



By @kakashi_copiador

INTRODUÇÃO

Olá!

Nesta aula veremos, profundamente, o **Federalismo Fiscal**.

É um tema complexo, ainda mais porque as bancas costumam ser genéricas na exposição de itens do edital. Da forma como costuma ser colocada a relação de assuntos inerentes ao Federalismo, poderá ser cobrado tudo relacionado ao tema, o que é bastante coisa.

Um alerta: esta aula contém questões relativamente antigas, mas apenas porque o assunto não é muito frequente e porque todas continuam atuais. Então, faça-as como se fossem deste ano.

Bem... agora, vamos começar a aula. E aí, todos prontos?! Então, aos estudos!

FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL

O federalismo (ou Pacto Federativo) é uma técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, como o Brasil.

Em países com grande amplitude territorial, e geralmente com populações cultural e socialmente diversificadas, o federalismo é condição quase obrigatória para a **boa governabilidade** e para a manutenção dos ditames democráticos.

O federalismo baseia-se no estabelecimento de governos de âmbitos regional e local, em divisões administrativas denominadas "estados", "municípios", "distritos", "províncias", etc.

Cada um desses governos possui suas **atribuições definidas**, de tal forma que não haja conflito de interesses entre os entes federativos. No caso do Brasil, essa **repartição de competências** é definida, entre outros, nos artigos 22 a 25 da Constituição Federal de 1988. No que tange à parte tributária, a repartição de competências e de receitas (equalização tributária) é definida ao longo do capítulo constitucional que trata do Sistema Tributário Nacional¹.

Já o federalismo "fiscal" restringe o tipo de federalismo de que estamos tratando. Conforme vimos no primeiro parágrafo, o termo federalismo, sem o adjetivo "fiscal", diz respeito à divisão de poder entre os níveis de governo.

Já o **Federalismo Fiscal** diz respeito a poderes mais específicos: o **poder de "gastar"** e o **poder de "arrecadar"**. Mais especificamente, o federalismo fiscal tem estreita relação com a arrecadação de impostos e a provisão de bens e serviços públicos por parte dos diversos entes da federação.

Outro termo comum para se referir ao federalismo fiscal é "**descentralização fiscal**", no sentido de que o federalismo fiscal é intimamente ligado à descentralização da política fiscal (política de arrecadar e gastar).

As bancas costumam cobrar essa parte de maneira simples, dá uma olhada:

(TRE-RJ/Analista Judiciário)

O federalismo fiscal constitui uma política contrária à centralização financeira e orçamentária.

Comentário: Exatamente o que acabamos de ver, não é? Falou em Federalismo Fiscal? Pense logo em **descentralização** - ou algo contrário à centralização, como disse a questão.

¹ Essa repartição de competências e receitas tributárias é estudada a fundo, do ponto de vista normativo, no **Direito Tributário** e/ou no **Direito Constitucional** (na parte de Sistema Tributário Nacional).

Motivos para o Federalismo Fiscal

Uma importante pressuposição do federalismo fiscal repousa na ideia de que **há livre negociação e certo grau de autonomia entre as unidades da federação, de tal forma que as funções de cada uma sejam cumpridas, bem como haja uma correta e justa distribuição dos recursos exigidos da sociedade (tais recursos advêm dos tributos).**

Assim, mais uma vez, **você pode perceber que o federalismo fiscal significa uma divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo.**

No Brasil, estes níveis de governo são representados por: União, Estados e Municípios (o Distrito Federal acumula as funções de Estado e Município).

Essa autonomia ou independência dos entes federados é fundamental para o bom funcionamento do Federalismo Fiscal. Dê uma olhada em como já foi cobrado em prova:

(CGU/Analista de Finanças e Controle) [adaptada]

Julgue o item a seguir relacionado à globalização, regionalismo e federação.

A manutenção do federalismo requer a existência de instituições independentes em cada um dos níveis de governo.

Comentário: Se ocorre descentralização do governo, é necessário que os entes federados tenham autonomia para cumprir com suas responsabilidades constitucionais.

Gabarito: Certo

Nesta divisão de tarefas, de um modo bastante amplo, podemos destacar as **duas principais tarefas de uma unidade federativa: arrecadar os tributos de sua responsabilidade (definidos pela Constituição Federal) e ofertar os serviços públicos de sua responsabilidade (saúde, educação, segurança etc.).**

Neste ponto inicial da aula, em que já definimos o que é federalismo fiscal, nós podemos nos perguntar: por que é que existe o federalismo fiscal? Não seria muito melhor apenas um governo central arrecadar os tributos e administrar os gastos públicos. Seria muito mais simples, mais eficiente e menos custoso, certo?

Não. Errado!

O pacto federativo garante uma melhor execução das políticas públicas de que a sociedade tanto necessita. Conforme veremos a seguir, existe toda uma lógica na divisão de receitas e encargos entre as esferas governamentais. É justamente essa divisão que possibilita uma maior eficiência na execução das políticas públicas.

A partir de agora, nós apresentaremos **três abordagens que justificam a adoção do federalismo fiscal:**

- a)** Concorrência entre governos locais revela as preferências das pessoas pelos bens públicos;
- b)** Cooperação entre níveis de governo aumenta a eficiência do setor público;
- c)** Explicitação das externalidades.

Falemos agora de cada uma destas três teorias que justificam a adoção do federalismo fiscal, em vez de uma organização centralizada (centralismo fiscal).

Concorrência entre governos locais e preferências por bens públicos

Um problema importante no fornecimento governamental de bens públicos diz respeito à **revelação de preferências dos cidadãos**. Conforme vimos em aula anterior, um problema adjacente à questão dos bens públicos é a existência do carona, aquela pessoa que utiliza o bem público, mas que “finge” não necessitar do mesmo, a fim de não pagar por sua utilização.

Em razão disso, **é difícil para os governos produzirem o nível ótimo de bens públicos, uma vez que as pessoas não revelam de modo transparente qual é o seu nível exato de preferência por esses bens.**

Charles Tiebout argumenta que a descentralização poderia fazer com que os **cidadãos revelassem suas preferências por bens públicos**. A ideia central é a de que cada “pequeno” governo dentro da federação ofertasse uma cesta de bens públicos e impostos diferentes. Os cidadãos escolheriam aquela unidade da federação que mais lhes agradasse. Isto é, se o indivíduo não gosta do nível de oferta de bens públicos de sua localidade, ele pode simplesmente **“votar com os pés”**: ele pode se mudar para uma localidade próxima que possua os bens públicos de que ele gosta. Vamos entender melhor essa situação com um exemplo:



Suponha que existe uma cidade que prioriza a construção de praças e centros de lazer; e, por outro lado, há outra cidade que prioriza a construção de escolas e hospitais; os cidadãos poderiam escolher onde viver baseado nas suas preferências pessoais.

Ao optar por viver em uma comunidade, a **família estaria revelando a sua preferência** pela cesta de bens públicos e tributos que aquela comunidade oferece e cobra, respectivamente. Portanto, a concorrência entre governos locais acabaria revelando a preferência por bens públicos dos cidadãos.

Em termos de eficiência econômica, a principal implicação é que os governos locais concorreriam para atrair famílias para viver em suas comunidades e, assim, arrecadar mais recursos via impostos.

Ou seja, haveria uma concorrência entre governos locais e, conforme sabemos, mercados competitivos são naturalmente eficientes do ponto de vista econômico. Na descentralização fiscal, segundo Tiebout, os governos locais seriam as "firmas" (governos) disputando "clientes" (contribuintes).

Desta forma, a descentralização fiscal estimularia a concorrência entre os governos locais (estados e municípios), estimulando os ganhos de eficiência e as inovações tecnológicas e administrativas. Já em um sistema de governo central que monopolizasse a oferta de serviços públicos, não haveria tal estímulo à inovação e à concorrência, existindo, portanto, perda de eficiência econômica.

Veja que duas das principais ideias inerentes ao trabalho de Tiebout estão: na mobilidade das pessoas como mecanismo para revelar suas preferências por bens públicos e tributos; e na competição "horizontal", ou seja, na competição entre os governos locais, como forma de conseguir ganhos de eficiência.

Embora o modelo tenha alguma lógica, é evidente que vários problemas dificultam sua possível concretização. O primeiro problema reside no fato de que a mobilidade das pessoas entre diversas cidades (localidades) é bastante limitada.

Por exemplo, hoje, estou bem estabelecido em Brasília, com emprego, amigos, e uma toda uma rotina à qual estou acostumado. Provavelmente não mudaria para outra cidade simplesmente porque a oferta de bens públicos lá é um pouco melhor. Seria necessário bem mais que isso.

