

# SOLIDARIEDADE NO FEDERALISMO FISCAL COMPARADO

Ernani Contipelli\*

**RESUMO:** O presente artigo tem por finalidade o estudo da solidariedade, ingressando em seu conteúdo semântico para, posteriormente, considerar sua perspectiva interterritorial financeira e reconhecer as bases do modelo cooperativo de transferências intergovernamentais. Por fim, objetiva utilizar os conceitos anteriormente relatados, em investigação de teor comparativo, com a apreciação da questão que envolve nacionalismos em diferentes sistemas estatais descentralizados.

*Palavras-chave:* Solidariedade. Constituição. Federalismo Cooperativo. Federalismo Fiscal Comparado.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática sobre a solidariedade sempre foi objeto de preocupação para definir as formas de organização estatal descentralizada, funcionando como elemento de equilíbrio entre os pressupostos de autonomia e unidade, para compatibilizar a identificação de traços comuns com as respectivas diversidades regionais existentes, auxiliando, de maneira decisiva, na preservação e regular desenvolvimento do pacto associativo entre territorialidades.

Desse modo, para se proceder a uma investigação da solidariedade, propõe-se, inicialmente, uma aproximação ao seu conteúdo semântico, centrando o teor das considerações em seu

---

\* Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado (Universidad Complutense de Madrid). Doutor em Direito do Estado (PUC/SP). Mestre em Filosofia do Direito e do Estado (PUC/SP). Especialista em Direito Tributário (PUC/SP). Bacharel em Direito (Mackenzie/SP). Pesquisador Visitante no Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universidad Pompeu Fabra (Espanha) e no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Professor Visitante da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha). Atualmente, desenvolve pesquisa sobre solidariedade e nacionalismos na Universidade Pompeu Fabra, com financiamento da Generalitat de Catalunya. E-mail: <ernanicontipelli@hotmail.com>.

sentido interterritorial, para, em momento posterior, reconhecer o modelo cooperativo de descentralização política e de transferências intergovernamentais fundados nesse valor.

E, como forma de visualização dos conceitos a serem apresentados, pretende-se expor uma classificação dos “Estados Descentralizados” em função da existência de distintas nacionalidades em seu território, o que possibilita uma breve observação comparada sobre o funcionamento concreto da solidariedade interterritorial em sua vertente financeira em diferentes países confrontados.

## 2 CONTEÚDO SEMÂNTICO DA SOLIDARIEDADE

A investigação do termo solidariedade conduz à identificação de uma pluralidade de sentidos que, apesar de certas variações, guardam sempre como significado comum a ideia de reciprocidade de interesses, de compartilhamento de afirmações, de relação harmônica e interdependente entre as partes pertencentes a um todo. Por exemplo, etimologicamente, a palavra solidariedade busca sua origem no latim e aponta seu significado para a condição de ser sólido, inteiro, completo, como bem ressalta Fábio Konder Comparato:

O substantivo *solidum*, em latim, significa a totalidade de uma soma; *solidus* tem o sentido de inteiro ou completo. A solidariedade não diz respeito, portanto, a uma unidade isolada, nem a uma proporção entre duas ou mais unidades, mas à relação de todas as partes de um todo entre si e cada uma perante o conjunto de todas elas<sup>1</sup>.

Mesmo na compreensão em termos de linguagem sociofilosófica, pode-se constatar a presença do núcleo semântico comum da solidariedade, que, de acordo com Claudio Sachetto, significa:

[...]“capacidade dos membros de um determinado grupo, família, nação, toda humanidade, de prestar-se recíproca assistência”, ou então, “Solidariedade nacional: relação de comunhão de ideais e de recíproco suporte que une os indivíduos, cidadãos

---

<sup>1</sup> **Ética:** Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno, p. 577.

de uma nação ou as diversas unidades administrativas nas quais é dividido um Estado e que surge o sentimento de pertencer a uma nação”.<sup>2</sup>

Tais considerações também podem ser perfeitamente confirmadas a partir da análise das mutações semânticas experimentadas pela ideia de solidariedade ao longo do seu desenvolvimento histórico, em que se verifica sua evolução da esfera da moral para a do âmbito político e, posteriormente, dos interesses jurídicos positivados, sempre estando vinculada ao pensar e ao agir coletivo, quer dizer, direcionada ao atendimento de interesses mutuamente integrados<sup>3</sup>.

Perante o campo da experiência jurídico-normativa, pondera-se que a solidariedade, por se encontrar inserida no âmago da natureza humana, permite que o fenômeno jurídico cumpra seu papel diante da sociedade, haja vista que esse valor estabelece os vínculos que possibilitam a união e o reconhecimento da interdependência recíproca entre participantes da vida social para que possam apoiar uns aos outros, superando expectativas e deficiências individuais e realizando interesses e necessidades coletivas<sup>4</sup>.

Percebe-se, então, que a solidariedade deriva de uma

---

<sup>2</sup> **O dever de solidariedade no direito tributário:** ordenamento italiano, em solidariedade social e tributação, p. 15.

<sup>3</sup> Durante o período relativo à Antiguidade Clássica e à Idade Média, a ideia de solidariedade sempre esteve atrelada às noções de caridade e fraternidade, caracterizando-se, especialmente, pelo dever moral de prestar auxílio aos necessitados, ao sofrer grande influência de concepções religiosas. Somente com o advento da Idade Moderna que a ideia de solidariedade passa a transitar gradualmente pelo campo da política, alcançando sua consagração definitiva como pauta de interesses estatais quando do surgimento do Estado Social, no qual passa, inclusive, a incorporar o conteúdo de constituições e tratados internacionais para ser positivada como princípio jurídico.

<sup>4</sup> Nesse sentido, interessante anotar a posição de Duguit, que, ao reconhecer a imprescindibilidade da natureza social humana, fundamenta a existência dos vínculos de união entre os homens na solidariedade, que deve ser devidamente refletida no conteúdo das normas jurídicas positivadas para a obtenção de seu fundamento de validade: “O homem vive em sociedade e só pode assim viver; a sociedade mantém-se apenas pela solidariedade que une seus indivíduos. Assim, uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se do seguinte modo: não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer de suas formas e, a par com isso, realizar toda propícia para desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a lei positiva, para ser legítima deve ser expressão e desenvolvimento deste princípio” (DUGUIT, Leon. **Fundamentos do direito**, p. 25). Portanto, Duguit compreende a norma jurídica como produto do fato social, que busca sua fundamentação nos desdobramentos da realidade vivenciada em sociedade e que tem por finalidade, em seu processo de objetivação, alcançar a solidariedade social.

necessidade racional da vida, ínsita ao próprio espírito social humano, que constrói e organiza politicamente a comunidade em que vive para maximizar suas potencialidades, por meio de mútua cooperação intersubjetiva, em que cada indivíduo passa a ter direitos e deveres não apenas morais, mas sim jurídicos e exigíveis para com seus semelhantes, que restam fixados com o direcionamento coercitivo de suas condutas, as quais se encontram voltadas à consecução do projeto de existência comum.

Portanto, o núcleo semântico da solidariedade vincula-se ao próprio ideal de vida comum ao determinar os laços de interdependência recíproca, em que os indivíduos participantes de certa comunidade passam a compartilhar entre si direitos e deveres correlatos estabelecidos na esfera da experiência jurídica e que revelam a sujeição de certas atitudes comportamentais à formação de benefícios desfrutados por toda coletividade.

