas<sup>26</sup>. Os níveis de governo estão organizados de uma forma que exerçam uma autoridade independente sobre as suas próprias áreas de intervenção.

Nesse ponto cabe-nos fazer duas ressalvas: Por mais que os EUA tenham sido produto de um federalismo por agregação, não implica dizer que ele coadune desse tipo de federalismo dual. Na verdade, antes da formação do Estado Federal, havia essa animosidade dualista, entretanto com a necessidade de um Poder Central há uma previsão constitucional que reparte as competências. Essa previsão pode até não ser clara em relação aos estados e governos locais, mas delimita bem o que cabe a União.

### **1.3. Federalismo de Integração**

É quando o Estado, na tentativa de promover uma maior cooperação para potencializar a eficiência da captação e alocação de recursos, acaba por intervir demasiadamente nos Estados tomando para si a autonomia deste, se centralizando e determinando quais as prioridades dos níveis inferiores.

## **2. União Europeia um Estado Federal por analogia?**

Em meados de 1787, na convenção da Filadélfia, surgiu o esboço do Federalismo como forma de governo. As 13 colônias americanas, se agruparam numa confederação e deram os primeiros passos nesse modelo de governo. Entretanto, por se tratar de um ensaio, a confederação americana não previa autonomia financeira para os entes confederados, constituindo-se apenas como um ponto de passagem para o Estado Federal.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> CONTI, op. cit. P. 9

<sup>27</sup> PEREIRA, André Gonçalves. QUADROS, Fausto. Manual de Direito Internacional Público. 3ª edição. Almedina, 2011. P.368.

Embora se assemelhe ao modelo americano, na instituição do bloco por agregação<sup>28</sup> dos Estados-Membros, a União Europeia não se reveste, simetricamente, como uma confederação, tampouco uma federação. Com um Direito comunitário pautado na originalidade – por não se tratar de mera organização internacional; na especificidade - apesar de ter proximidade com o modelo de confederação e de Estado Federal, não possui uma postura definida; e na novidade – exemplo comunitário, nenhum outro bloco econômico se aprofundou nos ditames integracionistas – a União Europeia é uma entidade própria, autônoma que se situa entre o direito nacional dos Estados-membros, sem deixar de ter a expressividade internacional,<sup>29</sup> o que assevera as suas características próprias.

Entretanto, mesmo dispondo de uma originalidade impar, é recorrente o questionamento se a União Europeia se encaixaria em um modelo de estado federal? Considerar tal hipótese é bem real, não pelo simples fato de se estruturar como um Estado federal, mas por possuir anseios que a levam nessa direção.

O Estado Federal é complexo, ao mesmo tempo, que é um estado só - no que se distingue de uma confederação; compreende uma pluralidade de unidades ligadas pelo laço federativo. Possui um grau de descentralização elevado, que reparte entre seus entes as competências sociais e atributivas.

A União Europeia reveste-se dessa complexidade, nunca antes se viu uma integração ideologicamente tão consolidada e com constantes ameaças intrínsecas de analogia<sup>30</sup>, e não de igualdade, com o modelo federal de governo e a separação tradicional entre as funções legislativas, executivas e jurisdicionais<sup>31</sup>. Mas com sua “multipartição” particular, com desígnios políticos semelhantes, e no âmbito financeiro com um orçamento comunitário com receitas próprias, uma

---

<sup>28</sup> Neste sentido TAVARES assevera que quando um Estado Federal se forma por agregação há a tendência para, pelo menos, inicialmente, reconhecer aos Estados federados um poder maior. No sentido da comunidade europeia, a tendência tem que ser constante, a relativização da soberania é permanente, entretanto não é total.

<sup>29</sup> BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. 2ª edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2009. P 100 e ss.

<sup>30</sup> Elefthrtiadis *apud* Nicolaïdis “(...) as a federal union, but not as a federal state” P Elefthrtiadis, *Federalism and Jurisdiction*. 2011 P.46

<sup>31</sup> BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. 2ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2009. P. 85 e ss.

autoridade orçamental própria – Parlamento -, órgãos executivos e de Administração financeira e um órgão de controle financeiro – tribunal de contas europeu. O que difere de uma organização internacional que conta com contribuições dos Estados-Membros, não havendo um parlamento como autoridade orçamental.

Importa ainda dizer que a União Europeia não se reveste integralmente nem com o modelo de federação nem de confederação<sup>32</sup>. Nem possui em termos financeiros um ordenamento jurídico-financeiro global e integrado com os Estados Membros, e ao longo do estudo perceberemos que tamanha pretensão desvirtuaria a entidade supranacional. Isso ocorre porque o modelo europeu se caracteriza pela sua originalidade, especificidade e inovação. É mais que uma organização internacional, é a prova viva do direito de integração, que para tanto para existir não requer o federalismo, muito menos a equiparação a um Estado Federal. Seria exagerado caracterizar o direito europeu como um direito de Estados Unidos da Europa, considerando-o uma federação.

Assim, reprimiria o modelo de Estado Federal na sua versão integral por não possui a competência suprema, inerente à soberania, para repartir as atribuições infraestatais entre os Estado-Membros. A “renúncia” que estes Estados fizeram em prol da integração, não foi para se equiparar ao modelo de Estado Federal, mas para na sua concepção de entidade comunitária, alcançar a evolução governamental e integracionista, que pode permitir instrumentos como o federalismo<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> A federation has been defined by a leading political scientist as a compound polity combining constituent units and a general government, each possessing power delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and TAXING powers, and each elected by its citizens. *Apud* RL Watts. P Elefthriadis, *Federalism and Jurisdiction*. 2011 P.46 In a confederation, by contrast, the institutions are not organized according to a single constitution, neither do they seek their legitimacy in the representation of a people. Instead, power is exercised by delegates of constituent units and justified on the basis of their reciprocal agreements, not on the basis of an independent electoral base. Cf. Elefthriadis op.cit. P. 46

<sup>33</sup> Ver. CUNHA, Paulo de Pitta. De Maastricht a Amesterdão: Problemas da União Monetária Europeia. Almedina, 1999. Nas suas reflexões sobre a União Europeia, já prevendo uma ascensão da ideia de união monetária, vislumbrava que embora houvesse uma moeda comum, “o sonho federalista” ainda estava longe, Até hoje, não se tem na Europa, a integração federal que fora previsto nos projetos que edificaram o Tratado de Maastricht.

Foi em prol do fortalecimento contra a guerra que a integração aconteceu. Se pensarmos bem, é o conceito que fortalece a União Europeia até hoje, não exclusiva, mas eminentemente.

A integração dos Estados, nada mais é do que uma troca de interesses, mútuos e de longo prazo. E como todo processo inovador requer ajustes. O que não pode acontecer é a evolução ser barrada pelo ego centrismo de alguns EM.

A lealdade a integração refere-se ao princípio que norteia as relações políticas entre poderes existentes em sistemas estatais descentralizados, os quais devem exercer suas competências não de forma isolada, levando em consideração somente as particularidades constantes de suas questões territoriais, seus aspectos peculiares, mas que observe também os interesses das demais unidades constitutivas e do próprio bloco como uno, dando espaço ao altruísmo comunitário em conjunto a um ambiente harmonicamente sedimentado, no respeito e confiança recíprocas, mantendo total correspondência com o núcleo semântico do valor solidariedade.

A União com livre circulação de pessoas, de mercadorias, e uma moeda única, não são mais suficientes. Agora é preciso interligar o centro com as nações, principalmente quanto ao aspecto financeiro, em equilíbrio em face da recente crise.

O que se questiona é que sem esse veemente pendor de Estado Federal, haveria, portanto, no âmbito financeiro um impasse quanto a aplicação do Federalismo Financeiro, objeto deste estudo? Antecipo que as definições de Estados (federais, unitários, confederados) são pouco importantes para a aplicação do federalismo, até porque tais conceituações são limitadas para abranger as diversas formas pelas quais os países se organizam, e pouco conclusivas para explicar os desdobramentos sistemático-financeiros dos diversos Estados, mesmo daquele que coadunam de forma de governo semelhantes.

Alguns doutrinadores entendem que não existe federalismo sem um Estado, e de certo têm razão, mas impedir a aplicação do federalismo na União Europeia, considerada um estado federal *sui generis* não acompanhar a evolução

conceitual do federalismo que permitirá no que couber, a sua aplicação no seio da UE.

Assim, financeiramente, o que se verifica é que a União Europeia dispõe de um ordenamento jurídico-financeiro próprio e autônomo com todos os ingredientes da ordem financeira de um Estado que tenha como forma de governo o federalismo<sup>34</sup>.

## 2.1 A União Europeia realisticamente soberana?

Uma das características principais do Estado *moderno* é a soberania, ou seja, a não submissão do poder estatal a qualquer outro poder. Entende-se por um poder político supremo e independente, o qual não está limitado por nenhum outro na ordem interna e, na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites.

Assim, soberania<sup>35</sup> se trata da entidade que não conhece superior na ordem externa nem igual na ordem interna. Relaciona-se à autoridade suprema no âmbito de um país, denominado muitas vezes de União. É o direito exclusivo de uma autoridade suprema sobre uma área geográfica, grupo de pessoas e acepções de economia interna. Tem expressividade no âmbito internacional, e figura como um único sujeito – cada país – e em regra, *está em poder de igualdade, em termos de soberania, com os outros países também soberanos*.

A alienação de parte da sua soberania em proveito de uma ordem internacional só era possível desde que tal ordem não contrariasse os interesses fundamentais. A igualdade soberana e a cooperação coletiva não era um fulgor geral, potências economicamente superiores não suportavam a ideia de abdicar de uma parte da sua soberania em prol do bem comum, mas nada como uma guerra ou, melhor duas, para mudar os contornos da história da integração.

Na doutrina clássica, o conceito de soberania está relacionado a capacidade de editar as suas próprias normas, sua própria ordem jurídica, de tal

---

<sup>34</sup> TAVARES. Op. cit. P.55.

<sup>35</sup> No âmbito externo, a soberania traduz, por sua vez, a ideia de igualdade de todos os Estados na comunidade internacional.



modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria constituição<sup>36</sup>, isso implica dizer que o direito internacional tem de ser recepcionado pela lei nacional maior. Assim:

A plenitude da capacidade jurídica internacional cabe assim ao *Estado Soberano* e não, como por vezes precipitadamente a doutrina afirma a todo e qualquer Estado. De facto, os Estados não soberanos – estamos a pensar, sobretudo, nos Estados Federados ou nos Estados Membros de uma confederação – mesmo quando tem personalidade jurídica de Direito Internacional, gozam de uma capacidade internacional limitada (...)<sup>37</sup>.

Sob esse enfoque que enquadrámos a União Europeia, como um “estado” não soberano, mesmo que possua incontestável personalidade jurídica internacional. Não conferir soberania a União Europeia não implica rebaixá-la a mera organização internacional, pelo contrário, a questão da soberania clássica e tradicionalista não tem espaço na evolução integracionista da Comunidade.

Atualmente, um mundo cada vez mais globalizado se desdobra diante dos nossos olhos, o sentido ideológico de soberania, com sua forma absoluta e ilimitada, encaixa-se apenas no padrão já superado de nacionalismo circunstancial.<sup>38</sup>

Surge portanto uma “crise” do conceito de soberania, crise esta necessária para que se consiga enquadrar a vontade dos Estados-Membros no contexto do Direito Comunitário, e afastar o nacionalismo estrito que já não tem mais vez.

---

<sup>36</sup> MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 23ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2008. P.21

<sup>37</sup> PEREIRA, André Gonçalves. QUADROS, Fausto. Manual de Direito Internacional Público. 3ª edição. Almedina, 2011. P.327.

<sup>38</sup> Na altura da formação dos Estados sentia-se a necessidade de uma autonomia nacional e independência estatal que estreito instituído não imitaria a influência estrangeira, muitas vezes nociva e pernicioso, dentro dos assuntos internos dos países. Um nacionalismo estreito fundamentado no princípio da soberania. BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. 2ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2009. P. 69 e ss.

Entendida como o poder de um ente que não tem acima de si qualquer outro poder nem encontra, no plano humano, nenhum limite. Tal conceito estritamente político, beira a designação de um estado absoluto.<sup>39</sup> Não é mais suportada uma caracterização tradicional com um poder uno, absoluto, incontestável, indivisível. Para a integração é necessário que haja um alargamento do conceito, não no sentido de delegar soberania, mas de relativizá-la para que haja a institucionalização da comunidade vinculando os Estados-Membros as normas comunitárias.

Não houve transferência de soberania à União Europeia, prova disso é que os Estados-Membros possuem ainda sua parcela de competência no cenário internacional, no que envolve os seus interesses. A preferência pelo viés do direito internacional se faz, porque comumente a soberania é associada as relações internacionais que um estado pratica.

Abrir mão de parte dos poderes soberanos possibilitou que o centro se institísse de autonomia, não de soberania parcial e nem velada. Já não se pode dizer o mesmo, quanto a supremacia.

No âmbito da soberania, os Estados-Membros estão em pé de igualdade, entretanto realisticamente, a verdade é outra. Principalmente quando o assunto é financeiro. É de fácil percepção no cenário mundial, o prevalecimento dos países desenvolvidos em detrimento dos em desenvolvimento.

Nas lições de Cunha, no que tange a União Europeia, o doutrinador assevera:

Para que não seja afrontada a Soberania dos Estados, os Estados-Membros são “donos e senhores da evolução da integração comunitária”, enquanto uns buscam a integração mais profunda do bloco, outros lançam mão da sua intrínseca soberania, fazendo com que muitas vezes a União Europeia se torne um ‘playground’, de mandos e desmandos. Isto seria a ideia de comando por poderio financeiro, porque só um Estado-Membro que “dita regras”, se atreveria a tal ato.

---

<sup>39</sup> NABAIS, José Casalta. Estudos de Direito Fiscal: Por um estado Fiscal Suportável. Volume 2. Almedina. Coimbra, 2008. P.9

Claro que não é simples assim, mas a questão aqui é captar a ideia de que, mesmo com o conceito de soberania relativizado para que houvesse a possibilidade de integração, muitos E.M ainda estão arraigados ao conceito pleno, que ceder mais poderes - mesmo que em virtude da estabilização do bloco - os assusta. Principalmente quando uma integração política mais profunda tornaria a União Europeia cada vez mais análoga a um estado federal, precipuamente, entendem que com mais este alargamento, os ente infranacionais perderiam a presença internacional<sup>40</sup>.

Para avançarmos, cabe ainda uma breve conceituação do que seja autonomia, para restar sanada a dúvida quando a soberania da União Europeia. Assim, o termo "autonomia" é usado para indicar a concessão de poder por parte de um governo central em favor de um governo a nível regional ou local, segundo o princípio da subsidiariedade. Muitas vezes os poderes autônomos são temporários e permanecem em última análise aos governos desnivelados, como Estados e Municípios.

Perceba que a autonomia é delegada por um poder soberano. Assim, quando da integração dos Estados-Membros para formar a União Europeia, foi necessário que os EM cedessem parte de sua soberania, para que os interesses de todos se convergissem. E essa é a própria concepção do direito comunitário.

Hoje a União Europeia possui o direito de se governar através de tratados que partiram da junção de vontade dos Estados-Membros, didaticamente, é como se fosse um federalismo inverso, pois ao invés do centro conferir autonomia politico-organizacional aos entes, foi os Estados Membros

---

<sup>40</sup> É importante traçar uma linha de raciocínio tênue aqui, embora defenda que uma união orçamental, lançando mão dos preceitos federalistas e de cooperação com a sociedade, parto do princípio que a destituição do Estado- membro de sua presença internacional não é viável. Nesse caso entendo que seria um retrocesso ao modelo de Estados que se tem hoje. A pluralidade de ideias e ideais é o fomentador da evolução. Veja que se a União Europeia se tornar um país federal, como os Estados Unidos, ou Brasil (modelo), criara-se um monopólio soberano, uma fortaleza. E isso terá grandes implicações. Assumo que as divergências dentro do bloco para as demais soberanias e me restrinjo as demais economias, é vital. Embora, tenha parecido um tanto confusa, a explicação é bem simples, sim se tem que utilizar a figura do Estado Europeu como um modelo federal sui generis no que trata de uma união orçamental em que privilegiará os interesses da sociedade, buscar-se-á o equilíbrio dentre as disparidades que existem no bloco, e não fechar-se como uma estrutura impenetrável, tão fortalecida que acabe por desequilibrar mais o cenário internacional. Equilibra-se dentro do bloco, para que se alcance um equilíbrio fora, e não o desestabilize.

eivados pelo ideário comunitário, que ao relativizar sua soberania (poder absoluto), possibilitaram essa estruturação europeia.

