

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JADERSON GOULART JUNIOR

**A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO NO FEDERALISMO FISCAL
BRASILEIRO E PROBLEMAS DE EQUALIZAÇÃO**

CURITIBA

2018

JADERSON GOULART JUNIOR

**A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO NO FEDERALISMO FISCAL
BRASILEIRO E PROBLEMAS DE EQUALIZAÇÃO**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

JADERSON GOULART JUNIOR

A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E PROBLEMAS DE EQUALIZAÇÃO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Prof. Dr. Fernando Motta Correia

Orientador – Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Prof. Dr. Demian Castro

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Prof. Msc. José Moraes Neto

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 07 de dezembro de 2018.

Economic theory should add what it can to our understanding of governmental activity.

I join with critics in hoping that its pretentious claims will not discourage other economic approaches, other contributions from neighboring disciplines, and concrete empirical investigations

**Paul Samuelson, Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure
(1955)**

Confie no Senhor de todo o coração; não dependa de seu próprio entendimento. Busque a vontade dele em tudo que fizer, e ele lhe mostrará o caminho que deve seguir. Não se impressione com sua própria sabedoria; tema o Senhor e afaste-se do mal. Então você terá saúde para o corpo e força para os ossos.

Provérbios 3: 5-8

RESUMO

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República dos Estados Unidos do Brasil. Em sua Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, o modelo de governo estabelecido foi o federativo, foram determinados poderes regionais, competências e a autonomia dos entes subnacionais, muito parecida com a organização estadunidense na época. O objetivo geral desse trabalho é analisar o federalismo fiscal brasileiro, isto é, de que forma se comportam as finanças públicas federativas brasileiras. Analisa também o financiamento dos mecanismos de equalização com a hipótese de que, como a arrecadação por completo é fragilizada pela vulnerabilidade da base tributária estar principalmente sobre variáveis pró cíclicas, também são pró cíclicos. Nas considerações finais acreditamos que essa hipótese se confirma, mas que mais estudos na área se fazem necessários.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Economia do Setor Público. Finanças Públicas. Equalização Fiscal.

ABSTRACT

On November 15, 1889, the Republic of the United States of Brazil was proclaimed. In its Federal Constitution of February 24, 1891, the model of government established was federative, regional powers were determined, competences and the autonomy of subnational entities, much like the American organization at the time. The general objective of this paper is to analyze Brazilian fiscal federalism, that is, how Brazilian federal public finances behave. It also analyzes the financing of equalization mechanisms with the hypothesis that, since the collection is completely weakened by the vulnerability of the tax base being mainly on pro-cyclical variables, they are also pro-cyclical. In the final considerations we believe that this hypothesis is confirmed, but that more studies in the area are necessary.

Keywords: Fiscal Federalism. Economics of the Public Sector. Public finances. Fiscal Equalization.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. PRINCÍPIOS TEÓRICOS	9
2.1. FEDERALISMO E FINANÇAS PÚBLICAS.....	9
2.1.1. A FORMAÇÃO DO IDEAL FEDERALISTA.....	9
2.1.2. DEFINIÇÕES.....	9
2.1.3. A DIALÉTICA FEDERALISTA	11
2.1.4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	11
2.1.5. TIPOS DE FEDERALISMO.....	12
2.1.6. FEDERALISMO FISCAL	14
2.2. TRIBUTAÇÃO.....	27
2.2.1. FUNDAMENTOS DE TRIBUTAÇÃO.....	28
2.2.2. MODELOS DE TRIBUTAÇÃO ÓTIMA.....	30
2.2.3. PRINCÍPIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO.....	39
3. O MODELO DAS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERATIVAS BRASILEIRAS ..	41
3.1. A EVOLUÇÃO DA FEDERAÇÃO.....	41
3.2. MODELO FEDERATIVO	45
3.3. ESTRUTURA TRIBUTÁRIA.....	47
4. A INTERPRETAÇÃO DE 1988.....	51
4.1. DESEQUILÍBRIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	51
4.2. OS MECANISMOS DE EQUALIZAÇÃO.....	55
4.3. A VULNERABILIDADE DO FINANCIAMENTO	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS	68

1. Introdução

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República dos Estados Unidos do Brasil. Em sua Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, o modelo de governo estabelecido foi o federativo, foram determinados poderes regionais, competências e a autonomia dos entes subnacionais, muito parecida com a organização estadunidense na época. Desde então, depois de quase 130 anos, cinco outras constituições e duas ditaduras, o Brasil continua sendo organizado conforme uma república federativa.

Uma federação requer, necessariamente, que os entes subnacionais que a compõe abram mão de sua soberania e a transfiram para o governo central, mas também que mantenham a sua autonomia. Essa última normalmente se dá em três níveis: autonomia política, fiscal e judiciária. Mais especificamente, a autonomia fiscal pode se dividir em competências de gasto e de arrecadação. Quanto mais descentralizadas esses aspectos, acredita-se que mais autônomos se tornam os governos subnacionais.

Dessa forma, o objetivo geral desse trabalho é analisar o federalismo fiscal brasileiro, isto é, de que forma se comportam as finanças públicas federativas brasileiras. A partir da hipótese de que o sistema tributário é pró cíclico, gostaríamos também de entender se os mecanismos de equalização fiscal, isto é, os sistemas de transferências fiscais que tem o objetivo de diminuir as desigualdades no território brasileiro são também tão vulneráveis quanto a arrecadação.

Para isso, esse trabalho se divide em três capítulos além dessa introdução e das conclusões finais. O próximo capítulo faz uma revisão bibliográfica dos princípios teóricos de uma federação, do que a ciência econômica trata como a organização ótima do setor público em uma federação, e também a respeito da teoria ótima da tributação. Em seguida, o terceiro capítulo busca mostrar como se organizaram as finanças públicas brasileiras desde a sua promulgação como república até a constituinte de 1988, para então elencar o que foi definido pela Constituição Federal de 1988 a respeito da divisão de competências de gasto e arrecadação entre os entes subnacionais. Por fim, o quarto capítulo faz uma interpretação a respeito das consequências da organização de 1988, isto é, trata dos desequilíbrios presentes na federação, tanto o vertical a respeito das assimetrias de competências entre os níveis de governo quanto o horizontal a respeito das desigualdades entre os entes de mesmo nível. Em seguida, mostramos quais são os principais mecanismos de equalização, como são regulados e financiados. Ao fim do capítulo, buscamos entender a fragilidade a qual se submete tanto a arrecadação tributária como um todo, quanto, por consequência, esses mecanismos de equalização fiscal.

2. Princípios Teóricos

2.1. Federalismo e Finanças públicas

Este capítulo elenca os principais conceitos e aspectos de um sistema federativo, da sua origem teórica até a abordagem econômica sobre a disposição de encargos fiscais, a discussão do Federalismo Fiscal. Em seguida, aborda a teoria da tributação ótima, as condições de eficiência e equidade e quais são os parâmetros para distribuição de competências tributárias entre os diferentes níveis de governo.

2.1.1. A Formação do Ideal Federalista

O conjunto teórico primitivo do federalismo remonta a formação como país independente, e unificado diante de um conjunto de regras, dos Estados Unidos da América. Mas antes desse marco é possível identificar, desde a antiguidade, algumas alianças entre povos que se baseavam em preceitos futuramente chamados de federalistas. Alguns exemplos são resgatados por Morgado¹, sendo eles: as tribos israelitas em 1200 a.C., as Ligas de Delos (478 a.C.) e do Peloponeso (séc. VI a.C.) entre as cidades-estado gregas, a fundação da Confederação Helvética em 1291 (hoje chamada de Federação Suíça) e a criação das Províncias Unidas dos Países Baixos em 1579, também conhecida como Holanda.

Como dito anteriormente, a primeira federação oficialmente assim chamada foi a estadunidense. Com a aprovação da sua primeira e única Constituição em 17 de setembro de 1787, as colônias tornam-se uma só nação. Enquanto colônia, as 13 regiões perceberam a antinomia entre seus interesses e os da matriz. Então, depois de declarada a independência em quatro de julho de 1776, buscaram uma forma de se organizar para defender o território de ataques ingleses. Assim, as regiões uniram-se sob um poder central, um mesmo conjunto de regras principais, identificavam-se como uma única nação e, principalmente, preservaram alguma soberania.

2.1.2. Definições

Para Jair do Amaral Filho,

O federalismo pode ser definido como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e locais que compartilham um mesmo território nacional.²

Sobre o Estado em uma federação:

Entende-se o Estado federal como a forma política de expressão de poder irradiada por diversos níveis de autoridade, dotados de autonomia política e ligados entre si pelo vínculo jurídico da indissolubilidade perpétua – os entes federativos. Logo, pressupõe-se um ordenamento jurídico em estamentos, de acordo com as competências dadas aos entes pela

¹ Em MORGADO, V.M. (2013, p. 39-40).

² Encontrado em AMARAL FILHO, J. (2014, p. 305)

Constituição, de modo que nele estão manifestados o interesse geral da nação e o interesse específico das regionalidades.³

A conceituação de Rezende & Tafner (2005, p. 69) elucida sobre as relações regionais:

[O Federalismo] É a forma de organização política de um país em que as unidades governamentais (os entes federativos, como o governo federal, os governos dos estados e dos municípios, por exemplo) são dotadas de autonomia necessária para manter o equilíbrio que se estabelece entre elas para a construção da Federação, nos campos político, tributário e financeiro. Isso significa liberdade para eleger seus governantes, contar com competências tributárias próprias e dispor, *inter alia*, de poder de decisão para melhor alocar os recursos de acordo com seus prioridades.