Nesses termos, a solidariedade se encontra embrenhada nas próprias finalidades a serem alcançadas pela sociedade, na medida em que seus membros abrem mão de certas condutas e vantagens individuais para agir conscientemente em nome da satisfação e preservação de interesses comuns, estimando o grau em que cada um suporta o que ocorre com os demais para cooperar na consecução do projeto de bem comum. Tem-se, assim, um dos sentidos possíveis atribuídos à solidariedade social que se traduz no dever conferido a um ambiente de relações recíprocas a todos os segmentos da sociedade de suportar conjuntamente as situações de hipossuficiência vivenciadas por qualquer um de seus membros, para lhes assegurar as mínimas condições de existência digna.

E esse relevante papel desempenhado pela solidariedade no contexto social, como exigência natural no modo de convivência harmônica, fez com que tal valor não seja apenas traduzido como mera enunciação doutrinária da experiência jurídica, necessitando de um plus, de força cogente estruturada em modelos jurídicos, detentores de status constitucional e de conteúdo aberto para se adaptar com maior flexibilidade às constantes mutações ocorridas no plano da realidade concreta.

### 3 SOLIDARIEDADE INTERTERRITORIAL

No plano da experiência jurídico-constitucional, a solidariedade pode ser classificada basicamente em: solidariedade interpessoal, oportunidade em que se vincula aos denominados direitos e deveres fundamentais, para resguardar a esfera dos interesses constitucionalmente garantida aos cidadãos em relação ao Estado; e solidariedade interterritorial, na qual guarda correspondência com as relações mútuas envolvendo as unidades constitutivas de determinado modelo de organização territorial de poder.

Nos mesmos termos, Javier Tajadura Tejada, ao observar a dimensão jurídico-axiológica da solidariedade, aplica a divisão anterior, ensinando que:

[...] en el seno de aquellos Estados organizados territorialmente de forma descentralizada, esto es, en los denominados Estados federales o compuestos, la solidaridad presenta dos dimensiones, una de carácter personal o individual (solidaridad entre ciudadanos), y otra de carácter territorial o comunitario (solidaridad entre Estados, Regiones, Comunidades Autónomas... etc.). Esta solidaridad interterritorial se proyecta directamente sobre el orden de distribución de competencias y sobre el sistema de financiación del Estado<sup>5</sup>.

A solidariedade interpessoal apresenta-se nos ciclos históricos que envolvem os direitos fundamentais, sendo que, na terceira geração, revela-se como pauta de valor, ao pretender evitar fragmentações no meio social e reforçar os enlaces de alteridade entre os membros da comunidade, concebendo o ser humano como gênero em igual dignidade e objetivos para com seus semelhantes e permitindo o estabelecimento de condições apropriadas ao livre e integral desenvolvimento de suas potencialidades. Ganha especial atenção o fato de que a solidariedade passa a atuar

---

<sup>5</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. **El principio de cooperación en el estado autonómico: el estado autonómico como estado federal cooperativo**, p. 20. Granada: Editorial Comares, 2010.

perante o desenrolar das relações privadas, para propiciar o reconhecimento da legitimidade de vínculos obrigacionais em sintonia com interesses coletivos.

Por sua vez, a solidariedade interterritorial, que se refere às relações ocorrentes no âmbito estatal, determina os laços de interdependência mútua entre unidades constitutivas, que passam a compartilhar direitos e deveres correlatos, que subordinam seus atos à formação não apenas de benefícios espacialmente particularizados, mas direcionados para toda nação. Assim, as unidades constitutivas estão sujeitas à realização de deveres de colaboração guiados pela cooperação recíproca, que denota relação de respeito mútuo firmado no vínculo de existência comum que forma um pacto nacional.

Dessa forma, as unidades constitutivas de um sistema estatal descentralizado estão sujeitas à realização de deveres de colaboração guiados pelo ideal de cooperação recíproca e informado pelo valor solidariedade, o qual denota, em sintonia com o significado base desse valor, a presença de relações de auxílio e respeito mútuos, firmados nos vínculos de existência comum, os quais formam e participam do desenvolvimento empírico do pacto associativo territorial que, concretamente, fundamenta a aliança nacional.

Percebe-se tanto na solidariedade interpessoal quanto na interterritorial a correspondência com o núcleo semântico comum da solidariedade que se encontra vinculado ao ideal de auxílio recíproco e interdependência, para atribuir um rol de responsabilidades mútuas a todos os participantes da vida social, garantindo patamar igual de vida digna e assegurando um padrão mínimo de bens essenciais ao pleno desenvolvimento das liberdades de escolhas e das potencialidades dos cidadãos.

Tendo em vista a proposta fixada no presente trabalho, as atenções se voltam, com certa prioridade, para o trato da questão relativa à solidariedade interterritorial, desenvolvendo-se, inicialmente, um modelo para sua melhor compreensão no âmbito dos Estados Descentralizados, a fim de que possa ser contextualizado perante o campo do federalismo fiscal comparado.

Há que alertar que o estudo a ser realizado sobre a solidariedade interterritorial não pretende apartá-la da perspectiva interpessoal, mas, ao contrário, compatibilizar seus elementos para uma tratativa sistêmica dos conceitos que ambas envolvem.

Especificamente, no plano interterritorial, a solidariedade associa-se às propostas de colaboração, de cooperação e, principalmente, de lealdade constitucional<sup>6</sup> para influenciar as relações das unidades constitutivas entre si e para com o todo (poder central), integrando-as na delimitação e sedimentação de um ambiente socioeconômico propício à manutenção da unidade nacional e o desenvolvimento individual e coletivo dos cidadãos, com exigência de uma pauta de ações integradas e voltadas para constante reafirmação dos laços existentes entre pluralidades territoriais.

Essa perspectiva de ação presente nos Estados Descentralizados apresenta tendência que se molda às propostas do federalismo cooperativo, no qual as unidades constitutivas não atuam de forma estanque (rigidamente separadas), mas, ao contrário, conjunta e coordenadamente para responder devidamente às demandas sociais em prol dos interesses gerais da nação, conforme destaca Enoch Alberti Rovira:

[...] la división federal del poder no se entiende ya como separación y mera yuxtaposición de esferas independientes y soberanas de gobierno, actuando cada una sobre un ámbito material propio y exclusivo, sino como colaboración entre los diversos centros de gobierno en la consecución de objetivos de común interés, como participación de todas las instancias en un esfuerzo conjunto para el cumplimiento de todas aquellas funciones y tareas que redundan en beneficio del todo, y con él, de las propias partes. La separación y la estanqueidad han sido sustituidas por lo que podemos designar como voluntad

---

<sup>6</sup> A lealdade constitucional 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 Estado como um todo, privilegiando o altruísmo em um conjunto permeado por um ambiente harmonicamente sedimentado no respeito e na confiança recíproca, mantendo total correspondência com o núcleo semântico do valor solidariedade.

de colaboración, a impulso de las necesidades y exigencias de la realidad.<sup>7</sup>

Deveras, a solidariedade interterritorial se consagra, sobretudo, na previsão de mecanismos de ações conjuntas entre os distintos níveis de governo presentes em um Estado politicamente descentralizado, existindo, assim, um regime de distribuição de competências compartilhadas como uma espécie de sistema de comunicação entre as unidades constitutivas para atender aos mais altos interesses da coletividade, sejam eles nacionais, regionais ou mesmo locais, o que leva à caracterização do denominado modelo de descentralização cooperativa.