Entendo que o fato de compartilhar soberania não cria um Estado soberano, e sim um centro autônomo que emita normas comunitárias imprescindíveis a integração. Assim a União Europeia não é um Estado europeu soberano, é um Estado Comunitário autônomo que sob a égide dos tratados cumpre as normas para o bom andamento da integração no bloco. Isso não implica na perda por parte dos Estados Membros da sua soberania, nem a delega a União.

## **Capítulo II – A consolidação orçamental Europeia e uma nova perspectiva de financiamento.**

### **1. O orçamento da União Europeia**

É muito comum, as pessoas traçarem uma planilha das suas receitas e despesas. Do recebimento do ordenado até os últimos centavos, o indivíduo precisa administrar seus gastos e ter consciência de seus recursos financeiros, que pague as suas despesas ordinárias e as extraordinárias, porque ninguém escapa dos arroubos financeiros.

Com suas devidas proporções, ao Estado é imperioso que se regule um orçamento, não só para um maior rigor aos gastos públicos, mas para uma aprovação acurada das receitas.

Com a finalidade de ser um instrumento promovedor da democracia, o orçamento cumpre o papel de consignar parte da atuação do Estado na economia. É uma ação planejada para que haja a manutenção das atividades estatais, e o bom aproveitamento das receitas.

Entretanto no início do processo de formação comunitário não havia uma unidade orçamental, conforme se instituía uma Comunidade, dois ou mais orçamentos se assentavam. Os primeiros tempos das Comunidades foram marcados pela pluralidade orçamental, a CECA, CEE e a CEEA/EUROATOM dispunham de 5 orçamentos, dos quais:

- a) CECA (Tratado de Paris) – orçamento das despesas administrativas e orçamento operacional;
- b) CEEA/EUROATOM – orçamento de funcionamento e um orçamento de investigação e investimento (desenvolvimento); e
- c) CEE – dispunha de um orçamento único.<sup>41</sup>

Com a evolução e consolidação da integração, encontrou-se a unidade orçamental, assim hoje a União Europeia conta com um orçamento comunitário, como um entidade supranacional que financia inúmeras atividades, que vão desde o desenvolvimento rural e a defesa do ambiente à proteção das fronteiras externas e a promoção dos direitos humanos.

O orçamento da UE, tal como o dos Estados-Membros, é um documento de previsão onde se estimam as receitas e as despesas a incorrer no ano económico seguinte.<sup>42</sup> Previsto no artigo 310º do TFUE, tais receitas e despesas orçamentárias devem estar equilibradas. É comum ler em textos da comissão, que as receitas do orçamento europeu, estão em consonância com os seus gastos. Na realidade sabemos que esse equilíbrio é muito controverso, em virtude da percentagem que o orçamento europeu assume em relação ao PIB do bloco.

O orçamento anual da UE é decidido conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho da União Europeia. Para a sua feitura, leva-se em conta o plano plurianual corrente e as dotações de autorização e de pagamento do orçamento anterior. E em geral, visa promover o desenvolvimento económico e social da UE.

Em relação às funções, propostas por Musgrave, sob a luz do federalismo fiscal, nas lições de Porto, se limita a uma função de afetação, não havendo a possibilidade de se verificar as funções de estabilização da economia e redistribuição de riquezas.

---

<sup>41</sup> Ver QUELHAS, José Manuel Santos. *A Agenda 2000 e o Sistema de financiamento da União Europeia*. Revista Temas de Integração –Separata. Número 5 . 3º Volume. 1º semestre de 1998. P. 53-109. Ver, J.F.F. TAVARES. *Linhas de Evolução das Finanças Públicas Europeias*. CATARINO, João Ricardo. TAVARES. José F. F. (coords.) *Finanças Públicas da União Europeia*. Almedina. Coimbra, 2012. P.42. Nesse período ainda não existia um sistema de planeamento financeiro e orçamental.

<sup>42</sup> CATARINO. Op. Cit. P. 114.

Ao orçamento europeu as duas acepções finais não são aplicadas, uma vez que o há uma suficiência geral do orçamento, porque da arrecadação dos recursos próprios, não consegue dar destino a real finalidade de um orçamento, que é a sua alocação nas necessidades da sociedade, pois está aquém do mínimo indispensável, uma vez que há orçamento de Estados-Membros que são mais expressivos que o da União Europeia como um todo.

Tais funções são inerente a própria concepção das finanças públicas, inclusive subsistindo, em orçamentos que não coadunam do ideal do federalismo fiscal, tais funções os envolvem, porque é basilar da disciplina financeira. É por isso, que Oates, de forma ilustre, traz as funções ao seio do federalismo fiscal, para que com esse modelo de desenvolvimento e reestruturação da política orçamental, se alcance os objetivos básicos propostos por Musgrave, (1) to establish an efficient allocation of resources; (2) to attain the desired distribution of income and wealth; and (3) to maintain high and stable levels of employment and output<sup>43</sup>.

El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, com especial atención a la recaudación, el endeudamiento y el gasto de lo ingreado. Se analiza el funcionamiento de estos sistemas y se intenta ofrecer un marco de principios para evaluarlos. El estudio del federalismo fiscal puede ser tambien relevante para la organización fiscal en regimes descentralizados que *non son estrictamente federales* [grifo nosso].<sup>44</sup>

Temos já descritivamente observado como o federalismo fiscal se alocaria na União Europeia, exaurir o tema é um tanto pretensioso, contudo é bom que se diga, que embora a União Europeia não tenha um modelo de Estado propriamente definido, o federalismo fiscal ainda sim pode ser aplicado, porque o orçamento europeu compartilha das características dos mais comuns orçamentos pelo mundo.

Iniciando esse questionamento de modelo do Estado Europeu, a priori temos que tem em mente, que os Estados Unidos da Europa, é algo distante, embora o “Estado Europeu”, se assemelhe a confederação iniciada

---

<sup>43</sup> OATES. Wallace E. Studies in Fiscal Federalism. Edward Elgar, 1991. P. 3-20

<sup>44</sup> ANDERSON, George. Una Introducción comparada al Federalismo Fiscal. Marcial Pons – Madrid, 2010. P. 20-22.

pelos Estados americanos. A organização se aproxima, por enquanto, de uma confederação de Estados o que para Casalta Nabais<sup>45</sup>, é transitório, porque a União Europeia não alcançou o nível de transferência de soberania dos Estados para a União, em um nível satisfatório. Isso implica dizer, que em matérias como a organização fiscal, a União Europeia continua a funcionar como uma meramente organização internacional, e não como uma organização supranacional<sup>46</sup>, já que, ao manter a regra da *unanimidade*, acaba por atribuir aos estados um direito de veto em tais matérias.

A emergência de um federalismo fiscal, com implicações no âmbito dos recursos próprios e do exercício do poder tributário, toma forma na União europeia, e cada vez mais busca enquadrar a organização em um modelo de Estado que exalte essa estrutura orçamental, é por isso que muitos preferem qualificar a União Europeia como *entidade supranacional com características de estado federal sui generis*<sup>47</sup>.

Já se considerou para a União Europeia, a expressão Estado Híbrido - que seria a junção do Estado Federal com uma organização internacional - tal dúvida ficou para ser sanada nos preceitos da Agenda 2000, o que não aconteceu. Ao longo do estudo, perceberemos que a natureza jurídica que mais se encaixa na União Europeia, será a de entidade supranacional.

Para tanto, nas lições de Porto: “compreende-se que o orçamento da União Europeia tenha características que o distingam de um orçamento de um país, por um lado, e, por outro lado, de um orçamento de uma mera organização internacional”.

Ainda, nem cabe considera a como sendo a junção do Estado Unitário e do Federal, como não possuir contornos de centralização e delegação de autonomias transitórias. No Estado Unitário, se tem como primazia o governo central, este toma todas as decisões com discricionariedade, o que não tem razão

---

<sup>45</sup> NABAIS, José Casalta. Estudos Sobre Autonomias Territoriais, institucionais e Cívicas. Almedina, 2010. P. 12-13.

<sup>46</sup> Cfr, Jonatas Machado, essa conceituação jurídica adequava-se melhor a antiga CE, que durante muito tempo foi o coração da União Europeia. Ainda nas lições do referido autor, a U.E é uma organização supranacional dotada de características constitucionais, devendo ser respeitada toda a controvérsia que envolve a matéria.

<sup>47</sup>MACHADO, Jonatas E. M. Direito da União Europeia. Coimbra Editora, 2010. P.36-37

de ser da União Europeia, porque com exceção do BCE<sup>48</sup>, que toma as decisões em relação a política monetária e cambial, os demais assuntos dentro do seio europeu são analisados pelo parlamento – com representantes dos Estados, e pela comissão. A União propriamente dita não tem autonomia para tomar decisões vulgares que interfiram diretamente no âmbito dos Estados-Membros.

Com as devidas ressalvas o orçamento é parecido a de um Estado Federal, o que não poderia ser diferente, pois se trata de uma união de Estados e para tanto deveria ter uma união orçamental, e neste ponto que se distingue de um orçamento nacional, em virtude da grande escala de uma organização internacional, as funções atribuídas a um orçamento muitas vezes são impossibilitadas nesse nível de integração.

Entretanto, gradualmente, um modelo que possibilite o federalismo fiscal, é introduzido no seio da União Europeia onde já é possível perceber um avanço no sistema de integração política da união. Essa integração política parece que se levada a tal patamar, será de todo profunda, não devendo se estender para questões que vão além da unicidade monetária e orçamental, isso proponho não como um retrocesso ao modelo europeu, mas como segurança jurídica e soberana, dos Estados- Membros que relativizaram sua soberania e autonomia em prol da solidariedade comunitária, mas que em virtude de uma união política global, podem ter ameaçados a própria função como Estado soberano a nível internacional.

---

<sup>48</sup> Artigo 282º. 1. O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais constituem o Sistema Europeu de Bancos Centrais (adiante designado «SEBC»). *O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro, que constituem o Eurosistema, conduzem a política monetária da União.* 2. O SEBC é dirigido pelos órgãos de decisão do Banco Central Europeu. O objectivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços. *Sem prejuízo deste objectivo, o SEBC dá apoio às políticas económicas gerais na União para contribuir para a realização dos objectivos desta.* 3. O Banco Central Europeu tem personalidade jurídica. *Só ele tem o direito de autorizar a emissão do euro.* É independente no exercício dos seus poderes e na gestão das suas finanças. As instituições, órgãos e organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros, respeitam esta independência. 4. O Banco Central Europeu adopta as medidas necessárias ao desempenho das suas atribuições nos termos dos artigos 127.o a 133.o e 138.o e em conformidade com as condições estabelecidas nos Estatutos do SEBC e do BCE. *Nos termos dos mesmos artigos, os Estados-Membros cuja moeda não seja o euro, bem como os respectivos bancos centrais, conservam as suas competências no domínio monetário.* 5. Nos domínios das suas atribuições, o Banco Central Europeu é consultado sobre os projectos de acto da União, bem como sobre os projectos de regulamentação ao nível nacional, e pode apresentar pareceres. Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf). Acesso 06.01.2015.



Levando em conta os comentários de Almeida Lopes, na resolução relativa ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, frisou-se a importância fundamental de se assegurar a disciplina orçamental na terceira fase da UEM, é nessa fase, que os governos dos Estados-Membros deverão evitar déficits orçamentais excessivos.

E porque não precisamos de um modelo de Estado definido para a aplicação do Federalismo Fiscal? Porque o que move o federalismo é *Orçamento*, sendo a peça técnica que demonstra as contas públicas para um período determinado, contendo a discriminação da receita e da despesa, demonstrando a política económico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Sabemos que o Estado se provém, basicamente, de impostos arrecadados, adianto em dizer que embora seja um tema de grande pertinência, não nos deteremos na arrecadação fiscal/tributária em si, mas o que refuto é que para que essa arrecadação atinja o fim a que se destina, ou mais inicial tenha um fim, é necessário que ela seja pensada, haja uma estratégia para que os interesses sociais e económicos sejam corroborados com a arrecadação dos impostos.

Tem-se que ter em mente o que fazer com as receitas, e como gastá-las. E isso só poderá se prospectar se houver um planeamento, uma estrutura financeira adequada, alcançada através do orçamento e dos planos financeiros plurianuais.

É o orçamento que abre as portas para o federalismo fiscal. Obvio que tentamos alocar a União Europeia ao menos em um Modelo de Estado Federal *sui generis*, mas é a congruência do bloco, que vai decidir se o modelo financeiro estrutural é viável no seio da União. A unicidade orçamental será pregada como forma de traduzir os anseios do bloco, e afastar a insuficiência de recursos como assombro recorrente da organização.

Infelizmente, o orçamento europeu corresponde a 1% do PIB, e a 1,05% do RNB<sup>49</sup>, valor ínfimo diante das necessidades do bloco. E as porcentagens, previstas no Europa 2020, não são tão promissoras, o que acaba

---

<sup>49</sup> PORTO, 2006. P.15-18.

por não dar grandes esperanças ao equilíbrio das discrepâncias orçamentárias do bloco.

Hoje o orçamento europeu gira em torno de 1%<sup>50</sup> do PIB, gerando para o bloco mais instabilidade e insegurança, porque já se clama por um planejamento que garanta para o mundo econômico uma estabilidade para aqueles que têm o euro como uma moeda ‘pesada’. Melhor dizendo, o cenário mundial, pede a União Europeia modelo de integração econômica, o modelo que dela era esperado, os Estados com quase ou todo suporte dentro do bloco, incluindo nisso um orçamento que preveja que as economias menores terão as mesmas<sup>51</sup> oportunidades que os líderes do bloco<sup>52</sup>.

Utilizando-se da exemplificação de Porto: “constata-se que a situação atual é de, por exemplo, o orçamento português ser apenas 25% menor do que o orçamento da União Europeia, apesar de estarmos aqui face ao maior espaço econômico do mundo, com responsabilidades talvez sem paralelo” [grifo nosso]. Tais responsabilidades com este orçamento não podem ser cumpridas. O intuito da união orçamental é alcançar essas metas.

Por fim o que se tem que deixar bem claro é que, os Estados-membros permanecem “senhores dos tratados”<sup>53</sup>, e mesmo tendo em um primeiro momento transferido a soberania para a comunidade, eles continuam sendo o destinatário final dessa prerrogativa. E embora se afirme que o direito comunitário, seja na hierarquicamente superior, isso se deriva de uma concessão dos Estados, não emanando ainda de um poder federal sobre os federados, que implica dizer que se assemelha, aos Estados Unidos, na época em que era uma “confederação”.

Assim como ocorre em um modelo de Estado “comum”, na União Europeia há o planejamento orçamentário, tem-se em questão as prospecções de despesa e receita como um todo, mesmo que cada Estado-Membro possui os

---

<sup>50</sup> Cfr. A.A. NUNES. (...) E dados da Comissão Europeia indicam que a fraude fiscal representa entre 2% e 2,5% do PIB comunitário, ou seja, pelo menos *o dobro do orçamento da União*. Op.Cit. P. 82

<sup>51</sup> Princípio da Igualdade (relativização)

<sup>52</sup> Blocos econômicos e cenário mundial sempre terão líderes e potências expressivas, não se quer a destituição dessas nações de seus postos, quer-se pelo contrário que as menores na medida de sua possibilidade, possam competir ou ao menos ter qualidade de vida e bem-estar social com a destinação devida dos recursos, no auxílio do crescimento econômico e social.

<sup>53</sup> MACHADO, Jonatas E. M. Direito da União Europeia. Coimbra Editora, 2010. P.85-86.

seus respectivos orçamentos, prerrogativas que viabilizam a feitura do Federalismo Financeiro, no que compete a repartição de receitas, mas não dá notas conclusivas quanto ao sistema de transferências.

Em termos normativos, o orçamento da UE, para além das regras próprias constantes nos tratados (TUE e TFUE), ainda conta com a regulação feita pelo Regulamento Financeiro (Euroatom) nº 1605/2002 – aletrado pelos regulamentos (CE, Euroatom) nº 1525/2007 e nº 1995/2006 e pelo Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre disciplina orçamental e boa gestão financeira (2006/C 139/01).

## **2. Considerações sobre o plano plurianual**

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento, constituem as bases angulares da atividade financeira do Estado. Na União Europeia não poderia ser diferente, ela conta com os instrumentos de gestão previsível dos gastos públicos.

O plano plurianual europeu surgiu na época de consolidação do sistema de finanças próprias e permitiu: a estabilização das finanças da Comunidade, a inserção da tramitação orçamental anual no seio de um quadro financeiro plurianual, a garantia de uma evolução ordenada das diferentes despesas e a implantação segura e estável das receitas<sup>54</sup>.

Atualmente compreende um período de 7 anos, e prevê as diretrizes, objetivos e metas para o orçamento comunitário. É uma programação do Direito Comunitário para gerir satisfatoriamente os recursos financeiros. Importante destacar que o PPA comunitário, não invalida nem exclui os PPA dos Estados-Membros, tão importante para estabelecer parâmetros para os orçamentos anuais desses países.