E Gustavo de Paiva Gadelha acrescenta⁴:

o fundamento do modelo federativo reside na maneira de realizar a distribuição do poder político sem esfacelar, por um lado, em demasia o Poder estatal, mas igualmente, por outro, sem retirar os poderes dos entes federados.

Além disso, quando as regiões estão sob um mesmo conjunto de regras concomitantemente, elas compartilham também uma mesma noção da realidade social, “como que um simulacro de doutrina social” (a noção federalista).⁵

A respeito da federação e os vínculos intergovernamentais, Fernando Luiz Abrucio, Cibele Franzese e Hironobu Sano⁶ argumentam que

Nas federações (...) vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.

E ressaltam duas características que distinguem os sistemas federativos:

A primeira é que há neles mais de um governo agindo legitimamente na definição e elaboração das políticas públicas. (...) Em outras palavras, a natureza do jogo federativo é produzir pactos entre seus componentes. (...)

A segunda característica distintiva entre as federações (...) é que os governos subnacionais têm algum tipo de representação ou participação junto ao centro. Isso pode ser feito via Legislativo, em especial por meio do bicameralismo; pela provocação de uma corte federal de Justiça, que pode ser acionada para defender os direitos federativos dos pactuantes; ou, ainda, pela atuação em fóruns compostos pelos poderes executivos dos entes federativos.

Percebe-se então que, dentre as possíveis organizações de Estado, em uma Federação os diferentes níveis de governo possuem autonomia, mas nenhum possui *soberania*. Esta cabe somente ao estado federal, no caso brasileiro à República Federativa do Brasil, e pode ser entendida como “o poder conferido ao Estado por ele mesmo de não reconhecer em outro Estado qualquer outro poder acima do dele,

³ MORGADO, 2013 (p. 41)

⁴ GADELHA, 2010 (p. 32)

⁵ GADELHA, 2010 (p. 32)

⁶ ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. (2013, p. 130-131)

podendo com isso organizar-se internamente e fundar o seu próprio ordenamento jurídico interno sem a interferência de quem quer que seja e, via de consequência, travando relações em pé de igualdade com os demais Estados soberanos”.⁷ Exatamente essa peculiaridade diferencia a Federação de uma Confederação, onde “cada ente (de uma confederação) gozaria de poder absoluto para agir como pretendesse, sem respeito a quaisquer normas superiores”.⁸ Nesse caso, não há uma Carta Magna, como as constituições federais, e os entes podem abandonar essa organização quando e como for de suas vontades, o que não é o caso dos entes pertencentes a um Estado Federado.

2.1.3. A Dialética Federalista

Conclui-se, então, que a discussão sobre federalismo é baseada em uma racionalidade dialética, ou seja, “a ideia democrática de descentralização do poder e o pensamento uniformista de Estado tradicionalmente encampado pelo ideal centralizador”.⁹ O raciocínio dialético, segundo Georgescu-Roegen (2005, p.10-11), fundamenta-se em termos dialéticos, ou seja, não aritmomórficos. Por exemplo, o número um (1) é um conceito aritmomórfico, pois qualquer variação que sofra (a adição de mais um (1) ou 0,0000...000001) deixa de ser o conceito original. Agora um conceito dialético, como o federalismo, não deixa de o ser quando sofre alguma modificação, ou seja, não existe um modelo rígido de federalismo ou federação. Uma federação pode ser mais ou menos centralizada, simétrica ou assimétrica, etc., mas ainda continua a ser uma federação. Ao mesmo tempo em que ele não é um conceito preciso, ele também é perfeito para descrever a situação, desde que se encontre entre uma organização de Estado unitário e um apunhado de Estados soberanos, respeitadas as condições mínimas delimitadas nas definições de federação.

A própria formação de uma federação se dá de maneira dialética, pois uma federação é um produto de processos, e não necessariamente, como dito antes, um modelo pronto a ser seguido. Da mesma forma, um modelo de federação já estabelecido não é estático, pelo contrário, é dinâmico e se transforma juntamente com os processos históricos. É possível ver isso simplesmente analisando as tipologias já apresentadas: na história dos Estados Unidos, os modelos dual, cooperativo e competitivo são modelos que buscam contradizer o anterior, em uma linha cronológica, sem necessariamente o terceiro, federalismo competitivo, ser igual ao primeiro, federalismo dual, ou seja, uma contradição da contradição não resulta no conceito inicial, e, ao mesmo tempo, os três modelos continuam sendo modelos de federação. Segundo Gadelha (2010, p. 32), para uma simplificação a partir do modelo de federalismo por agregação, “o fundamento do modelo federativo reside na maneira de realizar a distribuição do poder político sem esfacular, por um lado, em demasia o Poder estatal, mas igualmente, por outro, sem retirar os poderes dos entes federados”.

2.1.4. Principais Características

⁷ MORGADO, 2013 (p. 42)

⁸ GADELHA, 2010 (p. 33)

⁹ COSTA, 1999 (p. 40-41)

Uma forma de entender como se distribui o poder (político, judiciário e econômico) dentro de uma Federação é observar a organização do Estado anterior à fundação do Estado federado. Dessa forma, a sua origem pode ser por agregação ou desagregação de poder. Por agregação remete a decisão de dois ou mais Estados soberanos unirem-se sob uma mesma disposição jurídica e desígnio. Por desagregação a criação do novo Estado se dá de forma contrária, onde um Estado unitário descentraliza-se e a sua autonomia é fragmentada pelas regiões que o compõe.¹⁰

De maneira simplificada, pode-se dizer que por desagregação são criadas divisas simbólicas dentro do território e dentro delas surgem governos autônomos, e por agregação devem ser derrubadas essas divisas, literalmente quando se trata da antiga fronteira entre os Estados soberanos, e a autonomia das partes é diluída. Esses esforços perpetuam-se por toda a vida desse novo Estado. Fica claro então quando se observa um Estado originado por agregação contrapondo-se a um movimento de centralização de poder de maneira geral, como é o caso dos Estados Unidos da América. Da mesma forma, nota-se que um Estado federado surgido por desagregação de poder tem certa resistência à descentralização, como é o caso do Brasil.¹¹

2.1.5. Tipos de Federalismo

O objetivo dessa seção é elencar diferentes classificações para um Estado Federado a partir de óticas diversas, sendo elas da relação entre os diferentes níveis de governo; da relação entre os entes federados; e das tendências da própria Constituição Federal.

Federalismo dual, cooperativo e competitivo (ou Novo Federalismo)

Seguindo a ordem cronológica, o federalismo dual é o primeiro tipo a emergir, sendo a primeira configuração na história dos Estados Unidos. Esse modelo transparece as disputas entre federalistas e confederalistas ocorridas no último quarto do século XVII, porque sua principal característica é a divisão rígida entre as competências do governo central e dos entes federados, e é implícito na Constituição de 1787. “A principal realização do federalismo dual norte-americano foi garantir a não intervenção estatal nos assuntos econômicos e a supremacia dos interesses privados, utilizando como bandeira principal a defesa dos direitos políticos e civis”.¹² A tendência, ao passar do tempo, era diminuir cada vez mais o poder do governo central e verifica-se grande influência do liberalismo francês, o *laissez-faire*, principalmente nas ementas de 1791, conhecidas também como *Bill of Rights*, determinando o qual seriam os direitos vigentes no território americano. Desses dez artigos, a ideia fica mais evidente no último:

Amendment X (1791): The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

¹⁰ TAVARES, 2012 (p. 1099)

¹¹ MORGADO, 2013 (p. 47-48)

¹² BAGGIO, 2013 (p. 34-35)

Esse modelo é então colocado em cheque quando os Estados Unidos, e o mundo, são abalados pela Grande Depressão de 1929. Quando é necessária uma ação direta dos governos nas economias mundiais, os estados por si só não possuem estrutura financeira para coordenar uma retomada do crescimento econômico. Era preciso então que todos os estados agissem de maneira conjunta para combater a crise econômica, financiados pelo governo central. Surge então o modelo de federalismo cooperativo, personificado pelo *New Deal* e por políticas econômicas keynesianas, onde as relações entre os níveis de governo são flexíveis, e não há uma clara divisão de competências entre eles.¹³ Nesse modelo a ideia de autonomia é remodelada, onde deixa de ser a capacidade de não ser impedido para se tornar a capacidade de influenciar nos processos de decisão¹⁴. Para BAGGIO (2013, p. 45), “o federalismo cooperativo, assim, não foi pura e simplesmente uma relação de cooperação entre o Governo Federal e Estados-membros. Tratou-se, em última instância, da ‘imposição’ federal de sua política a estes Estados em troca de ajuda financeira”. Além disso, MORGADO (2013, p. 48) ressalta que, como a divisão de competências é nebulosa e sobreposta, a responsabilização por eventuais erros de cumprimento de deveres fica debilitada.

