

A Política Financeira da União em Relação às Entidades Locais. O Regime de Subvenções

A. DE LORENZO NETO

I

A POLÍTICA FINANCEIRA DA UNIÃO EM RELAÇÃO AOS ENTES LOCAIS

O ESTUDO da política financeira da União implica no exame do seu regime de discriminação de rendas. De acôrdo com a Constituição Federal, a discriminação está definida nos arts. 15, 16, 17, 19, 20, 21, 29 e 30. Porém, o que nos interessa nesta análise são as relações financeiras da União com as demais esferas de govêrno, isto é, com os entes locais, especialmente os Municípios. Há duas formas, que geralmente se adotam, de cooperação entre a União e os Municípios: uma, por intermédio do Estado-membro; outra, efetuada diretamente. Em estudo recente do professor ORLANDO CARVALHO, notamos êste valioso comentário: (*)

«A reflexão sôbre as técnicas acolhidas pela Constituição em matéria de ação distributiva de benefícios financeiros a áreas de govêrno, leva-nos a verificar que a tendência a isentar de influência política a ação administrativa conduziu o legislador a duas direções curiosas. De um lado, reforçou as fontes de rendas municipais, quase sempre em detrimento dos Estados-membros; de outro lado, entrou pela senda das repartições especiais, com a instituição das áreas administrativas do São Francisco, das Sêcas e do Amazonas, como órgãos especiais de natureza diferente e exteriores às áreas administrativas em que acaso estejam incluídos — Estados-membros, Municípios ou Distritos.»

É que a ação administrativa de longa data vinha se ressentindo dos efeitos, talvez defeitos, de nosso processo democrático que exagerava demasiadamente a atitude política, conduzida pelo empirismo ou partidarismo em prejuízo da nação. Há um esforço, que se manifesta claramente em nossa evolução estatal, sobretudo nos últimos quinze anos, no sentido de

(*) cf. ORLANDO M. CARVALHO — *Relações financeiras da União com as outras órbitas de Govêrno*, «in» *Perspectivas do Federalismo Brasileiro* (Edição da «Revista Brasileira de Estudos Políticos»), Belo Horizonte, 1958, p. 96.

isolar a área administrativa da área política. A Constituição Federal de 1946 se apresenta, por este aspecto, como um texto progressista evitando a atrofia que ameaçava a organização administrativa em todos os setores do país. Em relação aos Municípios, procurou reparar a lacuna das fases constitucionais anteriores, garantindo expressamente uma participação de rendas — no campo da União, de modo assaz original. O de que padece, contudo, a orientação do legislador na sua contínua atuação, é da falta de formas orgânicas pelas quais assegure aos entes locais a ajuda financeira em determinadas condições ou ocasiões. A política financeira da União é ainda comprometida pelo seu extremo casuismo, na dependência de certo comportamento «paternalista» dos legisladores. Há uma ação condenável em função do prestígio. Esse prestígio fortuito ou ocasional se erige em norma dispensadora dos benefícios do tesouro público, afastando os recursos de sua finalidade criadora, e desvirtuando o próprio plano orçamentário. Este quadro de despesa pública irracionalmente praticada, e que se vem fortalecendo em nossos costumes políticos pode ser visto ao nu, no elenco das subvenções consignadas no Orçamento da União. Observemos o exercício de 1954: (1) a receita foi orçada em Cr\$ 46.042.189.000,00 e a despesa em Cr\$ 45.051.852.754,00. Sobre este total, orçamento de «Serviços e Encargos» é o seguinte:

	Cr\$
Serviços de Terceiros	649.102.867,00
Auxílios e Subvenções	1.898.911.645,00
Serviços em regime especial de financiamento	3.091.937.332,00
Fundos Especiais	2.639.556.000,00
Assistência e Previdência Sociais	1.649.574.366,00
Inativos	1.863.090.000,00
Pensionistas	524.400.000,00
Dispositivos constitucionais	2.694.088.360,00
Órgãos autárquicos ou sob Regime Especial	686.990.910,00
Diversos	2.705.731.657,00
Total	18.403.383.137,00

Excluídas as consignações correspondentes a «Inativos», «Pensionistas», «Órgãos autárquicos em regime especial», e «Diversos», num total de ... Cr\$ 6.941.208.678,00, restam, portanto, Cr\$ 11.502.174.459,00 para a aplicação assistencial em vários setores, ou seja, cêrca de um quarto do Orçamento da República.