A existência dos PPAs regionalizados reforça a questão da permanência da soberania. Não foi retirado em prol da Comunidade o poder de gerir suas finanças como uma nação. Alias o Direito Comunitário, reforçará a

---

<sup>54</sup> Cfr. QUELHAS. A agenda 2000 e o Sistema de Financiamento da União Europeia (...).P.67

necessidade de interação entre as finanças europeias propriamente ditas, e as finanças dos Estados-Membros<sup>55</sup>.

Baseando-se nas antigas perspectivas financeiras, não constitui um orçamento em si, mais uma previsibilidade das despesas da União Europeia e, simultaneamente, a sua sujeição a uma disciplina orçamental rigorosa, para um determinado período. Garante que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos seus limites de recursos.<sup>56</sup>

Costuma definir os valores máximos disponíveis para cada um dos principais domínios de despesas do orçamento da União, valores<sup>57</sup> baseados nos orçamentos anuais passados, levando em conta as dotações de autorização e as de pagamento. O PPA não exclui a aprovação anual do orçamento comunitário, e é o Parlamento Europeu<sup>58</sup> e o Conselho, que constituem a autoridade orçamental, para esta aprovação.

### **2.1.1 Perspectivas financeiras 2000-2006**

Relatar as perspectivas financeiras de 2000-2006 se mostra necessário, porque veio com o advento da agenda 2000, em que houve a (re) estruturação do sistema de financiamento do bloco.

Esse plano plurianual centrou no debate das despesas e o seu crescimento face o alargamento do bloco, ofuscando o debate imperioso sobre as receitas orçamentais<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> TAVARES. Op.Cit. P.41

<sup>56</sup> Artigo 312º - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

<sup>57</sup> Na realidade, o orçamento anual aprovado é sempre inferior ao limite máximo global do Quadro Financeiro Plurianual. De facto, o QFP define as prioridades políticas para os anos vindouros e constitui, por conseguinte, um quadro tanto político como orçamental. Proposta da Comissão Europeia de Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020. Luxemburgo, 2011. Disponível em: <http://europa.eu>. Acesso em 06.01.2015.

<sup>58</sup> Tratado de Luxemburgo, 1970. Esses poderes orçamentais conferidos ao Parlamento impôs a eleição por sufrágio universal direto (decisão do Conselho, 1976). Os pontos de vista da Comissão, do Conselho e do Parlamento são tidos em conta para determinar o montante global do orçamento e a atribuição das diferentes verbas, mas a instituição responsável pela forma como o dinheiro é efetivamente gasto é a Comissão. Os países da UE e a Comissão partilham a responsabilidade por cerca de 80 % do orçamento. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_pt.htm). Acesso em: 06.01.2015.

<sup>59</sup> Cfr. QUELHAS *apud* Aníbal de Almeida. A Agenda 2000 (...) P. 54 . Fazer anteceder o estudo das receitas pelo estudo das despesas não me parece constituir uma necessidade logica tampouco cronológica, na verdade o estudo deve advir do fenómeno imposto, crucial para a própria disciplina de finanças públicas, e este por ser tipificado como receita por excelência, deveria preceder o estudo e o planeamento.

O plano plurianual de 2000-2006 se desgastou com a inversão de interesses, no momento em que se tinha por necessário reestruturar as finanças do bloco, ainda precisava lidar com questões de alargamento e com a inserção da moeda única, já que efetivamente em 2002, o euro entra em circulação.

Notoriamente, as diretrizes orçamentárias não foram equânimes na propositura do planejamento, e isso se reflete nos dias atuais, em que a camuflada prosperidade dá espaço aos astronômicos endividamentos dos países, em especial os periféricos.

A agenda 2000 em matéria de aumento das receitas foi imperceptível. Não foi mais longe na reforma das instituições e dos processos de decisão em matéria financeira. Não correspondeu a necessidade de coordenação orçamental que exigia a UEM.<sup>60</sup>

É sob esse enfoque, que se perceberá a necessidade de dar mais atenção ao financiamento do orçamento, e financiar implica auferir receita, primordial ao processo de reforço das instituições comunitárias, assim como da consolidação das novas políticas e viabilização do alargamento.

### **2.1.2 Perspectivas financeiras 2007-2013**

As propostas das perspectivas financeiras para 2007-2013 constam da COM (2004) e estão sob o título: Construir o nosso futuro em comum. O texto se inicia justificando o projeto financeiro proposto, cumprir os objetivos e ter sua primeira programação orçamental.

Com prioridades, que levam em conta o fato de os desempenhos económicos europeus, anteriores tenham sido modestos, a Comissão limitou-se a propor: o favorecimento do desenvolvimento sustentável que requer a realização do mercado interno e a mobilização das várias políticas (económicas, sociais e ambientais) e que englobava os objetivos da competitividade, coesão e gestão e proteção sustentáveis dos recursos naturais; o sentido acurado de cidadania europeia, mediante a realização de um espaço de liberdade, justiça e segurança e

---

<sup>60</sup> Cfr. QUELHAS. Op.Cit. P. 98 e ss.

de acesso aos bens públicos de base; e a projeção de uma imagem coerente da Europa enquanto parceiro mundial<sup>61</sup>.

Desse plano plurianual o importante é que se determinou a insuficiência orçamentária do bloco, entretanto a defesa por uma significativa percentagem orçamental, não foi defendida. Permanecendo este instável na prossecução dos seus objetivos mínimos.

### **2.1.3 Perspectivas financeiras 2014-2020**

Como todo prospecto de plano plurianual, as expectativas são sempre as melhores, principalmente quando compreende um período pós-crise. O Prof. Manuel Porto, na sua obra que trata das perspectivas financeiras 2007-2013, já referenciava uma melhoria para as perspectivas orçamentarias. No período de 2007-2013 instalou-se uma tampouco programada que se arrasta até os dias atuais. Para o plano 2014-2020, a perspectiva é em longo prazo, verificar-se-ão resultados positivos até o fim de 2020. A aposta como podemos perceber no quadro abaixo, é em um crescimento inteligente e inclusivo assegurando a sustentabilidade da proposta.

---

<sup>61</sup> Para um novo quadro financeiro 2007 – 2013. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/134004\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134004_pt.htm). Acesso em: 07.01.2015.

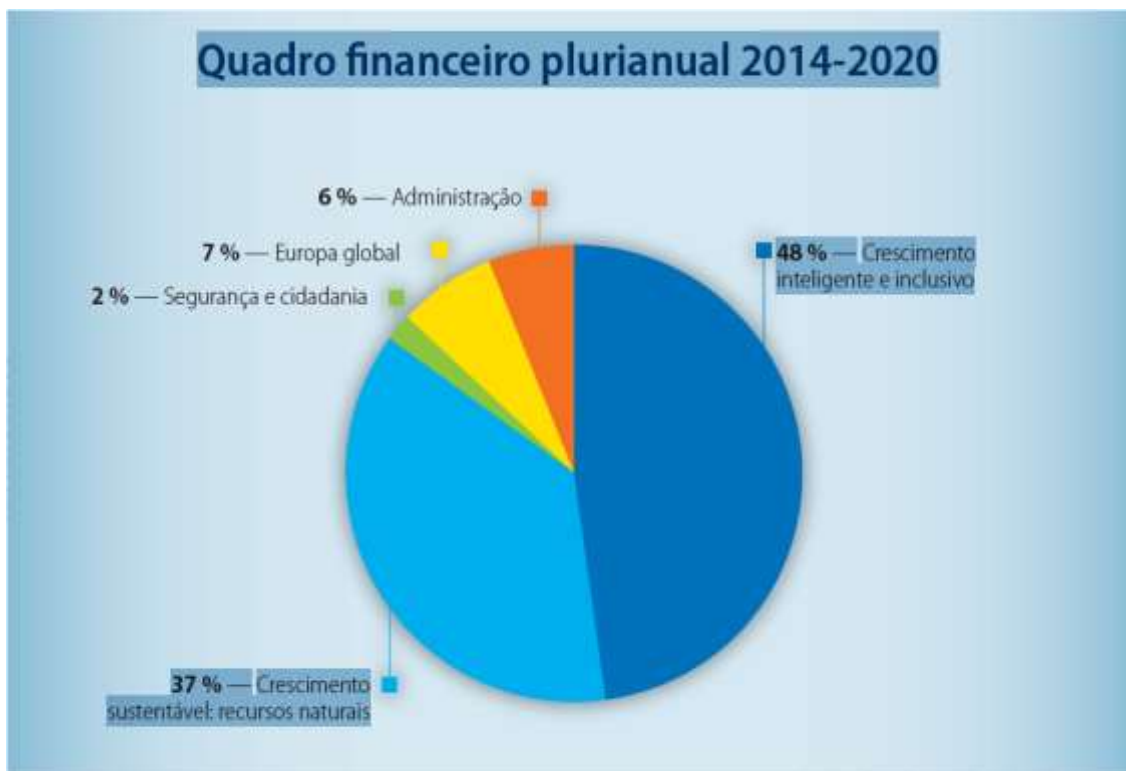


Figura 1.<sup>62</sup>

Com o orçamento de 2012 registrando um percentual de 1,025% do PIB comunitário, percebe-se que o relevo do orçamento continuará a ser muito pequeno, representando, no conjunto dos sete anos,, 1, 05% do RNB, variando minimamente de um ano para outro<sup>63</sup>. Em virtude disto, foi proposto ao Parlamento o congelamento do orçamento comunitário para o período de 2014-2020, sendo este rejeitado.

A consolidação orçamental, proposta, não se atreve a alargar o orçamento comunitário na medida de englobar e extinguir os orçamentos dos Estados-Membros, utopia seria considerar tal ato, uma vez que realisticamente conta-se com um orçamento variável entre 1% - 1,03% do PIB comunitário.

A pergunta é se o mínimo indispensável para que se consiga atingir os objetivos, não está “mínimo demais”? Não é a pretensão de um orçamento

<sup>62</sup> Proposta da Comissão Europeia de Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014 – 2020. Disponível em: [http://www.qren.pt\\_np4\\_np4\\_\\_newsId=1334&fileName=guia\\_basico\\_quadro\\_financeiro](http://www.qren.pt_np4_np4__newsId=1334&fileName=guia_basico_quadro_financeiro). Acesso em: 12/11/2013. P.6

<sup>63</sup> PORTO, Manuel. O Sistema Financeiro Atual e o Futuro da União Europeia. P.94

pesado, mas um que condiga com os anseios do maior espaço econômico do mundo, com responsabilidade sem iguais<sup>64</sup>.

### **3. A aplicação, na União Europeia, das funções desempenhadas pelo orçamento sob a luz do Federalismo Financeiro. Um contributo para o alargamento orçamental comunitário.**

A teoria normativa do Federalismo Financeiro sugere que a atribuição de funções alocativas aos níveis inferiores de decisão assenta um princípio económico de benefício territorial, ao passo que as funções de redistribuição e estabilização macroeconómicas deverão ser atribuídas ao nível central de decisão, ainda com base em critérios económicos<sup>65</sup>. Tendo em vista que Federalismo trabalha como vetor do desenvolvimento social e económico, cabe alocarmos nesse contexto o orçamento.

O Federalismo Financeiro está ligado as finanças públicas do Estado, ou a qual este seja análogo. As funções Musgravianas, irão incidir sobre as receitas orçamentarias, na medida do papel que elas assumirão na contribuição para o equilíbrio financeiro.

Uma vez que o federalismo tem por competência a alocação de recursos para promover o bem estar social, devendo cada ente, respeitando suas particularidades e interesses sociais, adequar suas políticas públicas para fomentar tal desenvolvimento socioeconómico<sup>66</sup>. Como ponto fundamental do debate em questão, é importante vislumbrarmos como seria encarar a repartição de competências da União Europeia sob a perspectiva de Estado Federal.

---

<sup>64</sup> PORTO, Manuel. O orçamento da União Europeia. As perspectivas financeiras para 2007-2013. Almedina. Coimbra, 2006. P. 68.

<sup>65</sup> CABRAL. Op. Cit. P. 34.

<sup>66</sup> Não se pode falar de bem – estar social se a economia não estiver em equilíbrio. Já que faz parte da própria economia o meio principal de subsistência do indivíduo: o emprego. O orçamento uma vez que não prevê as instabilidades económicas acaba por ser falho. Parto do princípio de que a economia deve ser planejada junto com o orçamento, pois sua disparidade com o tal, sendo um dos fundamentos para a instauração de crises. Estudo de grande interesse para o contexto económico atual, principalmente quando se trata da crise grega, que entre as suas causas, teve a dívida governamental (dívida pública não inserida no orçamento anul do Estado, gerando instabilidade para todo o bloco) como estopim do caos.



A União Europeia não se enquadra irrestritamente nas funções desempenhadas pelo orçamento propostas por MUSGRAVE<sup>67</sup>. Ainda, existe entre os doutrinadores que cogitam o não cabimento de algumas dessas funções para com a União Europeia, assim nas lições de PORTO:

“Ainda que fosse desejado, acontece que duas destas funções não devem ou não podem mesmo ser desempenhadas em nenhuma medida relevante pelo orçamento da União Europeia”<sup>68</sup>.

Confere ao contexto da União Europeia, a possibilidade de aplicar a função de alocação.

Tal como se tem proposto mostrar ao longo deste ensaio, é que um Estado-Membro, uma vez inserido no contexto comunitário, não pode (des)afetar o seu orçamento do orçamento da comunidade. Deve existir uma articulação estreita entre a utilização dos recursos da União e a utilização dos recursos dos países. Não é só adicionar um ao outro, é suportar medidas que se integrem.

Para a eficiência das funções o primeiro passo, é que o orçamento europeu preveja essa desigualdade existente nos Estados, até porque muitas delas se acentuaram com a instituição da zona euro, e sob o enfoque de um Estado Federal ter como prioridade a estabilização deste cenário.

Levar em conta, o Federalismo Fiscal dentro do orçamento, é compatibilizar o interesse social, aos anseios econômicos e políticos. Busca-se, sobretudo, a equidade entre o orçamento, e as peculiaridades de cada país, na tentativa de que este atinja os seus objetivos políticos engendrados para tanto.

### **3.1 Função de Alocação**

É a função que promove uma maior racionalização na utilização dos recursos de que dispõe. O orçamento da União Europeia tem tido, ao longo dos

---

<sup>67</sup> PORTO *apud* MUSGRAVE. *O Orçamento da União Europeia: As perspectivas financeiras para 2007-2013*. Almedina. Coimbra, 2006. P. 9.

<sup>68</sup> PORTO. *Op. Cit.* P. 9 e ss.

anos, uma evolução quanto da alocação dos recursos. De fato, essa função nunca deixará de caber igualmente a Estados e outras unidades dentro deles.

Segundo o teorema de descentralização de OATES<sup>69</sup>, a função da afectação, no que tange, as atribuições dos serviços público devem ser conferidas as entidades mais próximas ao povo, nas menores jurisdições. Constituída como o coração do federalismo financeiro, a função de alocação enfatiza os anseios do individuo e como será financiada de forma equânime essa ação prestativa do Estado.

O que observamos na função de afectação é que há uma necessidade de entidades menores gerirem os recursos para alcançar o bem estar de forma mais equânime e eficiente, contudo é bom dizer que em um sistema que tem como base o federalismo, ou pelo menos, segue essa linha, em virtude de as jurisdições menores não alcançarem as obstinações, por questões financeiras, elas recorreram aos níveis superiores de governo para sanar o déficit.

Levando-se para o âmbito do federalismo, a função alocativa depende também da flexibilidade do sistema em que está inserida. Com o federalismo, há a possibilidade de que os principais beneficiários de serviços públicos possam transmitir suas preferências por diferentes serviços. Para que o federalismo ocorra é necessário que haja autonomia nos Estados, refletidamente autonomia financeira, para que se alcancem as necessidades da coletividade, e não um camuflado interesse da União. Salutar dizer que a eficiência maior da alocação se dá nos governos locais, uma vez que a repartição de receitas e alocação de recursos deve estar inserida no circuito mais próximo a comunidade.

O Federalismo Financeiro terá um papel fundamental na definição de critérios de otimização (eficiência alocativa) para explicar os desdobramentos da descentralização, aperfeiçoado a realidade.

### **3.2 Função de Estabilização**

A função de estabilização, seja através da politica monetária, seja através da política financeira–orçamental, deve caber ao nível central de decisão.

---

<sup>69</sup> Para o estudo da afectação, leva-se em consideração ainda o principio da superioridade de Pareto (ou Kaldor-Hicks). Ver CONTI,2004.P. 18-24.

A política financeira de natureza estabilizadora gera muitas vezes situações de déficit ou de superávit, com a necessidade correspondente de endividamento ou de pagamento da dívida<sup>70</sup>.