Há que sublinhar ainda que, em termos interterritoriais, nos Estados politicamente descentralizados, a solidariedade encontra-se em relação de polaridade/complementar com a ideia de autonomia política. Explica-se: as unidades constitutivas possuem poder de agir, nos termos firmados na Constituição, para atender seus interesses peculiares; paralelamente a esse conceito relacionado com a autonomia encontra-se a ideia de auxílio recíproco e cooperação, que retrata preocupações solidárias e deve ser balanceado com a liberdade de ação para evitar atitudes que coloquem em risco o pacto associativo que forma os laços de unidade nacional.

Assim, na descentralização política, em que se pretende garantir unidade com diversidade, o ponto de equilíbrio entre autonomia e solidariedade no desempenho de tarefas constitucionais pelas unidades constitutivas se faz necessário para permitir a efetiva manifestação do desejo de união conciliado com o respeito a certas disparidades regionais que são partes integrantes de condicionantes histórico-culturais desses modelos estatais de estruturação do poder.

### 3.1 MODELO COOPERATIVO E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O modelo cooperativo de descentralização política

---

<sup>7</sup> **Federalismo y cooperación en la Republica Federal Alemana**, p. 358-359.

estabelece relações de compenetração entre os distintos níveis de governo para determinar um sistema de competências destinadas ao esforço conjunto para realização de políticas de interesses comuns, substituindo a ideia de separação contida no modelo dual pela de cooperação/colaboração. Estas são as palavras de Tania Groppi:

Il federalismo cooperativo costituisce un superamento del principio duale di reciproca separazione-tensione delle sfere di competenza, traducendosi in una crescita del ruolo del governo centrale accompagnata però, a scopo di riequilibrio, dall'affermazione di moduli e strumenti di cooperazione-collaborazione tra istituzioni, sia in senso orizzontale che verticale.<sup>8</sup>

Ora, afinal de contas a solidariedade interterritorial exige que as unidades constitutivas exerçam suas competências levando em consideração o fato de fazerem parte de um todo, com interesses e necessidades coincidentes. E, além disso, que sendo parte desse todo, respeitem os interesses particulares dos demais, atuando não em sentido de contraposição, mas sim de complementação.

O reflexo desse modelo de cooperação surte efeitos na estrutura da organização financeira estatal com a consagração de mecanismos de transferências intergovernamentais de nívelação, os quais fundados na existência de diferenças entre as unidades constitutivas, que implica em variação quanto a suas possibilidades econômicas e de capacidade fiscal, se evidencia a necessidade de repartição e redistribuição de riquezas, para propiciar o desenvolvimento nacional homogêneo, principalmente, com a prestação de serviços públicos fundamentais com igual padrão de qualidade em todas as regiões.

Desse modo, a solidariedade interterritorial cumpre importante papel no modelo de federalismo fiscal cooperativo, passando a fundamentar a existência de transferências intergovernamentais de nívelação para criar um contexto de

---

<sup>8</sup> **Il federalismo**, p. 70.

cooperação/colaboração financeira entre as unidades constitutivas, que envolve desde o exercício de competências fixados no ideal de lealdade constitucional até a atribuição efetiva de vida satisfatoriamente digna aos cidadãos.

George Anderson destaca o relevante papel exercido pela solidariedade na base dos mecanismos financeiros de nivelção, ao afirmar que “en federaciones más prosperas con programas de nivelación muy importantes, el compromiso hacia los mismos parece resultado más de un sentimiento de solidaridad nacional que de argumentos de eficiencia económica”<sup>9</sup>.

Portanto, solidariedade interterritorial, descentralização política cooperativa e transferências intergovernamentais de nivelção constituem pontos conexos para promoção de uma redistribuição de riquezas operadas pelo poder central, tendente a sanar eventuais desajustes econômicos regionais, tendo como objetivo atender adequadamente as necessidades fundamentais e inadiáveis da coletividade e, conseqüentemente, o próprio projeto de bem comum.

#### **4 SOLIDARIEDADE E FEDERALISMO FISCAL COMPARADO**

Repassando o conteúdo de tais assertivas anteriores, tem-se que a solidariedade funde-se com a autonomia para direcionar o exercício das competências das unidades constitutivas em prol do dever de auxílio financeiro recíproco e da consagração do princípio da lealdade constitucional, utilizando a intermediação da função redistributiva de riquezas empreendida pelo poder central para possibilitar a prestação de serviços públicos fundamentais homogêneos em todo território nacional e conferir condições de vida dignamente satisfatória aos cidadãos.

Em termos concretos, quando a manifestação da capacidade fiscal de certa unidade constitutiva se revela insuficiente para fazer frente ao custo de suas atividades empreendidas no atendimento das demandas coletivas, resta

---

<sup>9</sup> **Una introducción comparada al federalismo fiscal**, p. 90-91.

evidenciada a necessidade de movimentação dos mecanismos previstos no sistema jurídico para o recebimento de recursos financeiros por transferência, que advém de auxílio prestado pelas demais unidades constitutivas de um Estado politicamente descentralizado, com a intermediação do poder central, o qual exerce a tarefa de redistribuição de riquezas para que, além de sanar eventuais desequilíbrios nas balanças fiscais, sejam efetiva e devidamente atendidas às necessidades dos cidadãos.

Busca-se, então, como finalidade a ser alcançada pelo esquema acima relatado, nivelar as condições de vida de todos os cidadãos, atendendo ao conjunto de suas necessidades básicas, seu mínimo existencial, independentemente do território a que pertença, com a atribuição de deveres de colaboração recíproca entre unidades constitutivas para igualar suas potencialidades socioeconômicas a fim de que seja possível a prestação de serviços públicos fundamentais tendentes ao alcance da homogeneização social, que, segundo Celso Furtado, refere-se “a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada às necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais”<sup>10</sup>.

Com essa concepção de homogeneização social, resta introduzido outro princípio que permeia o ideal de solidariedade interterritorial: o da igualação das condições sociais em relação à prestação de serviços públicos fundamentais, o qual, segundo Gilberto Bercovici, “significa que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas”<sup>11</sup>, o que se alcança com

---

<sup>10</sup> **Brasil:** construção interrompida, p. 38.

<sup>11</sup> **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**, p. 241. E o autor continua a discorrer sobre o tema: “A igualação das condições sociais passa, necessariamente, pela igualação da capacidade dos entes federados. Busca-se, assim, um sistema federativo que responda às exigências de igualdade e solidariedade sem renunciar a sua própria estrutura federal. O fundamento desta homogeneização é o princípio da solidariedade, cujo conteúdo constitucional essencial é a busca da homogeneidade social”.

atribuição de capacidade econômica suficiente a todas unidades constitutivas existentes em um Estado Descentralizado para nivelar suas aptidões operacionais, no sentido de atuar positivamente em prol da realização do projeto constitucional de bem comum.

Não se pode negar que a solidariedade constitui a base conceitual para concretização da homogeneização social e do princípio da igualação das condições sociais, pois fundamenta os deveres de colaboração entre unidades constitutivas privilegiadas e desprivilegiadas financeiramente, com a implantação de uma rede de cooperação ética que prevê mecanismos de concessão de subvenções operacionalizadas a partir de transferências de recursos financeiros suficientes para prestação de serviços públicos fundamentais com idêntico nível de qualidade em todo território nacional.