As subconsignações de caráter assistencial dessa Verba 3 — Serviços e Encargos, se distribuem pelos Ministérios da Agricultura, Educação e Cultura, Justiça e Negócios Interiores, Saúde, Trabalho e Viação e Obras Públicas. A maior delas é a de *Auxílios e Subvenções*, do Ministério da Educação e Cultura, que atinge a Cr\$ 561.381.089,00, abrangendo 6.670 instituições particulares, entre as quais 3.585 recebem subvenções ordinárias

(1) cf. *Orçamento para o exercício de 1954* (Lei n.º 2.135, de 14 de dezembro de 1953), Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1953.

e 3.085 subvenções extraordinárias. É a seguinte a distribuição pelos Estados e Territórios:

	Cr\$
Acre	1.506.000,00
Alagoas	8.266.700,00
Amapá	693.000,00
Amazonas	9.273.000,00
Guaporé	1.173,00
Maranhão	10.466.000,00
Mato-Grosso	6.801.000,00
Minas-Gerais	33.099.000,00
Pará	11.730.000,00
Paraíba	11.934.000,00
Bahia	23.943.000,00
Ceará	17.631.500,00
Distrito Federal	16.550.870,00
Espírito Santo	7.841.000,00
Goiás	9.612.000,00
Paraná	6.204.000,00
Pernambuco	13.624.400,00
Piauí	5.952.000,00
Rio Branco	500.000,00
Rio de Janeiro	10.769.000,00
Rio Grande do Norte	6.640.000,00
Rio Grande do Sul	22.692.500,00
Santa Catarina	7.927.519,00
São Paulo	28.147.400,00
Sergipe	5.428.000,00

Esta cifra imensa ainda cresceu nos últimos anos, representando uma dispersão orçamentária através de uma estranha pulverização de verbas. Em 1958, o Orçamento da União (2) assinala para o total assistencial da Verba de *Serviços e Encargos* (consideradas as subconsignações assistenciais propriamente ditas), a quantia de Cr\$ 30.215.155.733,00, sendo a receita geral da ordem de Cr\$ 130.234.163.000,00. Na subconsignação *Auxílios e Subvenções*, conta-se para o Ministério da Educação e Cultura a quantia de Cr\$ 4.186.822.654,00, e para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Cr\$ 301.004.673,00.

Quando nos detemos diante das necessidades urbanas ou rurais, que pesam sobre a responsabilidade direta ou indireta das administrações municipais, chegamos a concluir por uma urgente revisão da política da União em matéria de subvenções e auxílios, e em geral no setor de serviços e encargos. E, quando, por exemplo, se nos apresenta um problema como o da reorganização urbanística e aproveitamento do território da cidade de São Paulo (área metropolitana), calculada pelos técnicos de SAGMACS em Cr\$ 80.000.000.000,00 (oitenta bilhões de cruzeiros!), é que se impõe, com o seu dramático realismo, um sério reajustamento jurídico-financeiro para que tais medidas sejam possíveis num planejamento a longo prazo.

(2) Cf. *Orçamento para o exercício de 1958* (Lei n.º 3.327 A, de 3 de dezembro de 1957), Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1958.

II

O REGIME DE SUBVENÇÕES

Depois da segunda metade do Século XIX, as subvenções tornaram-se, na Europa (3), o elemento mais importante das finanças locais, e uma das características de seu regime atual. O governo central veio gradativamente tomando a iniciativa, ou a ela foi impellido por fatores políticos ou econômicos, de auxiliar as autoridades locais e regionais, seja pela criação dos chamados «fundos comuns» (método abandonado em 1941), seja pela distribuição de subvenções, que é hoje a técnica mais freqüente. Este tipo de ação do Estado, no plano econômico-financeiro, não o conhecemos nós no Brasil, pois a subvenção administrativa apresenta a estrutura de uma «instituição», e se aplica essencialmente a pessoas de direito político. Nalguns países, como a Suíça, a opinião pública critica os extremos desvelos da União federal em assistir financeiramente às coletividades locais (Cantões e Municípios), às quais aplica um terço de seu orçamento: no Brasil, Deus nos guarde dos males, se incluirmos a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, um terço do orçamento é aplicado em subvenções e auxílios a entidades particulares!?