Trata-se de uma função em que o Estado define o ambiente macroeconômico, centrado na correspondência perfeita ou identidade ótima entre as preferências da comunidade e as ações e os custos associados ao setor do governo.

A eliminação dessa função implica em aceitar a instabilidade econômica no âmbito federativo. Essa aceitação da instabilidade acaba por proporcionar maiores desigualdades, restando a função de redistribuição, a todo custo sanar essas disparidades.

Essa função tem como objetivo colocar em causa o papel dos níveis de governo nas ações governamentais orientadas para uma maior busca da estabilidade nos ciclos negociais e de mercado. Sendo considerada como uma ação distributiva com competência primordial na esfera central em razão da obtenção de eficiência e equidade.

A aplicação do Federalismo Fiscal no sistema europeu se mostra de grande importância em função das particularidades de cada país e dos diversos níveis de governo.

Com a função de estabilização conseguimos delinear mais o que veio pregar o Pacto de Estabilidade e Crescimento, criado em 1997. Ao estipular que para que houvesse equilíbrio econômico e social do bloco, os países aderentes ou que já estavam inseridos tinham que respeitar o limite de 3% de déficit orçamental em relação ao PIB, e 60% de dívida pública. Tratar de estabilização é tratar de equilíbrio econômico.

É no Federalismo Financeiro, que ao impor tais funções busca-se, sobretudo, o equilíbrio econômico e orçamental, por isto a este cabe propor a união europeia um alargamento das receitas orçamentais. A meta do federalismo é atingir uma situação em que exista equilíbrio de população, riqueza, território e poder entre diversos entes autónomos<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria dos Federalismo Financeiro. Alameda. Coimbra, 2013. P. 37.

<sup>71</sup> CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. Ed. Manole: Barueri-SP, 2004. P.10-11.

### 3.3 Função de Redistribuição

Quando da aplicação dessa função ao modelo orçamental europeu, nas lições de PORTO, vê-se certa reticência ou mesmo impossibilidade, frente a exiguidade orçamental da União Europeia, o que já sabemos está em iminente mudança.

Entretanto, ainda contamos com fatores de graves desigualdades que afastam a possibilidade de desempenhar essa função no sistema orçamental que temos hoje. A impossibilidade numérica acaba por não suprir as deficiências básicas e o que seria destinado a este fim, nem sequer chega a suprir as necessidades administrativas que possui a união, então como equilibrar com esse orçamento as finanças do bloco? Alargando o orçamento, através da transferências de recursos para a União, e uma vez auferida essa receita total, redistribuí-la em forma de crédito, para amenizar as desigualdades.

É o cenário desigual que demanda medidas económicas de iniciativa do setor público que auxiliarão na diminuição das diferenças de renda e qualidade de vida dos indivíduos. No contexto europeu, isso é facilmente percebido, quando os integrantes do bloco, criaram uma igualdade velada para a assunção da União Europeia, e hoje em face dos acontecimentos, essa tolerância está indo ladeira a baixo, porque aquela diferença financeira até então aceitável para o bloco, potencializou a desconfiança no cenário mundial. Seria pela virtude das políticas públicas comunitária que se tentaria manter o que por natureza, já é instável, frente as diferentes ideologias e formas de governação.

A função de redistribuição processa-se primordialmente por via da política fiscal, monetária e cambial<sup>72</sup>, exercendo impactos sobre as rendas individuais e regionais. A política fiscal redistributiva pode ser implementada através de três instrumentos:

- a) A progressividade do sistema tributário (fiscal) – carga tributária em alíquotas que crescem de forma proporcional ao crescimento da renda, isso implica dizer que quem ganha mais, paga mais;
- b) O direcionamento de transferências fiscais intergovernamentais;

---

<sup>72</sup> Os Estados Membros no que tangem a esses dois últimos tópicos, repassaram esse poder a União, e o orçamento (fiscalidade), futuramente tomará o mesmo rumo.

c) O perfil dos bens provisionados pelo governo.

A política redistributiva para OATES é tratada como especificamente nacional.

#### **4. O Federalismo Financeiro na União Europeia**

No sistema federalista, em geral, é a constituição que delimita e reparte as competências entre os entes federativos, de forma explícita ou residual. Da repartição de competência, os entes passam a ser dotados de autonomia político organizacional, passando a exercer a capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração. Embora o autogoverno e a auto-organização sejam pertinentes ao desenvolvimento do Estado, quando tratamos de Federalismo Financeiro, é da autoadministração que se extrai a ideia de autonomia financeira que assegurará aos entes de um sistema federalista com fontes próprias de recursos financeiros para que cumpram o seu *múnus*.

Conferir o instituto do Federalismo Financeiro apenas aos Estados Federais não é tenaz. *Federalism is not a form of organising a polity exclusive to nation-State; it exists whenever the 'search for unity' is 'combined with genuine respect for the autonomy and the legitimate interests of the participant entities', like Europe Union.*<sup>73</sup>

Acometido pela vocação federalista, o Tratado de Maastricht em seu preambulo refere-se a união cada vez mais estreita entre os povos europeus. A ligação que o federalismo tem com a UE é incontestável, a começar pela própria estrutura da união monetária, que é federal com características fortemente centralizadas.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> BAERE, Geer de. GUTMAN, Kathleen. *In Federalism in the European Union* / ed. Elke Cloots, Geert De Baere, Stefan Sottiaux. Oxford ; Portland : Hart Pub., 2012. P. 134.134.

<sup>74</sup> CUNHA, Paulo de Pitta. *De Maastricht a Amesterdão: Problemas da União Monetária Europeia*. Almedina, 1999. P. 102.

No sentido federalista *latu sensu* recorrente, os entes integrantes de uma federação como o Brasil<sup>75</sup>, por exemplo, têm autonomia política, jurídica e administrativa, onde o poder é verticalizado, emanando da União para os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Na UE, já não acontece nesses moldes. O Estado-Membro por ser soberano, tem sua autonomia política, jurídica, financeira e administrativa; da feitura da UEM ele delegou apenas a União o poder sobre a moeda e o câmbio, cabendo ao Banco Central Europeu o controle dessa moeda. O Banco Central Europeu é um órgão oficial da União Europeia, desfruta de independência assegurada pelos, artigo 7º do Sistema Europeu de Bancos Centrais – SEBC e do artigo 107º do Tratado de Maastricht. Assim como as agências reguladoras, o BCE é independente para defender acuradamente o interesse público, gerindo o dinheiro com mais conveniência ao bloco. Na inversão o povo soberano, não pode lhe pedir as contas.

Diferente do que ocorre na União Europeia, nos estados que utilizam, em suma, o federalismo os níveis de governo estão bem delimitados, possibilitando, teoricamente, que os efeitos do federalismo sejam vistos com clareza. Essa é uma dificuldade encontrada na União Europeia. O centro tem a sua autonomia, mas recebe desmandos da *deutsch* UE. Por outro lado, quando vai utiliza-se da autonomia política emanada dos tratados, os interesses nacionais a superam, como ocorreu com os projetos que propunham firmar o federalismo, e a Grã Bretanha rejeitou.

A teoria do federalismo orçamental analisa do ponto de vista normativo e positivo, as atribuições e competências de diferentes níveis de governo (ou administração) e as relações financeiras intergovernamentais nos Estados<sup>76</sup>. A proposta de fiscal-federalista na União Europeia seria no sentido, de como essas relações financeiras intergovernamentais auxiliariam no alargamento da autonomia orçamentária, com fins de estabilidade financeira.

---

<sup>75</sup> Cf. MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 23ª edição. Editora Atlas. SãoPaulo, 2008.P.21 “A República Federativa do Brasil, formada pela União Indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal.

<sup>76</sup> PEREIRA, Paulo Trigo. Economia e Finanças Públicas. Da Teoria à prática.4ª edição. Almedina. Coimbra, 2013.

Infelizmente, por mais que a União Europeia se assemelhe a um estado federal, não há como imaginar uma autonomia financeira e repartição de competências tão alargadas. É aplicar o federalismo, relativizando o seu conceito em respeito as limitações impostas pela natureza da entidade supranacional

Outra situação, que limita a marcha federalista é a disparidade financeira existente entre os Estados-Membros, não bastasse o infinito de culturas, línguas e costumes. Há ainda, aquela desigualdade que os tratados não conseguiram sanar, até ai tudo bem, já que é bem recorrente em estados federais, haver mesmo discrepâncias entre regiões e estados. A grande dificuldade gira em torno de num Estado Federal comum, a União ter o ônus de equilibrar essa disparidade, mas como fazê-lo com o orçamento ínfimo num contexto macro.

O Federalismo Financeiro na medida em que confere a repartição das competências para a União, através do sistema de recursos próprios, já opera em pleno vapor na comunidade, entretanto, é através do sistema de transferências para aumentar a receita total da união, que o equilíbrio financeiro seria mais próspero. Fugir-se-ia da mera contribuição, para uma organização orçamental global, com políticas publicas e fundos de recuperação, que auxiliassem todo o bloco.

### **Capitulo III – O Federalismo Financeiro**

#### **1. Conceito**

A evolução do Federalismo *latu sensu* limita a taxatividade conceitual, em virtude da abrangência e complexidade deste modelo de estado, que atua nos campos das ciências económicas às ciências sociais e jurídicas. A sua aplicação não se limita apenas ao Estado Federal, pois é passível existir dentro de uma estrutura unitária os moldes de repartição de competências que possibilite a autonomia político-administrativa dos *sub-níveis*. Não com a mesma expressividade observada dentro de um Estado Federal, mas com o nível de descentralização que coadune com os anseios daquele Estado.

Assim não mais se limita mais ao Estado Federal para qual fora concebido. Há no cenário mundial inúmeras formas de Estado que, diante da flexibilização material do Federalismo Financeiro, fariam mais jus a sua aplicabilidade do que meramente o Estado Unitário ou o Federal.<sup>77</sup>

Nas lições de Sérgio Prado<sup>78</sup> é entendido como o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos.

Abraham, por sua vez, assevera que o federalismo fiscal consiste na atribuição constitucional das competências financeiras e tributárias para legislar, fiscalizar e cobrar recursos, assim como a redistribuição de receitas entre os entes federados no sentido de conferir a cada ente condições para realizar suas respectivas atribuições públicas<sup>79</sup>.

O Federalismo Financeiro não pode ser confundido com o Federalismo Político, considera-se um desdobramento do conceito *latu sensu*. Independentemente da natureza do Estado e da sua organização político-administrativa, o Federalismo Financeiro pode ocorrer no Estado Unitário, Federal, Confederal.

Nesse contexto, é relevante mencionar as lições de Cabral, *in verbis*:

A descentralização financeira, não é igual a descentralização política. E também não significa o mesmo que a descentralização administrativa, embora tendam a coexistir. A descentralização financeira pode dar-se também em situações de (mera) desconcentração administrativa, ou seja, em situações em que os órgãos *infraestaduais* representam ainda o Estado Central – o governo central -, são deste uma extensão territorialmente deslocalizada e não

---

<sup>77</sup> CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. Ed. Manole: Barueri-SP, 2004. P. VII e ss.

<sup>78</sup> PRADO. Op. Cit P. 15.

<sup>79</sup> ABRAHAM. Op. Cit. P. 41



têm, nessa medida, legitimidade política direta, extraída do voto popular.<sup>80</sup>

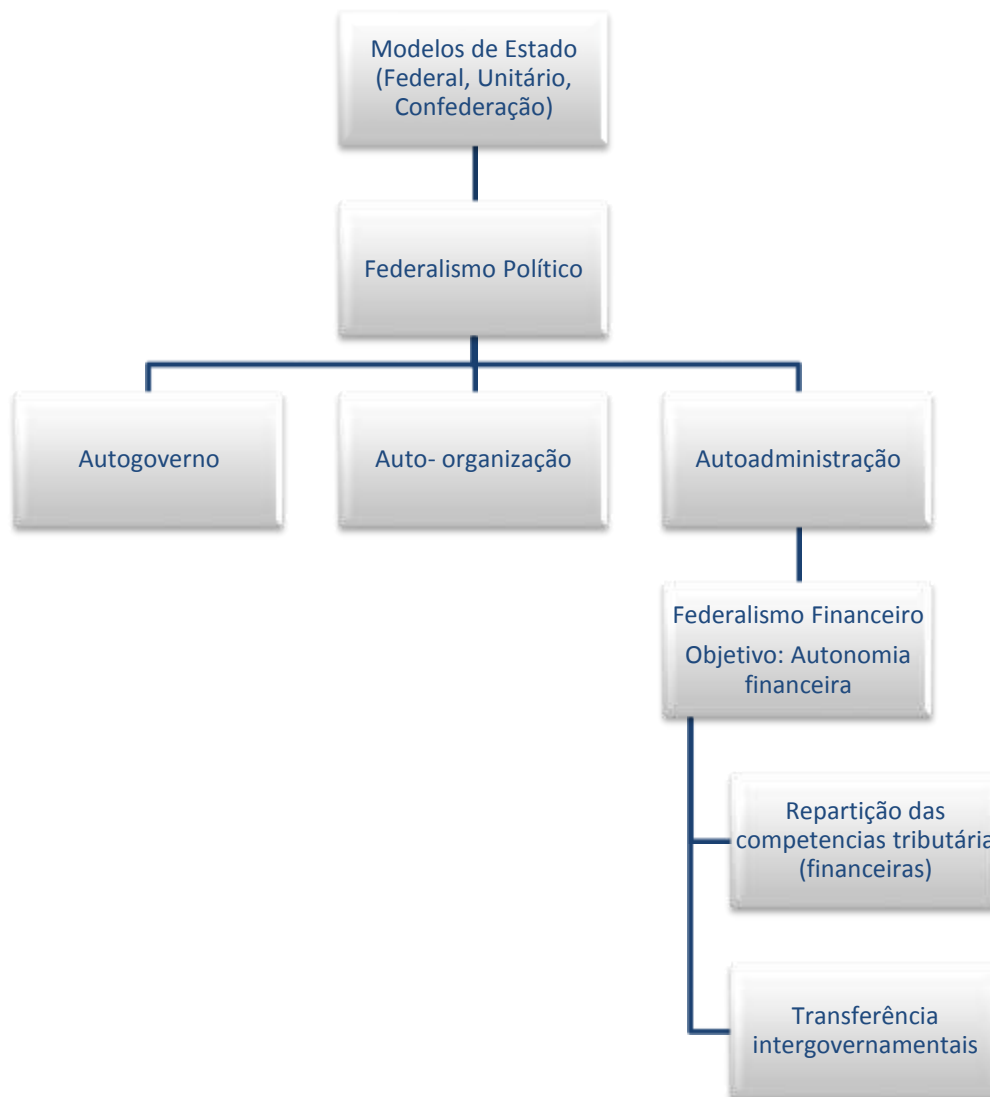
No que concordamos, que tanto a aplicação do Federalismo, quanto a do Federalismo Financeiro independem da forma de Estado, é a opção de descentralizar na medida dos seus anseios. Entretanto, não coaduno com a autora, a possibilidade de aplicação do Federalismo Financeiro, no involucro da mera desconcentração administrativa. Federalismo Político, e Federalismo Financeiro, não são sinónimos mas este último é um desdobramento do primeiro.

Respeitando o estudo feito pela doutrinadora - não afastamos a contribuição valorosa em relação ao tema - mas entendo que para que o Federalismo Financeiro exista, é necessário que haja no seio estatal o instituto do Federalismo (político), porque não podemos admitir que da desconcentração, se fale em autonomia, inclusive a financeira. Pois, partindo do princípio que todo Estados possui um governo central com maior ou menor grau de descentralização – relevante são os governos subnacionais da Alemanha que tem pouco poder para auferir receitas próprias. Os governos estaduais (*Länd*) têm pouco impostos exclusivos e suas receitas são provenientes principalmente de impostos compartilhados com o governo federal<sup>81</sup>. O que potencializa a *vertical gap*, delegando as transferências papel fundamental de equalização – essa autonomia financeira pela via do Federalismo Fiscal, só irá ocorrer se a descentralização for nos moldes do Federalismo, restando num pressuposto. Para a elucidação, proponho o organograma:

---

<sup>80</sup> CABRAL, 2013. Op. Cit. P. 16.

<sup>81</sup> FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes Del. As transferências intergovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro. Tese de Mestrado Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. P. 153.



O conceito de federalismo engloba desde a forma de organização do Estado, o tipo de federação adotado, o grau de autonomia dos membros, até as incumbências que são atribuídas, bem como a forma de financiamento dessas atribuições<sup>82</sup>.

É nesse bloco que estão inseridas as transferências intergovernamentais. Isso implica dizer, que também posso conceituar o Federalismo Financeiro como um instrumento essencial do Federalismo para a diminuição das desigualdades sociais entre os seus componentes, isso nos é permitido.

