

2.5 O SISTEMA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

MÔNICA TESTA AMORIM

Advogada

Mestre em Direito Empresarial

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Constituição Financeira. 3. Estado Federal. 4. A Justiciabilidade da Constituição Financeira. 5. O Sistema de 4 níveis da Compensação Financeira no Estado Federal. 5.1 Compensação Financeira Vertical Primária. 5.2 Compensação Financeira Horizontal Primária. 5.3 Compensação Financeira Horizontal Secundária. 5.4 Compensação Financeira Vertical Secundária. 6. A Compensação Financeira entre os Estados prevista no artigo 207, alínea 2, da Lei Fundamental. 6.1. Os Conceitos Normativos. 7. Brasil. 8. Conclusão. 9. Bibliografia.

1. Introdução

A República Federal Alemã, na busca pela concretização de uma justiça plena e pela integral observância dos direitos fundamentais de seus cidadãos, adotou um sistema financeiro de compensação verificado por uma adequada arrecadação e repartição, entre os Estados-Membros e entre esses e a Federação, das receitas provenientes da cobrança de determinados impostos, no território nacional.

O Regime Financeiro (*Das Finanzwesen*) está disciplinado na Lei Fundamental, em seu Capítulo X, bem como na legislação federal – a Lei de Compensação Financeira entre a Federação e os Estados, de 28.08.1969, com vigência a partir de 01.01.1970. E, em 2005, entrou em vigor novo texto legal.

A compensação financeira se realiza em quatro níveis e na seguinte ordem: compensação financeira vertical primária, compensação financeira horizontal primária, compensação financeira horizontal secundária e compensação financeira vertical secundária, alcançando, ao final, o resultado almejado, revelado pelo desenvolvimento e progresso socioeconômico da nação.

Esse sistema se reveste de especial importância para o Brasil, país com diferenças regionais tão discrepantes, tendo-se em vista que o grande objetivo dessa compensação é justamente gerar condições homogêneas de vida a todos os cidadãos independentemente da localização de sua residência no território nacional. O princípio basilar do regime financeiro alemão é o princípio da igualdade e o de que, presumidamente, todos os cidadãos têm a mesma necessidade, portanto precisam receber do Estado a mesma prestação de serviço público.

2. A Constituição Financeira

As finanças se tornaram hoje uma parte essencial do poder, frase escrita por Georg

Wilhelm Friedrich Hegel, em 1802, em um panfleto político, ao se referir à Constituição do Império Alemão. Já naquela época, percebia-se a relevância das finanças para a criação das condições homogêneas de vida do povo germânico.

No entanto, somente na Lei Fundamental de Bonn, de 23.05.1949, foi introduzido um capítulo próprio sobre as finanças públicas, o Capítulo X, constituído de duas partes. A primeira parte, compreendida pelos artigos 104 a 108, foi denominada de Constituição Financeira propriamente dita; a segunda, abrangendo os artigos 109 a 115, é conhecida como Constituição Orçamentária.

Cediço é que a Constituição Financeira representa uma distribuição de forças políticas e de poder financeiro entre a Federação e os Estados-Membros, com o escopo de privilegiar a vida em coletividade na República Federal da Alemanha. Por essa razão o Regime Financeiro, cerne da estrutura do Estado federal, se harmoniza com o texto constitucional restante, formando uma estrutura uniforme.

A Lei Fundamental trata tão-somente de impostos, excluindo os demais tributos como taxas, contribuições, tributos especiais e outros previstos na legislação tributária.

Assim, quanto à distribuição de competências relativa aos impostos, de cuja arrecadação se formarão as receitas para cobertura das despesas dos serviços públicos, a Constituição Financeira fixa a responsabilidade pela execução das tarefas públicas, a responsabilidade pelas respectivas despesas, a competência legislativa, a repartição das receitas e dos monopólios fiscais e, por fim, a responsabilidade pela administração financeira dos impostos.

Justamente para garantir, financeiramente, o exercício das atribuições estatais e o seu cumprimento, a Constituição Financeira distribui por meio de competências a responsabilidade pela tarefa, pelas despesas e pela execução.

Há, de um modo geral, a correspondência entre a competência para determinada tarefa e a competência para a sua execução. Pode, contudo, em alguns casos, a responsabilidade pela execução material da prestação do serviço público ser subtraída do detentor da competência, com o fim de garantir a realização da tarefa pela administração. Por isso, fala-se na diferença existente entre competência para a tarefa e responsabilidade pela tarefa. É o que ocorre quando os Estados-Membros atuam por delegação. A competência da tarefa é da Federação, bem como as despesas resultantes, mas a execução da tarefa é de responsabilidade dos entes federados.

A competência pelas tarefas estatais é distribuída com fundamento nos princípios da autonomia financeira, da auto-responsabilidade e da uniformidade na destinação das tarefas. É certo que existem diferenças reais entre os Estados, as quais não são excluídas, apesar de não haver previsão legislativa de standardização das disparidades regionais. Só, excepcionalmente, essas necessidades díspares são consideradas, mas jamais para fins de distribuição das competências.

De extrema relevância são as despesas geradas na execução das tarefas estatais, pois elas podem ser passíveis de compensação, na hipótese de não atingirem o limite legal previsto para os gastos públicos, e, por outro lado, se gerarem um déficit nas contas do ente político, este poderá obter subvenção para cobertura do importe faltante.

A repartição das despesas decorrentes da prestação dos serviços públicos rege-se pelo princípio de distribuição de cargas geral, isto é, a Federação e os Estados assumem separadamente as despesas que resultem do exercício de suas funções, desde que não haja disposição constitucional em contrário. Contudo, se os Estados atuarem, conforme o previsto em lei federal por delegação, a Federação assume as despesas resultantes. Será considerado prestação por delegação se a Federação assumir metade ou mais das despesas. Há necessidade também de disposição por lei federal, com aprovação do Conselho Federal¹ (*Bundesrat*), sempre que os Estados assumirem $\frac{1}{4}$ (um quarto) ou mais das despesas oriundas da execução dos serviços públicos. Por fim, a Federação e os Estados assumem as despesas de administração das suas autoridades e são reciprocamente responsáveis por uma administração regular, consoante sempre lei federal aprovada pelo Conselho Federal.

Se de um lado os *Länder* detêm preponderantemente a competência para o exercício das atribuições estatais e o cumprimento das funções estatais, de outro a Federação detém a competência legislativa, que rege as legislações exclusiva e concorrente.

As matérias da legislação exclusiva e concorrente estão elencadas na Constituição. No domínio da legislação exclusiva da Federação, os Estados federados apenas têm a competência legislativa se e na medida em que forem expressamente autorizados por uma lei federal. E no domínio da legislação concorrente, os Estados-Membros podem legislar, enquanto e na medida em que a Federação não tenha se servido da sua competência legislativa através de uma lei.

Compete à Federação a legislação exclusiva sobre o direito aduaneiro e sobre os monopólios financeiros, compete-lhe também a legislação concorrente sobre os impostos restantes, se à Federação pertencer total ou parcialmente a receita desses impostos; e ainda lhe compete legislar toda vez que for necessária a criação de condições de vida iguais no território federal ou a defesa da unidade jurídica ou econômica no interesse do Estado na sua totalidade.

Os Estados têm a competência para legislar sobre os impostos locais sobre o consumo e sobre o luxo, desde que não sejam equivalentes aos impostos regulados por lei federal.