Analisemos, sucintamente embora, alguns sistemas de subvenções administrativas.

Suíça — As subvenções foram criadas a partir da própria Constituição Federal de 1848, pelo seu art. 21, que declarava: «La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une par.

Considerações tendo em vista o alto interesse geral justificaram a intervenção financeira do Estado. Começaram a desenvolver-se subvenções em matéria de proteção de florestas, ensino primário, instrução superior e obras públicas. Apesar da tendência centralizadora, as subvenções têm aumentado tanto para os Cantões como para a Comunas. O quadro abaixo nos dá a medida de seu desenvolvimento:

SUBVENÇÕES FEDERAIS AOS CANTÕES

(Milhões de francos)

	1938	1943	1945	1946
Educação	10,6	12,4	13,1	14,4
Obras Públicas	26,0	12,4	9,9	11,5
Agricultura	13,0	37,3	36,2	36,0
Florestas	2,0	1,8	2,2	2,9
Higiene Pública	3,1	3,9	5,0	6,1
Política Social	37,7	44,9	69,9	55,1
Diversas	0,3	35,9	4,0	3,3
Totais	92,7	148,6	140,3	129,3

(3) Ler a notável monografia de JÉAN BOULOIS — *Essai sur la politique des subventions administrativas*, «Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques», n.º 21, Libr. Armand Colin, Paris, 1951.

Para o ano de 1946, a diminuição apenas é aparente, porquanto a assistência à velhice desamparada foi objeto de um «fundo especial» representando a soma de 23 milhões, que acrescentados ao total de 129,3 atinge ao montante de 152,3 milhões de francos.

De um modo geral, as subvenções administrativas podem assim ser apreciadas em três exercícios:

	1944	1945	1946
Subvenções federais aos Cantões	28	19	23
Subvenções cantonais às cidades	28	28	28
Subvenções cantonais aos municípios	40	40	40
Totais	96	87	91

Conforme referimos representam um terço dos rendimentos fiscais de toda a Confederação. (4)

Inglaterra — No sistema administrativo inglês as subvenções às coletividades locais constituem a peça essencial, e os autores em geral lhe atribuem a causa da sua transformação e do seu progresso. (6) Estabeleceu-se uma certa hierarquia entre os corpos locais e o poder central. Pelo sistema de subvenções, o Reino estatuiu um novo tipo de relações entre o poder central e as unidades locais, criando-se uma espécie de hierarquia administrativa que harmoniza, de maneira feliz, as exigências do *self government* com as necessidades de uma boa administração. De acordo com o espírito do direito público inglês, a sua evolução foi realizada de maneira simples e espontânea, culminando nos atos especiais de 1929 e 1948, que reformaram as finanças locais. Essas duas leis orgânicas visavam dar solução ao problema das circunscrições pobres, e tendo em vista as necessidades das coletividades beneficiárias. O sistema, na reforma de 1929, tem por base uma fórmula matemática variável cujos elementos principais são a população infantil, e o valor de imposição que deve exprimir essas necessidades. Chama-se «weighted population», ou de população ponderada: porém o critério não conseguiu uma distinção suficiente entre as cidades pobres e as cidades ricas, recebendo estas mais do que deveriam receber. Já em 1948, aperfeiçoou-se a sua aplicação, através das «Exchequer Equalization Grants», criando-se, para um período de transição, subvenções provisórias, ou «Transitional Grants», em vigor até 1953. Pela lei de 1948 (Local Government Act), as subvenções são concedidas às coletividades cuja renda não atinja um certo mínimo determinado por critério semelhante ao da «população ponderada», e em que interveem outros elementos como a população relacionada com a extensão das estradas. (7) O sistema inglês está estritamente ligado ao regime de inspeção. Essa inspeção assaz rigorosa é exe-

(4) cf. *Finances et Impôts de la Confédération des Cantons et des Villes*, Berne, 1947 e 1948.