---

<sup>82</sup> FIORENTINO. Op. Cit. P. 13

Cada Nação/Estado está acostumado a aplicar os anseios do federalismo financeiro da maneira que melhor lhe convém. Prova disto são os exemplos como: Estados Unidos da América, Brasil, Suíça, Canadá, México etc. que embora sendo todos considerados estados federais, possui peculiaridade que os torna único, tendo, apenas, como ponto em comum a semântica.

O pioneiro nesse sistema foi os EUA, entretanto do modelo concebido nas finanças norte-americanas se dá de formas distintas nos demais estados. No Brasil, por exemplo, há uma tri-repartição<sup>83</sup> de competências tributárias (fiscais), o federalismo nesse país não obedece as regras “originais” do conceito por 2 (dois) níveis de governo. Mas o que seria do federalismo, se não pudéssemos adaptar sua aplicação? Fatoalmente, o Federalismo Financeiro se adequa a realidade da sociedade em que está inserido.

Por possuir uma forma única de aplicação, que se erige na repartição de competências e numa posterior possibilidade de transferências intergovernamentais, é que o Federalismo Financeiro teria a possibilidade de colmatar a deficiência orçamentária que existe na União Europeia.

MUSGRAVE, diz que o federalismo fiscal, é uma teoria econômica que se resvala na questão da *allocation* (função de afectação), dos recursos de um Estado. Está intimamente ligada às necessidades que promoverão o bem-estar da sociedade. Tais previsões suprirão as necessidades da sociedade devendo ser entendidas como um bem geral, entretanto, observando-se a peculiaridade de região para região.

A existência de um governo multi-níveis. É uma das questões políticas mais difíceis e relevantes dentro do federalismo financeiro e de cujo sucesso depende do êxito e da estabilidade que o sistema colmatará.

É através do princípio da cooperação que se assume como o meio essencial para a resolução dos problemas e conflitos, nomeadamente no âmbito da aplicação prática da divisão de poderes e competências entre os Estados-Membros e entre estes e o poder "central".

O que difere o federalismo financeiro da descentralização é o poder que o federalismo tem em transferir a capacidade de tributação dos governos

---

<sup>83</sup> Atribui-se ao modelo brasileiro uma repartição por 3 níveis, sendo eles: União, Estados e Municípios.

nacionais, aos governos subnacionais. Tornando o federalismo financeiro de uso exclusivo de Estados Federais, diferente da descentralização.<sup>84</sup>

Fontes próprias de recursos financeiros, que advém, essencialmente da competência tributária para a instituição e cobrança de tributos e das transferências financeiras intergovernamentais obrigatórias, a partir de um sistema de partilha e repasse incondicional de receitas.<sup>85</sup>

## **2. A repartição de competências financeiras**

A competência está associada a uma ideia de limite, de medida do poder político do Estado. O critério universal de repartição dessa competência se chama predominância/preponderância do interesse. Em um mundo globalizado não existe um interesse exclusivo, principalmente quando se trata de finanças. O que pode existir são vontades afins, mas a delimitação de competência caberá a cada Estado, ou no caso comunidade.

A repartição das competências financeiras em um Estado é primordial para o bom caminhar de suas finanças públicas. Trata-se das atribuições fiscal que cada nível de governo utilizará para financiar os seus encargos. É definir, em qual unidade do Estado se arrecadará as receitas, passando a ser delimitada com base em dois critérios: a origem da receita e o nível discricionário de gastos.

Nas lições de Sérgio Prado, as receitas podem ser obtidas das seguintes formas:

- I. Apropriação econômica
- II. Modalidades da arrecadação
- III. Devolução e compensação tributária complementada ou não por parcela redistributiva, transferidas vertical e horizontalmente.

---

<sup>84</sup> Fiorentino. Op. cit. P.53.

<sup>85</sup> ABRAHAM. Op. Cit. P. 48.

Os dois primeiros itens resvalam na questão propriamente tributária (imposto, taxas e encargos); o terceiro nos é mais importante porque as receitas já foram auferidas, entretanto alguns entes da federação só com as receitas não alcançam a autonomia financeira, necessária para suprir seus ônus sociais, então se utilizam das transferências para sanar a lacuna do orçamento regional/local.

O importante em fazer-lhes referência é a utilização para os gastos, dessas receitas pelos entes da federação em graus distintos de autonomia. Apesar de parecer que a partilha de competência só gira em torno das receitas, é por causa dos gastos que se define quem vai ficar com o quê<sup>86</sup>.

É pelos gastos que os entes irão cumprir com as suas atribuições e responsabilidade que lhes foram designadas normativamente. Se analisarmos o sistema de transferências ele também se erige nesse pensamento, pois são com as transferências que os entes federativos completam sua receita total, para arcar com seus gastos públicos.

Vale lembrar, em termos de repartição da competência tributária, o modelo americano, que conta com a enumeração pela constituição das competências da União, dispensando fazer referência ao que cabe aos estados e aos governos locais. Sendo esta, nesses níveis de governo, remanescentes ou residuais. Já no Canadá, a competência remanescente fica ao nível federal.

O Tratado de Lisboa, por sua vez torna claro, a repartição de competências entre os Estados-Membros e a União Europeia. E novas responsabilidades à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho para que adotem as regras necessárias para facilitar o acordo sobre o quadro financeiro da União. Essa reforma não é tão significativa para as questões de transferências, entretanto, almejou o bom funcionamento da EU, no sentido de prever uma maior consolidação e sustentabilidade das finanças europeias<sup>87</sup>. Foi também através do Tratado de Lisboa que o Parlamento passou a deter um poder de codecisão partilhado com o Conselho no procedimento orçamental, ambos constituem a autoridade orçamental da UE.

---

<sup>86</sup> Ver QUELHAS. Op. Cit. P. 54. A preferência pelo estudo das receitas é proposta pelo professor Anibal de Almeida, na medida de recursos tributários são receitas.

<sup>87</sup> CATARINO, João Ricardo. O Orçamento da União Europeia. . CATARINO, João Ricardo. TAVARES. José F. F. (coords.) *Finanças Públicas da União Europeia*. Almedina. Coimbra, 202. P. 113.

A competência europeia seria do tipo suplementar,<sup>88</sup> pois o seu orçamento não possui, na sua essência, instrumentos que sirvam como propulsores de estabilidade econômica, atual necessidade do bloco, uma vez que o fantasma da recessão assombra os dias de glória do euro. O que pode ser factualmente mudado com uma reforma na integração financeira, otimizando a integração financeira nacional com as finanças comunitárias.

## **2.1 A teoria da taxaço ótima**

A aplica o desta teoria, no estudo em questão, se justifica pela necessidade da existência da reparti o de competência de forma equânime que cumpra com os anseios da sociedade. Nessa teoria acentua-se a impossibilidade de cada Estado tributar por conveniência e discricionariedade, fato que beiraria a anarquia financeira, com complica es de impostos desnecessários e ineficientes<sup>89</sup>, o que não traria o então proposto bem-estar social, e ocasionaria mais custos a presta o contributiva.

As desigualdades locais e regionais sempre irão existir. Há em toda federa o algum grau de disparidade na capacidade econ mica e financeira dos diferentes níveis de governo – desequilíbrio vertical, e também disparidades horizontais, nos governos intermediários.

Para compensar tais disparidades os níveis intermediários e locais mais pobres teriam que impor cargas mais elevadas de impostos para alcançar o mesmo nível dos serviços públicos dos ricos, realizando uma aço aut noma. Desvirtuando a otimiza o da arrecada o tributária, que precisa contar com alíquotas ótimas pra dirimir as desigualdades.

Não   vedada a aplica o diferenciada por parte dos entes locais, desde que estes níveis intermediários primem pela justiça social e equidade em

---

<sup>88</sup> LAFAYETE, Josué Petter. Direito Financeiro. 7<sup>a</sup> edi o. Editora Verbo Jurídico. Porto Alegre, 2013.

<sup>89</sup> Uma possibilidade latente nas reparti es de competências financeiras   pode gerar confusão no que realmente   competência central ou periférica, e isso afeta a eficácia do sistema. Para se alcançar o bem-estar social, aproxima-se as necessidades da realidade, e por consequência opta-se por um regionalismo, que dependendo da situa o pode se tornar o maior antagonista do federalismo. Porque centraliza naquela circunstâncias as mazelas do lugar e se at m a elas, esquecendo a solidariedade que existe no modelo de governança. No contexto da União Europeia, uma amostragem ideal do modelo federalista, poderia ser uma via de mão dupla, já que por um lado o bloco estaria voltado para a zona afetada, mas por outro a zona afetada praticaria certo egocentrismo.

cada jurisdição, respeitando as circunstâncias específicas de cada região/localidade.

Por esta teoria a repartição das competências tributárias devem alcançar os anseios dos indivíduos, deve incidir na real necessidade da população, o bem estar social será maximizado, exercendo a repartição função alocativa em prol do acesso aos serviços públicos.

## **2.2 O Sistema de Financiamento da União Europeia: os recursos próprios<sup>90</sup> propiciando a autonomia comunitária.**

A partir de 1970 inicia-se um novo sistema de financiamento da comunidade europeia, caracterizado como o sistema de recursos próprios. Esse sistema permite que a Comunidade Europeia tenha autonomia financeira frente aos Estados-Membros, afirmando-a como uma entidade supranacional única com contornos de um estado federal. Com o advento do sistema de financiamento, não há mais que pensar em contribuições dos Estados-Membros<sup>91</sup>, portanto a ideia de mera organização internacional também não subsiste.

A tão sonhada autonomia financeira chega com o advento dos recursos próprios: com os direitos aduaneiros, o recurso IVA em 1%, impostos

---

<sup>90</sup> Artigo 311º TFUE, *in verbis*: A União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas. O orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas. O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, adopta uma decisão que estabelece as disposições aplicáveis ao sistema de recursos próprios da União. Neste quadro, é possível criar novas categorias de recursos próprios ou revogar uma categoria existente. Essa decisão só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais. O Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com um processo legislativo especial, estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União desde que tal esteja previsto na decisão adoptada com base no terceiro parágrafo. O Conselho delibera após aprovação do Parlamento Europeu. *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2010.*

<sup>91</sup> O sistema de financiamento da Comunidade Europeia remonta o período de instituição da CECA. Em 1957, criou-se um imposto que incidia sobre a matéria-prima (carvão e do aço) e era um financiamento autónomo dos Estados-Membros, bastante promissor era a perspectiva da comunidade se financiar e ainda mais o imposto erigido na causalidade do sistema, a tributação sobre o carvão e o aço. O fato instituidor da comunidade era também o fato gerador do tributo e por assim dizer da obrigação. Entretanto, em 1957 o Tratado que instituiu a CEE e o Tratado que instituiu a CEEA estabeleceram um sistema através de contribuições estaduais, como previa o Tratado de Roma, o qual desvirtuava a autonomia financeira da Comunidade. Ver QUELHAS, José Manuel Santos. *A Agenda 2000 e o Sistema de financiamento da União Europeia*. Revista Temas de Integração –Separata. Número 5 . 3º Volume. 1º semestre de 1998. P. 53-109.

próprios da comunidade e impostos incidentes sobre a remuneração dos funcionários<sup>92</sup>.

No período compreendido entre 1977-1987, houve mais avanços quanto as finanças, a autonomia financeira foi se consolidando, destacando-se dentre as inúmeros avanços, o aumento da receita do IVA, de 1% para 1,4%; e a criação dos planos plurianuais, planejamento tão importante para a disciplina orçamentária. Dos últimos anos pra cá a União vem construindo as suas bases financeiras, instituindo tratados e estabelecendo a moeda única. Cronologicamente, alguns desses períodos são marcantes e devem ser leva-los em consideração, assim:

1988 – Com o intuito de estabilizar o sistema de recursos próprios, criou-se um novo recurso baseado no PIB, e depois posteriormente no Rendimento Nacional Bruto dos Estados Membros - RNB. Ao longo do tempo tornou-se a receita mais importante da UE.

Houve nesse mesmo ano a reforma do financiamento das políticas comunitárias, acompanhada da reforma dos fundos estruturais, o que consagrou o a programação plurianual das despesas 1988-1992, que possui reflexos até hoje na montagem das estratégias financeiras (Agenda 2000 e Europa 2020).<sup>93</sup>

1992 – Tratado de Maastricht que insere de fato a moeda única, estabelecendo uma coordenação de políticas financeiras, sem o qual a moeda única não sobrevive. Entrou em vigor em novembro de 1993 e constituiu-se em um novo passo na integração europeia, depois do mercado interno (comum), abrindo as portas para à União Econômica, Monetária e Política. Imperioso era estabelecer um vínculo coordenado das políticas econômicas e financeiras, sem o qual o sistema financeiro não subsistiria<sup>94</sup>.

1997 – Aprovado o Pacto para Estabilidade e Crescimento, para assegurar o que fora definido pelo Tratado da União Europeia – já se falava em crescimento econômico sustentável, veio para assegurar que fossem cumpridas as regras de déficit orçamental não superior a 3% do PIB comunitário, e dívida

---

<sup>92</sup> Cfr. J.F.F. TAVARES. *Linhas de Evolução das Finanças Públicas Europeias*. CATARINO, João Ricardo. TAVARES, José F. F. (coords.) *Finanças Públicas da União Europeia*. Almedina. Coimbra, 2012. P.43.

<sup>93</sup> TAVARES. *Linhas de Evolução das Finanças Públicas Europeias*. Op. Cit P.47.

<sup>94</sup> *Idem*.



pública não superior a 60%<sup>95</sup>, através de medidas preventivas e corretivas. Nos dias atuais percebemos que o pacto não foi suficiente para conter a situação de alguns Estados, pois se deu mais importância a excelência monetária que trouxe o euro, não se preocupando com os reflexos de uma moeda cara, em países que não podiam arcar.

Com o sistema de recursos próprios a União conta hoje, com uma receita de 71% RNB (antigo PNB); 12% recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros cobrados sobre importações e a produção de açúcar); 11% Recurso IVA e; 6% de outras receitas. Observe que o RNB tornou-se o recurso mais rentável para a União Europeia, enquanto que o imposto sobre o consumo está no patamar dos recursos aduaneiros.

E despesas que incidem sobre vários domínios predominando o âmbito da agricultura e recursos naturais, assim: 47% pagamento aos agricultores; 33% coesão, energia e transportes; 8% despesas administrativas; 7% investigação e outras políticas internas; e 5% ajuda externa, desenvolvimento e alargamento.

A arrecadação por parte do RNB depende do rendimento que os Estados-Membros tenham ao longo do ano orçamentários. Atualmente constituem uma das maiores fontes da receita do orçamento europeu levando em conta as riquezas nacionais para calcular a alíquota de contribuição<sup>96</sup>.

Sob o instituto do RNB as transferências de cada Estado-Membro são calculadas pela relação entre o PIB nacional e o PIB comunitário.

Os recursos próprios de natureza fiscal abrangem impostos comunitários, impostos nacionais sujeito ao direito comunitário e transferências de impostos nacionais pelo direito comunitário.

Assim:

“(…) a construção do conceito de recursos próprios, direta ou indirectamente de natureza tributária, permitiu firmar decisivamente a autonomia das Comunidades perante os Estados Membros, superando a sua dependência das

---

<sup>95</sup> CATARINO. TAVARES *op. cit.* P.47.

<sup>96</sup> GOMES, Carolina Maria Tavares: O orçamento Geral da União Europeia e a necessidade de um novo recurso de financiamento. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra. 2002.

tradicionais <<contribuições>>, típicas das organizações internacionais clássicas.”<sup>97</sup>

Em geral, há duas possibilidades de se alcançar a autonomia financeira: a política de arrecadação através dos recursos próprios e as transferências intergovernamentais, o coeficiente das duas é a receita total.

Ressalte-se que as instituições financeiras não tem dado qualquer contributo para pagar a crise, são os contribuintes que até agora arcam com os custos. Não se cobra o IVA sobre a maioria dos serviços financeiros, mas do pão, da água, dos medicamentos etc. O que chega a ser uma afronta a economia social, pois com uma representação de 73,5% do PIB comunitário, a incidência tributária nas atividades do setor financeiro tinham de ser massivas.<sup>98</sup>

Para que o IVA não “fuja” da sua finalidade, e que os custos não sejam suportados pelos trabalhadores, é que se refuta o Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF). Embora não seja objeto desse estudo, é de grande relevância citá-lo, mesmo que brevemente, pois ao elevá-lo a categoria de recurso próprio, a sua arrecadação seria significativa e traria receitas indispensáveis para cumprir com o múnus do Estado Social de Direito.

Entretanto a falta de uma postura veemente por parte dos EM para a implantação do ITF afeta o objetivo do imposto e a própria ideia de integração, uma vez que retira a possibilidade de alargar as receitas, que seria benéfica tanto para os Estado-Membros quanto para o orçamento comunitário.