Há necessidade de lei federal com aprovação do Conselho Federal sempre que a recei-

¹ É através do Conselho Federal que os Estados-Membros participam da elaboração da legislação e da administração da Federação, além dos assuntos relativos à União Européia, pois o *Bundesrat* é constituído por membros, no mínimo três, dos governos dos *Länder*, nomeados e exonerados por estes. O Conselho Federal é comparado a uma câmara alta típica e extremamente poderosa, por representar não diretamente o povo, mas o poder político supremo dos Estados.

ta de um imposto for destinada totalmente ou em parte aos Estados ou aos Municípios e associações de municípios.

A distribuição das competências previstas na Lei Fundamental objetiva à concretização da compensação financeira entre as despesas resultantes dos serviços estatais e o montante das receitas arrecadado pela cobrança de determinados impostos. O resultado final dessa distribuição é a criação homogênea das condições de vida na República Federal da Alemanha pelo efetivo cumprimento das tarefas públicas atribuídas à Federação, aos Estados e aos Municípios e às associações de municípios, pois cada ente disporá de recursos financeiros suficientes para cobrir as suas necessidades financeiras; por conseguinte, todos atingem o índice médio de capacidade financeira, banindo, finalmente, Estados com capacidade financeira reduzida.

3. O Estado Federal

Esse sistema financeiro, da forma como está previsto na Lei Fundamental, só é possível em virtude de ser a República Federal da Alemanha um Estado federal.

Define Henneke² (2000) o Estado federal como sendo uma união de direito público de diversos Estados-Membros (*Gliedstaaten*) em um Estado-global (*Gesamtstaat*) com fundamento em uma constituição federal.

O federalismo é um princípio político fundamental nessa estrutura. Totalidades políticas diferenciadas unidas livremente prestam colaboração entre si e mantêm a unidade política, respeitando e conservando as suas diversidades. Como o objetivo mor é a unidade federativa, as minorias regionais não são prejudicadas pelas majorias. Condições lhes são propiciadas para que possam participar igualmente entre as forças políticas.

A Constituição Financeira do Estado federal divide o poder financeiro entre a Federação e os Estados de forma adequada e equilibrada. Pois o que a experiência tem mostrado, através das constituições anteriores, é que os Estados e a Federação só conseguem exercer as suas competências e realizar as suas tarefas, se lhes são colocados à disposição os recursos financeiros necessários.

Nas constituições anteriores não havia esse equilíbrio, pois o produto financeiro encontrava-se ou nas mãos do antigo Império ou nas mãos dos Estados. E foi justamente a experiência histórica que mostrou a necessidade desse equilíbrio para se garantir a autonomia real da Federação e dos Estados, bem como manter a independência e a auto-responsabilidade na execução das tarefas públicas. Por isso é que o princípio federal (*das bündische Prinzip*) e o princípio da autonomia da Federação e dos Estados são indissociáveis, estando os Estados-Membros ligados à Federação por uma união indissolúvel.

² Professor Honorário da Universidade de Osnabrück e Procurador-Geral do Conselho Distrital Regional em Berlin.

A principal característica do Estado federal é que tanto a Federação quanto os Estados-Membros possuem a qualidade de Estado. Os Municípios e as associações de municípios³ constituem um corpo administrativo, são organizações estatais incorporadas aos Estados. Ou seja, são membros dos Estados. As despesas e as tarefas dos Municípios são acrescidas ao do seu respectivo Estado, pois aqueles não constituem uma terceira esfera jurídica no Estado federal.

A Lei Fundamental garante à Federação e aos Estados-Membros a manutenção da qualidade de Estado justamente através da distribuição de competências no Estado federal, quais sejam: (a) distribuição das tarefas entre a Federação e os Estados; (b) responsabilidade pelas despesas; (c) competência legislativa fiscal; e (d) distribuição das receitas fiscais.

O Capítulo X da Lei Fundamental – o Regime Financeiro – constitui a essência do ordenamento jurídico federal. Não há dúvida de que é uma garantia à manutenção da posição financeira da Federação e dos Estados-Membros, os quais participam das receitas totais da economia nacional.

Além disso, há a obrigação de cooperação e auxílio do Estado federal sempre que um membro encontra-se em estado de necessidade na sua administração orçamentária. Tal obrigação decorre do princípio da solidariedade coletiva entre Federação e Estados, expresso na norma constitucional financeira da Lei Fundamental, e do *princípio de que um ente responde pelo outro*, quer seja a Federação, quer seja um Estado-Membro.

Portanto, há dois grandes princípios norteadores da Constituição Financeira em razão de ser a Alemanha um Estado federal: o da solidariedade coletiva (*die Solidargemeinschaft*) dos entes políticos e o de que um ente responde pelo outro (*das bündischen Prinzip des Einstehens füreinander*).

O reflexo desses princípios na compensação financeira entre os Estados manifesta-se nitidamente na busca do equilíbrio entre a independência, a auto-responsabilidade, a manutenção da individualidade de cada Estado e a co-responsabilidade solidária coletiva para a conservação da existência e autonomia da Federação.

³ Cumpre ressaltar que há alguns poucos doutrinadores que percebem os Municípios e associações de municípios como um terceiro nível na estrutura do Estado da República Federal da Alemanha. Mas essa posição contrária a dominante não tem representação significativa, pois a própria Constituição Financeira frisa o seu *status* como entidades administrativas. A autonomia fiscal dos Municípios e das associações de municípios é compreendida de forma derivada, pois a Constituição Financeira prevê apenas dois níveis de soberania fiscal, a da Federação e a dos Estados.

De outra face, a Constituição alemã tutela os direitos fundamentais dos Municípios, tal como o direito de autonomia administrativa, consoante o artigo 28, alínea 2, como forma de homogeneização das Constituições dos Estados federados. Deve ser garantido aos Municípios o direito de regular, sob responsabilidade própria e nos limites da legislação vigente, todos os assuntos da comunidade local. Assim também, dentro do âmbito de suas atribuições legais, as associações de municípios gozam do direito de auto-administração. Essa garantia da auto-administração municipal compreende, outrossim, os princípios da responsabilidade financeira própria.

De outro giro, impende salientar que há uma diretiva constitucional para que a compensação financeira entre os Estados não seja um veículo de uma nivelção entre os Estados, quer seja no âmbito das finanças quer seja no da auto-responsabilidade. A Lei Fundamental veda a nivelção, trata-se de uma norma proibitiva.

Considera-se violado o princípio constitucional do Estado federal se a compensação prevista na Lei de Compensação Financeira entre os Estados, de 28.08.1969, levar a uma uniformização das finanças dos Estados ou se enfraquecer a capacidade de prestação de serviços de algum Estado. As diferenças existentes entre os membros da Federação devem ser respeitadas. Qualquer ofensa à estrutura diferenciada existente no Estado federal é uma ofensa à norma fundamental constitucional.

Existem diversas causas como geográfica, histórica, econômica, entre outras, que contribuem para as diferenças na capacidade de prestação de serviços pelos Estados. Mas, essas diferenças podem ser também um resultado de decisões políticas erradas tomadas pelo Estado em sua gestão financeira. Por essa razão a compensação financeira entre os Estados não tem a tarefa de compensar as diferenças existentes na capacidade financeira decorrente da autonomia financeira. A compensação refere-se tão-somente à diferença estrutural dos Estados e não aos seus atos discricionários tomados durante a sua gestão financeira.