(6) Ver principalmente SIDNEY WEBB — *Grant in aid*, London, 1920.

(7) Em 1941, as subvenções eram da ordem de 290,1 milhões de libras; em 1946: 290,1 e em 1947 atingiram a 368,447, ou seja quase um terço dos recursos fiscais. cf. J. BOULOIS — *op. cit.*, p. 49-72.

cutada pelos agentes do governo central nos grandes serviços de que dependem as subvenções respectivas, e na prática contribui para enfraquecer a autonomia local. Se não forem aplicadas em gestão precisa, podem ser suprimidas por ordem ministerial aprovada pelo Parlamento. Mas, ao espírito britânico importa um nível de prosperidade com garantias necessárias do ponto de vista técnico, aceitando o princípio de que a autoridade central tem um direito de contrôle sobre o conjunto de país, ao qual devem submeter-se os representantes eleitos das coletividades locais.

França — O sistema francês é assaz complexo, pois há inúmeros textos sobre a matéria e que ainda não foram codificados. De qualquer modo as subvenções representam na França uma poderosa força centralizadora, e que constrange a autonomia. O nosso autor BOULLIOIS, chega mesmo a afirmar: «On pourrait presque a avancer, sans beaucoup d'exagération, qu'il n'existe plus de finances locales, mais tout au plus une localisation des finances nationales». (8) Tentaremos indicar as suas características. Depois de 1940, devido às conseqüências da guerra, que determinaram uma diminuição dos recursos comunais, foi necessário auxiliar os encargos das coletividades, de caráter nacional, através do próprio orçamento geral. A Lei de 14 de setembro de 1941 (acrescentada de dois atos de 1945), simplificando o regime anterior, modificou os textos de 1871, 1912, 1935, 1938 e 1939. Pelo seu art. 7.º facultava a título transitório a concessão de subvenção excepcional «à des départements et des communes où des circonstances anormales entraîneront des difficultés financières particulières.» As subvenções se dividem em dois grupos: automáticas, ou a critério da administração. (9) Há um grupo especial para os Departamentos de Ultramar e para os Departamentos de Haut-Rhin, Bas-Rhin e Moselle.

Vejamos as *Subvenções Automáticas*: são atribuídas espontaneamente, sem que seja necessário requerê-las. O seu caráter automático gera a obrigatoriedade de sua inscrição no orçamento municipal. São quatro, a saber, 1.ª — Participação do Estado nas despesas de interesse geral; 2.ª — Subvenções automáticas às coletividades sinistradas; 3.ª — Subvenção especial de equilíbrio orçamentário; e 4.ª — Participação do Estado nas despesas de racionamento. Como exemplo analisaremos o mecanismo da 1.ª e da 3.ª, que são as subvenções mais importantes.

Subvenção do Estado para as despesas de interesse geral — Tem por base a população, mas este elemento é ponderado pelo valor do cêntimo. (10) O art. 4.º da lei respectiva (Lei de 14 de setembro de 1941), dispõe que a subvenção será atribuída aos Departamentos de acôrdo com uma soma fixa

(8) *Op. cit.*, p. 312.

(9) Para o estudo da técnica das subvenções no direito francês, é insubstituível o trabalho de ALBERT FAURE — *Les Subventions de l'Etat aux Communes*, BERGER-LERRAULT, Paris, 1954. Será útil também a consulta do manual de Jérôme Girolami e Jean Delaporte — *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales*, «La vie communale et Désartementale», Paris, s/d.