### **3. Das Transferências Intergovernamentais**

Compondo juntamente com o sistema de repartição de competência o instituto fiscal-federativo, as transferências intergovernamentais (transferências do Estado, para *subníveis* de governo), potencializam a autonomia financeira dos Estados e dos entes federativos. Assumem um papel de meio mais adequado

---

<sup>97</sup> FRANCO, António L. de Sousa. Finanças Públicas e Direito Financeiro – Vol. I-II. Almedina. Coimbra, 2007. P.235.

<sup>98</sup> NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012. P. 80.

para salvaguardar as vantagens associadas à descentralização, sem comprometer, no entanto, a satisfação daqueles objetivos nacionais.<sup>99</sup>

Para que haja a plenitude do sistema de transferências intergovernamentais é necessária a repartição de competências. Pois, as transferências são a participação de um ente no produto de arrecadação tributária de outro.

A efetividade do Federalismo Financeiro está intimamente ligada, à obtenção de autonomia financeira, e por assim dizer a estabilidade orçamental, e não há como vislumbrar essa equanimidade sem essa ramificação.

Por outro lado se as transferências redistributivas não levarem em conta outras fontes de recursos e o esforço de arrecadação de tributos próprios os desequilíbrios horizontais tendem a ampliar<sup>100</sup>.

As transferências intergovernamentais são vistas como os meios mais adequados para salvaguardar as vantagens associadas a descentralização, sem comprometer a satisfação dos objetivos nacionais.

Importante ressaltar que o mecanismo de funcionamento das transferências, pode lhe imprimir algumas características desejáveis ou não. As quais são:

- a) Flexibilização: permite ajustes dinâmicos nas transferências intergovernamentais em decorrência da variação temporal das demandas por bens e serviços públicos. Quanto mais flexível o sistema, maior sua capacidade para acomodar choques, entretanto, é mais suscetível a interferências políticas.
- b) Preservação da autonomia dos entes descentralizados: recomendável é a preservação da independência dos governos subnacionais para fixar as prioridades locais. O grau de autonomia dos governos intermediários é medido pela arrecadação das receitas próprias e pelo poder orçamentário de dispor de suas receitas, complementa-se o

---

<sup>99</sup> CABRAL Apud BOADWAY. A Teoria do Federalismo Financeiro. Almedina. Coimbra, 2013. P. 69.

<sup>100</sup> REZENDE, Fernando (coord.). Desafios do Federalismo Fiscal. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2006. P. 15.

orçamento com as transferências intergovernamentais, mas há a ressalva que isto não retire a autonomia do ente.

- c) Previsibilidade e regularidade das transferências;
- d) Capacidade de não inibir a arrecadação fiscal;
- e) Accountability, sem tradução em português, reside na prestação de contas, é o controle sobre as transferências.
- f) Redução do hiato fiscal: Não é só a arrecadação das transferências, mas que a demanda seja economicamente viável, sob pena de o ente que transfere ter seu equilíbrio financeiro afetado.<sup>101</sup>

Nas lições de Shah<sup>102</sup>, as transferências fiscais são de suma importância para assegurar a eficiência e a equidade da prestação de serviços locais e a estabilidade financeira dos sub governos.

#### **Capítulo IV - As Transferências Intergovernamentais e a Otimização dos recursos: alternativa para redução do desequilíbrio orçamental do bloco.**

Quando propomos o sistema de transferências intergovernamentais para reduzir os desequilíbrios orçamentais na União Europeia, estamos afirmando de antemão, que há desequilíbrios em matéria orçamental e isso não é uma particularidade da entidade supranacional. Todo sistema financeiro necessita de ajustes e pontos de equilíbrio.

As transferências intergovernamentais são uma das alternativas para essa equalização, amenizando os desequilíbrios e impedindo que os déficits e descontroles financeiros se acentuem.

A teoria do Federalismo Financeiro embora traga maior autonomia ou mesmo alargue a capacidade orçamental, não supre o sistema como um todo, a medida que o desequilíbrio é uma espécie de absorvidade das finanças

---

<sup>101</sup> FIORENTINO, Luiz carlos Fróes Del. As transferências intergovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro. Tese de Mestrado Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. P. 125 e ss.

<sup>102</sup>Sobre o modelo de SHAH, *ver* CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. Almedina. Coimbra, 2013. P. 129 e ss.

estatais. Entretanto é importante ressaltar que mesmo que haja desequilíbrios, é iminente e constante a ideia de minimizá-lo.

As transferências intergovenamentais propriamente ditas, para bem entendê-las, nas lições de Fiorentino são: os repasses de recursos financeiros entre os entes de um Estado, com bases em determinações constitucionais legais, ou tratados se não se segue a linha piramidal de Kelsen<sup>103</sup> (transferências obrigatórias) ou discricionárias do órgão ou entidade concedente (transferências voluntárias).<sup>104</sup> Possuem uma objetividade genérica, como medida para amenização da brecha horizontal e, outra, objetividade vinculada, que vai incidir na alocação primordial dos recursos, em especial a preservação dos serviços públicos.

As transferências da União para com os entes é uma alternativa essencial para o Federalismo para o que ai está, pois a partir do momento, em que, se pensa na eficiência econômica e na equidade fiscal, não será necessário recorrer a empréstimos com juros altos, camuflados com o nome de ajuda estrangeira.

É fundamental perceber, que a ajuda no do âmbito do bloco, não virá de qualquer jeito, até porque lidamos com soberanias economicamente ativas, que dependem da motivação de mercado majoradas pelo bloco. Com as transferências intergovernamentais se criaria um fundo de amparo em casos de recessões, déficits e dívidas que funcionaria também como uma espécie de empréstimo com juros módicos e, plano de pagamento estendido.

Essa “ajuda” vincularia o orçamento do Estado-Membro e ainda subsistiria como despesa solidária do bloco. Dentre outras medidas a serem decididas sob a égide do direito comunitário.

Medidas necessárias para que não se provoque a falência do sistema de transferências no modelo Europeu, pois apenas pela ajuda com boa-fé do centro, pode ser que os Estados-Membros ‘necessitados’ se desmotivem a organizar

---

<sup>103</sup> A pirâmide de Hans Kelsen é um sistema de escalonamento das normas jurídicas, promovendo uma hierarquização dentro do ordenamento jurídico. Cf. M. REALE. *Lições Preliminares de Direito*. 27ªed.-São Paulo: Saraiva,2009.

<sup>104</sup> FIORENTINO. Op. Cit. P. 92

suas finanças e sua estrutura orçamentaria para sair da recessão, porque a “mãe europeia” o ajudará. O que afetaria a confiança e a equidade dentro do bloco.<sup>105</sup>

As transferências não constituem recursos livres para os governos subnacionais, isso implica dizer que, a autonomia financeira não será garimpada de qualquer sorte, há por parte do Estado<sup>106</sup>, uma imposição de condições. As transferências condicionais ajudam a assegurar aos governos subnacionais o suprimento de muitos bens e serviços, para que possa atender os padrões mínimos nacionais. Por outro lado, geram uma zona de conforto para estes subníveis, na medida em que comprometem a responsabilização e criam expectativas de que o governo central sempre virá em seu auxílio.

Para a possibilidade deste auxílio evoco a competência de apoio inaugurada pelo Tratado de Lisboa, *in verbis*:

*Artigo 6.º do TFUE: a UE só pode intervir para apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros. Não dispõe de poder legislativo nestes domínios senão pode interferir no exercício destas competências, reservadas aos Estados-Membros.*

O intuito das transferências intergovernamentais é melhorar a autonomia financeira dos entes federativos menores, com o objetivo de favorecer a existência do Estado federal. Autoexplicativo o dispositivo acima exposto, permitiria que a União, sob a égide federalista fornecesse esse apoio aos Estados-Membros, uma vez que no momento anterior já tenha sido favorecida com as transferências. Pedra Angular no estudo do federalismo financeiro é a repartição das competências tributárias, a arrecadação de receitas e sua alocação é de extrema relevância. Em um estado federal por segregação como, por

---

<sup>105</sup> Cf. S.Prado, a repartição de recursos afetaria negativamente a equidade, uma vez que a autonomia financeira partiria das transferências. Acomodação do ente federativo.

<sup>106</sup> O autor recorrentemente utiliza o termo federação, mas como percebemos ao longo do estudo, limitar a aplicação do federalismo e do federalismo financeiro, ao conceito fechado de Estado de Federal é inoficioso. Ver PRADO op. cit. P. 431.

exemplo, o Brasil, dar autonomia aos Estados – Membros sem que se outorgue receita correspondente, é tornar sem efeito a autonomia.

Por outro lado, em um estado comunitário, como o modelo europeu delegar/centralizar total arrecadação é inviável. Viola o direito dos Estados-Membros e perde a finalidade comunitária. Entretanto, é necessário que se outorgue, essencialmente, a possibilidade de arrecadação pela via de recursos próprios, para, mais uma vez, não tornar sem efeito a autonomia.

Do Tratado de Maastricht até os dias atuais em que a União vem se reestruturado em um pós-crise, se refuta a precipitação do bloco em relação a União Monetária. Um dos motivos tênues para esse questionamento é ainda a discrepância horizontal entre os EM. Residindo na falta de convergência entre as economias nacionais e a manutenção de importantes disparidades regionais.

Na altura de inserção do euro, no cenário econômico, alguns preceitos foram deixados de lado, para que o avanço monetário trouxesse a tão sonhada moeda única. A feitura de uma *zona monetária ótima*<sup>107</sup> com países ou regiões em níveis idênticos de desenvolvimento e de produtividade, ocasionaria em um bloco formado pela Alemanha, talvez a França. E isso para os idealizadores das Comunidades Europeias de base (CECA, CEE, EUROATOM) não era algo provável.

O bloco tinha que evoluir e não se limitar apenas a abertura do livre comércio de pessoas e mercadorias; deveria haver uma integração da zona monetária com transações de bens e serviços, mobilidade de mão-de-obra e uma estrutura política que permitisse certo grau de federalização da fiscalidade – por analogia, resulta-se no federalismo financeiro – e um orçamento com capacidade redistributiva – um sistema de transferências aceitável, principalmente no que tange a proteção do modelo capitalista e da economia de mercado.

É uma tarefa árdua minimizar as diferenças horizontais entre os Estados-Membros, uma vez que as regras de gestão financeira e desenvolvimento mínimo para a otimização da UEM foram esquecidos. Um bom

---

<sup>107</sup> NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012. P. 149.

exemplo que ilustra essa concepção é quando a Alemanha<sup>108</sup> – precursora e maior interessada na zona euro - com seu forte *marco* (suportava o euro e mantinha o câmbio equilibrado em relação ao mercado) introduziu de qualquer forma o euro em países como Portugal que possuía o *escudo*, moeda desvalorizada em comparação ao dólar, mas que naquele momento, em termos, econômicos pensou estar vivendo o céu na terra, com o crescimento de quase 10% no período de estabilização da moeda. Entretanto, como foi asseverado: pensou. Pura especulação<sup>109</sup>, o mercado veio cobrar seu preço com a crise de 2008, trucidando, dos lados de cá em meados de 2010 principalmente, os países periféricos do sul que tinham maiores discrepâncias econômicas.

Não nos deteremos no estudo da crise, mas o que se extrai do citado *supra* e seus desdobramentos acompanhados quase que diariamente nas paginas de economia é que horizontalmente alguns Estados Membros não estavam preparado para a zona euro e o mais importante, orçamentalmente o bloco não estava preparado para corrigir as consequências dessa fantasiosa<sup>110</sup> precipitação.

Mas então um orçamento comunitário com capacidade redistributiva seria a solução? Por meios das Transferências intergovenamentais e não apenas de mera contribuição, o fundo para assuntos econômicos de estabilidade supriria os défices orçamentais e as dívidas soberanas?

Para responder as perguntas, é necessária que antes haja uma ressalva quanto a unicidade orçamental. O atual orçamento está aquém dos anseios da União. O alargamento orçamentário possibilitaria que a União não ficasse como mera expectadora das circunstâncias de uma crise, por outro lado, não podemos defender que os Estados despeçam-se do poder de arrecadação, pois antes de serem E.M de um modelo de bloco, são Estados soberanos e

---

<sup>108</sup> Uma parte da doutrina insiste em afirmar que na verdade a União Europeia, não passa de uma Alemanha Europeia, ou ainda de um *deutsche euro*. Embora expressamente não haja prevailecimento de um Estado sobre o outro, na guerra política desde os tempos das naus, sempre manda mais aquele que tem com o que pagar. Na União Europeia, há uma verticalização tácita, estando a Alemanha no topo. Uma verdade amarga, já que nem o centro da comunidade possui tal “autonomia soberana”, nesse caso o termo nem está perto do desuso.

<sup>109</sup> Aliás, especulação, confiabilidade e crise parecem andar de mãos dadas.

<sup>110</sup> Cf. AA. NUNES *Apud* P. KRUGMAN <<falta de coragem para enfrentar o fracasso de uma fantasia>> Op.cit, 2012. P. 149.



dependem da auferição de receitas para manter as suas políticas e gastos públicos.

Inclusive é na fiscalidade que os países mais pobres da zona euro tentam manobrar o mercado, usam o *dumping fiscal*<sup>111</sup> como ultimo instrumento de concorrência para atrair investimentos estrangeiros, sujeitando-se a não cobrarem impostos sobre os rendimentos do capital, restando numa situação semelhante aos homens bombas<sup>112</sup>.

Retomando os questionamentos, Avelãs Nunes assevera que um orçamento relevante para a comunidade seria o que compreendesse pelo menos 5% a 6% do PIB comunitário, com a possibilidade de minorar as dificuldades em matéria de uniformização de défices públicos, na medida em que permitiria políticas redistributivas, financiadas pelos países ricos em benefício dos países pobres. Esse final do tomo remete-nos a ideia aplicada ao Imposto de Renda no Brasil, quanto maior a renda, maior a porcentagem de arrecadação. Os ricos, financiando os pobres para que seja alcançado o equilíbrio, é ideal solidário comunitário, porém não é um pendor da Europa do capital.

Registra-se que a intenção nunca foi cobrir os défices e dividas por completos dos países mais endividados, até porque para este rompante, não falaríamos nem perto de 5% ou 6%, mas talvez de uma convergência financeira total, o que não é de estima dos Estados Membros, porque mesmo que eles tenham uma politica financeira mitigada ela é independente. Portanto não podendo articular uma politica financeira como a politica monetária.

Em Portugal, embora a arrecadação dos impostos e tarifas locais completem as receitas municipais, é ainda da transferência do Orçamento do Estado que se constituem a maior fatia da receita municipal<sup>113</sup>. Transferências legais, que cumprem a função de alocação e que coadunam o ideal cooperativo

---

<sup>111</sup> Cf. AA NUNES assevera que é imprescindível a harmonização em matéria fiscal, pois quando a regra deveria ser a solidariedade entre os países da zona euro, utiliza-se o *dumping fiscal* e corrobora para a concorrência desleal. Entretanto o Comissário europeu, em 2007, na defesa de uma Europa do capital afirmou que tal harmonização acabaria com a concorrência fiscal, o que não seria bom para os negócios.

<sup>112</sup> NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012. P. 151

<sup>113</sup> NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal suportável: Estudos de Direito Fiscal*. Almedina. Coimbra, 2005. P.590. Refuta a competência dos municípios prevista na LFL, as transferências advinda do Estado para o município.

do federalismo. Isso porque por mais que nos diferentes níveis de governo haja a descentralização e a repartição equânime<sup>114</sup> de competências, faz parte também do federalismo financeiro colmatar os desencontros financeiros, para que se alcance o equilíbrio.

Porém, com a sujeição da economia do Estado a um constricto programa de ajustamento financeiro, em virtude da crise, Portugal repensa sua organização territorial e administrativa. Busca provocar dos entes inferiores, expectativas maiores, não só mais a inercia e comodidade que os repasses proporcionam.

No domínio das despesas, existem fundos comunitários, orientados para a coesão econômica e social. São regidos por regras comunitárias, que impõe aos EM a sua própria disciplina jurídica, financeira e orçamental. Esses fundos funcionariam como uma espécie de orçamento de um ente federativo inferior sendo por ele cobrados os desmandos do orçamento federal.

O ponto alto é fazer referência a estes fundos que podem ser os passos iniciais do Federalismo Financeiro no âmbito comunitário, assim nas lições de Sousa Franco são eles:

- O FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) - Criado em 1974, na 2ª fase de evolução das finanças públicas europeias, onde as finanças próprias estavam sendo alicerçadas, tem por objetivo financiar gastos de intervenção destinados a realizar uma política regional, reduzindo as desigualdades entre regiões deprimidas e regiões ricas no interior do espaço comunitário, com grande parte dos recursos gastos na melhoria de infraestrutura em regiões com os déficits econômicos mais graves;

- O Fundo Social Europeu (criado com o fim de “promover no interior da Comunidade as facilidades de emprego e formação profissional e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores”: art. 123.ºTr. CEE), o qual é um instrumento eficaz de políticas financeiras de emprego e formação profissional;

---

<sup>114</sup> Relativização do principio da isonomia. Aqui quando se faz referência a equanimidade temos que lembrar da diferença existente entre Municípios, Estados, Comunas, Governo Central etc. não podemos auferir competências iguais para esferas de governo diferentes, até porque p.e. a arrecadação da União é maior que do município, já que o que se arrecada na esfera local, uma porcentagem é repassado para o governo central, este por sua vez integra ao orçamento estes recursos e em outra oportunidade com prévia autorização orçamental pode financiar o município através de fundos participativos.