Cooperação entre níveis de governo e eficiência do setor público

Segundo Wallace **Oates**, o federalismo fiscal é um meio termo entre a administração totalmente centralizada e totalmente descentralizada. Em cada um destes casos extremos, há vantagens e desvantagens de sua utilização.

Vejamos as vantagens e desvantagens de um governo descentralizado:

Governo Descentralizado

Desvantagens: Um setor público descentralizado, sem governo central, mas apenas administrações locais em partes espalhadas de um território, possuiria sérias **dificuldades de implementar políticas macroeconômicas** (criação de uma moeda única, controle da inflação, estímulo ao emprego, redistribuição de renda etc.) que **beneficiassem toda a nação**. Ao mesmo tempo, também haveria dificuldades em implementar, por exemplo, uma política de segurança nacional (como a organização das forças armadas) e uma política integrada de comércio entre as diversas regiões.

Alguns municípios pequenos não construiriam universidades ou hospitais, tendo em vista que o seu orçamento não permitiria a assunção de gastos tão elevados. O mesmo poderia acontecer em relação a serviços de utilidade pública (energia elétrica, gás, saneamento etc.). Nestes casos, seria mais eficiente se um governo de amplitude mais elevada ofertasse esses serviços para atender à demanda de vários municípios.

Vantagens: Uma vantagem da descentralização seria a **participação e fiscalização nas decisões do governo local**, tendo em vista que os gastos estão diretamente relacionados com os impostos que são cobrados dentro da própria comunidade, o que aumenta o sentimento de fiscalização por parte do contribuinte.

Agora vamos ver algumas desvantagens e vantagens de governos centralizados:

Governo Centralizado

Desvantagens: Um setor público centralizado, sem governos locais, também apresenta uma série de defeitos. Um deles seria a **provável insensibilidade à diversidade de demandas entre as diversas localidades administradas**. Os governos locais conhecem melhor do que o governo central, e a um custo mais baixo, as preferências e necessidades de seus cidadãos. Por exemplo, em cidades pouco povoadas e com extensa área de mata, o governo deve investir em prevenção de doenças tropicais e na preservação do meio ambiente. Por outro lado, em cidades totalmente urbanizadas, o governo deve investir, entre outras coisas, em transporte público de massa e de qualidade. Veja que este último investimento não se aplica para a primeira cidade analisada. Um **governo central poderia não estar atento a essas demandas individuais, ainda mais se o território em questão é suficientemente grande**.

Outra desvantagem da centralização seria a **menor fiscalização que o cidadão exerceia sobre os gastos públicos**. Se existir apenas um governo central, não há uma relação direta entre o que cidadão paga de impostos e o que ele recebe em serviços públicos dentro de sua comunidade. Desta forma, cada comunidade se comportaria como aquele indivíduo que, em uma mesa de restaurante, pede os pratos mais caros, pois sabe que, no final, a conta R\$ será dividida igualmente entre todos.

Quando todos fazem isso, o resultado é uma conta muito alta. No caso do governo central, aconteceria algo parecido: a demanda por serviços públicos aumentaria, produzindo-se bens públicos em uma quantidade superior ao que seria produzido levando-se em conta o ótimo social (o estritamente adequado).

Vantagens: Por outro lado, se um bem público atinge todo o território (segurança nacional, organização da justiça, controle da inflação etc.), então, é recomendável que ele seja ofertado por um governo central. Ou seja, a provisão de bens públicos de impacto local tende a ser mais eficiente se for feita por governos locais (estados e municípios), mas a **provisão de bens públicos de impacto geral tende a ser mais eficiente se for feita por governos centrais** (União, por exemplo).

Assim, percebe-se que há vantagens e desvantagens em cada caso. Para Oates, o federalismo é capaz de reunir as vantagens de cada um destes casos e, ao mesmo tempo, minimizar as desvantagens. Segundo ele, devem-se alinhar as responsabilidades e instrumentos fiscais nos níveis apropriados de governo. Para isso, é necessário entender quais instrumentos funcionarão melhor centralizados e quais funcionarão melhor descentralizados.

Para finalizar este tópico, é interessante notar as diferenças entre as ideias de Tiebout e Oates:

Tiebout X Oates

Para **Tiebout**, a **mobilidade** era o mecanismo capaz de **revelar** as preferências das pessoas pelas cestas de bens públicos e tributos. Para **Oates**, os governos locais conhecem essas preferências melhor que o governo central. Assim, mesmo que não houvesse mobilidade, para Oates, o federalismo fiscal era uma solução melhor que o governo central.

Para Tiebout, a importância da descentralização estaria na **competição entre os governos locais** (competição horizontal). Embora concordasse com isso, Oates aponta outros ganhos decorrentes da “cooperação vertical”. Nela, haveria ganhos decorrentes de uma divisão amigável de funções entre o governo central e os governos locais. Desta forma, para **Oates**, o **federalismo fiscal** estaria voltado para o estudo da estrutura vertical do setor público.

Explicitando as externalidades

Roger **Gordon** fez um estudo e descobriu que, na existência de economias descentralizadas, haveria um número maior de externalidades decorrente do fato de os agentes, ao realizarem ações no âmbito de cada comunidade, não levarem em conta as consequências destas ações para outras comunidades.

Ou seja, para Gordon, quanto mais descentralizadas forem as decisões, mais externalidades haverá e, consequentemente, menos eficiente será o mercado.

Antes de avançarmos, vamos retomar o que são externalidades?

Externalidades

As transações entre produtores e consumidores exercem **efeitos incidentes sobre outras pessoas** (terceiros). Esses efeitos, que podem ser positivos ou negativos, escapam ao mecanismo de preços. Não refletidos nos preços, são conhecidos por "efeitos externos" ou "externalidades".

As situações nas quais esses efeitos implicam benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia são chamadas de "externalidades positivas" ou "economias externas". Por exemplo, se um indivíduo instala um equipamento de GNV (Gás Natural Veicular) em seu carro visando à redução de gastos com combustível, ele estará não só contribuindo para o "seu bolso", como também estará contribuindo para toda a coletividade, ao poluir menos o ar. Neste caso, além do benefício privado, houve um benefício social.

Por outro lado, as situações nas quais as ações de um determinado agente da economia prejudicam os demais indivíduos são chamadas de "externalidades negativas" ou "deseconomias externas". Por exemplo, se um indivíduo, no intuito de economizar dinheiro, não faz a revisão do motor de seu carro velho, apesar de ele estar contribuindo para o "seu bolso", estará prejudicando a coletividade, ao poluir mais o ar. Outro exemplo de externalidade negativa ocorre quando uma indústria joga dejetos químicos na natureza, como forma de evitar os custos da reciclagem ou dos procedimentos adequados ao tratamento dos resíduos da industrialização. Neste último caso, é a sociedade que arca com o prejuízo ambiental.

Vejamos as externalidades de que trata o estudo de Gordon:

- i. **Exportação de tributos:** cada comunidade pode criar tributos que incidam sobre não residentes. Por exemplo, no Brasil, o ICMS, de modo geral, tributa a origem (onde ocorre a produção). Assim, uma pessoa que compra, no Rio de Janeiro, um carro produzido em São Bernardo do Campo (estado de São Paulo), estará pagando algum imposto que irá

para os cofres paulistas, ainda que nunca tenha sequer visitado o estado de São Paulo. Em economias descentralizadas, haveria uma tendência a se usar excessivamente esse tipo de tributo, para que os bens públicos da comunidade produtora fossem financiados por pessoas de outras comunidades.