Tais afirmações, que demonstram a junção das dimensões da solidariedade, refletem-se no próprio conceito de desenvolvimento, que, a partir da articulação de políticas interterritoriais, passa a ser concebido em termos interpessoais como melhoria na situação de vida dos cidadãos, acréscimo positivo de benesses em sua satisfação pessoal, aumentando o grau de confiança nas instituições e afastando a perspectiva econômica tradicional que compreende essa figura, sobretudo, como incremento de produção e acúmulo de bens. Essa circunstância faz com que o Poder Público adote um papel ativo e politicamente eficiente perante a sociedade, com a realização de ações interventivas concretas, especialmente, em relação às regiões menos favorecidas, para garantir o conteúdo mínimo de bens destinados à atribuição de sobrevivência digna aos seus habitantes.

Realizadas tais ponderações, passa-se ao estudo comparativo no qual se pretende fixar algumas ideias acerca da questão que envolve os nacionalismos, assim como uma proposta de classificação baseada em tal critério, para constatação do modelo de descentralização política constitucional dos países confrontados, com a finalidade de esclarecer pontos essenciais para compreensão do federalismo

fiscal e a correspondente influência do valor solidariedade nesse setor do conhecimento.

#### 4.1 BREVE ESFORÇO COMPARATIVO

Como se sabe, as classificações não são certas ou erradas, elas são mais úteis ou menos úteis para análise do objeto investigado. E classificar cientificamente significa agrupar objetos, de acordo com um critério previamente determinado. Desse modo, a proposta de classificação a ser empreendida neste estudo, leva em consideração o critério da existência de nacionalidade para classificar os Estados a serem comparados. Quer dizer, todos os modelos estatais se enquadram na categoria de politicamente descentralizados, com a existência de distintos focos de produção de poder no território, acrescentando agora o elemento nação, para diferenciar os Estados uninacionais ou plurinacionais e confrontar o tratamento dado à solidariedade interterritorial em termos financeiros.

Em sua concepção política clássica, a ideia de nacionalidade sempre foi utilizada para representar o vínculo que une determinado sujeito a um Estado, o qual se revela essencial para a formação dessa entidade, na medida em que o conjunto de nacionais se apresenta como um dos elementos estruturais em sua configuração, a população. Essa compreensão tradicional de nação é trabalhada por Said Maluf:

A nação é um dos elementos formadores do Estado, mais precisamente, como escreveu Carré de Malberg, é a substância humana do Estado. São três os elementos constitutivos do Estado: população, território e governo. E o elemento população envolve o requisito da homogeneidade, isto é, deve corresponder ao conceito de nação.<sup>12</sup>

Nesse contexto, o Estado deriva dos reclamos de politização dos aspectos históricos, étnicos, psicológicos e sociológicos que

---

<sup>12</sup> **Teoria geral do Estado**, p. 18.

permeiam a autodeterminação de uma nação, convertendo-se em sua personificação jurídica, o que leva Mancini<sup>13</sup>, patriota da unificação italiana, a formular o princípio das nacionalidades, o qual, basicamente, significa que “toda nação tem o direito de tornar-se um Estado” ou toda nação deve (ou deve poder) corresponder a um Estado e, por decorrência lógica, cada Estado deve construir-se fundado em uma nação.

Ocorre que a compreensão de “nação” e “nacionalidade” ganham novos atributos nas ordens estatais atuais, especialmente com o surgimento do denominado “*plurinacionalismo*”, na medida em que se verifica em diversas Constituições a necessidade de integração de valores histórico-culturais relacionados às minorias e grupos e populações heterogêneas, que constituem verdadeiras nacionalidades distintas, as quais, expressas em dispositivos constitucionais, passam a atuar na composição de um mesmo Estado.

Dentro desse panorama, os Estados politicamente descentralizados podem ser classificados de acordo com critério da nacionalidade em: *uninacionais*, que correspondem à ideia clássica de nação, são dotados de uniformidade e homogeneidade quanto aos vínculos culturais que formam sua população; e *plurinacionais*, os quais apresentam em sua composição populacional a existência de diversidades e heterogeneidades em relação aos vínculos culturais, representadas por disposições constitucionais que refletem essa condição.

Consigne-se que este modelo de observação não pretende ser reducionista, submetendo o nacionalismo somente ao direito positivado, mas, ao contrário, tende a revelar que, embora em determinados Estados descentralizados constata-se a presença de distintas nacionalidades em seu território, há um déficit em relação à tutela jurídica dos múltiplos interesses desses grupos, conduzindo ao questionamento sobre o atendimento das condições exigidas pelos pressupostos de unidade com diversidade para conferir legitimidade democrática, confiabilidade e eficácia

---

<sup>13</sup> **Della nazionalità come fondamento del diritto delle gente.**

social às manifestações de poder político.

Pois bem. No que se refere aos Estados comparados, o conteúdo da classificação que se pretende empreender pode ser iniciado com o sistema autonômico espanhol, em que a Constituição, no artigo 2º, lhe atribui expressamente a condição de Estado Descentralizado Plurinacional, ao reconhecer e garantir a autonomia das diferentes “*nacionalidades e regiões*” que se integram para construção do projeto de uma única nação espanhola, o que demonstra o caráter peculiar de sua realidade sociocultural, que pretende consagrar com base no Texto Constitucional, a existência de distintas nacionalidades em seu território sem, contudo, afetar a unidade e a indissolubilidade do vínculo informador do pacto autonômico e da própria soberania Constitucional<sup>14</sup>.

Essas peculiaridades contidas no Estado Autonômico espanhol são conhecidas por *hechos diferenciales*, que, nas palavras de Eliseo Aja, são compreendidos como:

[...] el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CCAA, proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA

---

<sup>14</sup> O contexto plurinacional em que se desenvolve o sistema autonômico espanhol e sua relação com o pressuposto de unidade com diversidade pode ser constatado na decisão do Tribunal Constitucional sobre o Estatuto de Autonomia de Catalunha, em que se pretende compatibilizar as manifestações autonômicas nacionalistas da região, previstas como proposta ideológica em seu documento jurídico estruturante, com a totalidade dos interesses refletidos pelo ordenamento jurídico como um todo: “En atención al sentido terminante del art. 2 CE ha de quedar, pues, desprovista de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana, sin perjuicio de que en cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional la auto-representación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima. Por todo ello, los términos ‘nación’ y ‘realidad nacional’ referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa, lo que dada la especial significación de un preámbulo estatutario así se dispondrá en el fallo; y el término ‘nacionales’ del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término esta exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, ‘definida como nacionalidad’ (art. 1 EAC) e integrada en la ‘indisoluble unidad de la nación española’ como establece el art. 2 CE, y así se dispondrá en el fallo” (STC 31/2010 de 28 de junho).

mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás.<sup>15</sup>

Refletem, sobretudo, na existência de legislação civil, língua própria, competências e sistemas fiscais diferidos de determinadas Comunidades Autônomas em relação às demais, especialmente, no caso dos nacionalismos do País Vasco e de Catalunha.

Como reflexo financeiro desse plurinacionalismo podem ser encontrados importantes desdobramentos na Constituição Espanhola, como o Fundo de Compensação Interterritorial, que tem por finalidade corrigir desníveis econômicos territoriais e promover o desenvolvimento igualitário da renda e riqueza nas Comunidades Autônomas, atribuindo efetividade ao princípio da solidariedade interterritorial. Ademais de sua fundamentação constitucional, o Fundo de Compensação Interterritorial encontra regulamentação no artigo 16 da Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que determina sua dotação no orçamento geral do Poder Central, seus critérios de distribuição e o conteúdo dos projetos de investimento público em que deve ser utilizado<sup>16</sup>.