- O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) instrumento por excelência de cooperação financeira entre a CEE e os Estados em desenvolvimento que com ela mantêm relações privilegiadas (nomeadamente por via das convenções de Lomé);

- e, sobretudo, FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, que, nas suas duas rubricas de Orientação (fundo estrutural que financia as transformações estruturais da agricultura) e Garantia (financiamento das políticas de intervenção e suporte de preços), representa o principal instrumento de política financeira da Comunidade. Visa o desenvolvimento rural, a modernização das estruturas agrícolas e a instalação de jovens agricultores.

Os fundos da coesão continuarão concentrados nas regiões e Estados Membros menos desenvolvidos. No entanto, a fim de suavizar a transição das regiões em saída progressiva do objetivo de convergência e colocar em pé de igualdade as regiões com um nível de prosperidade idêntico, será criada uma nova categoria de «regiões em transição» (cujo PIB per capita se situa entre 75 % e 90 % da média da UE).

## **1. O Direito comparado nas Transferências Intergovernamentais.**

### **1.1 Estados Unidos da América**

As a species within the genesis of federal systems, a federation such as the United States combines constituent units as central government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative and tax powers.

Precursor dos preceitos federalistas, o estado americano possui um dos custos de arrecadação mais baixos do mundo. É uma grande potência mundial, com poderes de mudar o curso da economia significativamente. A sua moeda, o dólar, serve de negociação para toda e qualquer transação de mercado. Possui ainda uma despesa pública que representa 60 % da despesa pública

global é um expressivo ator no cenário econômico. O que revela o poderia norte-americano nos mercados transfronteiriços.

Tem a sua estrutura de política fiscal pautada na descentralização maior das despesas do que das receitas, ocasionando uma maior dependência da estrutura tributária em relação ao imposto de renda e a folha de pagamento<sup>115</sup>.

Semelhante ao que acontece no Brasil, a arrecadação de base da União são os tributos incidentes nas rendas, aos Estados cabem as receitas advindas do consumo, e às localidades as provenientes da propriedade.

O federalismo fiscal norte-americano, atualmente se baseia nas legislação infraconstitucional e na interpretação jurisprudencial, não havendo disposição sobre repartições de receitas e transferências intergovernamentais no texto constitucional, o qual é bastante objetivo e sintético. Daí a maior facilidade de adaptações e ajustes dinâmicos, em compasso com as necessidades conjunturais da sociedade. O que se ajusta com a própria essência do federalismo.

O sistema tributário americano segue a teoria das *fontes mútuas de receitas*<sup>116</sup>, que ressalta a importância da autonomia financeira dentro de um Estado federado e seus entes federativos. Se pararmos para analisar, a União Europeia segue essa mesma linha de raciocínio, quando os Estados-Membros eivados de direito comunitário, permitiram que o centro tivesse a sua autonomia financeira alcançada através dos recursos próprios. Por fontes mútuas, tanto os Estados Membros, quanto a União possuem arrecadação de receitas.

O sistema de arrecadação no estado Americano conta com 3 impostos principais, a saber:

- a. O imposto de Renda Americano, é um caso típico de competência concorrente tributária. Por mais que a maior fatia pertença a União, é possível que os estados<sup>117</sup> apliquem tal imposto. Os estados utilizam a mesma base tributária federal e

---

<sup>115</sup> LAGEMANN, Eugenio. BORDIN, Luis Carlos Vitali. *A tributação nos países do NAFTA (EUA, México e Canadá)*. P. 322.

<sup>116</sup> LAGEMANN, Eugenio. BORDIN, Luis Carlos Vitali. Op. cit. P. 326.

<sup>117</sup> É previsto que o IRPF seja aplicado na arrecadação local, contanto não faremos referencia, uma vez que a constituição trata da repartição de competências do estado federal americano em 2 níveis: União e Estados.

ainda os impostos de renda dos estados, abatem para contribuir no imposto de renda Federal, e o inverso também acontece em alguns estados, para suprir alguns propósitos estaduais.

- b. O imposto sobre a folha de pagamento é a segunda fonte de receita mais significativa dos EUA. A arrecadação nesse imposto nos diversos níveis de governo, fica abaixo apenas do imposto de renda individual.
- c. Imposto sobre vendas a varejo são análogos<sup>118</sup> ao imposto e renda individual, uma vez que incidem sobre a produção corrente. Representa a arrecadação significativa dos estados – entes federativos - é desse imposto semelhante ao IVA que se gera a receita estadual. Os Estados são tão arraigados a esse imposto, que a implantação da sua evolução o IVA “consumo”, causa temor justamente por causa da teoria do federalismo fiscal, pois haveria a possibilidade de um imposto IVA a nível federal que competiria ou substituiria o incidente sobre as vendas a varejo, responsável pela autonomia financeira dos entes.

Ainda para os níveis de governo cabe a sua devida especialização, que nada mais é que a competência social de cada ente. Assim ao nível federal, estão questões relacionadas a previdência social e defesa nacional. Aos estados, cabe o âmbito do direito social, como educação, saúde, transporte, lazer; e aos governos locais cabe os serviços públicos gerais, como saneamento, limpeza, policiamento e ainda destinam 50% do que arrecadam também para a educação, constituindo a competência principal do governo local.

Isso é relevante, porque quando tratamos de transferências (*grants*) de receitas intergovenamentais, passamos a perceber que setores serão mais privilegiados frente a sua importância no cenário daquele Estado. Como bem observado, os governos locais gastam significativamente com educação, porém

---

<sup>118</sup> O que os diferencia, é que no imposto sobre vendas a varejo, não é levado em conta as características pessoais dos consumidores.

estes não são seus únicos gastos e para tanto não possuem receitas suficientes para custear todos esses gastos. Dai surge a necessidade de transferências para que mantenha-se a zona em equilíbrio.

Portanto num quadro analítico de distribuição de renda por parte da União, essa transfere em média 90% de subsídios para os estados e 10% para os governos locais. Este último por sua vez, agrega maiores subsídios dos Estados, já que a verba federal é pouco significativa. A autonomia fiscal desses governos locais é baixa, asseverando a dependência que eles tem em relação a contribuição dos estados<sup>119</sup>.

Como um Estado Federal que se preze, por mais uniforme que seja nos Estados Unidos há disparidades econômicas entre os entes, e em virtude disso o nível de transferências pode variar de um estado para outro, prezando pela redistribuição de recursos, para que eles tenham assegurada sua autonomia financeira.

## **1.2 República Federativa do Brasil**

O Brasil é estruturado como Estado Federal inspirado no modelo norte-americano. Todos os entes são dotados de autonomia na sua organização político-administrativa, manifestada pela capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.<sup>120</sup>

Inserida no contexto da autoadministração, a autonomia financeira é necessária para que se efetivem as funções distribuídas a cada ente. A lógica é simples, não há como fazer políticas sem dinheiro, inclusive políticas públicas. Por isso no modelo federativo, uma vez distribuída as competências “sociais” entre os entes, há de se ter a preocupação de como financiá-las.

No Brasil, há um grande fulgor quanto a necessidade da reforma tributária, é preciso repensar o pacto federativo à luz dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades inter-regionais e busca do desenvolvimento

---

<sup>119</sup> Enquanto que os estados recebem, em média, um percentual de 25% das receitas próprias e 20% da receita total (receita próprias + transferências), apresentando um percentual de 80% de recursos próprios, uma elevada autonomia fiscal, por seu turno, os governo locais necessitam de mais repasses, fechando, em média, 60% dos recursos próprios e 35% das receitas totais.

<sup>120</sup> ABRAHAM. Op.Cit. P.48

nacional, promovendo-se ajustes que fortaleçam os laços de cooperação entre os entes federados.

Nota-se uma grande disparidade entre os recursos distribuídos constitucionalmente aos entes subnacionais e as bases financeiras disponíveis para custear as despesas públicas. Tais desequilíbrios refletem-se tanto verticalmente (entre diferentes níveis de governo) quanto horizontalmente (no mesmo nível de governo). Tendo em conta que a capacidade autônoma dos governos para fazer frente aos recursos que lhes cabem difere na medida das disparidades em termos de desenvolvimento econômico, torna-se necessário criar instrumentos que viabilizem o acesso de cada cidadão da Federação a um padrão mínimo de serviços semelhante, sem que precise arcar com custos tributários mais elevados.

No direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 designa desde o art. 3º, a importância de garantir o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. O instrumento para alcançar essa ideia é a repartição tributária. O orçamento age como um sistema hidráulico, que toma parte das rendas e capitais dos particulares e os devolve numa distribuição diferente.<sup>121</sup>

As transferências no Brasil podem ser de caráter obrigatório<sup>122</sup>, definidos constitucionalmente, tendo o papel primordial para assegurar a autonomia financeira dos entes.

Parte das receitas federais, provenientes de arrecadação tributária, são repassadas aos Estados, Município e Distrito Federal para que eles tenham receitas suficientes para arcar com as suas despesas.

No direito brasileiro não vigora, salvo excepcionalmente a regra do Direito Intertemporal: “Direito Federal corta direito Local”, pois a distribuição constitucional de competências entre os entes implica a recíproca autonomia.

Ainda as competências voluntárias – acordos entre os entes autônomos, a União não poderá interferir nesse rapasses voluntários, principalmente no que tange a questões puramente políticas, Na prática, as

---

<sup>121</sup> LAFAYETE, Josué Petter. Direito Financeiro. 7ª edição. Editora Verbo Jurídico. Porto Alegre, 2013. P 52

<sup>122</sup> FIORENTINO. Op. Cit. P. 92.

transferências voluntárias de “fundam” nos conchavos políticos - que contam com as decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente.

## **2. As Transferências Intergovernamentais para a consolidação orçamental: A atuação do Federalismo Financeiro como medida de estabilidade do bloco.**

Como *infra* citado o sistema de transferências intergovernamentais, assim como a repartição das competências tributárias são as vertentes do Federalismo Financeiro. E a proposta é utilizar esse sistema para alargar o orçamento comunitário, proporcionando maior autonomia financeira para um orçamento aquém das necessidades do bloco.

Em 1970 foi afastado das Comunidades Europeias, o modelo clássico de organizações constitucionais, o ordenamento financeiro instituído aproximava-se do modelo estadual. E isto só foi possível porque a Comunidade Europeia passou a adotar o sistema de recursos próprios para lhe financiar, resultando na autonomia financeira, que correspondia aos anseios daquela integração.

Hoje, as finanças comunitárias passam por um processo gradual, que evidencia a cada dia, a cada quadro financeiro plurianual e a cada exercício orçamentário, a dificuldade que é articular as finanças nacionais com as comunitárias, para o bom equilíbrio da integração.

A evolução do bloco como uma entidade supranacional que se consolida com o passar dos anos, é modelo desiderato no cenário mundial, e é a sua perene evolução que exige alguns ajustes para seu funcionamento pleno e de largo alcance como fora idealizada. E um dos ajustes primordiais é a questão financeira. Já que a coordenação econômica e a disciplina financeira orçamental têm sido pontos bastante controversos no cenário atual.

De notório conhecimento foi a recente crise que assolou as economias mundiais. Começou com a crise do *subprime* do lado ocidental e “terminou” por revelar, do lado de cá, a fragilidade financeira de alguns Estados-Membros. A prosperidade atinente a UEM deu espaço para a instabilidade do



bloco, ameaçando, inclusive, a integridade. Os Estados periféricos do sul quase não crescem, a França por sua vez foi que recentemente conseguiu, mas mesmo assim ainda está envolta numa espiral recessiva<sup>123</sup>.

O estudo das transferências está intimamente ligado ao lado da receita. O *Tax Assignment*<sup>124</sup> coaduna o financiamento de primeira ordem, receitas tributárias e, os de segunda ordem, transferências intergovernamentais, com a finalidade de alcançar a autonomia financeira. E a sua aplicação eficiente no orçamento comunitário, amenizaria a instabilidade.

A inserção do sistema de transferências é uma alternativa para suprir as disparidades financeiras existentes na União. Avelãs Nunes preconiza, que uma união monetária, com uma moeda que pretende ser aceite, não pode suportar no seu seio défices públicos diferenciados e significativos. Por isso que os países que a integram a zona, devem apresentar uma horizontalidade econômica e social.

Não é o que ocorre na UEM Europeia. Em constante desconforto financeiro, é necessário que se busque alternativas, que supra essas lacunas da precipitada união monetária, e um orçamento que condiga com a extensão das finanças do bloco.

Um orçamento comunitário suficiente relevante, com uma percentagem de 5% a 6% do PIB comunitário<sup>125</sup>, poderia minorar as dificuldades em matéria de uniformização dos déficits públicos, na medida em que permitiria políticas redistributivas, financiadas pelos países ricos, benefício dos países pobres, restando-se num sistema de transferências horizontais.

Entretanto, diante da análise dos planos plurianuais *infra* analisados, não possível fazer com que a alíquota orçamental deixasse de ser insignificante. Somente no Quadro Financeiro Europa 2020, que se engatinhou rumo a maior coesão das finanças comunitárias.

Por outro lado também, pelas despesas da União europeia temos os fundos comunitários, que do melhor modo tentam favorecer as unidades com

---

<sup>123</sup> COVAS, Antonio. *A Europa Federal e a Quarta República Portuguesa: O futuro das relações entre Portugal e a União europeia*. Lisboa, 2011. P.75 e ss.

<sup>124</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *A Teoria do Federalismo Financeiro*. Almedina. Coimbra, 2013. P. 7

<sup>125</sup> NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012. P. 155.

desfavorecimento da capacidade econômica. É o que mais se assemelha ao plano de transferências intergovernamentais, uma vez que tais fundos exercem função alocativa, que destina repasses para zonas mais carentes. E a participação da comunidade, indiretamente, na amenização das disparidades regionais.

As transferências intergovernamentais tem o condão de garantir, quer a prossecução dos objetivos nacionais, quer a reorientação, pelos governos centrais, dos objetivos locais.

Com seu orçamento próprio que em determinados anos não chega a alcançar o índice de 1% do PIB europeu, a união europeia tem como principal fonte de agregação de receita a arrecadação Recurso IVA (VAT), direitos aduaneiros, das receitas advindas de produtos agrícolas e do RNB. O esforço comunitário para esse alargamento tem que ser mais invasivo e solidário. O sentido não perder a identidade de nação, mas ganhar a de entidade supranacional.

Assim como compete ao BCE as políticas monetárias e cambias, advindas com a UEM, a autonomia em relação ao orçamento deveria ser assemelhada. A comunicação entre os orçamentos regionais e o comunitário, deveria ser primordial para os preceitos do bloco. Em que a EU, detenha o poder e a competência para legislar e estruturar o orçamento que contém o também orçamento dos entes menores. E ai sim, tendo essa previsão também no orçamento da União, na eventualidade de o Ente menor (Estado-Membro), não puder ou não cumprir com as suas obrigações, lançando mão do princípio da subsidiariedade a União assumiria o seu papel de equalizador sistemático.

Ora, nessas ilustres lições, visualizamos o que fora dito até agora, a União Europeia, não tem o orçamento nem o sistema financeiro, de um Estado Federal, com exceção da união orçamentária. Entretanto, também não possui o sistema comum de uma simples organização, porque diferente de qualquer outra organização, somente a União Europeia conta com a unidade monetária. Já que a

característica de Unidade Monetária<sup>126</sup> está intimamente ligada a extensão territorial de cada país, e não de um agregado de países<sup>127</sup>.