- ii. **Externalidades positivas:** os benefícios que os bens públicos proporcionam aos não residentes seriam ignorados. Por exemplo, se tivermos um curso d'água (um rio) que nasce em um estado, mas a maioria de suas águas banha outro estado, o estado em que o rio nasce poderia não fazer muitos sacrifícios para preservar a nascente do rio, já que ele traz muito mais benefícios ao estado vizinho. Assim, se as decisões são tomadas descentralizadamente, um governo local pode deixar de computar os benefícios de suas ações para outras comunidades. O resultado seria uma oferta insuficiente de ações públicas que visem ao bem-estar da sociedade como um todo.
- iii. **Comportamento free rider¹:** governos locais podem deixar de prover determinados serviços a seus cidadãos, uma vez que comunidades vizinhas podem prover o mesmo serviço. Por exemplo, um município vizinho a uma grande cidade, em vez de construir um hospital, pode preferir comprar ambulâncias para levar seus doentes para o hospital da cidade grande, que lhe é vizinha. Com isso, esta comunidade economiza recursos à custa da sobrecarga do serviço de saúde da cidade vizinha que é pago por não residentes.
- iv. **"No meu quintal, não!"**: cada comunidade tenta se livrar de atividades econômicas ou serviços públicos que, embora tragam benefícios a todos, produzem efeitos negativos para a comunidade onde o serviço será disponibilizado. Por exemplo, prefeitos não gostam quando o governo estadual anuncia que pretende instalar um presídio, um depósito de lixo ou uma usina nuclear em seu município.
- v. **Desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições:** as decisões de tributação e gasto de uma comunidade alteram a distribuição de renda de outras comunidades. No entanto, se as decisões são tomadas descentralizadamente, somente os impactos distributivos locais são levados em conta. No Brasil, por exemplo, tenta-se há algum tempo a redução do ICMS dos produtos da cesta básica, a fim de melhorar o poder de consumo dos mais pobres. Entretanto, isso representaria perda de receita para os estados produtores de alimentos, que não estão dispostos a abrir mão de parte de sua receita tributária em troca de uma melhor qualidade de vida dos pobres de todo o país (o que incluiria pobres residentes em outros estados). Por esse motivo, é difícil se chegar a um acordo.
- vi. **Regressividade tributária e do perfil de gastos:** a mobilidade dos indivíduos é diretamente proporcional a sua riqueza, uma vez que pessoas mais ricas têm maiores incentivos e possibilidades de se mudar para fugir de impostos. Desta forma, é natural que

¹ Free rider é o "carona", aquela pessoa que utiliza um serviço sem pagar. O aparecimento de free riders é comumente relacionado aos bens públicos, tendo em vista que estes bens não são passíveis de cobrança e/ou não se pode excluir as pessoas de seu consumo (exemplo: segurança, iluminação pública, justiça).

governos locais estabeleçam estruturas tributárias e perfil de gastos públicos regressivos. Com isso, cada comunidade estaria afugentando pobres e atraindo ricos.

vii. **Desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições:** os insumos utilizados pelo governo na geração dos serviços públicos também são tributados.

Assim, é possível que um aumento de impostos também eleve o custo de produção de bens públicos em outra jurisdição, e isso não será levado em conta pela comunidade que elevou os impostos em seu território.

viii. **Guerra fiscal:** este problema ocorre na federação brasileira, principalmente, em relação aos impostos estaduais (mais em especial, o ICMS). As comunidades manipulam os tributos, a aquisição de insumos para bens públicos, e a oferta de bens públicos com o objetivo de gerar aumento de renda local à custa de outras comunidades. Por exemplo, alguns estados oferecem incentivos fiscais a grandes empresas para que elas se instalem em seus territórios. O resultado é uma “guerra de incentivos” e a concessão de incentivos cada vez maiores, exigindo que outros contribuintes, não beneficiários dos incentivos, sejam excessivamente tributados, para manter os gastos do setor público.

.....

A teoria do federalismo fiscal “ótimo” pode ser embasada nas argumentações de Oates, de Gordon e, em menor grau, de Tiebout. Esse modelo ótimo procura maximizar os benefícios da concorrência (Tiebout) e da divisão de tarefas entre níveis de governo (Oates) e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas (Gordon).

As questões de prova não pedem o conhecimento distinto das três teorias. Geralmente, a única coisa que você precisa saber é se a assertiva de prova fala alguma que “tem a ver” com o que foi exposto.

Se tiver relação, estando de acordo com o que expusemos na teoria, a assertiva estará correta. Se for algo muito diferente do que foi exposto acima; então, a assertiva será incorreta. Durante a resolução dos exercícios, você verá que não é tão difícil acertar as questões de prova, ok?!

Em suma, um modelo adequado de federalismo fiscal passa pela definição das competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem provê o quê).

Distribuição de receitas e encargos

Basicamente, **há seis critérios para determinar qual é o melhor nível de governo para tributar determinado fato gerador:**

- a) Facilidade de se exportar o tributo;**
- b) Mobilidade da base tributária;**
- c) Economia de escala na administração do tributo;**
- d) Não induzir à alocação ineficiente de recursos econômicos;**
- e) Associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local;**
- f) Viabilidade administrativa para cobrança do tributo.**

Facilidade de se exportar o tributo

Quanto mais exportável for um tributo (um exemplo desta situação foi visto anteriormente), isso significa que, mais e mais, os estados produtores procurarão tributar os bens que são produzidos internamente, mas que são consumidos em outras comunidades. Assim, eles receberão recursos advindos de outras comunidades. Desta forma, **quanto maior a facilidade de se exportar um tributo, mais forte é o argumento para que ele seja cobrado pelo governo central.**

Se um imposto sobre mercadorias (por exemplo, o ICMS) fosse arrecadado no "destino" (onde ocorre o consumo), o consumo só poderia ser taxado pela comunidade onde reside o consumidor, o que evitaria a exportação de tributos. No Brasil, o ICMS configura um exemplo clássico desta "exportação" de tributos. Não obstante essa constatação, ele continua sendo tributado, regra geral, na origem. Por quê?

Nesta situação, a competência do ICMS não é alocada ao estado de destino pela inviabilidade administrativa, tendo em vista a tributação no destino ser dispendiosa e complexa. É muito mais fácil tributar um grande volume de mercadorias na indústria produtora, no momento em que elas saem da fábrica (na origem), do que fiscalizar milhares de estabelecimentos comerciais, para tributar a mercadoria no momento da venda final (no destino).

A melhor saída para o ICMS (que é um imposto sobre valor adicionado - IVA) seria a cobrança por um governo central, e não por governos subnacionais. A sua cobrança descentralizada apresenta esse problema da "exportação" de tributos e, ao mesmo tempo, a solução deste problema (tributação no "destino") é inviabilizada por questões administrativas. Na verdade, o ICMS brasileiro, de competência dos estados, é o único caso no mundo de IVA cobrado por governos subnacionais! Como consequência, a administração deste tributo apresenta-se extremamente complexa.

O outro IVA brasileiro, o IPI, não apresenta a administração tão complexa quanto o ICMS. No caso, ele é tributado pelo governo central (pela União), assim como acontece com todos os IVAs ao redor do mundo.

Mobilidade da base tributária

Quanto mais móvel é a base tributável, mais difícil é a fiscalização por parte de um governo local. Por exemplo, o imposto de renda apresenta a base tributável extremamente móvel. É muito fácil para as pessoas mudarem de uma cidade para outra e, assim, mudar o local da base de tributação. Ao mesmo tempo, algumas empresas também podem mudar de local com alguma facilidade para fugir de impostos.

Nestes casos, em que temos impostos com alta mobilidade da base tributável, sua cobrança não se presta a governos subnacionais. O federalismo fiscal brasileiro segue essa regra. O imposto de renda, por exemplo, é de competência da União. Vejamos como isso já foi cobrado em prova:

(Câmara dos Deputados/Consultor)

No que se refere ao federalismo fiscal e à política fiscal, julgue o item subsequente.

A mobilidade da base do imposto de renda da pessoa física pode ser considerada uma das principais razões para que tal imposto seja de competência federal, sendo parte de sua arrecadação transferida para estados e municípios por meio dos fundos de participação.

Comentário: Exatamente. A tributação sobre fatores de produção com grande mobilidade é mais apropriada para o governo central.

Gabarito: Certo

Por outro lado, impostos cuja base tributária é imóvel (impostos sobre fatores imóveis) podem muito bem ser alocados às comunidades locais. O proprietário de um apartamento ou um terreno não poderia reagir a um aumento de impostos mudando seu imóvel para outra região!

No Brasil, o IPTU (base tributária imóvel) compete aos municípios (governo local) e apresenta-se bastante rentável, especialmente para os municípios médios e grandes, que têm economias de escala¹ na sua arrecadação (apresentam baixo custo de fiscalização comparado às grandes somas que são arrecadadas).

Em municípios muito pequenos, o IPTU não é tão rentável, já que sua cobrança exige um sistema de avaliação imobiliária que é custoso, quando comparado com as pequenas somas que serão arrecadadas. Assim, para estas pequenas comunidades, às vezes, pode ser inviável financeiramente cobrar efetivamente o IPTU (mas a competência do tributo continua a ser do município).

Um fato que merece comentário é em relação à tributação de recursos naturais, que são fatores imóveis. Por serem imóveis, a teoria nos sugere que sua tributação seja local. No entanto, há

¹ “Economias de escala” significa que o município pode gastar uma quantidade suficientemente grande para montar uma adequada estrutura de cobrança e fiscalização dos impostos, tendo em vista que ele obterá um retorno financeiro que justifique a montagem dessa estrutura. Em um município muito pequeno, por outro lado, não há economias de escala na arrecadação do IPTU (como há poucos imóveis, e o valor venal dos mesmos é pequeno; a montagem de uma estrutura de cobrança muito eficiente pode não ser rentável para o município).

alguns problemas decorrentes desta situação. Geralmente, os recursos naturais estão geograficamente concentrados e isso significa que as comunidades onde eles se localizam se tornariam “ricas” em relação às demais, podendo se dar ao luxo de reduzir a tributação sobre outras bases tributárias ou elevar o volume de serviços públicos.