Cada Estado responde por suas decisões políticas errôneas e por sua gestão financeira. Os Estados obrigados a compensar não podem trazer à compensação financeira as consequências de suas decisões arbitrárias. É decorrente do princípio da ordem democrática que os Estados sejam auto-responsáveis, assumam as consequências oriundas das suas tomadas de decisão na gestão de cada governo. Tais resultados negativos não devem ser divididos com os demais.

Destarte, por serem os objetivos da compensação financeira a criação e a defesa da homogeneidade das condições de vida no território federal através de uma compensação justa, o seu pressuposto financeiro reside em alcançar, o mais aproximadamente possível, um nível de prestação estatal igual em todo o território federal. Sempre frisando, que esse pressuposto não significa, em absoluto, uma equalização das finanças dos Estados.

4. Justiciabilidade da Constituição Financeira

Questão relevante, que não sai da pauta de discussão dos doutrinadores alemães, versa sobre a justiciabilidade da Constituição Financeira e sobre a existência de alguma diferença no controle judicial feito no âmbito da Constituição Financeira e das demais áreas do texto constitucional. O controle judicial feito em todos os campos da Lei Fundamental é realizado com a mesma intensidade? Se a resposta for afirmativa, então pode se atribuir à Constituição Financeira o atributo da justiciabilidade. Con-

tudo, não se deve ficar adstrito somente à intensidade do controle judicial exercido pelo Tribunal Constitucional Federal⁴, mas deve-se também atentar à amplitude desse controle judicial.

Como será abordado adiante, o cerne da compensação financeira é o artigo 107, alínea 2, da Lei Fundamental, o qual contém expressões como *compensação adequada*, *necessidade financeira* e *capacidade financeira*, cujos elementos normativos se submetem à interpretação e ao alcance conferidos pelo *Bundesverfassungsgericht*.

Caso se proceda a uma comparação com as outras áreas da Lei Fundamental, deve-se, então, considerar as peculiaridades ínsitas à Constituição Financeira, pois a concretização das particularidades do direito constitucional financeiro está vinculada ao legislador, uma vez que a Constituição Financeira não é auto-aplicável. E o direito constitucional financeiro está longe de ser um interesse político, muito embora seja inegável a sua conotação política.

Ainda quanto à justiciabilidade da Constituição Financeira, mister se faz considerar outro aspecto relevante, qual seja, se o controle judicial feito nas normas positivadas também é realizado com a mesma intensidade e amplitude nas normas de direito financeiro não-escritas na Lei Fundamental, pois há preocupação com a aplicação dessas normas, sobretudo no que tange aos direitos fundamentais.

Fritz Ossenbühl, renomado cientista do Direito Financeiro e Tributário alemão, por várias vezes foi instado a analisar profundamente a Lei de Compensação Financeira entre os Estados concomitantemente com as disposições do artigo 107, alínea 2, da Lei Fundamental. Em 1983, o Governo dos Estados de Nordrhein-Westfalen e Baden-Württemberg ajuizaram pedido de controle de normas da lei em questão perante o Tribunal Constitucional Federal, ocasião em que o Estado de Niedersachsen solicitou a esse jurista um estudo minucioso acerca da justiciabilidade da norma do artigo 107, alínea 2, bem como a constitucionalidade da Lei de Compensação Financeira entre os Estados. Esta não foi a única dúvida arvorada acerca da matéria. Indubitavelmente, este é um assunto que sempre está na pauta das discussões por inúmeras razões, sobretudo pela forma dinâmica como se processa a compensação financeira e pela própria dificuldade dos Estados de partilharem o seu excedente fiscal.

Na doutrina alemã, Ossenbühl (1984) é conhecido pela sua tese, na qual defende a justiciabilidade limitada da Constituição Financeira do Estado federal justamente pela insuficiência de critérios normativos existentes na Lei Fundamental para a efetivação de um controle judicial, bem como faltam limites jurídicos funcionais para um con-

⁴ Criado em 1951, o *Bundesverfassungsgericht* procede não só à fiscalização sucessiva e abstrata da constitucionalidade das normas federais e estaduais, como decide sobre conflitos de normas, interpretando o sentido e o alcance dos preceitos constitucionais, e analisa, em sede de fiscalização concreta, recursos de indivíduos e entidades coletivas.

trole pelo Tribunal Constitucional Federal. Para esse doutrinador, pior ainda do que a falta desses critérios é a insuficiência de critérios, por tal circunstância apenas apontar uma direção ou indicar uma tendência. Aliás, ele faz os seguintes questionamentos: *Onde termina a interpretação metódica admissível e onde começa a formação criadora e a concretização da Constituição Financeira?*

Essa questão remete à eterna problemática da interpretação da Lei Fundamental, bem como à sua compreensão como um sistema coerente de normas.

Outro importante questionamento é sobre a competência para suprir a falta de conceito material normativo do artigo 107, alínea 2. Segundo Ossenhühl, foi entregue ao legislador da Lei de Compensação Financeira entre os Estados a tarefa de preencher tal lacuna, e não compete ao Tribunal Constitucional Federal através da jurisprudência traçar os limites de tal compensação, embora à primeira vista pareça que a competência seja desse Tribunal por já exercer o controle sobre as normas de direitos fundamentais e por ter julgado algumas vezes questões atinentes à Lei de Compensação Financeira. Além do que, há de se respeitar o poder discricionário do legislador e também o princípio da divisão dos três poderes, da divisão das funções estatais.

A justiciabilidade da Constituição Financeira possui um aspecto jurídico-funcional, cujo método de aplicação do direito leva a uma interpretação rígida ou flexível da Constituição. Exsurgem, então, as dúvidas: se o método utilizado para interpretar a Constituição Financeira seria o mesmo usado para interpretar as demais normas da Lei Fundamental e, caso seja o mesmo, se seria possível a Constituição Financeira ter um grau inferior de justiciabilidade. Não há fundamentos para uma interpretação flexível do Direito Constitucional Financeiro. O poder financeiro não é, em princípio, mais fraco do que os demais poderes estatais, como também a falta de definição dos conceitos na Lei Fundamental não ocorre somente na Constituição Financeira.

Cediço é que o Tribunal Constitucional Federal tem sido instado a decidir sempre que diretrizes constitucionais forem violadas por falta de definição de conceitos, oportunidades em que admitiu uma posição intermediária entre a necessidade do controle jurídico eficiente e a manutenção da liberdade política legislativa. E no âmbito do Direito Administrativo tem-se aplicado o instituto jurídico da discricionariedade para suprir tais lacunas.

É inegável que o constituinte utilizou, por algumas vezes, conceitos obscuros, sendo imprescindível um amadurecimento. Por isso pode-se dizer que o Direito Constitucional escrito nem sempre atingiu uma perfeição normativa.

A justiciabilidade total da Constituição Financeira como uma condição da função complementar do Estado de direito e da função estabilizadora do Estado federal é ainda ponto de grande discussão na doutrina alemã. O significado normativo dos conceitos previstos na Constituição Financeira e o de justiciabilidade se mesclam na medida em que devam estar em perfeita harmonia. Essa questão refere-se inequivocamente ao

problema das circunstâncias em que o Tribunal Constitucional Federal pode exercer controle sobre o legislador da compensação financeira quanto à concretização dos conceitos.