É ainda importante destacar que essa elucidação não é só de natureza econômica, mais claramente política. Os maiores progressos em relação ao tema se erigem-se na ordem econômica, mas a evolução do sistema financeiro, e restrinjo-o as diretrizes orçamentais, ainda não é interesse vital de toda a organização. Elucidando as lições de CUNHA (1999:101) in verbis,

*“O que está em causa, no fundo, é mais a união monetária do que a união econômica: a união monetária é um aspecto novo e com relevo institucional, representando um salto qualitativo fundamental na evolução da integração europeia, enquanto a união econômica se confunde um pouco com o que já existe (...). De resto, não há, nem pode haver, datas-limites para o advento da união econômica, como as que se estabeleceram em atenção à união monetária”.*<sup>128</sup>

Ressalto que o Tratado de Maastricht trouxe em seu projeto a estruturação da União Europeia com vocação a uma espécie de União Federal, mas esse objetivo não era conveniente para todos, ou melhor, não era conveniente para a Grã-Bretanha, que na assinatura do tratado não admitiu tal estipulação, e trocou o ideal federal, por uma mera união estreita dos povos europeus. Fator que hoje, pode ser uma das maiores ameaças a Zona Euro, não

---

<sup>126</sup> A unidade monetária é um assunto novo em termos de bloco econômico, porque embora se integre países para que haja uma livre circulação de pessoas, de mercado e de capitais, estabelecer uma moeda única, sem uma união orçamental, em que as receitas e despesas, de todo o bloco sejam colocadas na “mesa”, parece um tanto ousado, e porque não ariscado? É fato, que com as diretrizes do Plano Marshall, no momento em que a Europa precisava de reestruturação, se agregou ao dólar o caráter de “moeda universal”, não se suprimiu as moedas dos países, ao contrário disso, foi aberto espaço para a política cambial e a especulação. Entretanto, a unicidade monetária de cada país, seja ele federal ou unitário, permaneceu, até o então surgimento do ideal franco-germânico de uma moeda única para o bloco econômico europeu.

<sup>127</sup> Existem outras “agregações monetárias”, como no Caribe e na África, contudo diante a sua *insignificância e pouca expressividade* não se adequam ao estudo.

<sup>128</sup> Com a perspectiva além do tempo, Cunha, já previa o que aconteceria na união monetária europeia. De certo ponto, hodiernamente, pode-se entender esse trecho como a estagnação da união econômico-financeira, o que asseguro que não, pois há 13 atrás, o autor previu o que ocorria na hipótese de se ter uma união monetária. Logro que só vem confirmar o que dissemos até agora nessas notas introdutórias.

sendo entendido, portanto, como uma falha, mas uma lacuna no sistema financeiro-orçamental.

## Conclusão

Com a crise financeira que se alastrou pelo mundo em meados de 2008 e que ainda hoje é possível observar seus estragos, despontou-se a fragilidade financeira de muitos mercados, em especial o europeu. Países que alavancaram a economia com a entrada em vigor do euro, revelaram com a crise, a poeira debaixo do tapete<sup>129</sup> e a prosperidade econômica deu espaço a inconsistência do bloco ameaçando a própria integração<sup>130</sup>.

Destarte passou-se a questionar a consistência orçamentária da União Europeia, e a dimensão desse orçamento para os anseios do bloco. O orçamento passou a ser o ideário de alicerce, veemente, ao mercado financeiro europeu, principalmente, no que tange aos desdobramentos da moeda única.

Hoje não nos resta mais deliberar se a União Econômica e Monetária foi justa e em seu tempo hábil, nem se na altura da sua implantação as questões orçamentárias eram equânimes. O que importa, hipoteticamente, é como o orçamento de forma significativa pode sobrepujar a economia, afim que, se alcance a estabilidade financeira do bloco.

É utópico pensar que um orçamento calculado e bem estruturado suprima crises ou desastres financeiros; pueril também é considerar que serão completamente previsíveis e controláveis. Entretanto considerando um embate entre mercado e Estado, é este ultimo que irá sofrer as maiores penalidades diante de uma recessão. O fato é que a responsabilidade orçamental está para aparar as arestas da crise, e amenizar os seus efeitos.

As finanças ainda se restam prejudicadas pelos constantes alargamentos para países periféricos. Eles próprios com graves assimetrias internas, acentuaram os desequilíbrios da união, trazendo novos problemas ao processo de integração europeia. E o orçamento não consegue interpor barreiras, porque não possui extensão para isso.

Barreiras no sentido de ajustes financeiros, com controle do orçamento; a entrada não seria impedida, mas o orçamento comunitário daria o

---

<sup>129</sup> TAVARES. Op. Cit. P. 49. A crise revelou em toda a sua dimensão a interdependência das economias dos EM da União Europeia..

<sup>130</sup> Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. Almedina. Coimbra, 2013.

suporte para tal. Agora, se o orçamento está aquém dos preceitos daqueles que já fazem parte do bloco, não há como se falar em auxílio do orçamento comunitário.

Nas publicações feitas pela comissão, reiteradas vezes, nos deparamos com expressão: o orçamento comunitário é condizente com os seus gastos. Nas lições de Avelãs Nunes, este tipo de afirmação, é um sintomático desdobramento do garantismo.

Sabemos que o orçamento europeu beira os ínfimos 1% do PIB, o que não viabiliza em termos de equilíbrio financeiro, a repartição orçamentária em auxílio aos estados em discrepância econômica.

É fato que hoje, as finanças europeias têm pouco ou nada de comum com as finanças das Comunidades Europeias dos anos 50 e 60<sup>131</sup>, e assim é a tendência, cada vez mais, as finanças e por assim dizer a autonomia financeira da união europeia tomará contornos distintos das finanças do restante do mundo. De forma promissora. A evolução sofrida do tratado de Roma até aqui foi significativa, entretanto, não se trata só de evoluir, mas de abrir os caminhos para o progresso – em questão o progresso financeiro. Entretanto o alargamento orçamental tem sido protelado, quando a necessidade é imperiosa.

A moeda única foi estipulada, a competência administrativa, política e financeira foi repartida, contudo há ainda propósitos que não foram alcançados, porque a carga que incide sobre as finanças públicas do bloco, não é por ela suportada.

O aprofundamento da União Europeia não foi feito pela via das finanças públicas, mas pela necessidade da época em estipular o livre comércio de mercadorias e capitais. Posteriormente avançou-se em direção a moeda única com um orçamento minúsculo, sem a possibilidade de agir sobre a conjuntura econômica e financeira. Hoje, temos uma crise econômica, com razões orçamentárias que poderia ter sido evitada, desde o alargamento das finanças com uma política de utilização do Orçamento Europeu para efeitos de

---

<sup>131</sup> TAVARES, José F.F. Linhas de Evolução das Finanças Públicas Europeias. CATARINO, João Ricardo. TAVARES, José F. F. (coords) Finanças Públicas da União Europeia. Almedina. Coimbra, 2012. P. 36.

estabilização e redistribuição. Assim haveria possibilidades de transferências mais substanciais por via das políticas públicas.

.O modelo de orçamento da União Europeia, não possui precedentes históricos, o estudo do direito comparado é utilizado como amostragem, e não tem a intenção de exaurir o tema. A opção foi pela gênese e pela multifacetada experiência, ambas as formas de aplicar o Federalismo.

Difícilmente, no Federalismo se chega a um modelo fechado de aplicação, cada Estado possui um desdobramento e agora por dizer a União Europeia, inaugura outro. Para a economia, e sobre tudo para a economia pública, o estudo do federalismo financeiro se vê cada dia mais proeminente. Mesmo em Estados onde não predomina o modelo federal, já se vislumbra um desdobrar dos anseios do federalismo, porque é intrínseco dizer que estabilidade econômica se coaduna com estabilidade financeira, e o estado como um todo tem que estar prostrado para a equalização desse sistema.

Nesse sentido, reafirmamos que o federalismo não se aplica apenas ao Estado Federal, e levando em consideração a União Europeia, nem mesmo mais a um estado, claro que para tanto tivemos que elevar a comunidade a uma forma análoga de Estado (Federal),mas o que importa é que a tendência do federalismo é essa, não se restringir a conceitos ultrapassados e ser mais uma ferramenta de estabilidade financeira e equidade social.

O objeto principal do estudo do federalismo fiscal foi essa possibilidade de funcionamento nas finanças europeias. Há de convir, que na estrutura: repartição de competências e transferências intergovernamentais, não foi pleno, entretanto revelou as mazelas que há tempos assolam a estrutura financeira comunitária.

No caso da União Europeia lidamos com uma maior complexidade, porque como dito alhures, o equilíbrio tem que ser alcançado tanto vertical como horizontalmente, e como auferir ao orçamento essa responsabilidade? Diante da repartição justa e das transferências intergovernamentais que não prejudiquem as autonomias dos Estados Membros e ultrapassem as diferenças financeiras que dela possam advir.

Apesar do seu conteúdo descritivo ou positivo, o Federalismo Fiscal tem contribuído com proposições normativas tradicionais, elaborando critérios mediante para que se possa a definir uma distribuição “ótima”, com perspectiva econômica, das competências ou responsabilidades que deveria que atribuir aos distintos níveis de governo. Além disso, o federalismo fiscal também se ocupa de como utilizar os conceitos próprios da análise econômica (eficácia, eficiência, equidade, bem-estar, etc.), para valorar as soluções adotadas nos diferentes países federais.

Um teste de mais de 60 anos de integração europeia, será salvar a unidade monetária, como conhecemos, pela via do equilíbrio financeiro. Tem que haver um propósito comum e mais cedo ou mais tarde, essa União Económica e Monetária tinha de evoluir para um controlo orçamental, para uma partilha da gestão dos orçamentos em comum, assim como para uma partilha fiscal, política, e porque não bancária.

Para isso, é necessário buscar soluções que se adaptem. É claro que infelizmente, não possamos aplicar tal modelo a todo e qualquer compromisso no bloco<sup>132</sup>, mas é necessária essa ligação com o Estado Federal para que invoquemos a justa aplicação do federalismo financeiro. E por assim dizer das transferências intergovernamentais, que para existir exigiriam uma maior percentagem orçamental, para só então permitir que sejam aplicadas políticas redistributivas para amenizar mazelas. Nesse sentido, que o Federalismo Financeiro pretende consolidar as finanças do bloco, reduzindo as disparidades horizontais, compartilhando recursos entre os Estados Membros e União Europeia.

O cenário de crise é catalisador para as reformas orçamentais, e propicia a uma maior integração nesse sentido<sup>133</sup>. Porém, ainda não é possível

---

<sup>132</sup> Não constitui tema pacífico a aplicabilidade irrestrita do complexo modelo de governo, até porque isso requer anos de estudo e experimentação no bloco para que se alcance um resultado ao menos desejável. O que queremos citar aqui, invocando a “sui generis” é justamente adaptar o que é possível para o bloco, que embora seja modelo revolucionário para o mundo, encontra seus impasses como toda relação de nações. Veja que não subestimamos o potencial Europeu de se organizar, pelo contrário, há uma admiração internacional pelo modelo. A grande questão é alocar até que ponto essa organização servirá mesmo de molde e se sua eficácia alcançará o bem-estar social, objetivo do Estado Democrático de Direito.

<sup>133</sup> CABRAL. Op. Cit. P. 13



considerar que haja uma ordem financeira global que compreenda essa necessidade.

Mesmo com a evolução financeira trazida pelos tratados ao longo dos tempos, e o cenário globalização, as mudanças nas demandas políticas-financeiras do bloco, ainda são um desafio complexo e latente.

## **Bibliografia**

AIYEDE, Emmanuel Remi. The Political Economy of Fiscal Federalism and the Dilemma of Constructing a Developmental State in Nigeria. *Internacional Political Science Review*, Vol.30, nº 3, 249-269, 2009.

ALMEIDA, Felipe Neri Horwath. Característica do federalismo simétrico e assimétrico. Disponível em: <http://felipenha.jusbrasil.com.br/artigos/114760808/>

ALVES, Rui Henrique Ribeiro Rodrigues. Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro. Tese de doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2008. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/10799/2/Tese.pdf> Acesso em: 14/05/2014.

ANDERSON, George. Una introducción comparada al federalismo Fiscal. Marcial Pons. Madrid, 2010.

BORGES, José Souto Maior. Curso de Direito Comunitário. 2ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2009.

BOSCH, Núria. DURÁN, José M. Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2008.

caracteristica-do-federalismo-simetrico-e-assimetrico. Acesso em: 17/09/2014.

CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. Almedina. Coimbra, 2013.

CATARINO, João Ricardo. TAVARES, José F. F. (coords) Finanças Públicas da União Europeia. Almedina. Coimbra, 2012.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos. Tese de doutoramento Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. Compreender as políticas da União Europeia. Como funciona a União Europeia. Luxemburgo, 2013.

COMMISSION, European. European Union Public Finance – Fourth edition. Luxembourg, 2008.

CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. Ed. Manole: Barueri, 2004.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano 3. Volume 3 09/2010.

COVAS, ANTÓNIO. A Europa Federal e a Quarta República Portuguesa: O futuro das relações entre Portugal e a União Europeia. Lisboa, 2011.

CUNHA, Paulo de Pitta. De Maastricht a Amesterdão: Problemas da União Monetária Europeia. Almedina, 1999.

DÖRING, Thomas. VOIGT. Stefan. Reforming Federalism German Style: A first step in the Right direction. INTERECONOMICS. July/August, 2006.

Federalism in the European Union / ed. Elke Cloots, Geert De Baere, Stefan Sottiaux. Oxford ; Portland : Hart Pub., 2012.

FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes Del. As transferência intergovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro. Tese de Mestrado Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

FRANCO, António de L. de Sousa. Finanças Públicas e Direito Financeiro – Vol. I e II. Almedina. Coimbra, 2007.

GOMES, Carolina Maria Tavares. O orçamento Geral da União Europeia e a necessidade de um novo recurso de financiamento. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra, 2002.

LORENZO, Carlos Alberto Di. Direito Internacional Público e Privado. Editora Rideel - São Paulo, 2009.

MACHADO, Jonatas E. M. Direito da União Europeia. Coimbra Editora. Coimbra, 2010.

MEDEIROS, André Antonio A. De. Reflexos políticos da derrocada do federalismo fiscal. Revista de Informação Legislativa a. 47 n. 185 jan./mar. Brasília, 2010.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. 23ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2008.

NABAIS, José Casalta. Estudos de Direito Fiscal: Por um estado Fiscal Suportável. Almedina. Coimbra, 2005.

NABAIS, José Casalta. Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas. Almedina. Coimbra, 2010.

NUNES, António Avelãs. *A crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização*. 4ª ed. DPS. Lisboa, 2012.

OATES, Wallace E. Studies in Fiscal Federalism. Edward Elgar, 1991.

PEREIRA, André Gonçalves. QUADROS, Fausto. Manual de Direito Internacional Público. 3ª edição. Almedina, 2011.

PORTO, Manuel. O Orçamento da União Europeia: A perspectivas financeiras para 2007-2013. Almedina. Coimbra, 2006.

PRADO, Sérgio. Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá e Austrália. Konrad-Adenauer-Stiftung. Rio de Janeiro, 2006.

QUELHAS, José Manuel Santos. *A Agenda 2000 e o Sistema de financiamento da União Europeia*. Revista Temas de Integração – Separata. Número 5. 3º Volume. 1º semestre de 1998. P. 53-109.

REBELO, Marta. Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre Estado e as Autarquias Locais. Almedina. Coimbra, 2007.

REGULAMENTO (CE, Euratom) N.º 1605/2002 DO CONSELHO de 25 de Junho de 2002

REZENDE, Fernando (coord.). Desafios do Federalismo Fiscal. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2006.

ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro. As regiões no projecto da Europa Unida. Universidade de Santiago de Compostela, 2013. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9342>. Acesso em: 22/08/2014.

RODRIGUES, Carlos Augusto. Globalização, União Europeia e Direito Tributário: “Uma análise sob as perspectivas dos Preços de Transferência e o Princípio da não discriminação na União Europeia. Legis Editora, 2008.

RODRIGUES, Nuno Cunha. A reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento: *Quo Vadis Europa?* In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano 3 Nº 4. Almedina. Lisboa, 2011. P.39-52.

## Sites Consultados

<http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/lewandowski/library/documents/pressConf\\_MFF\\_presentation\\_20110629\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/pressConf_MFF_presentation_20110629_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/public\\_finances/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/public_finances/index_pt.htm)  
[http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_pt.htm)

[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_services/financial\\_services\\_general\\_framework/mi0087\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0087_pt.htm)

<http://oglobo.globo.com/economia/alemanha-franca-tiram-zona-do-euro-da-recessao-9517729>

[http://www.conjur.com.br/2014-ago-25/juristas-alemaes-federalismo-cooperativo-funcionaria-brasil?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](http://www.conjur.com.br/2014-ago-25/juristas-alemaes-federalismo-cooperativo-funcionaria-brasil?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook)

<http://www.economist.com/node/21555916>

[http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=7294](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7294)

[http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/costa\\_quer\\_uma\\_politica\\_fiscal\\_favoravel\\_a\\_recapitalizacao\\_das\\_empresas.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/costa_quer_uma_politica_fiscal_favoravel_a_recapitalizacao_das_empresas.html)

[https://www.ufpe.br/decon/sitedecon/visao/professor/arquivos/acervo/44/Elsevier\\_cap\\_\\_tributacao\\_otima\\_2005.pdf](https://www.ufpe.br/decon/sitedecon/visao/professor/arquivos/acervo/44/Elsevier_cap__tributacao_otima_2005.pdf)