Consequentemente, haveria a possibilidade de migração de famílias e empresas em direção a esses municípios mais ricos, afetando a alocação eficiente de recursos na economia. A solução nestes casos seria alocar a cobrança deste tributo a um governo central, para evitar esses problemas alocativos e que prejudicariam a eficiência econômica do país.

No Brasil, alguns estados e municípios se beneficiam do pagamento de royalties pela exploração de petróleo e minérios em seus territórios. No Rio de Janeiro, por exemplo, cidades como Macaé e Campos têm apresentado crescimento econômico bastante superior à média nacional. Grande parte deste crescimento, obviamente, deve-se ao pagamento destes royalties.

Economias de escala na administração do tributo

Esse argumento, na verdade, é relacionado ao apresentado no item anterior. Impostos com alta mobilidade de sua base tributária podem ser administrados com muito mais facilidade, eficiência e redução de custos, por meio de uma administração centralizada.

Uma vez que indivíduos e empresas podem auferir rendimentos em diferentes municípios ou estados, dificilmente uma comunidade teria informações globais sobre o montante total a ser tributado, o que poderia levar à sonegação e perdas de eficiência na tributação.

Assim, **quanto maior a amplitude e complexidade do tributo e de sua base tributária, maior a possibilidade de haver economias de escala em sua administração e, portanto, sua administração seria recomendada a um ente central.**

Não induzir à alocação ineficiente de recursos econômicos

A tributação não pode fazer com que a alocação de recursos seja ineficiente. Por exemplo, se, no Brasil, houvesse tributos que incidissem unicamente sobre os recursos naturais, não seria muito eficiente alocar tais tributos a administrações locais, pelos motivos já expostos no item “Mobilidade da base tributária”.

Ao mesmo tempo, tributos de base móvel e ampla não podem ser alocados a administrações locais, pois haveria perda de eficiência na administração tributária, além de maior possibilidade de sonegação.

Associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local

No sistema tributário brasileiro, este critério é seguido na cobrança de taxas (em razão do poder de polícia, e da prestação ou disponibilização de serviço público) e contribuições de melhoria. Neste caso, você paga o tributo diretamente ao ente que lhe traz os supostos benefícios (ao ente que exerce o poder de polícia ou coloca o serviço público à disposição, no caso das taxas, ou ainda, faz as obras públicas das quais decorrem a valorização imobiliária, no caso da contribuição de melhoria).

O mesmo critério é obedecido em outros tipos de cobrança, tais como: pedágios, emissão de passaporte, licenciamento de veículos etc.

Viabilidade administrativa para cobrança do tributo

Este critério é bastante lógico. Se um tributo não pode ser cobrado com eficiência por um ente, então, logicamente, deverá ser cobrado por outro ente, de modo que tal cobrança apresente-se viável.

Por exemplo, é inviável do ponto de vista administrativo para os municípios cobrarem um imposto sobre vendas no varejo. Tal tributação exigiria um exército de fiscais na rua, percorrendo os inúmeros estabelecimentos comerciais fiscalizando vendas de baixo valor.

Distribuição das responsabilidades de gastos

A principal regra de distribuição dos encargos das esferas de governo, em relação às políticas públicas, é que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem.

Assim, serviços de caráter nacional (segurança nacional, organização das forças armadas, controle da inflação, condução da política monetária, relações internacionais etc.) caberiam ao governo central. Por outro lado, serviços de caráter local (iluminação pública, pavimentação, transportes públicos, coleta de lixo etc.) caberiam ao governo local.

Entre estes casos extremos, há muitos casos que devem ser analisados de modo mais cuidadoso. Em cada situação, devem ser analisados os custos e benefícios associados a:

- ▶ Economias de escala;
- ▶ Quão heterogêneas são as preferências locais;
- ▶ Diversos tipos de externalidades envolvidas;
- ▶ Amplitude geográfica das externalidades;
- ▶ Capacidade financeira de cada nível de governo.

Para ilustrar todos estes fatores, utilizaremos apenas o exemplo da educação pública, que é um caso bastante rico e pode nos ajudar a entender como os fatores acima elencados podem alterar a distribuição de encargos e de políticas públicas entre os diversos entes da federação.

Em primeiro lugar, a educação só é oferecida pelo governo pelo fato de que se ele não a oferecesse, grande parte da população (em particular, a população pobre) não teria acesso a ela. Desta forma, podemos entender que a educação está no campo das políticas públicas de redistribuição de renda, que é função precípua do governo central.

Por outro lado, a educação também não pode ser conceituada como um serviço de caráter exclusivamente central, pelos motivos abaixo:

Quando se trata da educação primária, vários fatores fazem com que sua oferta por um governo local seja avalizada positivamente. Entre estes fatores podemos destacar:

- ▶ a grande **dispersão geográfica** do serviço dificulta a sua administração centralizada;
- ▶ pode haver ganhos significativos de qualidade quando a administração descentralizada permite o envolvimento dos pais na administração das escolas (presença de **externalidade positiva**);
- ▶ a diferenciação do currículo em razão das peculiaridades de cada região (em razão da **heterogeneidade das preferências locais**) pode ser importante e incrementar o aprendizado.

No Brasil, por exemplo, seguindo estes critérios, a educação primária é responsabilidade dos municípios, segundo a Constituição Federal.

Ainda que a educação primária seja um caso de descentralização, existe a questão da **capacidade financeira**. Como visto no item anterior, são muito poucos os tributos que se pode atribuir de modo eficiente a governos locais (apenas aqueles com base tributária imóvel). Isso posto, muitos governos locais não possuem recursos suficientes para custear seus sistemas educacionais primários, o que faz com que a provisão seja compartilhada com níveis de governo mais centralizados (estados ou a União).

Este tipo de **cooperação vertical** torna mais eficaz a política de distribuição de renda do governo central. Tal mecanismo cooperativo também é usado em outros casos em que temos políticas redistributivas do governo central (bolsa família, renda mínima, fome zero etc.). Nestes programas, o governo central conta com a ajuda do governo local no sentido de que é este último quem identifica os beneficiários dos programas e distribui as "doações" ou serviços. O custo é arcado pelo governo central.

Quando se trata da educação secundária e universitária, o critério da **economia de escala** cresce de importância e é preponderante na maioria dos países, uma vez que há menos estudantes nesses níveis e o custo de cada um deles é maior (pela existência de laboratórios, pesquisa, professores mais qualificados etc.). Por isso, em relação à educação secundária e universitária, há uma tendência a que este serviço seja centralizado no governo nacional ou em governos estaduais. O Brasil também segue essa tendência, conforme a CF/88.

Bem, já falamos dos ensinos primário, secundário e universitário. E o ensino fundamental? Sua administração e financiamento são compartilhados pelas três esferas de governo. Em termos administrativos, o governo central define a grade curricular, os governos estaduais e municipais escolhem os métodos e material didático para cumprir os parâmetros estabelecidos pelo governo central.

Em suma, quando falamos de descentralização de encargos e de políticas públicas, a teoria é bem menos precisa do que aquela apresentada na distribuição de competências tributárias. O universo de serviços públicos é mais amplo que o universo de tributos, e não é possível apresentar uma descrição geral do que é adequado ou não à descentralização. Assim, cada caso tem que ser avaliado levando-se em conta os custos e benefícios listados no início do tópico.

A esta altura, você pode estar um pouco confuso, pois estão "despejadas" muitas informações sobre o federalismo fiscal. Às vezes, é realmente difícil montar uma teoria com uma sequência lógica de aprendizado. Isso acontece porque o federalismo fiscal é regido por princípios ou axiomas e, acima de tudo, pelo "bom senso". Então, torna-se um pouco complicado compilar a teoria de forma sequencial e organizada. Para fins de prova, apenas se preocupe em ler a aula e entender o que está sendo dito. Na hora de resolver as questões, você verá que não é tão complicado quanto parece.

Para finalizar o tópico, entenda que, de todas as regras citadas acima, no que tange à distribuição de encargos, a mais importante de todas é que a escala econômica deve ser obedecida. Ou seja, o bem público será ofertado pela União, estado ou município, segundo uma lógica do melhor custo/benefício possível. Essa lógica obedece a critérios econômicos.