Com as crises do petróleo da década de 1970, o abandono do paradigma Keynesiano, o desvanecer do Estado de Bem Estar e das bases do acordo de Bretton Woods, e a ascensão do Neoliberalismo na década de 1980, mais uma vez o modelo de federalismo americano foi revisto. Surge então o Novo Federalismo. Até mesmo essa nova denominação é originada de um discurso de Ronald Reagan, como relata a seguir Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de Economia em 2001:

In 1982, President Reagan in his State of the Union message called for a ‘New Federalism’ giving states increased authority in welfare [...]. Critics argued that the New Federalism was a ploy for justifying cutbacks in federal assistance to states and localities, as a way of reducing the size of the federal government.
(STIGLITZ, 2000. p. 728)

Quando se relacionam esses movimentos à globalização, cria-se um ambiente muito propício a evolução do livre mercado. Como aponta BAGGIO (2013, p. 55):

A implementação das políticas neoliberais nos EUA forçara uma modificação na estrutura interna do país, tendo como escopo a minimização da máquina estatal, afetando sobremaneira a execução das políticas sociais do *welfare state*.

E continua:

A primeira grande consequência diz respeito à fragmentação do Estado-nação. Ou seja, não tem existido uma participação concatenada dos Estados-membros nestas instâncias internacionais. Assim, na relação Estado-membro – Estado-membro, os diversos interesses tornam-se, muitas vezes, posições de antagonismo, resultando até mesmo em situações de rivalidade entre os Estados.
(BAGGIO, 2013. p. 62)

¹³ TAVARES, 2012 (p. 1100)

¹⁴ GADELHA, 2010 (p. 43)

Emerge então um modelo federativo paradoxal, onde os estados membros buscam interesses próprios, evitam uma ação conjunta guiada pelo governo central e assim enfraquecem os laços da federação.¹⁵ E tem como base cinco princípios: controlar a expansão do Estado; descentralização como competição e mecanismo de eficiência de oferta de bens e serviços entre governos; com a competição, a relação custo/qualidade seria a melhor possível para os cidadãos; o eleitor, como consumidor dos bens e serviços públicos aparece como árbitro que sanciona as melhores condições; e assim, a autonomia e a descentralização são ferramentas chave para impedir o crescimento desnecessário do Estado e garantir a competição, e por hipótese, a eficiência do sistema.¹⁶

Federalismo simétrico e assimétrico

Uma federação pode também ser categorizada de acordo com as distinções entre as regiões e os governos subnacionais. Essa tipologia leva em consideração não somente aspectos de âmbito econômico, mas também sociais e culturais. Se dentro de uma nação esses aspectos são muito distintos, trata-se de uma federação assimétrica, como por exemplo a brasileira e a suíça. Caso as regiões sejam menos diversificadas, trata-se então de um federalismo simétrico, como é o caso dos Estados Unidos.

Federalismo orgânico

Essa noção surge de uma análise da Constituição Federal e observa seus reflexos nos entes subnacionais. Ou seja, busca apontar o quanto realmente a Constituição Federal influencia a atividade dos níveis inferiores de governo. Caso ela seja muito rigorosa e pormenorizada, é então um caso de federalismo orgânico. Orgânico no sentido do Estado como um todo, ou seja, não trata os governos subnacionais como autônomos, mas sim apenas membros de um organismo maior, o governo central. Para Morgado, “os entes subnacionais são criados à imagem e semelhança da União, de modo que as leis regionais, frutos de uma autonomia sufocada, são mera repetição das leis emanadas da autoridade central”.¹⁷

Outros tipos de Federalismo

O texto de Tavares (2012, p. 1102) ainda traz mais dois tipos de federalismo, sendo eles o de *integração* e o de *equilíbrio*. O primeiro diz respeito a um modelo com tendências a sempre fortalecer o governo central, tornando-o eventualmente Estado unitário do que efetivamente um Estado federal. O segundo trata de uma expressão usada para se referir a movimentos que reforcem os papéis das instituições federativas dentro do Estado, ou seja, o federalismo de equilíbrio é aquele que busca cada vez mais nivelar o poder entre os entes federados e os diferentes níveis de governo.

2.1.6. Federalismo Fiscal

¹⁵ GADELHA, 2010 (p. 45)

¹⁶ OLIVEIRA, 2007 (p. 16)

¹⁷ MORGADO, 2013 (p. 50)

A discussão sobre quanto cada nível de governo deve gastar é precedida pela questão “por que o governo deve gastar?”. Começemos considerando uma economia na qual apenas o setor privado oferece bens e serviços. Ela é eficiente? Em outras palavras, o mercado aloca da melhor forma possível os recursos disponíveis conforme a demanda dos consumidores, levando em conta todos os custos necessários para isso e sendo recompensado por todos os benefícios produzidos? A resposta é não. Certos bens e serviços geram externalidades, fenômenos desencadeados pela produção ou consumo que não são incorporados nos preços, mas sim arcados pela sociedade. Segundo Johathan Gruber¹⁸, “*an externality occurs whenever the actions of one party make another party worse or better off, yet the first party neither bears the costs nor receives the benefits of doing so*”. As externalidades podem ser tanto positivas quanto negativas. A primeira é representada, por exemplo, por empresas de cosméticos que utilizam insumos naturais provenientes da Floresta Amazônica: essas empresas compram lotes de terra lá para conseguirem seus insumos e, ao mesmo tempo, estão preservando a flora e a fauna. A segunda pode ser explicada por um exemplo totalmente oposto, como o de uma empresa que entorna sujidades em rios e mares, provenientes da sua produção.

Essa então é uma das justificativas para a intervenção do Estado na economia. Para Eduardo de Carvalho Andrade¹⁹, o governo pode resolver os problemas de quatro formas diferentes: garantindo os direitos de propriedade; fazer com que as externalidades sejam internalizadas por seus geradores; intervir diretamente; e, por fim, através de regulamentação. Na primeira forma, quando o governo garante direitos de propriedade bem definidos, ocorre como no Teorema de Coase, onde “o mercado (ou a sociedade) é capaz de chegar a uma solução eficiente mesmo quando há externalidades, de forma a que o agente que está a gerar a externalidade a internalize em seus custos, mediante compensação à parte prejudicada”.²⁰ O governo também pode forçar os agentes a internalizarem a externalidade, ou seja, internalizar o *custo socioambiental* que estão criando, quando o as restritas hipóteses do Teorema de Coase não condizem com a realidade. No exemplo das empresas que despejam detritos na natureza, o governo então poderia impor, através de legislação, o devido tratamento desses resíduos. Assim, *as empresas arcam com um custo de produção maior*, diminuindo sua produção e reduzindo seu impacto no meio ambiente. Já a intervenção direta de governo pode dar-se via tributação, quando se colocam impostos *pigouvianos*, ou seja, impostos que buscam transferir precisamente os custos sociais das externalidades para os produtores. São chamados assim em homenagem ao economista inglês Arthur Cecil Pigou, autor desta e outras ideias em PIGOU (1918). E, por último, a regulação é também um importante instrumento. Como visto anteriormente, ela pode auferir custos ou exigir impostos, mas, além disso, ela pode limitar a produção através de quotas, tanto dos produtos ofertados ou da quantidade de poluentes emitidos pelos ofertantes.

¹⁸ GRUBER, 2013 (p. 122)

¹⁹ ANDRADE, 2004 (p. 21-32)

²⁰ LIMA, 2015 (p. 59)

Até agora foram discutidas soluções para externalidades negativas, e chega-se à conclusão de que elas ocasionam uma produção maior do que a socialmente aceitável. O caso das externalidades positivas é antagônico: bens que aumentam o bem-estar da sociedade, e cujo tais benefícios não são recompensados, sofrem por terem uma *suboferta* no mercado. São bens, e até mesmo serviços, que o setor privado não vê uma oportunidade lucrativa, ou que pelo menos seja garantido um lucro mínimo. Por exemplo, o setor privado não vê vantagem em produzir ruas e estradas e cobrar pelo uso delas - primeiramente por ser inconstitucional, pois seria demasiadamente difícil e, na mesma dimensão, custoso limitar o acesso a tais vias. Ou seja, seria possível desfrutar desse bem sem necessariamente pagar por ele. Para lidar com a suboferta, o governo pode, nesse caso, subsidiar a produção privada desses bens e serviços. Em alguns casos, os produtores não vêm o menor incentivo, mesmo que subsidiados, a produzirem certos bens. Assim, a outra alternativa do governo é produzir esses bens, caracterizando-os como *bens públicos*.

Os trabalhos de Paul Samuelson (SAMUELSON, 1954 e SAMUELSON, 1955) introduziram formalmente o conceito de bens públicos na teoria econômica do bem-estar.²¹ O autor esclarece que, no seu trabalho de 1954, ele apresenta “*a mathematical exposition of a public expenditure theory that goes back to Italian, Austrian and Scandinavian writers of the last 75 years.*” Coloca também que “*obviously, I am introducing a strong polar case, e continua: “the careful empiricist will recognize that many – though not all – of the realistic cases of government activity can be fruitfully analyzed as some kind of a blend of these two extreme polar cases”*”²² (no caso, o outro extremo seria o equilíbrio geral walrasiano). Samuelson aponta para a existência de dois tipos de bens: bens de consumo privativo

$$X_j = \sum_1^s X_j^i \quad (1)$$

onde existem (1, ..., j, ..., n) bens privativos para (1, ..., i, ..., s) indivíduos; e bens de consumo coletivo

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i \quad (2)$$

onde existem (n + 1, ..., n + j, ..., n + m) bens coletivos para os mesmos (1, ..., i, ..., s) indivíduos.²³ Ou seja, bens privativos são rivais no consumo, “no sentido de que quando um indivíduo aumenta suas aquisições dele, diminui sua disponibilidade para outros”.²⁴ Já os bens de consumo coletivo são aqueles que o consumo de um indivíduo não interfere na quantidade disponível para outros, são bens que tem a quantidade ofertada e consumida por cada indivíduo iguais.