Indubitavelmente, é real a dificuldade para se fazer qualquer afirmação acerca da justiciabilidade do artigo 107, alínea 2, normas 1 e 2, da Lei Fundamental. A problemática reside na validade e na concretização dos conceitos indeterminados da Constituição Financeira e na determinação e limite da competência legislativa e da judiciária. Ainda, a justiciabilidade da Lei de Compensação Financeira entre os Estados enfrenta outros problemas como o poder discricionário do legislador e o cunho político que pode ser dado a essa lei segundo o espaço de atuação do legislador.

Pela observação dos objetivos da regulamentação do artigo 107, alínea 2, da Lei Fundamental, através da Lei de Compensação Financeira, vê-se que foi concedido aos Estados liberdade no processo de formação política, cujo limite esbarra na arbitrariedade, pois, sem dúvida, o princípio federal norteia o compromisso e o debate entre os membros da Federação, bem como a compreensão política e valorização de seus participantes.

A problemática da justiciabilidade da Constituição Financeira é um tema que sempre esteve e estará em debate devido à inegável falta e/ou obscuridade de alguns conceitos constitucionais. Também será sempre discutida a competência do Tribunal Constitucional Federal para dirimir as questões acerca da justiciabilidade da Constituição Financeira, bem como da constitucionalidade da Lei de Compensação Financeira entre os Estados.

5. O Sistema de Quatro Níveis da Compensação Financeira no Estado Federal

A compensação financeira se desenvolve por um sistema de repartição do produto oriundo da arrecadação de apenas alguns impostos, antecedido pela distribuição das tarefas e das responsabilidades pelas despesas correspondentes, tudo previsto na Lei Fundamental. Embora a distribuição das tarefas não seja objeto da compensação financeira, ela aborda o tema, porque a distribuição das receitas ocorre em virtude da necessidade de atribuir tarefas à Federação e aos Estados.

O grande objetivo dessa distribuição é tornar real a autonomia da Federação e dos Estados, protegendo a independência e a responsabilidade própria na execução das tarefas. Visa exatamente a dar condições para que as tarefas constitucionalmente previstas sejam eficazmente cumpridas. Essa auto-suficiência da Federação e dos Estados-Membros só é possível através desse sistema.

No âmbito da compensação financeira existem apenas duas relações: uma da Federação com os Estados e outra dos Estados entre si, tendo-se em vista que os Municípios não formam uma terceira esfera jurídica.

Em face disso, a distribuição das receitas públicas ocorre em dois graus bem distintos: o da compensação financeira horizontal, que ocorre entre os entes do mesmo nível e o da compensação financeira vertical, entre os entes de níveis diferentes. Há ainda na compensação financeira a forma primária e a secundária, razão pela qual a doutrina alemã se refere à compensação financeira como sendo um sistema fechado. São eles:

- a) compensação financeira vertical primária;
- b) compensação financeira horizontal primária;
- c) compensação financeira horizontal secundária;
- d) compensação financeira vertical secundária.

Por outro lado, a repartição das receitas se concretiza também por meio de dois tipos de sistemas: o sistema de separação (*Trennsystem*) e o sistema de junção (*Verbundsystem*) no âmbito da estrutura estatal constituída apenas por dois níveis, Federação e Estados-Membros.

Ocorre o sistema de separação quando as receitas são divididas segundo o tipo de imposto e destinadas pela Lei Fundamental isoladamente à Federação ou aos Estados, verificando-se, assim, a existência de um único plano.

O sistema de junção se concretiza pela divisão em quotas das receitas conjuntas de determinados impostos sujeitos à compensação. Esse sistema, diversamente do sistema de separação, realiza-se em dois planos, quando a receita dos impostos comuns é dividida em quotas e destinadas aos vários entes políticos.

A seguir será brevemente exposto cada um desses níveis do sistema financeiro, através do qual despesas e receitas são compensadas, com o fim precípua de alcançar as condições homogêneas de vida na República Federal da Alemanha pela efetiva prestação de serviços em obediência à dignidade da pessoa humana e a seus direitos fundamentais.

5.1 Compensação Financeira Vertical Primária

Em primeiro lugar, ocorre a compensação financeira vertical primária. É a repartição

⁵ A Federação detém o produto dos monopólios financeiros e os rendimentos dos impostos elencados na alínea 1, do artigo 106 da Lei Fundamental:

- a) os direitos aduaneiros;
- b) os impostos sobre bens de consumo, sempre que não pertençam aos Estados ou conjuntamente à Federação e aos Estados, ou aos Municípios;
- c) o imposto sobre transportes rodoviários de bens;
- d) o imposto sobre as transferências de capitais, de seguros e o imposto sobre atividades cambiais;
- e) os impostos únicos sobre o patrimônio e os impostos compensatórios para a realização de compensação dos encargos;
- f) o imposto complementar ao imposto sobre o rendimento pessoa física e ao imposto sobre o rendimento de pessoas jurídicas;
- g) taxas no âmbito das Comunidades Europeias.

⁶ Aos Estados pertencem os rendimentos dos impostos estaduais, vale dizer os previstos na alínea 2 do artigo 106 da Lei Fundamental:

- a) o imposto sobre o patrimônio;

das receitas e dos monopólios fiscais entre a Federação⁵ e os Estados⁶, acrescendo os Municípios⁷ e as associações de municípios. Ou seja, a distribuição de determinadas receitas fiscais ocorre exatamente conforme a competência constitucional para arrecadar certos impostos. O ente político arrecadador apenas retém para si o montante total percebido em face do monopólio fiscal.

5.2 Compensação Financeira Horizontal Primária

O segundo nível da compensação financeira é a compensação financeira horizontal primária, no qual se verifica a repartição da quota-parte estadual nos rendimentos dos impostos comuns.

Os impostos mais significativos são o Imposto sobre Rendimento Pessoa Física, o Imposto sobre Rendimento Pessoa Jurídica e o Imposto sobre o Consumo. Em razão de sua importância no que se refere à arrecadação, esses impostos são chamados de *impostos comuns*.

Isso quer dizer que cada Estado recebe uma quota-parte da receita dos *impostos comuns*, os quais são arrecadados em observância do princípio da receita local ou do número de seus habitantes, dependendo do imposto.

A distribuição pelo número de habitantes é adotada para atender ao critério da necessidade abstrata, a qual é exclusivamente orientada pela característica da necessidade do habitante. Em tese, cada habitante da República Federal da Alemanha possui a mesma necessidade dos demais. A necessidade de um Estado é abstratamente limitada pelo número de seus habitantes. O fator *habitante* é um indicador para a regionalização da necessidade financeira.

O princípio da distribuição da receita local visa a destinar aos Estados o produto fiscal que as autoridades fiscais em seu território arrecadam. A Constituição alemã se refere à regulamentação da competência local das autoridades fiscais para a imposição dos impostos, cuja regulação encontra-se precisamente prevista no Código Tributário alemão nos parágrafos 16 a 20.

b) o imposto sobre sucessões;

c) o imposto sobre veículos automotores;

d) os impostos sobre transporte rodoviário, sempre que não pertençam à Federação ou conjuntamente à Federação e aos Estados;

e) o imposto sobre cerveja;

f) as taxas de casas de jogos.

⁷ No artigo 106, alíneas 5, 6, 7 e 9, da Lei Fundamental, está disposto o modo pelo qual os Municípios são incluídos na distribuição fiscal vertical.