Além do Fundo de Compensação Interterritorial, a solidariedade interterritorial se consagra em outros fundos previstos no sistema financeiro autonômico, tais como: Fundo de Garantia de Serviços Públicos Fundamentais (art. 158.1, CE), que tem por finalidade garantir um nível mínimo de prestação

---

<sup>15</sup> AJA, Eliseo, **El Estado Autonómico**: federalismo y hechos diferenciales, p. 161. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

<sup>16</sup> Levando em consideração as determinações da LOFCA sobre a natureza jurídica do Fundo de Compensação Interterritorial, Ramón Falcón y Tella ensina que: “Es una dotación presupuestaria, lo que nos lleva a calificar el FCI como un mecanismo de compensación horizontal indirecta. Es una dotación para gastos de inversión. Es una dotación que se distribuye entre las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, ya sea directamente por el Estado, ya sea mediante transferencias a las Comunidades Autónomas” (FALCÓN Y TELLA, Ramón. *La compensación financiera interterritorial*, p. 193. Madrid: Congreso de los Diputados, 1986).

de serviços públicos fundamentais (educação, saúde e serviços sociais) em todo território espanhol; Fundo de Suficiência (art. 158.1, CE), destinado a garantir os recursos suficientes para a realização dos serviços e atividades que tenham sido assumidas pelas Comunidades Autônomas; e os Fundos de Convergência (Fundo de Competitividade e Fundo de Cooperação), voltados para o custeio das necessidades dos cidadãos, conferindo às Comunidades Autônomas possibilidade de incremento de sua autonomia e capacidade fiscal<sup>17</sup>.

Diante de tal panorama, constata-se que no sistema autonômico espanhol o legislador constituinte revelou uma grande preocupação com a consagração da solidariedade interterritorial, estipulando, expressamente no Texto Constitucional, diretrizes voltadas à concretização deste valor, sobretudo, no âmbito financeiro, em que prevê a existência de instrumentos de transferências intergovernamentais, baseado na ideia de cooperação nas relações desenvolvidas entre Comunidades Autônomas. Compreende-se tal postura, justamente, pela existência de distintas nacionalidades no território espanhol, as quais atingem de certo modo os laços de interdependência recíproca entre unidades constitutivas, em virtude do afastamento próprio dessas diferentes identidades culturais e a dificuldade gerada para promover a conscientização de se realizar sacrifícios no cumprimento dos deveres de colaboração, servindo as disposições normativas, ao menos, como garantia de prestação de auxílio financeiro inter-regional.

Saliente-se que a regra normativa constitucional espanhola que marca substancialmente, em termos financeiros, a concepção plurinacional do Estado Autonômico, diz respeito à Disposição Adicional 1<sup>a</sup> que “ampara los derechos históricos de los territorios forales”, criando um sistema fiscal diferenciado para País Vasco e Navarra, no qual tais Comunidades Autônomas recebem os

---

<sup>17</sup> ARGULLOL I MURGADAS, Enric e VELASCO RICO, Clara Isabel. **Instituciones y competencias en los Estados Descentralizados**, p. 700. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2011.

tributos de seus contribuintes e participam dos gastos gerais do Poder Central com a entrega de um valor determinado em acordo econômico:

[...] ambas comunidades recaudan, como tributos concertados, la generalidad de los impuestos que integran el sistema impositivo estatal y transfieren una parte de las sumas recaudadas – el cupo – al Estado como contribución a todos los servicios del Estado que no asuma la comunidad autónoma (defensa, representación exterior, p. ej.).<sup>18</sup>

Ocorre que tal disposição acaba por trazer instabilidade ao regular desenvolvimento do pacto associativo autonômico, em vista da não contemplação de benefícios similares para os demais nacionalismos existentes, como o de Catalunha, criando uma diferença substancial no sistema financeiro que conduz ao seu questionamento como um todo e, conseqüentemente, da própria unidade territorial. A impropriedade de se conceder tal direito ao País Vasco e Navarra, sem abranger as outras regiões que apresentam nacionalismos próprios, gera, atualmente, um alto grau de desconforto na manutenção do pacto associativo autonômico espanhol, que se vê diante de uma série de críticas e correndo grande risco de ruptura, sobretudo com as movimentações políticas direcionadas ao processo de independência de Catalunha.

Essas considerações demonstram os cuidados que devem ser tomados pelos Poderes Constituídos no reconhecimento jurídico de heterogeneidades regionais haja vista que o estabelecimento de diferenças e a não atualização do sistema para distribuição equânime de benefícios entre unidades constitutivas que se encontram em uma mesma condição (minoria nacional), sem a adoção de um critério lógico e razoável de discriminação que pondere todos os interesses envolvidos, surte efeitos na integralidade da estrutura territorial, causando enfraquecimento

---

<sup>18</sup> FERREIRO LAPITZA, José Juan. **Instituciones de Derecho Financiero**, p. 62. Madrid: Marcial Pons, 2010.

dos vínculos de interdependência. Em tais casos, é imprescindível a busca das reais exigências dos interessados, com sua participação no processo de formação das decisões a eles concernentes, para atualizar o sistema jurídico no sentido de encontrar um ponto de equacionamento para acomodação da situação e propiciar a legitimação democrática, confiabilidade e eficácia social das manifestações de poder político.

Algumas dessas constatações podem ser utilizadas em face do modelo regional italiano, em que as disposições constitucionais refletem a presença de heterogeneidades culturais que conduzem a sua classificação como sistema descentralizado plurinacional, com assimetrias que demonstram a existência de organizações regionais diferenciadas situadas no mesmo nível de governo (Regiões com autonomia especial – art. 116, Constituição Italiana), o que implica na configuração de distintos graus de competências entre unidades constitutivas, revelando a condição de minorias nacionais, com línguas regionais próprias, como, por exemplo, nas Regiões de Sardenha e Sicília.

A importância do reconhecimento das diferenças existentes entre nacionalidades presentes no território italiano revelam-se essenciais para o próprio desenvolvimento socioeconômico dessas regiões que carecem de atenção especial no plano normativo para atendimento de suas condições peculiares. Sobre esse aspecto do regionalismo diferenciado italiano, Luca Antonini faz as seguintes reflexões:

Nella metafora del regionalismo differenziato sembra quindi sintetizzarsi una prospettiva la cui giustificazione è ravvisabile non solo in determinati motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica), ma anche in ragioni di “ordine spirituale”, non meramente materiali e contingenti, quali una “domanda sociale di autonomia particolarmente forte, tanto più se essa si collega ad una identità culturale molto sentita”. In quest’ottica, peraltro, un regime differenziato potrebbe risultare giustificato non solo, come a torto o ragione spesso avvenuto, per superare condizioni di sottosviluppo, ma anche – e questo è molto importante

notarlo – per non bloccare l’ulteriore sviluppo di alcune Regioni più avanzate, nell’interesse di tutto il paese.<sup>19</sup>

Em relação às disposições constitucionais relativas ao federalismo fiscal italiano, consta, no artigo 119 da Constituição, previsão sobre a possibilidade de suas unidades constitutivas obterem e gerirem os recursos financeiros a serem utilizados em correspondência com o atendimento de suas competências constitucionais. Sendo relevante considerar que, antes da reforma do mencionado dispositivo (Lei Constitucional n. 03/01), a autonomia financeira das Regiões era restrita ao gerenciamento de despesas, de modo que as Regiões somente poderiam administrar com autonomia os recursos financeiros disponibilizados por leis oriundas do Estado (Poder Central), o que demonstra clara evolução do regionalismo italiano em direção a uma maior descentralização do poder, com a ampliação da esfera de autonomia de suas unidades constitutivas, revelando conotações próprias dos sistemas federais.