Equalização Fiscal: desequilíbrios (verticais/horizontais) e transferências intergovernamentais

Quando comparamos as prescrições de eficiência na distribuição de receitas estudadas nos tópicos anteriores e as prescrições para a distribuição de encargos também estudadas, percebe-se que a conta não "fecha".

Diversos serviços públicos são passíveis de descentralização, ao passo que o conjunto de tributos que pode ser arrecadado descentralizadamente é mais restrito.

O resultado evidente é um **desequilíbrio** entre receitas e despesas desses entes descentralizados, que é chamado de **desequilíbrio vertical**. Em virtude desse desequilíbrio, há necessidade de haver uma equalização fiscal, que é a transferência de recursos entre os entes da federação, de modo que seja possível a todos estes ofertarem os bens públicos desejados pela sociedade.

Assim, um desequilíbrio vertical existe quando ocorrem consideráveis disparidades entre as fontes de receitas e obrigações de despesas funcionais entre os governos de uma Federação. O desequilíbrio vertical normalmente acontece devido às **diferenças na elasticidade-renda da base tributária e dos gastos**.

Deixe-me explicar melhor, porque agora pode ter complicado um pouco:

A elasticidade-renda da base tributária mede a sensibilidade com que a arrecadação muda em virtude da mudança de renda da população. Normalmente, quando a renda da população aumenta, a arrecadação federal tende a subir mais rapidamente que a arrecadação de estados e municípios. Isso ocorre porque a elasticidade-renda da União é maior.

A elasticidade-renda dos gastos mede a sensibilidade com que os gastos mudam em virtude da mudança de renda da população. Normalmente, quando a renda da população aumenta, os gastos estaduais e municipais tendem a subir mais rapidamente que os gastos federais, pelas influências imediatas da urbanização, industrialização e crescimento populacional.

Assim, estas diferenças nas elasticidades-renda da base tributária e dos gastos acabam gerando disparidades ou desequilíbrios entre as fontes de receitas e despesas dos governos de uma Federação (União, estados e municípios). Isso acaba configurando o **desequilíbrio vertical**.

Nós temos também a figura do **desequilíbrio horizontal**! Ele ocorre quando há disparidades de receitas e despesas analisadas entre unidades federativas do mesmo nível (estados X estados; municípios X municípios). O problema do desequilíbrio horizontal resulta de consideráveis diferenças entre as áreas econômicas do país, da distribuição da renda e riqueza, bem como do volume das transações existentes.

Tais desequilíbrios (verticais e horizontais) devem ser corrigidos por meio da **equalização fiscal (equalização vertical)**, em que ocorrem transferências financeiras intergovernamentais (ou intragovernamentais) que, geralmente, vão da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios. Ao mesmo tempo, tais transferências servem para reduzir o problema das externalidades e para redistribuir os recursos entre as regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento.

Dentro dessa equalização fiscal, podemos dividir as transferências intergovernamentais em:

- ▶ **Incondicional¹ e sem contrapartida²:** essa transferência visa reduzir o problema de desequilíbrio vertical, e também pode ser usada para transferir dinheiro das regiões ricas para as regiões pobres, de modo a reduzir o hiato na capacidade fiscal das duas regiões. Um exemplo desse mecanismo é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), onde uma parte da arrecadação federal do imposto de renda vai para os estados.
- ▶ **Condisional e sem contrapartida:** é aplicada quando o governo central está interessado em garantir um nível mínimo de oferta de determinado serviço público para todos os governos locais. Assim, ele transfere o dinheiro, desde que (é a condição) o receptor aplique o dinheiro em, digamos, educação.
- ▶ **Condisional com contrapartida e ilimitada:** aqui, o doador quer incentivar a oferta de um bem público específico. Por exemplo, o governo central pode incentivar um estado que possui riquezas naturais a investir na preservação ambiental (exemplo: para cada R\$ 10 investidos na preservação ambiental, serão transferidos R\$ 2, sem limite de valor a ser transferido). Na prática, isso representa um subsídio que barateia a oferta do bem público incentivado. Este instrumento é adequado para lidar com a presença de externalidades positivas geradas a partir da oferta de um serviço público por um governo local.

¹ Transferência incondicional é aquela em que o governo central entrega o dinheiro sem obrigar o ente recebedor a aplicar a verba em qualquer tipo específico de despesa. Como exemplo, temos o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, em que uma parte da arrecadação federal é partilhada com os governos locais. Por outro lado, uma transferência condicional é aquela em que o doador de recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado.

² Uma transferência é classificada como "com contrapartida" se o montante transferido pelo doador é proporcional ao montante que o receptor aplica em no gasto incentivado. Por exemplo, o governo central pode estabelecer que, para cada R\$ 100 investidos em educação pelos municípios, R\$ 10 serão transferidos. Vale ressaltar que toda transferência "com contrapartida" será também classificada como "condicional".

Análise alocativa do Federalismo Fiscal

Esta análise é embasada no livro "Economia do Setor Público", de Alfredo Filellini. Este livro nem é vendido mais (só o encontramos em bibliotecas ou sebos).

Entretanto, como esta análise alocativa já foi cobrada em prova de concurso, achei por bem colocá-la em nossa aula.

Em primeiro lugar, devemos ter alguma noção do que nos significa a palavra "allocativa" dentro deste contexto de estudo. Segundo a doutrina das Finanças Públicas, existem três funções clássicas do governo: **estabilizadora, distributiva e alocativa**.

O estudo destas funções está previsto dentro do conteúdo de Finanças Públicas. Assim, caso você ainda não saiba as diferenças entre estas funções, segue um pequeno resumo:

A função estabilizadora diz respeito à busca de uma adequada política macroeconômica (alto nível de emprego, controle da inflação etc.). A função distributiva está associada a ajustes na distribuição de renda. A função alocativa por sua vez, diz respeito, dentre outras coisas, ao fornecimento de bens públicos.

As funções estabilizadora e distributiva seriam funções exclusivas do governo central. Assim, a única que sobraria para ser dividida entre o governo central e os governos subnacionais seria a função alocativa. Ou seja, em um contexto de um sistema federal (ou seja, proveniente da adoção do federalismo fiscal), o exame da adequação entre atribuições e recursos enfatiza precipuamente a função alocativa.

As competências alocativas atribuídas classificam-se em:

- ▶ **Exclusivas** - quando automaticamente vedadas as demais esferas de governo, como no caso da defesa nacional;
- ▶ **Concorrentes** - quando exercidas em graus diferentes pelos diversos governos, como nos serviços de saúde e educação;
- ▶ **Supletivas** - quando um nível de governo completa a atuação de outro, como no caso do trâfego nas estradas.

Segundo Filellini, existem dois critérios para a divisão dos trabalhos entre os entes federados: critério da escala **geográfica-espacial** e critério da escala **econômico-financeira**.

Segundo o critério da escala geográfica-espacial, caberiam ao governo central aquelas atividades que afetam todos os habitantes da nação, independentemente de onde residem. Por exemplo, todos os cidadãos desfrutam da defesa nacional de um país.

Logo, é adequado que o governo central seja responsável pela produção deste bem público (defesa nacional). Por outro lado, a provisão de bens públicos que admitem alguma

particularização baseada no local de residência do habitante (lazer, transportes urbanos, saneamento etc.) pode ser prestada por entes subnacionais.

Segundo o critério da escala econômico-financeira, pode ser inviável financeiramente para os entes subnacionais produzirem determinados bens públicos devido aos altos custos unitários associados às baixas escalas de produção.

Por exemplo, para que um estado consiga prover, sozinho, energia elétrica a todos os seus habitantes, pode ser necessário uma quantia vultosa de gastos públicos.

No entanto, para o governo central, pode ser mais viável fazer uma enorme usina hidrelétrica que abasteça inúmeras regiões do país. Assim, neste caso, pode-se fazer uma usina “gigante”, produzindo grande quantidade de energia a um custo unitário menor. Isso seria mais viável do que se todos os estados construíssem várias usinas “pequenas”, produzindo uma quantidade menor de energia e a um custo unitário maior.