Os Municípios recebem uma quota-parte da receita do Imposto sobre o Rendimento Pessoa Física, enviada pelo Estado a que pertencem, na base do imposto pago pelos seus habitantes; e uma quota-parte da receita do Imposto sobre Consumo, pessoa jurídica, repassado pelo seu Estado em razão do princípio da arrecadação local. Cabem também aos Municípios o Imposto Imobiliário, o Imposto sobre atividade autônoma, os rendimentos locais dos Impostos sobre o Consumo e Imposto sobre determinados Gastos (*Aufwandsteuer*, por exemplo, o imposto sobre cão) e uma porcentagem na quota-parte estadual da receita dos impostos comuns.

A repartição da receita do Imposto sobre Rendimento Pessoa Física e Jurídica⁸ adota o princípio da receita local e o Imposto sobre Consumo⁹, o critério do número de habitantes.

E, facultativamente, os Estados podem receber participações suplementares previstas por lei federal com aprovação do Conselho Federal até $\frac{1}{4}$ (um quarto) da quota estadual do Imposto sobre Consumo, repartidas, independentemente do número de habitantes, como quota suplementar para os Estados que tiverem as receitas dos impostos estaduais e do Imposto sobre o Rendimento de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica inferiores à média dos Estados, por habitante. O restante da receita do Imposto sobre Consumo – 75% – é repartido em quota-parte estadual segundo o critério do número de habitantes, e a disposição legal correspondente a essa distribuição está no parágrafo 2º da Lei de Compensação Financeira entre os Estados¹⁰, de 28.08.1969. Ademais, os limites para os Estados com direito à subvenção complementar e o valor da contribuição que os Estados obrigados à compensação devem prestar, para a concretização da compensação financeira horizontal primária, estão delineados nessa mesma lei.

5.3 Compensação Financeira Horizontal Secundária

A compensação financeira horizontal secundária é a etapa de maior relevância para a efetivação da homogeneidade da capacidade financeira entre os Estados federais, obstando perpetuação de desigualdades.

Esse nível de compensação, previsto no artigo 107, alínea 2, da Lei Fundamental, pre-

⁸ Artigo 107º (primeira parte)

(1) Cabe aos diversos Estados a receita dos impostos estaduais e a quota-parte estadual na receita do imposto sobre o rendimento pessoal e do imposto sobre a renda de uma pessoa jurídica, na medida em que os impostos sejam cobrados pelas autoridades financeiras no seu respectivo território (receita local). Por lei federal que carece da aprovação do Conselho Federal, devem ser estabelecidas, para o imposto sobre a renda de uma pessoa jurídica e o imposto sobre salário, disposições pormenorizadas sobre a delimitação bem como sobre o modo e volume da distribuição da receita local. A lei pode igualmente estabelecer disposições sobre a delimitação e a distribuição da receita local de outros impostos [...]

⁹ Artigo 107 (segunda parte)

(1) [...] A quota-parte estadual na receita do imposto sobre consumo cabe aos diversos Estados na medida do número dos seus habitantes; podem ser previstas, por uma lei federal que carece da aprovação do Conselho Federal, para uma parte não superior à quarta parte da quota estadual, participações suplementares para aqueles Estados cujas receitas dos impostos estaduais bem como do imposto sobre o rendimento pessoa física e sobre a renda de pessoa jurídica sejam inferiores, por habitante, à média dos Estados.

¹⁰ § 2º Distribuição do Imposto sobre Consumo entre os Estados

(1) A quota-parte estadual no Imposto sobre Consumo segundo o § 1, alínea 1, norma 3, é distribuído 75% em relação ao número de habitantes do Estado e 25% conforme prescrição da alínea 2.

(2) Os Estados, cujas receitas do Imposto sobre rendimento Pessoa Física, do Imposto sobre Rendimento Pessoa Jurídica, da cota do Imposto sobre Atividade Autônoma e dos citados no § 7, alínea 1, impostos estaduais verificados pelo número de habitantes, estão abaixo de 92% da média dos Estados, recebem da quota-parte estadual do Imposto sobre Consumo uma quota complementar no montante que faltar para atingir os 92% da média estadual. A quota-parte estadual restante do Imposto sobre Consumo é distribuída em relação ao número de habitantes dos Estados. Se o montante da quota complementar segundo norma 1 é no total mais do $\frac{1}{4}$ da quota total do Imposto sobre Consumo, assim as quotas complementares são reduzidas respectivamente.

(3) Para o cálculo das quotas de cada Estado no Imposto sobre Consumo é o número de habitantes decisivo, o qual é determinado pelo Departamento Federal de Estatística até 30 de junho do ano em exercício.

tende corrigir o resultado obtido na distribuição das receitas fiscais na compensação horizontal primária, por isso tem natureza subsidiária.

Essa etapa será abordada em item próprio em face da sua inegável influência e importância nos resultados finais pretendidos pelo Estado Federal. É orientada não somente pelo texto constitucional, mas também por lei federal específica, além de sofrer uma vigilância acirrada exercida pelos Estados, pois em determinado ano um ente político pode estar obrigado a compensar o seu excedente e em outro ano ter o direito de receber contribuição suplementar dos demais, e, indubitavelmente, sempre é difícil para um Estado ter que repartir o seu excesso de receitas, no final de um ano.

5.4 Compensação Financeira Vertical Secundária

Por último ocorre a compensação financeira vertical secundária. Refere-se à redistribuição das receitas, originalmente pertencentes à Federação, mas que serão repartidas e destinadas aos Estados com capacidade reduzida para a prestação de serviços públicos em razão de uma determinada situação ou fator preponderante.

Busca-se através desse nível de compensação financeira proporcionar ao Estado que esteja ainda com a sua capacidade financeira abaixo da média dos Estados a cobertura de suas necessidades financeiras.

No final, ultrapassadas todas as fases da compensação financeira, existirão os Estados-doadores, os quais estão obrigados à prestação de distribuir o seu excedente apurado entre as suas despesas e receitas, e os Estados-recebedores, aqueles com direito a prestação de receber dos Estados-doadores o montante faltante para cobrir suas despesas, porém nos percentuais fixados em lei.

Somente desse modo é possível uma Federação com Estados autônomos, responsáveis pelas suas tomadas de decisões no âmbito dos três poderes, com capacidade financeira hábil a proporcionar a toda a população do território federal tratamento homogêneo em face do princípio da igualdade. Não podem fatores diversos, tais como geográficos, históricos, econômicos, administrativos ou políticos, obstarem o fiel cumprimento dos princípios e das normas constitucionais.

6. A Compensação Financeira entre os Estados prevista no artigo 207, alínea 2, da Lei Fundamental

Reza a norma da alínea 2 do artigo 207 do texto constitucional:

Artigo 207º

(1) [...]

(2) ¹A lei deve assegurar que as diferentes capacidades financeiras dos Estados sejam adequadamente compensadas; para esse efeito deve tomar-se em consideração as capacidades e necessi-

dades financeiras dos Municípios (associações de municípios). Essa lei deve determinar os pressupostos para as pretensões de compensação dos Estados que a ela tenham direito e para os deveres de compensação dos Estados a ela obrigados, assim como os critérios para o montante das prestações de compensação.

A lei mencionada no texto *supra* é a Lei de Compensação Financeira de 28.08.1969 que entrou em vigor em 01.01.1970, a qual revogou a Lei de Compensação Financeira entre os Estados de 07.10.1965.