Com a modificação, as Regiões passaram a ter um incremento de seus poderes fiscais para dispor sobre os ingressos de receitas públicas, além do gerenciamento de despesas, tendo por base a necessidade de harmonia com a Constituição, para uniformização do sistema financeiro, o que deve considerar o princípio da legalidade em matéria tributária (art. 23, CI) e das disposições orçamentárias (art. 81, CI); assim como ao princípio da coordenação das finanças públicas e do sistema tributário. Outro importante princípio relacionado com a autonomia financeira contida no regionalismo italiano diz respeito à territorialidade, que estabelece a coparticipação das Regiões nas receitas arrecadadas em seu território, sobretudo, no que se refere aos tributos pertencentes ao Estado (Poder Central).

No entanto, se faz necessário esclarecer que, mesmo após a reforma, o Poder Central continua exercendo grande influência

---

<sup>19</sup> **Esperienze di regionalismo differenziato:** il caso italiano e quello spagnolo a confronto, p. 13.

na definição das políticas financeiras regionais, determinando por suas leis, a regulamentação dos tributos próprios das Regiões, inclusive, com o estabelecimento de seus percentuais mínimos e máximos, o que, ao engessar a capacidade fiscal dessas entidades para gerir os recursos financeiros suficientes ao atendimento de suas demandas territoriais, demonstra a carência pela realização de outros reparos para aperfeiçoamento e atualização desse modelo.

Tal situação busca ser contrabalanceada no mesmo dispositivo, no qual se prevê o Fundo de Igualação (*Fondo Perequativo*), para compensar desequilíbrios entre ingressos de receitas tributárias das Regiões menos favorecidas economicamente e, assim, garantir o mesmo padrão na prestação de serviços públicos, especialmente os concernentes aos direitos sociais, em todo território nacional. Saliente-se que tal fundo destina-se aos territórios com menor capacidade fiscal por habitante, sendo que a Lei n. 42/09, determina o processo de atuação do artigo 119 da Constituição Italiana, em seu artigo 9º qualifica o Fundo de Igualação como de caráter vertical, delega ao Poder Central o trato da matéria, o que deverá ser realizado levando-se em consideração alguns princípios fundamentais, tais como a responsabilização administrativa no gerenciamento de recursos públicos, a lealdade constitucional entre unidades constitutivas, racionalidade e coerência na imposição tributária.

Por fim, releva consignar que a autonomia financeira no regionalismo italiano envolve-se também com o desenvolvimento, a coesão e a solidariedade social para, entre outras funções, remover desequilíbrios econômicos e sociais, bem como favorecer o efetivo exercício dos direitos das pessoas, autorizando ao Poder Central destinar recursos adicionais ou mesmo efetuar intervenções especiais em favor de determinada Região. De qualquer modo, esclareça-se que, nos termos da nova disposição do artigo 119 da Constituição Italiana, não existe qualquer instrumento fiscal direto que se relacione com a solidariedade interterritorial entre as unidades constitutivas,

o que restou confirmado pelo fato de que a redistribuição de riquezas e nivelação regional se concentra, por força do princípio da coordenação, nas mãos do Poder Central.

Um modelo estatal federal assimétrico que se enquadra na categoria de plurinacional é o proposto por Canadá, especialmente em razão da maciça presença francófona na Província de Quebec, que, por se considerar uma nação distinta que busca jurídica e politicamente esse reconhecimento, aplica em seu território uma legislação civil diferenciada, a garantia constitucional do bilinguismo e a realização de acordos que acarretam na outorga de diferentes competências, como em matérias econômicas, previdenciárias ou mesmo imigratórias. Há de se destacar também a forte presença de aborígenes, que representam ao menos 11 grupos linguísticos, com distintas origens históricas e culturais e que se consideram a si mesmo como nações autônomas<sup>20</sup>.

Benoît Pelletier classifica o Canadá como federação bicomunitária e multinacional, explicando que:

Bicomunitaria, porque en este país existen dos grandes sociedades matriz: un anglófono y otra francófono. Cada una constituye, por otro lado, una mayoría, la primera en el conjunto canadiense, la segunda en Québec. Este carácter bicomunitario de Canadá no parece encontrar, sin embargo, una manifestación en las instituciones políticas del país. Con más razón, la Constitución canadiense no reconoce este carácter, salvo evidentemente en el capítulo del bilingüismo oficial o por mediación de algunas medidas constitucionales que atestigüen la toma en cuenta en cierta manera de la especificidad identitaria de Québec [...] Canadá no sólo es un país bicomunitario. También multinacional. Lo es debido al hecho de que Québec constituye una nación en el interior de Canadá. También lo es debido a la existencia de naciones autóctonas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> KYMLICKA, Will. **Ciudadanía multicultural**, p. 28. Barcelona: Paidós, 2010.

<sup>21</sup> **España y modelos de federalismo**, p. 310-311.

Exemplo de aplicação da solidariedade interterritorial no Canadá ocorre na distribuição de recursos financeiros de nívelação, fundados na capacidade fiscal das Províncias, quer dizer, as unidades constitutivas mais pobres recebem transferências incondicionadas do Poder Central para aplicar esses ingressos em suas atividades prioritárias. Tal mecanismo encontra guarida no artigo 36 da Lei Constitucional de 1982 (Carta Canadense de Direito e Liberdades), que, ao tratar da equalização e das disparidades regionais, tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e igualdade de oportunidades para o bem-estar social, bem como realizar prestação de serviços públicos essenciais com igual padrão de qualidade a todos os cidadãos, independentemente de sua condição territorial. Para tanto, encontra-se, no mesmo dispositivo, orientação prescritiva mediante a qual o governo central se comprometa com a realização de transferências financeiras de nívelação para garantir que as Províncias possam ter recursos suficientes para cumprimento das metas anteriormente citadas.

Diversamente, o modelo federal brasileiro previsto por sua Constituição vigente revela clara opção pelo uninacionalismo, pois, ainda que existam diferenças econômicas regionais em seu território, não se constata no plano jurídico a presença de disposições que reflitam disparidades histórico-culturais que permitam afirmar que o Estado brasileiro é plurinacional. No caso, a homogeneidade da nação supera sua heterogeneidade, o que pode inclusive ser comprovado, por exemplo, com o conteúdo jurídico das Constituições Estaduais, em que as competências conferidas aos Estados-membros possuem um alto grau de simetria, repetindo muitas vezes os dispositivos da Constituição Federal, o que demonstra uma absoluta falta de preocupação dos documentos estruturantes das unidades constitutivas em refletir o real conteúdo de suas diferenças regionais.

Celso Furtado, ao tratar da formação nacional brasileira, revela que seus conflitos federais não se realizam por conta de um confronto étnico-cultural entre distintas nacionalidades, mas pela necessidade de um desenvolvimento regional homogêneo:

No Brasil a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo território nacional.<sup>22</sup>

Mormente, na área de interesse do federalismo fiscal, o Poder Central edita as normas gerais de direito financeiro e tributário, as quais já se encontram exaustivamente firmadas no Texto Constitucional, e as entidades subcentrais conferem, com escassa margem de discricionariedade, tratamento específico à matéria em seus respectivos campos de autonomia, para atendimento de suas questões peculiares, permitindo, ao menos abstratamente, a uniformização e compatibilização da ordem geral. Ainda na caracterização desse sistema, a aplicação do regime de quotas de participação intergovernamental pretende institucionalizar um ambiente de cooperação recíproca entre os distintos níveis de governo, para a busca de um desenvolvimento homogêneo em âmbito nacional.