Conclusões sobre a teoria do Federalismo Fiscal

De um modo geral, podemos apresentar algumas ideias básicas sobre o Federalismo Fiscal. Podemos comparar as principais características da **descentralização fiscal** (ou federalismo fiscal), versus as características da **centralização fiscal**:

Descentralização fiscal	Centralização fiscal
Os serviços públicos podem atender mais precisamente às demandas locais, melhorando, assim, a eficiência econômica.	Maior controle das variáveis macroeconômicas (inflação, juros, câmbio, etc.).
Incentivo à integração e à cooperação, já que a partilha de competências faz com que cada localidade se sinta “responsável” por seu destino. Acarreta envolvimento dos cidadãos, favorecendo maior integração social e cooperação.	Maior facilidade na condução da política fiscal.
Estímulo às inovações, uma vez que localidade procurará melhorias que atendam às suas demandas em especial. O resultado final é o estímulo à inovação.	Maiores investimentos em grandes obras de infraestrutura (rodovias, aeroportos, portos, etc.).
A descentralização de recursos afeta (prejudica, ou atrapalha) a capacidade de o Estado atuar com a finalidade de evitar a concentração de renda.	Maior potencial de redução da desigualdade social e econômica entre as regiões (evitar a concentração de renda).
Redução de conflitos entre diversas localidades, ou etnias, já que cada localidade tem certa autonomia sobre o seu destino.	Maior probabilidade de conflitos e rivalidades entre as localidades.
As atividades alocativas ficam a cargo de governo locais (Estados e/ou Municípios), enquanto atividades alocativas de caráter nacional, atividades distributivas e estabilizadoras ficam a cargo do governo federal.	Todas as atividades (allocativas de caráter local e nacional, distributivas e estabilizadoras) ficam a cargo do governo nacional.
Fortalecimento da democracia e barreira a regimes autoritários (devido à repartição do poder e ao maior controle da sociedade sobre as ações do Estado).	Maior uniformidade na prestação dos serviços públicos, atendendo a um padrão mínimo de qualidade em território nacional.
As decisões sobre o gasto público (as despesas e a distribuição das mesmas) NÃO são tomadas no mesmo nível onde são tomadas as decisões relativas às medidas a serem utilizadas para realizar determinado gasto.	As decisões sobre o gasto público (as despesas e a distribuição das mesmas) são tomadas no mesmo nível onde são tomadas as decisões relativas às medidas a serem utilizadas para realizar determinado gasto.

Por fim, devemos tecer alguns comentários acerca do federalismo fiscal no Brasil.

Federalismo Fiscal no Brasil

A Constituição Federal de 1988 consolida e traça as diretrizes gerais do processo de descentralização fiscal brasileiro. Observa-se uma descentralização tanto de receitas quanto de gastos. Para entendermos o que houve na distribuição de receitas e encargos ocorrida na CF/88, devemos saber o contexto em que ela foi aprovada e os antecedentes históricos.

Com o governo militar de 1964, iniciou-se no Brasil um processo de forte centralização fiscal, onde os recursos e os encargos ficaram concentrados em grande parte no âmbito do governo federal. Ou seja, no período anterior à CF/88, os governos subnacionais possuíam pouca autonomia e o governo federal intervia consideravelmente nos entes subnacionais.

Com o advento da crise econômica e do processo de redemocratização, as esferas subnacionais começaram a reclamar maior autonomia, pedindo assim uma maior descentralização fiscal (ou descentralização tributária).

Desta forma, podemos entender, segundo Giambiagi e Além, que: “o processo de descentralização no Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a CF/88, teve basicamente uma **motivação política**”.

A descentralização brasileira foi “exigida” ou iniciada, portanto, pelos estados e municípios e não pelo governo central. A consequência disto é que o processo foi desorganizado. Isso é (nas palavras de Giambiagi e Além): não houve um plano nacional para a descentralização, o que resultou em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.

Não existiu um processo organizado de transferência de responsabilidades, com a descentralização “**forçada**”¹ de alguns programas sociais, gerando distorções no que diz respeito ao atendimento das demandas da população.

A CF/88 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios (por meio de repasses que vinham/vêm do governo federal²) sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. A descentralização forçada, somada aos recursos fiscais disponíveis, fez com que estados e municípios expandissem seus gastos, especialmente em saúde e educação. No entanto, esse processo desorganizado gerou distorções e provocou desperdícios.

¹ Segundo Giambiagi, a descentralização “forçada” significa o abandono, por parte do governo central, de certos tipos de programas que eram de sua atribuição, sem uma transferência formal e organizada de responsabilidades aos estados e municípios. Nesses casos, o desaparecimento da oferta de serviços federais, combinado com a continuidade da demanda da população, forçou os governos subnacionais, devido à pressão social, a assumirem essas funções, mesmo que estas não tenham sido formalmente repassadas a eles. Em especial, o caso da descentralização “forçada” da saúde foi marcante.

² Durante o período de descentralização (anos 1980 e 1990), os entes subnacionais conseguiram ampliar sua autonomia financeira através de sucessivas emendas constitucionais que aumentaram os percentuais dos fundos de participação dos estados e municípios (alguns destes aumentos foram ainda antes da CF/88).

Não houve redistribuição de instalações, nem de funcionários, nem de tecnologia (nem de nada!) do governo central para os governos subnacionais, de tal maneira que estes entes tiveram que construir hospitais, escolas, contratar e dar treinamento a funcionários, o que significou, em certa medida, um desperdício de recursos públicos. Se este processo fosse planejado mais adequadamente, Estados e municípios poderiam se beneficiar da estrutura de capital e recursos humanos que a União já possuía ao ofertar tais bens.

A **falta de planejamento** quanto à **transferência de responsabilidades** de gastos é especialmente destacada no que diz respeito aos **Estados**, que **não tiveram uma especificação de atribuições**. O processo de descentralização afetou principalmente a União (que continuou a ser coordenadora das políticas gerais) e os Municípios, cujos gastos possuem maior visibilidade perante a sociedade. Os Estados ficaram “sobrando”, com menos responsabilidades e em menor evidência que a União e os municípios.

Bem, quanto às responsabilidades (gastos), nós vimos que os municípios e a União ficaram em evidência, e os estados um pouco menos. E quanto às receitas fiscais disponíveis? Será que isso se mantém?

Uma peculiaridade da descentralização fiscal brasileira foi a **tendência municipalista**.

Ou seja, em termos verticais, em relação à receita tributária disponível (recursos fiscais), **os principais privilegiados pelo processo de descentralização brasileiro, principalmente após a CF/88, foram os municípios**. A maior parte destes recursos que passaram a aumentar as receitas disponíveis para os municípios vem de transferências intergovernamentais e não pela arrecadação de recursos próprios.

Também é importante destacar que os municípios pequenos foram os grandes privilegiados. Os maiores índices de transferências recebidas por habitante foram apresentados pelos municípios com menor população. Aliás, o federalismo fiscal brasileiro é um verdadeiro convite à criação de municípios. Segundo o IBGE, em 1980, o Brasil possuía 4.036 municípios; em 2006, já tínhamos mais de 5.500 municípios, todos eles recebendo transferências dos governos federal e estadual.

Equalização fiscal e novos arranjos do Federalismo Fiscal no Brasil

Conforme vimos, a **equalização fiscal** consiste na redistribuição de receitas do governo entre os entes federados, de tal forma que os projetos públicos de entes com menos recursos financeiros **não sejam comprometidos**.

Assim, a fim de preservar a autonomia dos entes federados, principalmente no que diz respeito ao ingresso de recursos financeiros que possibilitem o desempenho das suas funções, a Constituição Federal estabelece uma repartição das receitas tributárias (equalização fiscal). Esta divisão do produto da arrecadação de alguns tributos ocorre sempre do ente maior para o menor. Assim, a União repassa parte da sua arrecadação aos Estados, DF e Municípios e os Estados repassam para os Municípios.

Esta repartição permite aos entes de menor arrecadação a obtenção de recursos que, em certos casos, corresponde à quase totalidade da sua receita, notadamente naqueles municípios com uma população reduzida, onde a arrecadação própria é muito baixa.



O foco da nossa aula não é a repartição tributária na prática e muito menos a Legislação Tributária. No entanto, acredito que a exposição de "fatos reais" ajuda a ilustrar os conceitos teóricos do assunto, e ainda nos protegemos de uma eventual cobrança em prova, ainda que o assunto previsto seja federalismo fiscal de forma mais abrangente.

Neste sentido, eu separei abaixo os artigos da Constituição que falam da repartição de receitas.



A Constituição Federal estabeleceu que **25% do ICMS arrecadado devem ser destinados aos Municípios**. Esses recursos devem ser repartidos entre os Municípios de determinado Estado, seguindo as regras descritas no parágrafo único do art. 158, conforme veremos a seguir.

No entanto, **este percentual de repartição foi alterado com a EC 108/2020!** Antes da referida emenda constitucional, a divisão era 3/4 (75%) com base no valor adicionado e 1/4 (25%), com base em lei estadual.

É uma parte bem decoreba da aula, que não deveria, mas pode cair na prova:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4o, III;

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - **65%** (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020](#));

II - **até 35%** (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020](#)).