Por tratar-se de uma lei que diz respeito à própria vida e à essência do Estado Federal, tem natureza transitória em face da imperiosa demanda de estar constantemente se adequando à realidade do país. Assim, em 2005, novo texto entrou em vigor pela premência de se integrar a Alemanha do leste e a do oeste, devido à queda do muro de Berlim, pois seria inconcebível para os alemães manterem e perpetuarem a desigualdade socioeconômica revelada pela unificação.

O pressuposto para a concretização da compensação financeira horizontal entre os Estados está calcado, agora mais do que nunca, na solidariedade cooperativa entre os Estados mais ricos e os mais pobres financeiramente. Com isso, os novos Estados alemães, que passaram a integrar o Estado Federal, têm uma perspectiva segura de serem efetivamente reconstruídos ao serem incluídos nesse sistema fechado de quatro níveis.

A Lei em apreço estabelece que para a realização da compensação financeira entre os Estados serão prestados das quotas dos Estados obrigados à compensação (quotas de compensação) subsídios aos Estados com direito à compensação (subsídios da compensação).

Vale dizer, que os Estados que arrecadam receitas acima do valor legalmente estipulado devem contribuir financeiramente com os Estados que não atingiram a média legal. As contribuições dos Estados fortes financeiramente se transformam em subsídios para os Estados considerados fracos ou pobres financeiramente, ou seja, com capacidade financeira reduzida, por não disporem de rendimentos suficientes para cobrir as despesas com os serviços públicos de modo a serem executados na sua plenitude, hipótese que ocasionaria prejuízo aos cidadãos pela violação de direitos fundamentais.

Destarte, a Lei de Compensação Financeira define *ausgleichsberechtigte Länder* (Estados com direito à compensação): (2) “Com direito à compensação são os Estados, cujo índice da capacidade financeira no ano da compensação não atinge o índice da compensação”.

Esses Estados, por exemplo, receberão 100% da quantia devida na compensação se o seu número-índice de capacidade financeira não atingir 92% do número-índice de compensação. E os Estados que tiverem a sua capacidade financeira entre 92% e

100% do número-índice de compensação receberão 37,5% da quantia devida na compensação financeira horizontal secundária. Os percentuais, os quais estão relacionados a uma quantia limite, o número-índice de capacidade financeira e o número-índice de compensação estão expressamente fixados na lei federal, porém podem sofrer alterações na medida da essencialidade de se preservar o equilíbrio do regime financeiro.

Quanto aos *ausgleichspflichtige Länder* (Estados obrigados à compensação), a Lei de Compensação Financeira estabelece: (1) Obrigados à compensação são os Estados, cujo índice da capacidade fiscal no ano fiscal em que a compensação é realizada (ano da compensação) excedeu o índice de compensação.

Os Estados obrigados a levarem o seu excedente fiscal à compensação são os chamados Estados ricos. Toda vez que o número-índice de capacidade financeira de um Estado atingir o número-índice de compensação entre 100% e 101%, esse Estado está obrigado a contribuir com 15% da quantia devida na compensação financeira horizontal secundária. Se o índice de sua capacidade financeira atingir entre 101% e 110%, esse Estado contribuirá com 66% da quantia devida e se algum Estado ultrapassar em 110% o número-índice de compensação, estará obrigado a contribuir com 80% da importância.

Dessa forma, a Lei de Compensação Financeira entre os Estados exerce minucioso controle sobre os rendimentos fiscais dos Estados, impondo limites para que alguns não acumulem em excesso tais rendimentos em detrimento daqueles que necessitam desses mesmos rendimentos para afastar as desigualdades socioeconômicas e proporcionar aos habitantes de todo o território nacional uma vida digna, privilegiando-se o bem-estar social.

6.1. Os Conceitos Normativos

O objetivo da compensação financeira horizontal é realizar a *compensação adequada* das diferentes capacidades financeiras dos Estados. Há uma tentativa de se entender o alcance do conteúdo desse objetivo constitucional, pois o legislador da compensação financeira não pode se afastar dos critérios materiais constitucionais.

A *compensação adequada* não significa compensação total, que levaria a uma equalização da capacidade financeira de todos os Estados. A equalização viola a norma da proibição de nivelção. Aqui se afigura um sobrelimite da compensação, pois a compensação financeira não pode levar de modo algum a uma nivelção das finanças dos Estados. Esta é uma hipótese, em que se ultrapassariam os limites normativos constitucionais fixados para a compensação financeira.

Por outro lado, a compensação adequada alcançaria o sublimite se a capacidade de prestação de serviços dos Estados fracos financeiramente não fosse assegurada. As normas da Lei de Compensação Financeira entre os Estados não atingiriam o seu escopo, ficariam aquém das diretrizes constitucionais.

A *compensação adequada* nada mais é do que o pressuposto para as pretensões de compensação dos Estados com direito a compensar e a obrigatoriedade de compensação dos Estados com dever de compensar, assim como os critérios para o montante das prestações da compensação no poder de determinação do legislador da compensação financeira.

Resta evidente que a *compensação adequada* como um conceito normativo constitucional espelha um compromisso político.

A *necessidade financeira* é representada pelo volume de despesas despendido para o cumprimento das tarefas públicas, como também é o fundamento para limitar a capacidade financeira.

É certo que a *capacidade financeira* não pode ser determinada sem a necessidade financeira de um Estado, pois as receitas financeiras isoladamente nada dizem acerca da capacidade financeira. Para se chegar ao elemento *necessidade*, primeiramente deve-se examinar o conceito de capacidade financeira.

Em princípio, todos os Estados têm as mesmas tarefas a cumprir, porque a Lei Fundamental lhes confere as mesmas competências. E se têm as mesmas tarefas, por conseguinte, têm as mesmas despesas e deveriam ter também a mesma necessidade financeira.

Para a execução das tarefas estatais gastos são despendidos. Esses gastos são determinados pelo tipo, pela abrangência e pela dificuldade da tarefa, bem como pela relevância dos dados financeiros, isto é, o tamanho do Estado, a sua estrutura econômica, o número de habitantes e as particularidades histórico-geográficas. Contudo o modo e a intensidade com que essas tarefas são cumpridas, em regra, dependem da discricionariedade de cada Estado.

De outro norte, o legislador da compensação financeira pode na compensação financeira horizontal, segundo o art. 107, alínea 2, normas 1 e 2, referir-se a uma *necessidade especial concreta* ou uma *necessidade abstrata* dos Estados. A Lei Fundamental não contém regulamentação que proíba a consideração de qualquer necessidade especial. Trata-se de uma discricionariedade do legislador da compensação financeira, discricionariedade que está delimitada pela ordem da auto-responsabilidade dos Estados. Essa ordem proíbe que um Estado, na compensação financeira horizontal, eleve sua necessidade financeira em razão de sua política financeira e econômica, sobrecarregando outros Estados.

Somente as necessidades abstratas, em princípio, são levadas à compensação financeira entre os Estados, pois elas geram reais capacidades financeiras diferenciadas em virtude de circunstâncias geográficas, peculiaridades históricas entre outros fatores.

Como já mencionado, o número de habitantes de um Estado é o critério abstrato para

definição da necessidade na medida em que cada habitante gera o mesmo ou similar volume de despesa, motivo pelo qual para o ilustre doutrinador Hidién, a capacidade financeira deve ser entendida como os rendimentos financeiros relacionados ao número de habitantes de um Estado e projetados segundo as suas diferentes necessidades (HIDIÉN, 1999).

Então, o ponto de referência decisivo para a comparação das receitas financeiras dos Estados é o critério abstrato da necessidade para a realização das despesas.