(10) Ver a noção de «cêntimo» no regime fiscal das comunas, em HENRY LAUFENBURGER — *Traité d'Economie et de Legislation Financière*, Tome II, RECUEIL SIREY, Paris, 1954, p. 250 e seguintes; e MAURICE HÉLIX — *Petit Dictionnaire de Droit Municipal*, Sirey, Paris, 1926, p. 702-710.

de 20 francos por habitante, ou que poderá ser aumentada eventualmente, ou mesmo diminuída, de um franco por ponto de diferença entre o valor do cêntimo do Departamento para cada cem habitantes, e o valor médio correspondente ao conjunto dos Departamentos. Quando o cêntimo fôr inferior a dez francos, o Departamento receberá um franco por habitante, por ponto de diferença. O mesmo critério se aplica às comunas. O art. 5.º prescreve que se leve em consideração as contribuições que certas municipalidades possam receber sob a denominação de taxa comunal sôbre as explorações de minas. Além das majorações tendo em vista o valor do cêntimo por cem habitantes, há uma calculada em relação ao número de crianças matriculadas nas escolas primárias elementares, particulares ou públicas, a 1.º de janeiro do ano precedente. Ela é compreendida entre 25 e 250 francos conforme a importância da população considerada (2.500 a 100.000 habitantes ou mais). O art. 6.º estabelece que os valores médios dos cêntimos serão fixados anualmente por decreto-conjunto dos ministros e do Interior e Finanças. O processo de distribuição é o seguinte: em cada Departamento, os valores dos cêntimos comunais por cem habitantes (calculados de acôrdo com as normas do art. 2º do Decreto de 15 de dezembro de 1941), serão notificados pela Administração das Contribuições Diretas, aos Prefeitos (governadores) até 30 de junho. De tal sorte que anualmente se determina o montante da subvenção que cada município receberá no ano seguinte. O conjunto do «dossier» é encaminhado à Tesouraria Geral para verificação prévia, e assim o montante da subvenção é notificado às respectivas Prefeituras até 31 de julho. Trata-se de um mecanismo simples e eficiente.

Subvenção especial de equilíbrio orçamentário — Esta importante subvenção foi instituída pelos arts. 156 a 159 da Lei de Finanças de 31 de dezembro de 1945, com a finalidade de completar a ajuda do Estado aos Departamentos e Municípios para permitir o equilíbrio de seus orçamentos sem aumento de impostos e taxas, numa proporção que poderia tornar-se confiscatória. Seu montante é calculado em função da capacidade contributiva, e da população. A população municipal total é habitualmente referida ao último recenseamento conhecido. A capacidade contributiva é aferida da seguinte maneira:

- a) pelo número de cêntimos ordinários e extraordinários que incidem sôbre as quatro contribuições vigentes em 1946;
- b) por um número convencional de cêntimos, obtido pela divisão do produto das taxas diretas inscritas no orçamento de 1946, pelo valor do cêntimo comunal que serviu de base aos lançamentos de 1945;
- c) levar em conta, quando ocorrer o caso, a taxa indireta mais importante, isto é, a taxa local «sur ventes au détail». Esta subvenção visa proteger as populações sobrecarregadas pela pressão tributária, o que explica a aplicação, no seu cálculo, de um coeficiente de progressividade. (11) Passemos a um exemplo: tratando-se de subvenção em função de impostos diretos, são excluídas as comunas cujo índice seja inferior a 1.000; para

(11) Para o critério de pagamento ver o Decreto de 10 de dezembro de 1948, no *Journal Officiel* du 22 décembre 1948, p. 12.407.

aquelas cujo índice se encontra entre 1.001 e 2.000 cêntimos, é aplicado o coeficiente 1, para a categoria de 2.001 a 3.000, o coeficiente 2, e assim por diante num aumento progressivo de um ponto para cada 1 cêntimo. Apliquemos o sistema para um município de 6.000 habitantes cujo cêntimo vale 1.000 francos, ao qual correspondem 2.700 cêntimos, e cujo produto atinge a 500.000 francos, descontadas as taxas diretas. O número de cêntimos que deve ser levado em consideração será determinado da seguinte maneira:

$$2.700 - \frac{500.000}{1.000} = 3.200$$

Conforme vimos, o número de cêntimos de acôrdo com a lei (centimes rectifiés), para fins de obtenção do índice comunal, obedece à seguinte progressão:

- 1 a 1.000 —> $1.000 \times 0 = 0$
- 1.000 a 2.000 —> $1.000 \times 1 = 1.000$
- 2.000 a 3.000 —> $1.000 \times 2 = 2.000$
- 3.000 a 3.200 —> $200 \times 3 = 600$

Índice comunal 3.600

Logo, para a comuna que conte 6.000 habitantes, o número de pontos será de:

$$3.600 \times 6.000 = 21.600.000$$

Se o valor do ponto é fixado em 0,05, a comuna referida receberá:

$$21.600.000 \times 0,05 = 1.080.000 \text{ francos}$$

Quando ocorrer o caso de cobrança pela comuna de uma taxa de «ventes au détail» demasiado elevada, uma subvenção complementar poderá ser concedida em função da respectiva tarifa, observado êste critério para o cálculo da majoração:

— um ponto por habitante e por décimo para a categoria de taxa igual ou inferior a 0,50 %;

— dois pontos para a categoria superior a 0,50 % ou igual a 1 %;

— três pontos para a categoria superior cuja tarifa seja superior a 1 %.

Considerando a mesma comuna de 6.000 habitantes, cuja taxa de «ventes au détail» é de 0,85 %, — a tarifa retificada, (aproximando-se tôda fração de décimo para um décimo) é assim calculada:

$$\begin{aligned} & \text{— de } 0 \text{ a } 0,50 \% \text{ —> } 5 \times 1 = 5 \\ & \text{— de } 0,50 \text{ a } 0,85 \% \text{ —> } 4 \times 2 = 8 \end{aligned}$$

$$\text{Total } 13$$

O número de pontos será de:

$$6.000 \times 13 = 78.000$$

Se o valor do ponto é fixado a 1,50, a comuna receberá uma majoração de:

$$78.000 \times 1,5 = 117.000 \text{ francos}$$

As *subvenções gerais não automáticas* compreendem as subvenções cuja concessão depende de um «dossier» prévio, e cuja fixação exige o estudo de casos particulares. Diferem das subvenções automáticas, porquanto não necessitam de uma avaliação das receitas no momento do preparo do orçamento. O seu processo de atribuição é lento, sendo necessária a prova da existência de um déficit real. A principal dessas subvenções é a chamada de equilíbrio às coletividades sinistradas, estabelecida pela Lei de 22 de dezembro de 1940.

De um modo geral, podemos assim sintetizar o sistema francês de subvenções:

1. *Subvenções às coletividades locais*

- a) Participação do Estado (governo central) nas despesas de interesse geral dos Departamentos e Comunas — 3.790 milhões de francos;
- b) Subvenção aos Departamentos pobres (art. 3.º da Lei de 22 de dezembro de 1947) — 75 milhões de francos;
- c) Subvenções excepcionais às coletividades locais (art. 7.º da Lei de 14 de setembro de 1941 — 1.000 milhões de francos;
- d) Subvenções às coletividades locais atingidas por danos de guerra (Ord. de 8 de agosto de 1943) — 1.500 milhões de francos;

2. *Subvenções do Ministério da França Ultramarina*

- a) Ao orçamento do Protetorado das Ilhas Wallis e Futuma — 6,12 milhões de francos;
- b) Ao orçamento especial das Novas-Híbridas — 34,56 milhões de francos;
- c) Ao orçamento local de São Pedro e Miquelon — 76 milhões de francos;
- d) Ao orçamento local da Costa francesa da Somália.

3. *Subvenções especiais*

- a) Contribuição excepcional (do exercício de 1949) para o fundo comum da taxa local adicional às taxas sobre o giro comercial — 2.710 milhões de francos;
- b) Subvenção aos Pays de Gex e Haute-Savoie — 15 milhões de francos.

Esse conjunto de subvenções, tanto as gerais quanto as especiais não concorrem unicamente a assegurar um certo equilíbrio aos orçamentos locais: visam realizar entre as diferentes pessoas de direito público que delas se beneficiam, uma compensação à diversidade, ou desigualdade de recursos.

(12) Ver ainda sobre o assunto: ROBERT LAINVILLE — *Le Nouveau Régime Financier des Communes et des Départements*, Recueil Sirey, Paris, 1942, e o seu clássico *Le Budget Communal*, Recueil Sirey, Paris, 1951.