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregaráo aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Para facilitar a memorização, segue um quadro resumo:

Impostos de competência dos estados: % arrecadação que vai para os municípios	
IPVA	50%
ICMS	25% sendo: - 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado em seus territórios; - 35% conforme dispuser lei estadual.

O que a tabela acima nos diz é que, no mínimo 65% de 25% - ou seja, 16,25% do total arrecadado - devem ser repartidos na proporção do valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e prestações de serviços realizadas nos respectivos territórios. Isso significa que os Municípios que mais geraram arrecadação de ICMS receberão uma fatia proporcionalmente maior do ICMS repartido.

Alguns entes federados vêm adotando algumas soluções no que tange à resolução de problemas durante a execução de projetos públicos. Estas soluções, baseadas em acordos cooperativos, podem ser denominadas informalmente de **"arranjos federativos"**. Eles consistem em esforços interfederativos na provisão compartilhada de bens públicos.

Temos como exemplo, a cooperação entre os estados do Ceará, Piauí e Maranhão em ações setoriais na área do turismo; a cooperação entre os estados de Alagoas e Sergipe em projetos de desenvolvimento regional; entre os estados de Pernambuco e Bahia em projetos na área da saúde; etc.

Também ocorrem acordos cooperativos (novos arranjos federativos) entre municípios diferentes, e entre municípios e seus respectivos estados, na área da saúde, educação, meio ambiente, transporte etc.

Enfim, nesta parte da matéria (novos arranjos federativos), se cair algo na prova, deve ser meramente conceitual. A banca não deve cobrar exemplos de novos arranjos, pois temos centenas destes acordos ou arranjos sendo executados em todo o país. Seria loucura sair estudando todos eles em detalhes. Por isso, nesta parte da matéria, basta saber o conceito, que, aliás, é bem simples e curto.

Problemas recentes enfrentados pelo Federalismo Fiscal brasileiro

Como vimos anteriormente, os municípios foram os grandes beneficiados pelo processo de descentralização fiscal. Em contrapartida, quem se deu mal de verdade foi o governo central, fruto da própria situação política em que foi formulada a CF/88 (estados e municípios querendo reduzir a autonomia do governo central em favor dos entes subnacionais).

Pode-se notar, então, que o processo de descentralização fiscal brasileiro piorou a situação financeira do governo federal. Isso obrigou a União a recompor sua receita utilizando outros tributos tecnicamente piores do que o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, do ponto de vista da eficiência do sistema econômico como um todo. O governo federal criou novos tributos (contribuições sociais, CPMF) e elevou as alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios.

Mesmo com essas medidas, entretanto, a situação financeira da União continuou ruim, de tal modo que em meados dos 1990, o governo federal começou a reagir contra o processo de descentralização fiscal, adotando medidas “pró” centralização fiscal.

O conjunto de demandas do governo federal para que fosse aumentada novamente sua autonomia financeira ficou conhecido como “novo pacto federativo”. Estas demandas do governo federal logicamente foram duramente criticadas pelos governos subnacionais (estados e municípios), gerando uma série de conflitos entre estes entes. Giambiagi e Além citam esses conflitos como “tensão federativa” dos anos 1990.

Os principais pontos desta tensão federativa foram:

► **Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)**: fundo que sucedeu ao FSE (Fundo Social de Emergência) vigente em 1994 e 1995, por ocasião da implantação do Plano Real. Era destinado a diminuir de forma temporária as vinculações constitucionais a que estava sujeito o governo federal, em relação aos recursos que deveria transferir para estados e municípios.

► **Lei Kandir**: o governo federal convenceu os estados a aceitarem a isenção de ICMS sobre as exportações de mercadorias. À época, o Brasil vivia um grande problema no Balanço de Pagamentos e parecia irracional tributar as exportações. No entanto, os estados da federação não tinham nada a ver com o problema do Balanço de Pagamentos e essa isenção de ICMS significava perda de recursos fiscais para eles. Assim, o governo federal prometeu ressarcir os estados através de recursos do Tesouro Nacional. No entanto, os governadores passaram a reclamar, pois, segundo eles, o aumento das transferências federais foi menor que as perdas que tinham sido induzidos a aceitar. Ou seja, mais conflitos!

► **Renegociação das dívidas estaduais**: o governo federal renegociou a dívida da maioria dos estados brasileiros entre 1997 e 1998, em condições bastante favoráveis aos estados. No entanto, mesmo assim, a dívida de alguns estados era tão elevada que os pagamentos da dívida ainda eram bastante elevados, correspondendo a um percentual bastante

relevante da receita estadual. Após as eleições de 1998, vários governadores pleitearam nova renegociação das dívidas que já haviam sido renegociadas pelos governadores anteriores. Houve mais conflitos políticos.

► **Reforma tributária:** este é um tema que sempre provocou e deve continuar provocando conflitos em um contexto de federalismo fiscal e descentralização fiscal. Por exemplo, o governo FHC, em uma tentativa de reforma tributária, propôs que uma série de impostos fosse extinta, entre eles o ICMS, para a criação de um IVA de nível federal. Logicamente, os estados foram contra, pois perderiam grande autonomia financeira, já que o ICMS representa a maior parte dos recursos fiscais dos estados.

Por fim, é importante que você entenda que **os pontos de tensão acima narrados foram medidas do governo federal na tentativa de contrabalancear a excessiva descentralização fiscal ocorrida como consequência do processo político dos anos 1980.** Ou seja, o FEF, a Lei Kandir, a renegociação das dívidas estaduais e a tentativa de reforma tributária foram medidas com o objetivo de enfraquecer o intenso processo de descentralização fiscal iniciado nos anos 1980.

Por fim, para terminar esta parte de Federalismo, coloco abaixo um texto retirado do site do IPEA. É um texto interessante sobre o Federalismo (bem antigo, é verdade... é de 2008, mas vale a leitura para o enriquecimento de conteúdo).

Adendo: texto do IPEA (leitura opcional)

Federalismo - Um novo pacto em meio à reforma tributária

Por Edla Lula, de Brasília

A reforma tributária encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional detona uma discussão que vai além de receitas e gastos - uma nova agenda federativa, mais solidária e justa. "Reformar significa rever a questão tributária, mas também o regime de transferências e o regime de financiamento das políticas sociais", defende o economista Fernando Rezende, autor do recém-lançado livro *O dilema fiscal: emendar ou reformar* e um dos maiores especialistas no assunto. Para ele, uma proposta de reforma tributária não passa apenas por mudanças pontuais, mas por uma ampla transformação no atual modelo de federalismo fiscal.

Rezende, que é professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro e foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 1996 a 1998, compara o federalismo ideal a uma plataforma de petróleo, que se apoia em quatro longas pernas. "Elas têm que ser, obviamente, do mesmo tamanho, senão o conjunto fica desnivelado, e, se ficar desnivelado como ficou a plataforma P-36, afunda", diz.

Os quatro pilares sugeridos para o caso de federalismo são um regime equilibrado de repartição das competências para tributar, no qual a distribuição da arrecadação se dê de uma maneira mais equilibrada entre o governo federal, os estados e os municípios; um regime de equalização fiscal, que são transferências que assegurem um mínimo de orçamento àquelas regiões onde a economia não permite uma boa arrecadação; um regime de cooperação financeira nos programas sociais -"esses programas que o Estado precisa garantir a todo cidadão, com um padrão mínimo de atendimento de serviços públicos" -; e uma política de desenvolvimento regional para garantir que todos os estados e regiões brasileiras convirjam para um patamar de crescimento mais equilibrado.

"Se reconstruirmos essas quatro pernas, teremos um modelo de federalismo fiscal de que o Brasil precisa agora", preconiza Rezende. O dilema é que essa reengenharia não é tarefa fácil quando se considera o tamanho do país e as suas disparidades regionais." Não se pode tratar os desiguais como iguais", recorda outro estudioso do assunto, o pesquisador do Ipea Rogério Boueri Miranda, autor do livro *Política Fiscal e Finanças Públicas*.

Para Boueri, o federalismo brasileiro não funciona bem porque não há regras diferenciadas que considerem a realidade de cada cidade ou estado." É muito difícil, nas federações, estabelecer regras diferentes para os mesmos entes. É muito mais fácil ter uma regra que valha para todos. No Brasil isso é um problema porque há uma diversidade muito grande em termos regionais", acrescenta o pesquisador.