Saliente-se que no federalismo fiscal brasileiro os percentuais de participação direta das unidades constitutivas encontram-se expressamente previstos no Texto Constitucional, seguindo um sistema de “cima para baixo” de caráter compulsório, ou seja, da União Federal (Poder Central) para os Estados-membros e Municípios, e dos Estados-membros para os Municípios (arts. 157, 158 e 159, CB). Assim, os Estados-membros e Municípios possuem parcela do produto da arrecadação dos tributos instituídos pela União e os Municípios possuem parcela do produto da arrecadação dos tributos instituídos pelos Estados-membros.

---

<sup>22</sup> FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 46-47.

Além dessas transferências diretas, a Constituição Brasileira também prevê um mecanismo de participação indireta por meio de fundos (art. 159, I e II, CB), sendo que todo esse sistema por si só demonstra a opção do legislador constituinte originário de realizar um modelo de federalismo cooperativo pautado implicitamente na solidariedade interterritorial, no qual as unidades constitutivas regionais e locais possuem participação nas riquezas arrecadadas pelo Poder Central.

Demais disso, o delineamento final desse modelo financeiro cooperativo restou determinado pelo legislador constituinte reformador com a criação por emenda constitucional de outros fundos que possuem atuação decisiva no desempenho das funções constitucionais atribuídas às unidades constitutivas no estabelecimento de políticas públicas destinadas a efetivação de direitos sociais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (art. 60, ADCT), Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79, ADCT), Fundo Nacional de Saúde (art. 198, §2º, CB), os quais revelam claramente a preocupação com a concretização de objetivos diretamente relacionados com a solidariedade.

Das considerações expostas sobre o federalismo fiscal brasileiro, constata-se a institucionalização de um modelo engessado por sua exaustiva descrição em um Texto Constitucional rígido, que de certo modo dificulta a fixação de campos de autonomia para que as unidades constitutivas exerçam suas competências financeiras com margem de discricionariedade suficiente para atender as especificidades de suas demandas territoriais. Ocorre que o problema da dinâmica do sistema financeiro-tributário brasileiro se agrava quando se constata a sua falta de coerência para com as próprias propostas de exaustividade e rigidez originariamente concebidas, que tem como finalidade a ideia de consagração da segurança jurídica, para atribuir alto grau de certeza e previsibilidade à atuação das entidades públicas – e aqui não se pretende discutir a sua eficiência, mas, somente, deixar claro que os Poderes Constituídos não obedecem tal diretriz, tendo em vista as constantes reformas constitucionais para atendimento de interesses políticos momentâneos que rompe com o

modelo de autonomia financeira cooperativa presente na base de seu pacto federativo, levando-o a uma patente crise de confiabilidade.

Melhor seria que tal contradição fosse definitivamente afastada para conferir maior espaço às normas gerais de direito financeiro e tributário, pois assim se consagraria efetivamente a segurança jurídica, haja vista que tanto as entidades públicas quanto a sociedade teriam consciência de que o sistema jurídico financeiro-tributário encontra-se sujeito a constantes modificações em virtude do maior grau de flexibilidade atribuído aos possíveis veículos legislativos que tratariam da matéria, permitindo que fosse possível projetar ações futuras orientadas com base em tal perspectiva e não, para ser redundante, em uma rigidez não rígida<sup>23</sup>.

Como caso de relevante interesse para as propostas classificatórias desse trabalho, pode ser citado o sistema federal adotado pelo México, que se, por um lado, apresenta um alto grau de simetria na repartição de competência entre seus Estados-membros, de tal sorte que todos gozam das mesmas esferas de autonomia política, não havendo a atribuição de benefícios diferenciados, por outro, existe, além das diferenças regionais de caráter socioeconômico, a questão das minorias indígenas, que possuem um amplo rol de direitos previstos constitucionalmente, como de preservação e enriquecimento de suas línguas, o que acaba por afetar a concepção da estrutura organizacional desse Estado, para caracterizá-lo como modelo

---

<sup>23</sup> Em abordagem comparativa para investigação do modelo federativo fiscal brasileiro em confronto com o sistema autonômico espanhol, restou afirmado que: “Justamente, na coerência para com suas intenções originais que repousa a diferença que se pretende destacar entre os sistemas financeiro-tributários analisados: o autonômico espanhol foi construído com abertura suficiente para adaptar-se a condicionantes políticas, econômicas e sociais que surtem efeitos neste setor e procura atender a tal proposta com a realização de uma série de negociações jurídicas para congregar a pluralidade de interesses regionais; já o federativo brasileiro baseia-se em uma estrutura cerrada dotada de acentuada rigidez e exaustão que impediria alterações profundas, proposta esta que não resta atendida, haja vista que a verificação do desenvolvimento deste sistema permite a identificação de constantes modificações que, longe de conciliar interesses recíprocos atendendo ao pressuposto de solidariedade e cooperação, buscam somente carrear mais recursos para os cofres públicos, prejudicando ainda mais suas distorções estruturais ao fugir totalmente da proposta inicial” (CONTIPELLI, Ernani. **Federación y Estado Autonómico: estudio de Derecho Constitucional Comparado Brasil-Espanha**, p. 113).

plurinacional com descentralização política de poder de caráter simétrico.

Além do idêntico posicionamento jurídico das unidades constitutivas perante a estrutura organizacional com a repartição de competências, assim como ocorre no modelo brasileiro, o Texto Constitucional mexicano impõe uma ampla gama de diretrizes que devem ser seguidas pelos Estados-membros na elaboração de suas Constituições, como a que obriga a adoção da forma de governo republicana, representativo e popular (art. 115, CM), tanto que, caso sejam descumpridas essas prescrições, existe a possibilidade de impugnação judicial pela via da “*controversias constitucionales*” perante a Suprema Corte de Justiça da Nação (art. 105, CM).

Com relação à configuração constitucional do plurinacionalismo mexicano, releva destacar o artigo 2º da Constituição, ao determinar que tal aspecto origina-se a partir da presença de povos e comunidades indígenas descendentes das populações que habitavam o território atual do país ao ser iniciada a colonização, que possuem o direito à livre determinação, com a conservação de suas próprias instituições sociais, econômicas e políticas, e de terem suas identidades reconhecidas nas Constituições e leis das unidades federativas, com a observação de critérios étnico-linguísticos e de assentamento físico.

Já a temática sobre as relações de cooperação no âmbito fiscal se opera, principalmente, a partir da consagração de mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de atividade fazendária com o Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, voltado para harmonização da tributação nos planos central e subcentrais (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), bem como a consolidação da participação das unidades constitutivas na arrecadação dos tributos federais. Francisco Fernández Segado explica que o Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano:

[...] se instrumenta por intermedio de un convenio de adhesión de la entidad que se trate, abandonándose las cantidades que procedan a través de un fondo general. El acuerdo previo entre entidades federativas y Federación se

asienta en el postulado de que es la Federación quien cobra el impuesto de que se trate, entregando posteriormente a los entes locales un determinado porcentaje.<sup>24</sup>

Há que se destacar que essa coordenação operada pelo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se deve especialmente ao escasso grau de detalhamento do modelo financeiro-fiscal mexicano por seu Texto Constitucional, o que permite certa flexibilização no sentido de realizar importantes modificações por meio de legislação infraconstitucional, dispensando possíveis revisões constitucionais. Demais disso, deve ser mencionado o denominado Ramos 33, com a finalidade de implantar fundos diversos para financiar o desempenho de competências em matéria sanitária e educacional.