²¹ MENDES, 2004 (p. 424)

²² SAMUELSON, 1955 (p. 350)

²³ SAMUELSON, 1954 (p. 387)

²⁴ FILELLINI, 1990 (p. 69)

Uma outra dimensão para categorizar os diferentes tipos de bens, apontada por Joseph Stiglitz²⁵, é fundamentada sobre a propriedade da *exclusão*. Se é possível limitar o consumo de algum bem (ou serviço) através do preço e, por consequência, excluir aqueles que não o podem pagar de consumi-lo, é um bem *excludente*, mas se não é possível impedir que as pessoas consumam, é um bem *não excludente*. Por exemplo, não é possível cobrar pelo acesso às ondas eletromagnéticas de rádio AM, FM e de televisão aberta, qualquer um com um aparelho receptor de sinal consegue usufruir das informações oferecidas.

A partir disso, surge o conceito de bem público *puro*: um bem (ou serviço) que é, ao mesmo tempo, indivisível e não-excludente. Na verdade, qualquer bem *não excludente* só pode ser oferecido pelo governo, pois “*the Market can function only in a situation where the ‘exclusion principle’ applies, i.e., where A’s consumption is made contingent on A’s paying the price, while B, who does not pay, is excluded*”.²⁶ As condições que determinam um bem público puro são um tanto fortes, logo é difícil encontrar exemplos perfeitos desse tipo de bens. O exemplo mais comum é a Segurança Nacional: é completamente inviável esperar que os indivíduos paguem voluntariamente por ela (o que é diferente de impor um tributo para financia-la, o que será tratado mais a frente), porque se algum indivíduo pagar, todos vão desfrutar da segurança, ou seja, é a propriedade de indivisibilidade que torna esse bem não-excludente. Desse momento em diante, quando nos referirmos a um bem público, leia-se um bem público puro.

Do exemplo acima deriva-se um dos principais problemas na hora de determinar o nível de bens públicos ofertados: os indivíduos não têm incentivos a revelar a sua verdadeira preferência, uma vez que podem se comportar como *caronas* (ou *free riders*). Ou seja, como usufruir do bem ou serviço não depende necessariamente da sua contribuição, os agentes preferem não revelar sua verdadeira preferência, porque esperam que outros o façam para que possa usufruir da mesma maneira. Gruber²⁷ aponta também outros dois problemas, além da revelação da preferência, que o governo enfrenta: a compreensão das preferências pelos indivíduos e a agregação dessas preferências. O primeiro se refere a capacidade de mensurar preços de bens públicos, uma vez que isso seja totalmente diferente de precificar produtos no mercado. E o segundo diz respeito a considerar uma demanda média por indivíduo, o que pode gerar distorções muito grandes, onde alguns indivíduos não aceitam o nível de bens públicos ofertados, seja para cima ou para baixo.

O Modelo de Tiebout

O modelo de federalismo fiscal apresentado por Tiebout (*A Pure Theory of Local Expenditures*, 1956) trabalha majoritariamente em cima desses problemas, principalmente o do carona e o de agregação das preferências. Inicialmente, o autor concebe a definição de um bem público *local*, um bem oferecido pelos governos locais

²⁵ STIGLITZ, 2000 (p. 128)

²⁶ MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980 (p. 55)

²⁷ GRUBER, 2013 (p. 199-200)

e que tem seu consumo limitado pelas fronteiras da jurisdição de tal governo. A sua principal consideração é pela descentralização da oferta desses bens, ou seja, que eles sejam oferecidos por níveis de governo abaixo do federal, pois dessa maneira refletiriam “*the preferences of the population more adequately than can be reflected at the national level*”.²⁸ Para tornar essa oferta eficiente, Gruber²⁹ aponta que Tiebout incorpora dois elementos que, segundo a teoria convencional, alcançam a eficiência: compras e competição. Isso é evidenciado, principalmente, quando o autor refere-se aos (potenciais) moradores de uma região como *consumidores-eleitores*, ou seja, no setor público, para transmitir a sua demanda de bens públicos “o eleitor vota, por alguma razão, apoio a um candidato ou a sua plataforma, ou porque a vitória desse candidato atende aos interesses pessoais do eleitor”³⁰, em contraste com o setor privado, onde uma cesta de bens determina o nível de demanda para cada um dos indivíduos. E, nesse caso, o eleitor vota “*com os pés*”, ou seja, ele escolhe morar em uma comunidade com um padrão de consumo de bens públicos similar ao seu, uma comunidade ótima com o melhor custo benefício. Assim, as localidades competem pelos habitantes, oferecendo um nível de bens e serviços públicos de qualidade e, ao mesmo tempo, com o menor custo tributário possível, estimulando inovações tecnológicas e a adoção dessas inovações pelas outras comunidades, assim como no setor privado.³¹

Para sustentar essa solução, Tiebout aponta sete hipóteses necessárias para seu modelo. São elas³²:

- I. Consumidores-eleitores têm plena mobilidade e irão se deslocar para a comunidade onde seu padrão de preferência, o qual é definido, será satisfeito.
- II. Consumidores-eleitores têm assumidamente pleno conhecimento das diferenças de padrão de receita e gasto e sabem como reagir a essas diferenças.
- III. Existe um número grande de comunidade as quais os consumidores-eleitores podem escolher para viver.
- IV. Restrições devido as oportunidades de empregabilidade não são consideradas. Pode-se assumir que todas as pessoas estão vivendo de renda de dividendos.
- V. Os serviços públicos ofertados não aparentam nenhum tipo de externalidades, positivas ou negativas, entre as comunidades.
- VI. Para cada padrão de preferências sobre serviços oferecidos a comunidade por um administrador da cidade, e que segue as preferências dos

²⁸ TIEBOUT, 1956 (p. 416)

²⁹ GRUBER, 2013 (p. 269)

³⁰ MONTEIRO, 2016 (p. 21 – Quadro 1)

³¹ MENDES, 2004 (p. 425)

³² TIEBOUT, 1956 (p. 419 – 420). Tradução livre.

residentes mais antigos, existe um tamanho ótimo para essa comunidade.³³

- VII. Comunidades com um tamanho menor que o ótimo buscam atrair novos residentes com custos médios mais baixos. Aquelas acima do tamanho ótimo fazem o oposto. E aquelas com um tamanho ótimo tentam manter o nível populacional constante.

Para legitimar essas hipóteses, que o próprio autor admite serem extremas, propõe-se outro modelo para comparação, uma contrapartida desenvolvida no mercado privado. Neste segundo modelo, são admitidas tantas comunidades quanto forem necessárias para suprir *exatamente* as preferências de cada consumidor-eleitor, mesmo que isso signifique comunidades de apenas um habitante. Mas, como na realidade isso não é possível, o que acontece é a procura por uma localidade que melhor se encaixe nas preferências de cada consumidor-eleitor, então “*the solution will approximate the ideal ‘market’ solution*”.³⁴

Então, o problema do carona e da revelação da preferência são resolvidos: o carona agora escolhe a comunidade que melhor se adapta aos seus gostos, e como todos os indivíduos também fazem isso, a preferência de cada um é revelada pela sua decisão de localização.

As quatro primeiras hipóteses apresentadas são premissas muito fortes, não sendo difícil contestá-las com uma argumentação simples. Joseph Stiglitz³⁵ apresenta mais algumas limitações do modelo de Tiebout. A primeira delas diz respeito às externalidades: existem sim externalidades entre as cidades, e muitas delas não podem ser ignoradas. Por exemplo, a decisão da criação de um aterro industrial ou sanitário nos limites da cidade desse governo pode conduzir mau cheiro as cidades com que faz fronteira, ou seja, sem o estudo dos canais de vento da região, a decisão de uma pode ser um problema para outra. Em seguida, questiona também a real competição entre as localidades, ou seja, a competição é limitada pelo número de localidades que *efetivamente* conseguem competir. Não parece cabível acreditar que, por exemplo, Curitiba, no Paraná, compete diretamente com Campina Grande, na Paraíba, mas que, na verdade, compete pelo menos com as cidades da sua região metropolitana. Diz-se então que o modelo de Tiebout pode explicar uma dinâmica metropolitana a respeito do comportamento dos moradores.³⁶ Outra grande questão é a competição entre as localidades via cortes na taxa, seja para atrair pessoas, como é a primeira noção do modelo, seja para atrair investimentos privados, como é o caso mais concreto. Isso gera um problema em cadeia uma vez que os governos abrem mão de uma fonte de arrecadação. Logo haverá um desfalque para o financiamento dos bens e serviços

³³ Aqui, em outras palavras, está sendo colocado um fator limitante qualquer que impede que a comunidade cresça caso muitos consumidores-eleitores decidam morar nela. Isso também serve para limitar o número de comunidades.