Elas propiciam, pois, dentro do espaço da nação horizontalmente, entre coletividades da mesma ordem, uma igual repartição de encargos e rendas. Esta repartição tornou-se necessária, de um lado porque as coletividades não possuem uma riqueza constante à vista de um território nem sempre bem dividido geográfica e economicamente, e de outro lado, porque as autoridades locais mais pobres, em virtude de um fenômeno sociológico, são as que mais sofrem o peso dos encargos.

* * *

Antes de concluir lembremos a política de subvenções nos *Estados Unidos*. (13) O desenvolvimento das subvenções federais é um dos traços marcantes da evolução do federalismo norteamericano. Em 1929 havia treze categorias de subvenções, representando 1,5 % das despesas dos Estados e administrações municipais. Depois dessa data elas se multiplicaram, em parte para enfrentar a crise econômica, e em parte para atender aos novos programas da política social. Assim em 1939, estas subvenções atingiam a impressionante soma de 2 bilhões e 910 milhões de dólares, representando 40 % dos impostos arrecados pelos Estados e Municípios. Nos Estados Unidos, como nos países europeus que analisamos, a concessão das subvenções está subordinada a certas condições: os governos beneficiários devem contribuir a certos encargos determinados, e aceitar a fiscalização do governo federal. O contrário se verifica na prática federalista do Canadá e da Austrália, que favorecem o desenvolvimento das subvenções, sem impor condições nem controle.

CONCLUSÃO

Diante desses exemplos cumpre optar entre os dois extremos: ou por uma larga cooperação entre o governo da União e os Municípios, mesmo sacrificando em parte a autonomia, como na Inglaterra e Estados Unidos; ou, marchar dentro de uma fictícia autonomia plena, puramente jurídica, tendo por horizonte os limites intransponíveis da angústia e da miséria. Deveremos lutar obstinadamente por uma solução que ao menos nos distancie dos extremos: nem a tutela administrativa da União ou dos Estados, gerada pelo peso das subvenções; nem a desigualdade, a pobreza, o subdesenvolvimento — males do isolacionismo autonomista. (14)

Uma solução certa para transpor o atual «statu quo», poderia ser alcançada depois de alguns estudos aprofundados do problema à luz dos documentos de administração comparada. Sugerimos que sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça e Negócios do Interior, seja constituída uma «Comissão Especial» composta de 10 membros, isto é, de

(13) cf. J. A. MAXWELL — *Les conditions financières minima d'une fédération viable* «in» *Bulletin International des Sciences Sociales*, UNESCO, vol. III, Paris, 1951, pp. 322-336.

(14) Ainda recordando o Orçamento federal de 1954, notamos que o Imposto de Renda acusa a soma de Cr\$ 15.200.000.000,00, de que se distribuíram Cr\$ 1.520.000.000,00 aos Municípios. De acordo com a comparação feita vê-se como é irrisória essa quantia.

dois membros para cada Região do país, e tendo como Assessor Geral, o Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Os seus membros seriam escolhidos entre especialistas em Administração pública e professôres universitários de comprovado saber em direito, economia e finanças. Teríamos, enfim, uma oportunidade de oferecer à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal uma contribuição científica inspirada nas realidades locais, e por certo útil o desenvolvimento das diversas áreas geo-econômicas do País. (15)

(15) Os ensaios de solução ao problema de ajuda aos municípios, consubstanciados nos projetos denominados "Operação-Município", "Fundo de Emergência Municipal" e «Fundação dos Municípios», não apresentam a estrutura institucional e nem a relação econômico-financeira que caracteriza os sistemas aqui estudados. Os dois primeiros são episódicos; o último, mais orgânico, já é um importante subsídio.

Sobre o estado atual da discriminação de rendas entre as diversas órbitas da federação, ler a interessante análise do professor JAMIL MUNHOZ BAILÃO — *Alguns aspectos econômicos e sociais da atual discriminação de receitas públicas no Brasil* «in» *Revista da Universidade Católica de São Paulo*, vol. X, 1956.