URGÊNCIA Os estudiosos que se debruçam sobre o tema do federalismo defendem a urgência na consolidação de um novo pacto federativo, com mudanças não só na forma de arrecadar, mas também na forma de transferir e gerir os recursos entre as esferas de governo. "O mundo está com um processo de mudança cada vez mais rápido. Se levarmos dez anos para isso, vai ser tarde demais", diz Rezende. "Precisamos implementar esse novo modelo em cinco anos", completa, lembrando que a Índia, país que apresenta contexto semelhante ao brasileiro, estabeleceu prazo até 2010 para finalizar a sua harmonização.

O secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, um dos responsáveis pela formulação da recente proposta de reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional, reconhece que ela não aprofunda a questão das responsabilidades federativas e os critérios de repartição. Por causa

da complexidade do tema, Appy prefere jogar o início dessa discussão para alguns semestres adiante. "Estamos propondo repensar quais são as competências da União, dos estados e dos municípios junto à população e como financiar adequadamente estas competências. Agora, essa é uma discussão que deve ser feita em bases muito racionais. É longa, complexa, mas necessária se nós queremos melhorar o desenho federativo do Brasil", afirma.

Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entidade que reúne federações e associações municipalistas e costuma realizar "marchas a Brasília", tem um entendimento diferente: "Não dá para discutir reforma tributária sem discutir a máquina", diz. Ziulkoski cita as discrepâncias entre as transferências feitas para os municípios para o setor da educação, por exemplo, e o custo real pago pelas prefeituras. Enquanto o governo federal repassa R\$ 100,00 por criança atendida em creche pública, o custo do serviço é de R\$ 283,00. "Como é que a gente vai fechar essa conta? É hora de chegar a um entendimento para essas coisas", questiona Ziulkoski.

Boueri diz que, do ponto de vista do federalismo fiscal, caberia negociar com os entes da federação mudanças que contemplassem tanto a arrecadação quanto as transferências e as responsabilidades. "Quando não se tem uma definição clara, ou se onera demais alguns dos entes ou se desestimula os entes a participar de certos programas em virtude da perspectiva de serem onerados mais na frente. Quando se discute tudo ao mesmo tempo, não acontece um remendo, mas fica estruturado para dar certo."

Dessa forma, para ele, um novo pacto federativo só poderia ser firmado no momento em que, além do conjunto de impostos, o país repensasse formas de gerar mais autonomia para estados e municípios arrecadarem mais e, ao mesmo tempo, tornasse desnecessária a transferência de recursos da União. Além disso, Boueri acredita ser importante redefinir as responsabilidades dos entes federativos sobre a administração dos recursos.

DISPARIDADES Um dos maiores desafios a serem enfrentados na discussão do federalismo fiscal são as disparidades entre as receitas de estados e municípios. O orçamento por habitante do Maranhão, um dos mais pobres do país, é quase a metade do orçamento de Sergipe. Na região Norte, o Pará tem um terço da receita per capita comparativamente a Roraima.

No âmbito municipal, há disparidades maiores, com vários pequenos municípios tendo orçamentos per capita maiores que os das grandes cidades. Ziulkoski cita

o exemplo de Paulínia (SP), município de 42 mil habitantes que arrecada o equivalente à soma de 242 municípios com a mesma população.

Em parte, essa defasagem se explica pela forma com que se distribui a arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Atualmente, 25% do ICMS é destinado aos municípios do estado em que é recolhido, e, desses 25%, dois terços são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado do produto. O resultado é que municípios em que estão instaladas grandes unidades produtoras, como uma refinaria de petróleo, recebem elevado valor per capita.

Somente no Estado de São Paulo, segundo dados do Ministério da Fazenda, de 2006, a diferença entre o menor e o maior valor de repasse é de quase 140 vezes. "Obviamente justifica-se, sim, com uma transição longa, porque essas coisas não se mudam do dia para a noite, enfrentar essa situação de grande iniquidade que existe hoje", diz Appy, ao comentar o dispositivo presente na proposta de reforma tributária que prevê mudanças na partilha do ICMS.

"Temos assistido na federação brasileira a um processo acentuado de antagonismos, disputas e desconfianças. Cabe reconstruir esse complexo arranjo fiscal para promover a cooperação entre os entes e, mais do que isso, eliminar esse antagonismo que cria enormes dificuldades inclusive para a coesão da federação brasileira", avalia o professor Fernando Rezende.

CONSTITUIÇÃO Rezende explica que a raiz das discrepâncias na divisão do bolo tributário brasileiro está no processo que culminou na promulgação da Constituição, em 1988. Construída num momento em que o país fazia a transição do regime militar para a democracia, a Constituição sofreu pressão, segundo o professor, de um lado, dos estados e municípios por maior autonomia e maior poder tributário e financeiro e, do outro, dos movimentos sociais, que clamavam pela universalização dos direitos da cidadania, como previdência, saúde e educação.

"Essas duas pressões geraram uma forte descentralização, por um lado, e novas responsabilidades, por outro, para o governo federal", comenta. Como, de lá para cá, o país passou por sucessivas crises econômicas, os estados e municípios acabaram não materializando a autonomia para tributar, uma vez que não havia receita. Do seu lado, o governo federal teve que assumir todas as novas responsabilidades criadas com a ampliação dos gastos sociais.

A solução foi aumentar a carga tributária, através, principalmente, do aumento das contribuições sociais, que não precisam ser repartidas com estados e municípios. "As contribuições sociais representaram uma progressiva perda de qualidade porque introduziram impostos de má qualidade." Além disso, houve uma nova centralização das receitas na instância federal, com as transferências vinculadas a programas específicos.

Essa interferência do governo federal sobre as decisões de gastos na ponta significou perda de autonomia para os outros entes. Os desdobramentos dessa situação levaram aos atuais debates em torno da carga tributária, qualidade dos impostos e deficiências da gestão pública. "Precisamos eliminar essa dualidade de regimes tributários, com a existência de impostos e contribuições", sugere Rezende.

Em parte, a reforma tributária enfrenta este problema quando funde as contribuições e cria o Imposto sobre Valor Agregado Federal (IVA-F). O novo imposto também amplia as bases de transferências dos fundos de participação, o que recompõe o equilíbrio federativo, com mais autonomia para estados e municípios.

SOLIDARIEDADE O desafio colocado à repactuação entre os entes federativos é definir as competências e garantir a cooperação, de maneira que haja mais justiça fiscal." Em um país como o Brasil é muito difícil definir com precisão a quem cabe fazer cada coisa", salienta Fernando Rezende. Aos municípios cabe cuidar, por exemplo, da educação, mas é comum não haver recursos humanos qualificados." Um só figurino não atende a todas as diferentes situações, porque o Brasil é muito desigual", diz Rezende.

Ele sugere a implantação de um regime de equalização fiscal, com o governo federal transferindo recursos para diminuir as disparidades e os estados e municípios ajudando uns aos outros no financiamento das políticas sociais. "É mediante uma recomposição desse regime de transferências que se podem introduzir mecanismos de cooperação. Dessa forma, aqueles municípios que têm condições de assumir na integralidade o ensino fundamental podem dispensar transferências. Mas aqueles que não podem, vão ter que contar com alguma ajuda."

Além da cooperação financeira, Rogério Boueri, do Ipea, propõe a solidariedade na gestão, com uma nova pactuação em torno do bom uso dos recursos e melhoria na eficiência dos gastos. "Eficiência é o quanto se faz em relação a quanto se gasta", diz. Para ele, aumentar eficiência é gastar menos ou fazer mais.

"Não tenho dúvida de que o crescimento da economia, a inclusão social e o fortalecimento das políticas sociais vão, ao longo do tempo, criar esses novos mecanismos de cooperação entre União, estados e municípios", opina o subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Alexandre Padilha. Para ele, o país já entrou num processo de implementação do novo pacto federativo.

O marco foi a participação, pela primeira vez, de um presidente da República na marcha dos municípios, em 2003. A partir daí, segundo Padilha, vários passos foram dados à construção de instâncias de diálogo e negociação. Um exemplo foi a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), em 2003, a partir da reivindicação da marcha dos municipalistas.

O CAF já alcançou diversas vitórias para os municípios, como a aprovação da lei que ampliou a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), a reestruturação do Sistema Unificado de Saúde (SUS) e a criação do Sistema Unificado de Assistência Social (Suas). Padilha também cita a participação dos municípios no processo de elaboração e acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na própria Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que trata da reforma tributária.

"A repactuação da federação se dá quando se constroem e se estabelecem competências e responsabilidades para estados e municípios, mas sobre compromissos nacionais. Porque a federação é um instrumento estratégico do fortalecimento do projeto nacional", afirma. Isso, diz ele, significa enfrentar as desigualdades regionais, promover a inclusão social, uma educação de qualidade e retomar o desenvolvimento.