³⁴ TIEBOUT, 1956 (p. 421)

³⁵ STIGLITZ, 2000 (p. 737-742)

³⁶ OATES, 2008 (p. 318)

públicos oferecidos, e no fim os únicos beneficiados por essa concorrência serão aqueles que possuem o capital para investir. No Brasil, a década de 1990 foi marcada pelo que foi chamado “Guerra Fiscal” entre os estados, algo que afetou fortemente a capacidade de arrecadação desses entes.

O modelo de Oates

Em seu famoso livro de 1972, *Fiscal Federalism*, Wallace E. Oates apresenta o seu modelo de federalismo fiscal conversando principalmente com o que Tiebout havia escrito. Inicialmente apresenta o que seria o modelo ótimo³⁷, “aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõem uma comunidade”.³⁸ Neste sistema são incorporadas nove hipóteses, muito parecidas com as de Tiebout, diferindo apenas na questão da mobilidade, onde, nesse caso, não permite o deslocamento dos agentes, e também no que diz respeito a localização desses indivíduos, considerando as comunidades como clubes, ou seja, as comunidades são compostas por todas as pessoas que compartilham exatamente as mesmas preferências em relação ao financiamento e oferta de bens e serviços públicos. Para deixar claro, essa é uma diferença em relação ao modelo de Tiebout porque esse último considera essa situação como uma consequência, não como uma hipótese.

Oates entende então que essas hipóteses são irreais e que tal situação representa apenas um extremo, a total descentralização. Como Tiebout, compreende também que um governo totalmente centralizado não consegue identificar e atender completamente as diferentes preferências entre as regiões. Logo, acredita que o modelo ótimo que é possível alcançar encontra-se entre esses dois extremos. Assim, emerge o modelo de “correspondência imperfeita” e a maior contribuição de Oates até então, o Teorema da Descentralização:

The basic point is that if there are no cost advantages (economies of scale) associated with centralized provision, then a decentralized pattern of public outputs reflecting differences in tastes across jurisdictions will be welfare enhancing as compared to a centralized outcome characterized by a uniform level of output across all jurisdictions. (OATES, 2008. p. 314)

Isso quer dizer que *algum* grau de descentralização é necessário, mas não todo. O principal ponto é depreender como o governo central também é importante para o bom funcionamento da economia. Sem ele haveria problemas de estabilidade macroeconômica e políticas de crescimento via gasto seriam inviáveis, já que todos os governos subnacionais esperariam que os outros tomassem a frente em uma política de gasto. Da mesma forma, políticas de redistribuição de renda atrairiam muitos indivíduos e tonaria a sua oferta inexecutável. Considerando que alguns bens e serviços têm ganhos de escala, faz mais sentido que seja ofertado pelo governo central, que pode produzir para toda a nação de uma vez, do que cada governo subnacional.

³⁷ OATES, 1977 (p.56)

³⁸ SILVA, 2005 (p. 120)

Primeira geração e segunda geração da teoria do Federalismo Fiscal

Tiebout e Oates são pioneiros nos estudos das finanças públicas federativas. Considerações modernas sobre a teoria do federalismo fiscal os colocam como a Primeira Geração da Teoria (FGT, do inglês *First Generation Theory*). Ela é marcada por questões normativas baseadas em modelos matemáticos abstratos e totalmente fundamentada na teoria neoclássica e na interpretação de Hicks³⁹ sobre a Teoria Geral de Keynes. Acredita também que os governantes, em nível federal e subnacional, são agentes benevolentes que buscam maximizar o bem estar da sociedade, buscando eficiência e equidade.⁴⁰ Edilberto Lima⁴¹ afirma que a FGT é voltada muito mais para como a organização das finanças federativas devem ser, com foco no *tradeoff* centralização-descentralização, do que como elas realmente funcionam.

A Segunda Geração da Teoria (SGT) surge na década de 1990 junto com os movimentos de descentralização tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. Segundo Oates, ela pode ser dividida em dois ramos diferentes: o primeiro é muito mais positivo, analisando os problemas derivados da descentralização, como os governantes dos entes subnacionais reagem às transferências vindas do governo federal e em como desenvolver mecanismos para conter irresponsabilidades fiscais. O segundo ramo é herdeiro da primeira geração na formalidade matemática da elaboração teórica, não acredita em um governante benevolente que maximiza o bem estar da sociedade, mas sim em um governante com a sua própria função de utilidade a maximizar. Compartilha a mesma época e hipóteses da Teoria da Escolha Pública e busca entender o impacto de eleições e legislações no âmbito econômico.⁴²

Princípios do Federalismo Fiscal

Diante do que já foi exposto até aqui, podemos sintetizar a teoria do federalismo fiscal em princípios normativos para divisão de competências entre os diferentes níveis de governo. Não existe um consenso em relação a quantos princípios existem, dependendo da interpretação de cada autor, mas abaixo estão as considerações mais relevantes e que se repetem em diferentes trabalhos.

Fernando Rezende⁴³ aponta cinco critérios de escala para orientar as atribuições de cada nível de governo: escala do alcance espacial, econômica, financeira, técnica e político-institucional. O primeiro é fortemente influenciado pelas conclusões do modelo de Tiebout quando aponta que quanto menor for a área de atuação de um bem ou serviço específico, mais baixo deve ser o nível de governo que prescreve regras sobre o que está sendo oferecido. Ou seja, quando a oferta de um bem ou serviço representa apenas as preferências de uma parcela pequena da população, o governo mais próximo,

³⁹ HICKS, John R. Mr. Keynes and the "classics"; a suggested interpretation. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 5, n. 2 p. 147-159, 1937.

⁴⁰ JHA, 2012 (p. 242)

⁴¹ LIMA, 2015 (p. 169)

⁴² OATES, 2008 (p. 319-323)

⁴³ REZENDE, 2001 (p. 51-56)

ou de nível mais baixo, é o que deve se responsabilizar. Por exemplo, no Brasil o transporte público é de competência dos municípios, embora nas capitais, por se tratar de uma região metropolitana, quem usa desses serviços não são apenas os moradores da capital, mas sim também da região do entorno. Dessa forma, algumas capitais podem fazer um esforço para coordenar políticas de transporte público com outras cidades ou pedir subsídios para os governos estaduais. Ou seja, como a demanda por esses serviços é maior do que a da capital, é preciso expandir o encargo a outros governos. Marcos Mendes⁴⁴ e Edilberto Lima⁴⁵ consideram que este seja um critério de *externalidades*, isto é, caso um bem ou serviço oferecido pelo governo local tenha externalidades para outras regiões, da mesma forma este deve ter sua oferta rateada entre esses outros governos ou por um nível de governo superior.

O segundo critério diz respeito a eficiência econômica da oferta de bens e serviços, no sentido de minimizar os custos, e remete a noção de economias de escala: se um produto tem seu custo barateado quando produzido em alta escala, ele deve ser produzido para um número maior de pessoas, nesse caso, ofertado por um nível de governo mais alto. Fundamentado nos escritos de Oates, caso o bem ou serviço oferecido precise ser uniforme ao longo de todo o território nacional, quem deve ofertá-lo é o governo federal. O critério da escala financeira examina a capacidade dos diferentes níveis de governo em oferecer bens públicos de acordo com a demanda da população e determina qual é o mais capaz para o fazê-lo. Outros autores, como Alfredo Fillelino⁴⁶, consideram esses dois critérios como um só:

“Em alguns serviços urbanos, ainda que o consumo seja local, sua produção com recursos locais poderá tornar-se inviável, porquanto o reduzido número de usuários tornaria os custos *per capita* proibitivos, resultando na adoção de alternativas de menor custo, com evidentes danos para os municípios mais pobres.”

O critério de escala técnica leva em consideração a dificuldade de execução do projeto em questão, isto é, analisa a complexidade do projeto, se são necessários trabalhadores com um nível maior de qualificação, maquinário complexo ou custoso, etc. Serve como o da escala econômica e da financeira, pois dado que um investimento complexo pode possuir economias de escala e exige, necessariamente, uma capacidade de financiamento alta, quanto mais complexo, mais alto deve ser o nível de governo a proporcioná-lo. E o quinto e último critério, o político-institucional, acaba sendo deixado de lado pelos economistas. Segundo Fernando Rezende, essa escala “deve ser usada para se eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar uma solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades”. Ou seja, determina quem será responsável por regulamentar e supervisionar a oferta do bem ou serviço público, e elenca quatro aspectos para isso:

⁴⁴ MENDES, 2004 (p. 432)

⁴⁵ LIMA, 2015 (p. 157)

⁴⁶ FILLELINI, 1989 (p. 155)

- I. Competência legal – determina os limites jurisdicionais de cada governo; no Brasil, a Constituição Federal fundamenta essa decisão;
- II. Competência de fato - identifica como se dá efetivamente a distribuição dos instrumentos de coerção e controle;
- III. Representação dos interesses – busca aproximar os governados e o governo, onde haja uma representatividade ótima para formulação de políticas públicas;
- IV. Controle – quanto mais distante for o governo da população em questão, maior será a burocracia e a dificuldade de transmissão das preferências;

Essas são recomendações normativas, em grande parte, com uma perspectiva econômica, mas Richard e Peggy Musgrave não nos deixam esquecer que “*existing jurisdictions are historically given. They were not created on the basis of fiscal rationality alone*”.⁴⁷ Isto é, a teoria, em grande parte, analisa qual seria a melhor maneira de organizar as finanças públicas entre os diferentes níveis de governo, mas na realidade existem limitações jurídicas, políticas e institucionais que impedem essas mudanças. Por exemplo, quando consideramos a desigualdade inter-regional, ou melhor, como a distribuição da renda é desigual territorialmente dentro da federação, e as competências já são determinadas, muitas vezes os entes subnacionais, principalmente os municípios, são incapazes de arcar sozinhos com as próprias responsabilidades. E essa é uma das justificativas para que existam transferências fiscais intergovernamentais.

Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais surgem do ideal federalista de cooperação entre os entes subnacionais quando há um propósito em comum entre eles: a união para fortalecer e prosperar a região como um todo. Elas possuem o propósito de corrigir desequilíbrios horizontais na federação, diferenças de renda entre os entes, ou podem ser fruto de políticas desenvolvidas pelo governo federal buscando atingir um propósito específico, mas que a autoridade direta para realiza-lo não o diz respeito.⁴⁸

Para isso, a literatura aponta três tipos de transferências que podem existir e seus respectivos efeitos nas economias locais ou regionais. São eles: transferências incondicionais e sem contrapartida, condicionais com contrapartida e condicionais sem contrapartida. As transferências condicionais ou incondicionais indicam se a transferência exige que o dinheiro recebido seja gasto em algo específico ou não, ou melhor, se exige ou não uma *condição*; o governo que está transferindo o dinheiro pode também exigir uma contrapartida das transferências condicionais ou não daquele que o recebe, quer dizer que, por exemplo, o governo federal pode determinar uma porcentagem de quanto é financiamento dele e quanto do governo que recebe o auxílio em determinado gasto, praticamente funciona como um subsídio; esse auxílio também

⁴⁷ MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980 (p. 528)

⁴⁸ FILELLINI, 1989 (p. 156)

pode ser limitado ou não, como se o empréstador decidisse subsidiar um projeto, mas limitando (ou não) a quantidade de dinheiro que seria disponibilizada.⁴⁹

As transferências incondicionais e sem contrapartida funcionam como um *efeito renda* sobre a restrição orçamentária dos indivíduos. Considerando um modelo onde os indivíduos escolhem entre bens privados e bens públicos, e também que o bem-estar da localidade que recebe a transferência se dá pela agregação das curvas de indiferença dos indivíduos que a habitam, essa quantia de dinheiro desloca a curva da restrição orçamentária para a direita, sendo possível alcançar uma curva de indiferença com nível de utilidade maior. Pode ser visto no esquema abaixo a partir de Musgrave & Musgrave⁵⁰ e Gruber⁵¹.

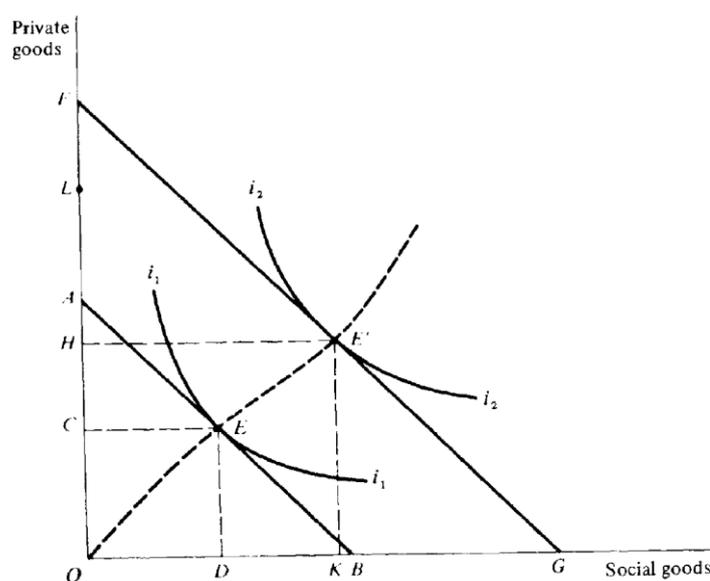


Figura 1: Deslocamento paralelo da restrição orçamentária. Retirado de MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980)

Para que isso aconteça, o governo que recebe essa quantia de dinheiro pode fazer um repasse à população, literalmente como uma política de transferência de renda. Dessa forma, o aumento no poder aquisitivo causaria uma possibilidade de aumento no consumo tanto de bens públicos como de bens privados. Outra forma que os governantes podem fazer com que isso aconteça é reduzindo o nível de impostos exigidos pela mesma quantidade de bens públicos, quanto se trata de um imposto tipo *lumpsum*. Na prática, o que realmente acontece é o *flypaper effect*. Segundo Stiglitz⁵², “*money sticks where it hits*”. Isso quer dizer que é muito mais provável que o dinheiro fique no setor público, que não alcance os bens privados. Essa noção surge do trabalho de Gramlich e Rubinfield, de 1979, “*The stimulative effect of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits.*” Segundo os autores⁵³:

⁴⁹ MENDES, 2004 (p. 435)

⁵⁰ MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980 (p. 533)

⁵¹ GRUBER, 2013 (p. 282)

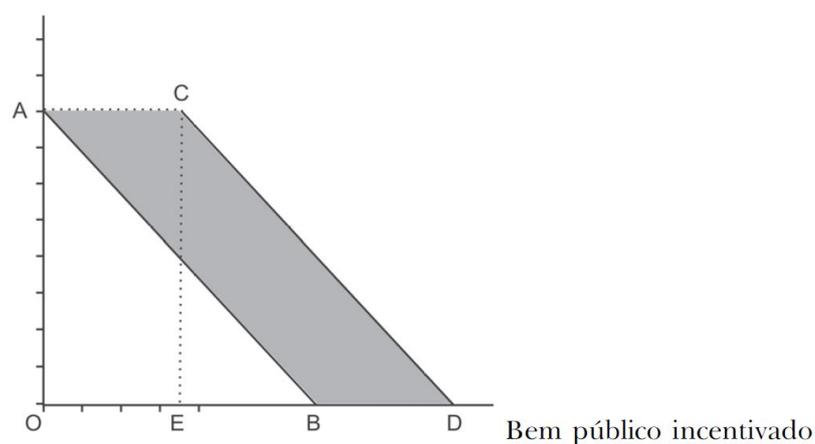
⁵² STIGLITZ, 2000 (p. 747)

⁵³ Flypaper effect p. 6

Nonmatching grants stimulate much more local spending per dollar of grant than does income going to private citizens within the community. The obvious reason for this phenomenon, which we term the 'flypaper effect' (money sticks where it hits), is that bureaucrats and politicians find it easier to avoid cutting taxes when the government receives revenue-sharing monies than they do to raise taxes when some exogenous event raises the income of the community.

Como visto acima, as transferências condicionais podem exigir ou não uma contrapartida. As que exigem normalmente são fruto de uma escolha do governo federal em manter um nível mínimo de bens ou serviços públicos em todo o território nacional. Essa assistência gera um efeito renda, da mesma forma que o anterior, mas a quantidade máxima que poderia ser gasta em bens privados continua a mesma. Ou seja, é uma assistência que não chega a população como uma renda advinda do governo. O governo que recebe essa assistência ainda precisa continuar gastando, normalmente, com esse bem público, é a contrapartida da transferência. Graficamente, a nova curva de restrição possui uma *quebra*. Dessa forma, como as transferências incondicionais, não mudam os preços relativos entre bens públicos e bens privados. Neste caso, observemos uma com assistência ilimitada a contrapartida:

Outros bens públicos

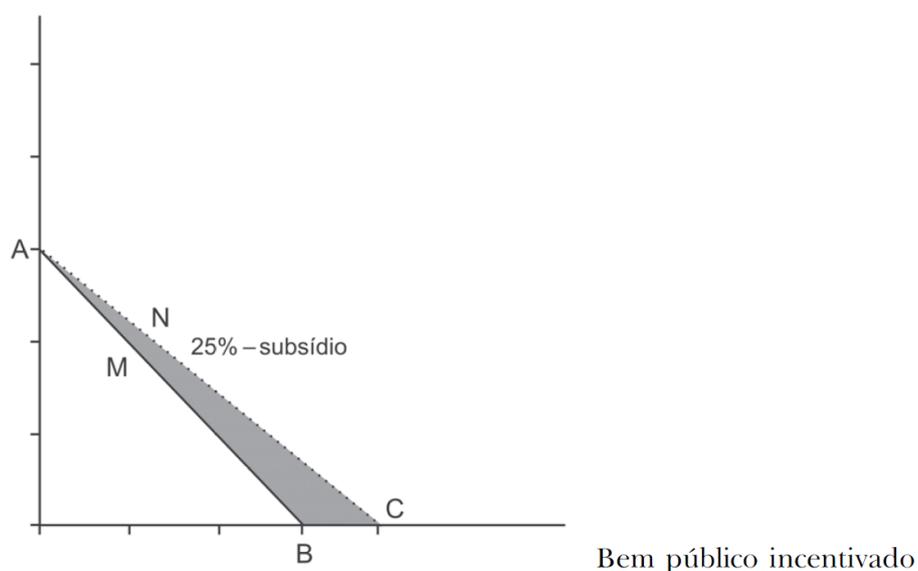


Fonte: Shah (1994).