Por derradeiro, importa consignar que a classificação anteriormente apresentada trata-se apenas de uma breve síntese do tema, uma vez que deve ser considerado o conjunto de fatores que ingressa na composição desses modelos de descentralização política, como a existência da descrição constitucional das unidades constitutivas, o que pode levar, por exemplo, a uma diferenciação entre os sistemas italiano e espanhol ou mesmo as circunstâncias históricas que levaram a formação atual desses países, como o caso da forte presença indígena no México, que expressa sua composição plurinacional, ainda que o poder territorial seja simetricamente distribuído pelo Texto Constitucional.

Mas, apesar do peso dessas circunstâncias, a classificação retratada pretende somente cumprir com sua finalidade didática de possibilitar uma maior reflexão sobre a presença do elemento humano, representado por nacionalismos, juntamente com o território e poder, como critério para investigação das assimetrias existentes nas organizações estatais descentralizadas, permitindo uma melhor visualização do conjunto de mecanismos de

---

<sup>24</sup> FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina. Separata da **Revista Semestral Luso Espanhola de Direito Público**, n. 27, p. 53.

transferências intergovernamentais pautados na solidariedade interterritorial.

## **5 CONCLUSÃO**

Constata-se que a solidariedade guarda um núcleo semântico comum seja em seu desdobramento nas relações interpessoais ou interterritoriais, o qual se relaciona com a prestação de auxílio recíproco, revelador de vínculos de interdependência recíproca, que embasam um conjunto de ações simultâneas e direcionado à consecução de interesses mútuos. No campo da descentralização política, a solidariedade corresponde ao modelo cooperativo, que ao invés de isolar as unidades constitutivas, cria uma rede de atuação conjunta, de colaboração e de comunhão ética no exercício de competências para a concretização do projeto de bem comum. Vale dizer que a consagração da solidariedade expressa os deveres de auxílio recíproco que devem fundar as relações intergovernamentais de um modelo estatal politicamente descentralizado para conciliar interesses gerais e particulares com observância de lealdade constitucional.

Já no federalismo fiscal a solidariedade destaca-se nos sistema de transferências intergovernamentais, que estabelece a coparticipação das unidades constitutivas na produção de riqueza nacional para promoção equilibrada, justa e adequada do desenvolvimento socioeconômico de uma nação. Assim, a solidariedade passa a validar a existência de mecanismos financeiros voltados ao incremento das possibilidades socioeconômicas e da capacidade fiscal de unidades constitutivas desprivilegiadas, tendo como objetivo final o alcance da prestação de serviços públicos fundamentais homogêneos em todo território nacional e a igualação das condições de vida satisfatoriamente dignas a todos os cidadãos, independentemente de sua situação territorial.

Dentro desse panorama, o recurso ao direito comparado, com a classificação dos sistemas estatais descentralizados em uninacionais e plurinacionais, possibilitando a verificação do grau de assimetria na distribuição dos poderes, possibilita a constatação de relevantes aspectos relacionados à temática financeira da

solidariedade interterritorial, enquanto os modelos plurinacionais, como Espanha, Itália e Canadá, optam pela existência de fundos nitidamente preocupados com a nivelção global da nação para ajustar a capacidade fiscal de suas diferentes regiões. Constatase, especificamente na Espanha e no Canadá, a consagração de regimes financeiros diferenciados, com distribuição assimétrica de poderes, para atendimento das situações peculiares de suas minorias nacionais. No modelo regional italiano, a função de atendimento das disparidades regionais fica concentrada nas mãos do Poder Central, com desempenho exclusivo da função redistributiva, baseada no princípio da coordenação. Por seu turno, o modelo uninacional brasileiro revela-se marcado por um federalismo com excesso de poderes a cargo da União Federal, baseado na rigidez e exaustão de suas disposições constitucionais, engessando todo o sistema financeiro-tributário, que acaba por possuir um alto grau de simetria que impede, de certo modo, o atendimento das reais exigências das unidades constitutivas, se perfazendo a solidariedade na partilha de receitas tributárias e fundos de participação de caráter vertical. Já o modelo federal mexicano, possui a peculiaridade de ser estruturado por um regime de distribuição simétrica de poderes entre unidades constitutivas, dentro de um contexto plurinacional, em razão da consagração normativo-constitucional, de uma série de direitos protetivos das minorias indígenas, e o sistema financeiro-tributário concentra-se nas funções atribuídas ao Poder Central, que realiza as funções próprias de coordenação.

Por fim, assinala-se que a solidariedade demonstra a pretensão de instituir um ambiente de responsabilidade mútua entre as diversidades regionais para afirmação do projeto de unidade nacional com lealdade constitucional, compondo tanto um limite para o desempenho das competências das unidades constitutivas, como um dever de participação nas tarefas de interesse comum, para promover a cooperação e colaboração no alcance do desenvolvimento homogêneo em território nacional, sobretudo em termos de federalismo fiscal, como restou asseverado em sua investigação comparada.

**Solidarity in the compared fiscal federalism**

ABSTRACT: This article aims to study solidarity, based on the semantic content, and then consider your financial outlook territorial and thus recognize the fundamentals of the cooperative model of intergovernmental transfers. And finally, using the concepts previously reported, through comparative analysis, conduct research involving the issue of nationalism in different decentralized state systems.

*Keywords:* Solidarity. Constitution. Cooperative Federalism. Comparing Fiscal Federalism.

Artigo recebido em 06/09/2013 e aceito para publicação em 05/10/2013

## REFERÊNCIAS

AJA, Eliseo. **El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales**. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

ANDERSON, George. **Una introducción comparada al federalismo fiscal**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

\_\_\_\_\_. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARANDA, José Tudela; KNÜPLING, Félix (eds.). **España y modelos de federalismo**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

ARGULLOL I MURGADAS, Enric; VELASCO RICO, Clara Isabel (Dir.). **Instituciones y competencias en los Estados Descentralizados**. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONTIPELLI, Ernani. **Federación y Estado autonómico: estudio de derecho constitucional comparado Brasil – España**. Granada: Editorial Comares, 2012.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Ícone, 2006.

FALCÓN Y TELLA, Ramón. **La compensación financiera interterritorial**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1986.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina. Separata da **Revista Semestral Luso Espanhola de Direito Público** n. 27.

FERREIRO LAPITZA, José Juan. **Instituciones de derecho financiero**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

FURTADO, Celso. **Brasil: construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (Orgs.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

GROPPI, Tania. **Il federalismo**. Roma: Laterza, 2004.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía multicultural**. Barcelona: Paidós, 2010.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANCINI, Pasquale Stanislao. **Della nazionatá come fondamento del diritto delle gente**. Torino: Giappichelli, 2000.

MASTROMARINO A.; CASTELLÀ ANDREU J. M. **Esperienze di regionalismo differenziato: il caso italiano e quello spagnolo a confronto**. Milano: Giuffrè, 2009.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la Republica Federal Alemana.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

TAJADURA TEJADA, Javier. **El principio de cooperación en el estado autonómico:** el Estado autonómico como Estado federal cooperativo. Granada: Comares, 2010.

WATTS, Ronald. L. **Sistemas federales comparados.** Madrid: Marcial Pons, 2006.