Uma necessidade financeira abstrata é representada por dados financeiros relevantes que, a longo prazo, são invariáveis e dizem respeito a todos os Estados. É vedada qualquer consideração particular a um determinado Estado.

A determinação dos conceitos *necessidade abstrata* e *necessidade especial* nada mais são que convenções normativas jurídicas, gerando freqüentemente debates como é o caso da expressão *Sonderbedarf* (necessidade especial), a qual não se apresenta claramente por não ter sido sua definição esmiuçada nem pela doutrina nem pelo Tribunal Constitucional Federal. Compreende-se, então, essa expressão através do confronto com conceitos opostos. Por isso, toda vez que houver referência ao vocábulo *Bedarf* (necessidade), sem dúvida, toda atenção é importante para não gerar distorções na interpretação da legislação pertinente.

A necessidade ou encargo especial se refere, particularmente, a uma situação específica e a condições especiais de determinados Estados.

No direito financeiro alemão há, além da expressão *Sonderbedarf*, as seguintes expressões: *Finanzbedarf*, *effektiver Bedarf*, *konkreter Bedarf*, *besonderer Bedarf*, *spezieller Bedarf*, *individueller Bedarf*, *Einzelbedarf* e *bestimmter Bedarf*. Algumas são sinônimas, outras possuem pequenas diferenças, e ainda outras têm particularidade própria. Em razão dessa riqueza de expressões para referir-se a *necessidade*, importante é identificá-las e delimitá-las especificamente no âmbito desse ramo do Direito alemão, para absoluto entendimento da compensação das capacidades financeiras entre os Estados.

O mesmo ocorre com o vocábulo *Lasten* (encargo, ônus). As seguintes expressões são empregadas para fins específicos no Direito Financeiro alemão: *individuelle Lasten*, *spezielle Lasten*, *besondere Lasten*, *Sonderlasten*, *Sonderbelastungen* e *besondere Ausgabenlasten*. Essas expressões servem para qualificar o vocábulo *Lasten*. E quanto aos tipos de *Lasten* (encargos), entre outros, existem os seguintes: encargo portuário, encargo em consequência da guerra, encargo resultante das despesas com refugiados, encargo do carvão, encargo do aço, encargo para com estaleiro, encargo para com a assistência social, custos com o exercício político e custos com o pessoal de ocupação. Mas o único encargo por muito tempo relevante para a compensação financeira entre os Estados foi o encargo portuário (*Hafenlasten*).

Na primeira lei de compensação financeira de 1951, foram incluídos certos encargos coletivos decorrentes das circunstâncias pós-guerra. A reforma financeira de 1955, no entanto, já limitou a compensação à mera compensação das capacidades financeiras, excluindo os encargos especiais e permanecendo como exceção o encargo especial para a manutenção e a reforma dos portos das cidades hanseáticas. E, com certeza, a lei de compensação financeira de 1969, se comparada a de 1955, contém bem menos elementos relativos aos encargos especiais.

Para que os encargos decorrentes de uma necessidade concreta façam parte da compensação financeira horizontal secundária entre os Estados depende de previsão legal, pois o legislador pode, em princípio, considerar tal encargo compensável.

É a eterna problemática dos conceitos normativos que interessa a todos, pois tais conceitos relacionam-se diretamente com os resultados finais a serem auferidos pela compensação financeira.

7. Brasil

Toda sorte de desigualdade é bem conhecida pelos brasileiros, sendo, sem dúvida, um dos maiores desafios a ser enfrentado por esta Nação a superação dessa gritante situação. Não há brasileiro que não tenha vivenciado as discrepâncias, as diferenciações, de toda ordem, entre os cidadãos, com violação, inclusive dos seus direitos fundamentais. Embora seja essa realidade conhecida por todos, por si só isso não é suficiente; imprescindíveis são ações efetivas, sobretudo, vontade política.

O exemplo da República Federal da Alemanha é importantíssimo na medida em que esse país conseguiu extirpar, mediante decisões políticas efetivas, as desigualdades regionais geradas, principalmente, pela Primeira e pela Segunda Guerras Mundiais, além de ter eliminado também as diferenças já existentes àquele tempo em virtude de fatores geográficos e históricos, entre outros.

Além disso, com a queda do muro de Berlim há mais de uma década, o povo alemão tem trabalhado pela homogeneização das condições de vida em todo o território federal alemão, Leste e Oeste. Os milhares de alemães do oriente, os quais viviam sob o regime socialista, passaram a conviver com os alemães do ocidente, pertencentes à terceira economia capitalista do mundo, ficando, com isso, evidente as diferenças socioeconômicas, as quais paulatinamente estão sendo eliminadas.

Diante dessa situação, o governo alemão sentiu-se convicto de sua decisão de agir rapidamente. *O ponto central da incorporação da economia oriental era o plano de redução das disparidades regionais.* (BARUJA, 2001, p. 32) (grifo nosso)

Esse texto de Salvador Pane Baruja revela de forma simples o anseio e a consciência

do povo alemão de estar sempre dissipando as diferenças entre os seus cidadãos e proporcionando-lhes condições de vida dignas, respeitando os direitos fundamentais.

No caso brasileiro, a disparidade econômica e financeira entre o *próspero* sul e o *pobre* norte do País poderia também ser dissipada através de uma compensação financeira entre os Estados. Tal compensação garantiria uma efetiva autonomia financeira de todos os entes políticos, potencializando as ações estatais por serem eles detentores de uma real capacidade financeira.

Embora não haja na República Federativa do Brasil previsão legal de uma compensação financeira nos termos da prevista na República Federal da Alemanha, existem algumas leis estaduais esparsas que buscam de uma maneira ainda muito acanhada a homogeneização das condições de vidas no território estadual.

No Estado de Minas Gerais, a Lei n.º 12.040, de 28.12.95, a chamada Lei Robin Hood, de cunho eminentemente social, dispunha sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição federal. Essa lei foi revogada, embora visasse beneficiar os Municípios considerados pobres que investissem em saúde, educação, meio-ambiente e saneamento básico. Com a melhoria das condições de vida no Município através desses investimentos, diminuir-se-ia sensivelmente a emigração da população das cidades menores para os grandes centros.

A lei em questão havia introduzido um novo cálculo de 25% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) arrecadado. Desse imposto, 75% eram destinados ao Município que gerou tal receita e 25% eram distribuídos entre aqueles Municípios que investiram na melhoria das condições de vida de sua população.

O resultado almejado com a introdução dessa lei era o mesmo buscado com a compensação financeira horizontal entre os Estados da República Federal da Alemanha. O habitante de qualquer Município do Estado de Minas Gerais deveria receber os mesmos serviços públicos que receberia se morasse nas cidades de grande porte ou mesmo na capital do Estado.

Foi louvável a iniciativa do Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais ao promulgar tal lei, pois ela se afigura, sem dúvida, uma tentativa, embora ainda muito mitigada em razão das proporções territorial e populacional do Brasil e do acentuado desequilíbrio estatal, para desvanecer a tão conhecida desigualdade socioeconômica entre os brasileiros.

A Lei n.º 12.040/95 tinha sua vigência prevista até dezembro de 2000, data em que o então Governador, Itamar Franco, sancionou a nova Lei n.º 13.803, com o fim precipuo de dar continuidade aos benefícios que a lei anterior proporcionava à população dos Municípios.