Figura 2: Deslocamento da restrição a partir de transferências condicionais. Retirado de MENDES (2004)

Quando não existe a contrapartida por parte do governo que provém o amparo, a transferência serve como um subsídio total a oferta do bem ou serviço público em questão. Nesse caso, há uma mudança nos preços relativos entre bens públicos e privados, logo há também um efeito renda e surge o efeito substituição sobre o consumo desses bens. O nível máximo de consumo privado continua o mesmo, pois a transferência não é repassada diretamente para a população. Pode ser o caso, como discutido anteriormente, de bens ofertados que produzem externalidades. Como a oferta não é suficiente para todo o consumo, ou seja, ela acaba sendo abaixo do socialmente aceitável, um nível de governo superior pode assumir a responsabilidade indireta de bancar esses bens através desse tipo de transferências. Graficamente:

Outros bens públicos



Fonte: Shah (1994).

Figura 3: Deslocamento da restrição a partir de transferências sem contrapartida. Retirado de MENDES (2004)

Shah⁵⁴ ainda apresenta mais um caso, o das transferências condicionadas com contrapartida limitada. Quando a contrapartida é limitada, o governo que envia o suporte determina um limite a transferência enviada, ou seja, é um subsídio parcial a produção do bem ou serviço. Dessa forma, a restrição orçamentária continua não atingindo níveis mais altos de bens privados, e também possui uma quebra, mas agora apenas uma parte da curva muda a sua inclinação, ou seja, os preços relativos. Essa mudança dura conforme o tamanho do subsídio, quando esse se esgota, os preços relativos voltam ao normal. Graficamente:

⁵⁴ SHAH, 1994 (p. 27)

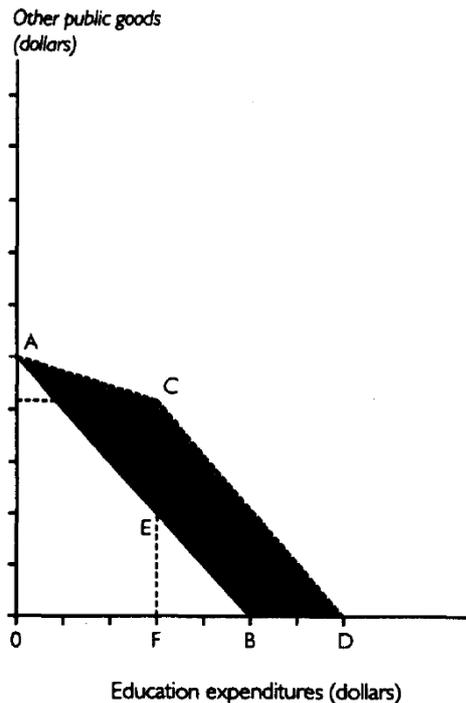


Figura 4: Transferências limitadas. Retirado de SHAH (1994)

No Brasil, essas transferências podem ainda ser voluntárias ou exigidas por lei, definidas na Constituição Federal. Os diferentes tipos de transferências apresentados acima verificam-se através de vários fundos organizados pelos governos. Para as transferências incondicionais existe o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Fundos como o de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) são exemplos de fundos criados para emitir transferências condicionais para os municípios.⁵⁵ Os mecanismos de equalização adotados pelo Estado Brasileiro serão tratados mais à frente.

Como visto, as transferências, muitas vezes, decorrem da incapacidade dos governos subnacionais de financiarem as próprias políticas devido a desigualdade no poder de arrecadação. Mas de onde vem essa desigualdade? O que ela representa? Quais são os limites da tributação de acordo com cada nível de governo? Para responder essas perguntas, analisaremos agora a abordagem da teoria econômica tradicional a respeito da tributação.

2.2. Tributação

Essa seção trata da abordagem tradicional a respeito da tributação. De maneira geral, entende-se que o governo, ao impor uma estrutura tributária, se vê diante de um *trade-off* entre equidade e eficiência. Para analisar essa questão de maneira mais profunda, essa seção está dividida em três subseções. A primeira trata dos fundamentos a respeito da teoria da tributação, com suas bases, principalmente, em Adam Smith. Em seguida, são apresentados modelos de tributação ótima para a renda e o consumo,

⁵⁵ LIMA, 2015 (p. 162)

delimitados pelo objetivo do trabalho. Por fim, apresentamos os princípios gerais para a distribuição de competências de arrecadação entre os diferentes níveis de governo, isto é, a maneira ótima a qual o federalismo fiscal distribui a responsabilidade de arrecadação.

2.2.1. Fundamentos de tributação

No século XVIII, em *A Riqueza das Nações*, Adam Smith⁵⁶ elenca quatro características essenciais a respeito de impostos em geral. São elas:

- I) “Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado”;
- II) “O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer outra pessoa”;
- III) “Todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte”;
- IV) “Todo imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado”;

Todas elas ainda são fundamentais em um modelo ótimo para os dias atuais. A primeira diz respeito a capacidade de contribuição de cada indivíduo, e trata da noção de equidade vertical, isto é, mesmo que com rendas diferentes, todos devem fazer o mesmo esforço ao pagarem tributos. A segunda trata da clareza da cobrança do imposto, ou seja, deve ser de fácil entendimento as razões dos diferentes níveis de cobrança, o modo que é recolhido, etc. para que se evite a corrupção, seja do contribuinte, seja do recolhedor. Dessa forma, o entendimento claro a respeito do imposto é um benefício com via de mão dupla para o Estado e para o cidadão. Na terceira, Smith propõe que a cobrança seja feita, por exemplo, no momento em que está efetuando a compra: “Um imposto sobre (...) o aluguel de casas, se cobrado no mesmo período em que se costuma pagar tais (...) aluguéis, é recolhido no momento em que (...) o contribuinte terá facilidade em pagar, ou seja, quando é mais provável que ele tenha com que pagar o imposto.”⁵⁷ A última refere-se a eficiência na cobrança do imposto, ou seja, a estrutura tributária não deve ser cara, muito menos a ponto de seus custos superarem o imposto que é arrecadado.

Quase oitenta anos depois, John Stuart Mill⁵⁸ ainda considera as proposições de Smith como as mais importantes a respeito da tributação. Entretanto, parte do seu

⁵⁶ SMITH, 1996 (p. 282 – 284)

⁵⁷ Ibidem (p. 283)

⁵⁸ MILL, 1996

trabalho discute profundamente a noção presente na primeira característica apresentada, a equidade vertical entre os indivíduos. Coloca o autor:

Por que motivo a igualdade deve ser a norma em matéria de tributação? Por que esta deve ser a norma em tudo aquilo que diz respeito às coisas referentes ao governo. Já que o governo não deve fazer nenhuma discriminação de pessoas e classes quanto à força dos direitos que as pessoas têm em relação a ele, é preciso que qualquer sacrifício que exigir delas represente, na medida do possível, o mesmo ônus para todas.⁵⁹

No mesmo sentido, a questão da equidade vertical não se limita a impor a todos uma alíquota única para todos os níveis de renda. No mesmo trabalho, Mill continua⁶⁰:

Partindo, portanto, da máxima que se deve exigir sacrifícios iguais de todos, temos de perguntar agora se isso se consegue realmente, fazendo com que cada um contribua com a mesma percentagem sobre seus recursos financeiros. Muitos dizem que não, afirmando que a décima parte, em se tratando de uma renda pequena, representa um ônus maior do que 1/10, tirado de uma renda muito maior; é nisso que se baseia o sistema muito popular do que se denomina imposto gradual sobre a propriedade, isto é, imposto de renda no qual a percentagem aumenta à medida que aumenta o montante de renda. [...] Tirar 1000 por ano do dono de 10 mil não o privaria de nada que realmente afetasse o sustento ou o conforto de sua existência; e se esse fosse o efeito de tirar 5 libras de um cuja renda é de 50, o sacrifício exigido deste último não somente é maior do que o imposto ao primeiro, mas é totalmente desproporcional ao dele.

Percebe-se então que a questão da equidade em um sistema tributário está em debate a quase 250 anos, desde o trabalho de Smith, e, a quase 200 anos, a discussão a respeito da progressividade, presente no trabalho de Mill. Essas duas noções são muito importantes, pois elas guiam a discussão a respeito do *trade-off* entre eficiência e equidade que será tratada mais à frente.

A partir dessas colocações, vários autores também apontaram outras características desejáveis em um modelo de tributação. Stiglitz⁶¹ apresenta outras três além da simplicidade, equidade e minimização do custo de arrecadação: responsabilidade política, flexibilidade e eficiência econômica. Essas três respondem a demandas de uma sociedade mais moderna a qual Smith escreveu, levando em consideração que os governantes não são parte de uma monarquia, mas sim eleitos para representar a população. Isso fica evidente quando o autor trata da primeira: quer dizer que, além da simplicidade na regra de tributação, deve também ficar claro com que propósito este tributo está sendo recolhido, isto é, que tipo de política esse tributo está financiando. Assim, toda a estrutura de arrecadação e gasto do governo deve ser transparente, para que os contribuintes consigam entender onde o seu dinheiro está sendo investido.