Contudo o Estado do Paraná foi pioneiro no Brasil no que se refere à iniciativa de buscar uma homogeneização das condições de vida nos Estados. Em 1º de outubro de 1990, esse Estado sancionou a Lei Estadual n.º 59, denominada Lei do ICMS Ecológico, de grande alcance social e com amplas repercussões sobre o desenvolvimento e a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Segundo a Lei n.º 59 supracitada, 5% do ICMS são repassados aos Municípios que abrigam em seu território mananciais de abastecimento público de interesse de Municípios vizinhos e/ou tenham Unidades de Conservação Ambiental, parques e estações ecológicas, entre outros.

Através dessa lei paranaense, centenas de Municípios puderam ser beneficiados pelo repasse de verbas, além de incentivá-los a cuidarem de seus rios, riachos e córregos. O resultado obtido com a Lei do ICMS Ecológico, até o presente momento, é a melhoria da qualidade das águas paranaenses em mais de 68% desse Estado.

Pelas poucas manifestações legislativas vislumbradas até o presente, pode-se perceber que existe, sim, a consciência das disparidades sociopolíticas vivenciadas pelo povo brasileiro, bem como a consciência da necessidade de mudar tal realidade. Contudo, o que se tem verificado é a falta de atitudes concretas e de vontade constitucional que viabilizem, em definitivo, a extirpação das discrepâncias socioeconômicas da República Federativa do Brasil.

8. Conclusão

Mais do que nunca, após o presente estudo, é possível compreender a relevância de se ter um sistema tributário e financeiro que, de fato, beneficie à população brasileira, respeitando os seus direitos e garantias individuais assegurados constitucionalmente. Todos os esforços devem ser envidados para se alcançarem resultados favoráveis na arrecadação fiscal e na distribuição e das receitas, tudo em benefício do seu povo.

O sistema de compensação financeira, nos seus quatro níveis, previsto na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha e na Lei de Compensação Financeira entre os Estados se afigura um exemplo a ser copiado em face dos resultados positivos auferidos desde a criação desse sistema financeiro.

É hialina a eficiência desse sistema complexo devido ao desenvolvimento e crescimento homogêneo da Alemanha. Todos entes federados crescem e se desenvolvem, simultaneamente, como uma unidade, vedando, sim, a uniformização de condutas e resultados. Além disso, cada cidadão alemão recebe do Estado a prestação de serviço com a mesma qualidade, independentemente do Estado ou região em que resida, havendo uma harmonização das condições de vida em obediência ao princípio constitucional da igualdade formal e material dos cidadãos.

Destarte, é desejável que o Brasil também seja reconhecido como uma unidade e não

como o País da diversidade socioeconômica, onde a maioria da população sobrevive em condições de vida absolutamente precárias.

9. Bibliografia

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023*: informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.

_____. *NBR 10520*: informação e documentação - apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

_____. *NBR 14724*: informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 6 p.

ALEMANHA. *A lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

ALEMANHA. Código Tributário Alemão. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, Coordenador Dejalma de Campos, São Paulo, n. 30, p. 199-214; n. 31, p. 195-209; n. 32, p. 245-249; n. 33, p. 225-230; n. 34, p. 215-249; n. 35, p. 219-244; n. 36, p. 250-272; n. 37, p. 207-238, 2001.

ALEMANHA. *Novo código tributário alemão*. Apresentação Prof. Ruy Barbosa Nogueira; Tradução Alfred J. Schmid. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AUTEXIER, Christian. *Introduction au droit public allemand*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997. 379 p.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. atualizada por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BARUJA, Salvador Pane. Reunificados, mas ainda Desiguais. *Update*, São Paulo, n. 368, p. 30-34, fev. 2001.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 95 p.

BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen. *Handbuch des Verfassungsrechts. Mitw. von Honrad Hesse*. 2. Auflage. Berlin: De Gruyter, 1994.

BOTHE, Michael. *O federalismo na Alemanha* - federalismo - um conceito em transformação histórica. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer - Stiftung, 1995. (n. 7).

BRASIL. (Constituição 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei n. 5.172, de 25.10.1966. *Institui o código tributário nacional*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CASSONE, Vittorio. *Direito tributário*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. Federalismo e Renegociação das Dívidas dos Estados-Membros. *Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário*, Belo Horizonte, Del Rey, Ano II, n. 3, p. 209-215, maio/ago. 1999.

CREIFELDS, Carl. *Rechtswörterbuch*. 16. ed. München: Verlag C. H. Beck, 2000.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Direito tributário aplicado*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FRECKMANN, Anke; WEGERICH, Thomas. *The german legal system*. London: Sweet & Maxwell, 1999.

GODOI, Marciano Seabra de. *Justiça, igualdade e direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1999.

GRUNDGESETZ für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional a sociedade aberta dos intérpretes da constituição*: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental da constituição”. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. 55 p.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

HECK, Luís Afonso. *O tribunal constitucional federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais*. Contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

HENNEKE, Hans-Günter. *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*. 2. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2000.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. traduzida por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998. 576 p.

HIDIEN, Jürgen W. *Handbuch Länderfinanzausgleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 6. ed. traduzida por José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. (Título original - Methodenlehre der Rechtswissenschaft).

LAUFER, Heinz. *O federalismo na Alemanha*. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer-Stiftung, 1995. (n. 7).

MACHADO, Brandão (Coord.). *Direito tributário*. Tradução de Brandão Machado e E. F. de Andrade Carvalho. Estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira. São Paulo: Saraiva, 1984.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1998. t. IV.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

NEUSS, Jobst Joachim. *Wörterbuch der Rechts - und Wirtschaftssprache*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1990. Teil I und II.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

NWB-TEXTAUSGABE. *Wichtige Steuergesetze: mit Durchführungsverordnungen*. 49. ed. Berlin: Neue Wirtschafts-Briefe, 2001.

OSSENBÜHL, Fritz. *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. art. 107 II GG*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1984.

REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SCHUTZE, Rainer-Olaf. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Centro de estudos Konrad Adenauer - Stiftung, 1995. (n. 7).

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 14. ed. atualiza por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

THIEL, Ebehard. *O federalismo na Alemanha - o significado das disposições legais da estrutura do Estado federativo para a política econômica prática*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer - Stiftung, 1995.

TIPKE, Klaus. *Steuerrecht*. 17. Auflage. Köln: Dr. Otto Schmidt, 2002.

_____. Princípio de Igualdade e Idéia de Sistema no Direito Tributário. In: MACHADO, Brandão (Coord.). *Direito tributário*. Tradução de Brandão Machado e E. F. de Andrade Carvalho. Estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 517-527.

VOGEL, Klaus. Tributos Regulatórios e Garantia da Propriedade no Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. In: MACHADO, Brandão (Coord.). *Direito tributário*. Tradução de Brandão Machado e E. F. de Andrade Carvalho. Estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 543-554.

_____; WALDHOFF, Christian. *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*: Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104a bis 115 GG). Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999.

VOß, Reimer. *Steuern im Dritten Reich*: vom Recht zum Umrecht unter der Herrschaft des Nationalsozialismus. München: Verlag C. H. Beck, 1995.

WAHRIG, Gerhard. *Deutsches Wörterbuch*. Gütersloh: Bertelsmann Lexikon-Verlag, 1978.

XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional*. Coimbra: Gráfica de Coimbra Ltda, 1997. 584 p.

ZITSCHER, Harriet Christiane. *Introdução ao direito civil alemão e inglês*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.