A respeito da flexibilidade, Stiglitz propõe que mudanças no cenário econômico ocasionem mudanças no sistema tributário. Nesse sentido, considerando o ciclo

⁵⁹ MILL, 1996 (p. 377)

⁶⁰ Ibidem (p. 379)

⁶¹ STIGLITZ, 2000 (p. 456 – 475)

econômico, a organização tributária deve se dar de tal maneira que na recessão seja possível reduzir impostos e elevá-los em tempo de crescimento. Surge então o debate de quais impostos seriam escolhidos como mecanismo de estabilização, se seriam abolidos ou se suas alíquotas mudariam, qual seria o público alvo dessa política e até mesmo se essa seria a melhor maneira de lidar com o momento de desaceleração ou crescimento. Torna-se então um debate demasiadamente político, para além do âmbito econômico, o que incorpora mais uma variável a respeito da flexibilidade: o tempo de ajustamento. No Brasil, novos impostos só entram em vigência no próximo ano contábil, o que diminui a eficácia de uma política de variação de impostos para enfrentar uma perturbação momentânea.

Por último, Stiglitz aponta a eficiência como uma característica desejável. Essa questão também é levantada por outros autores, como Edílberto Lima⁶² e Fernando Rezende⁶³, que a tratam como “neutralidade do sistema tributário”, e referem-se, principalmente, à minimização das distorções das relações de mercado. Trataremos desse ponto de maneira mais aprofundada na subseção que segue.

2.2.2. Modelos de tributação ótima

A abordagem aqui se limita aos modelos tributação ótima para o consumo e a renda. Novamente, baseia-se principalmente nas proposições da teoria econômica tradicional. Em seguida, discutiremos a respeito da incidência legal e econômica dos impostos. Por fim, segue uma breve discussão a respeito de equidade e eficiência derivada dos modelos.

Tributação sobre o consumo

Quando Fernando Rezende⁶⁴ propõe que a qualidade de neutralidade de uma estrutura tributária representa a sua eficiência, refere-se a não existência de distorções na alocação dos recursos disposta pelo “livre mercado”. Isto é, que a imposição do tributo não provoque uma mudança nas escolhas entre os bens consumidos pelos agentes. Segue um exemplo gráfico.

⁶² LIMA, 2015

⁶³ REZENDE, 2001

⁶⁴ Ibidem (p. 159 – 162)

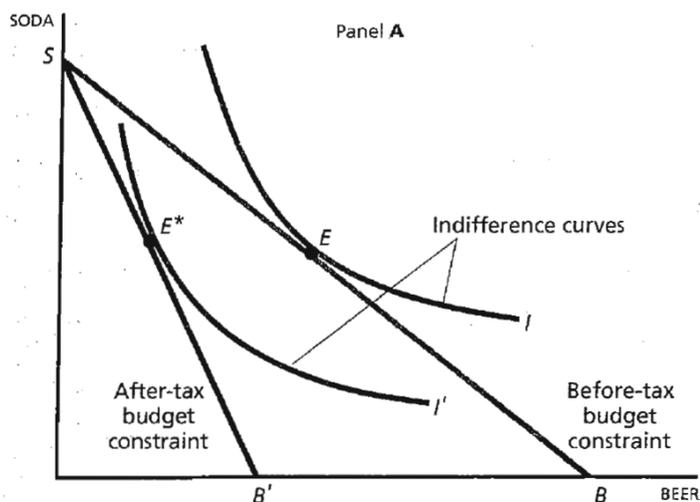


Figura 5: Distorções geradas por imposto seletivo. Retirado de MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980)

Consideremos que um indivíduo se depara com a escolha entre dois bens, S e B. No mercado livre de impostos, a curva da restrição orçamentária é dada pela reta SB, I é uma curva de indiferença e o equilíbrio se encontra no ponto de maximização da utilidade, E. No momento que é estabelecido um imposto unitário sobre o bem B, a curva de restrição orçamentária se desloca para a direita, girando em sentido horário a partir do ponto S. Então, a nova restrição se dá pela reta SB', alcançando a curva de utilidade I', com equilíbrio no ponto E*, e tal que $I > I'$.

Nesse sentido, a *distorção* causada se assemelha à um aumento no nível do preço do bem B. Percebe-se que, da mesma forma que ocorreria com um choque de aumento do preço de B, há um efeito renda e um *efeito substituição*, e esse último o mais importante porque muda os *preços relativos* entre os bens. É exatamente essa distorção que se quer evitar. Dadas as proposições da teoria tradicional, isso representa níveis de produção e consumo de B abaixo do ótimo social. Obviamente que essa conclusão se dá a partir de hipóteses de que o preço decorre do livre mercado, e não da competição imperfeita, e também da inexistência de externalidades e custos sociais na produção desses bens. A queda da produção pode ser vista no gráfico abaixo.

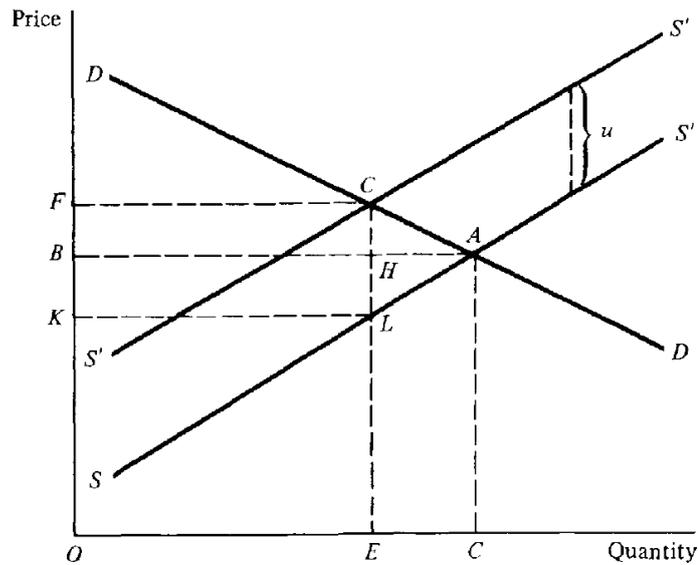


Figura 6: Distorções geradas por imposto específico. Retirado de MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980)

Considerando S e D as curvas iniciais de oferta e demanda, respectivamente, o equilíbrio se dá em A, com o nível de produção C e o preço B. Quando se impõe um imposto unitário de valor u sobre o bem em questão, o equilíbrio é dado pelo encontro da curva D e a nova curva de oferta, S'. Produz-se então a quantidade E, ao preço F pago pelo consumidor e o preço K recebido pelo produtor, a diferença entre eles é exatamente u, a perda por peso morto é dada pela área CAL, e a área dada por FKCL é o total de imposto arrecadado pelo governo. Para Rezende⁶⁵, “esse tipo de análise tende a sugerir que impostos gerais seriam mais eficientes que impostos parciais ou seletivos”.

De acordo com Gruber⁶⁶, a perda por peso morto “*is determined by the reduction in socially efficient trades*”. A regra para calcular essa perda é dada por:

$$PM = -\frac{e_O e_D}{2(e_O - e_D)} * t^2 * \frac{Q}{P} \quad (3)$$

O nível do tributo é representado por t, e_O e e_D são as elasticidades da oferta e demanda, Q a quantidade consumida e P o nível de preços. Fica clara a noção de que quanto mais altas as elasticidades, maior será a perda por peso morto, ou seja, a ineficiência de um tributo “*is determined by the extent to which consumers and producers change their behavior to avoid the tax; deadweight loss is caused by individuals and firms making inefficient consumption and production choices to avoid taxation*”.⁶⁷ Dessa forma, para manter a eficiência econômica, os produtos que devem ser alvo da tributação são aqueles com ofertas e demandas inelásticas.

Tributação sobre a renda

⁶⁵ REZENDE, 2001 (p. 161)

⁶⁶ GRUBER, 2013 (p. 592)

⁶⁷ Ibidem (p. 593)

A nível de simplificação, vamos considerar apenas a tributação sobre os rendimentos do trabalho, ocorrendo diretamente na fonte. Nesse caso, a análise é exatamente a mesma que no mercado de bens, a única diferença é que os demandantes são as firmas e os ofertantes, os trabalhadores. A taxação ótima depende da elasticidade da oferta e demanda dos diferentes níveis de qualificação do trabalho.

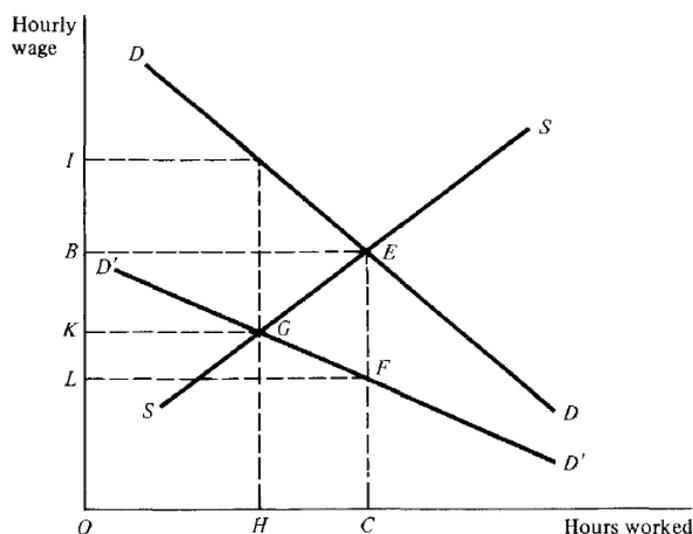


Figura 7: Distorções geradas por imposto no mercado de trabalho. Retirado de MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980)

Considerando o modelo tradicional de oferta de trabalho, o equilíbrio é dado pelo ponto E, onde OC são as horas de trabalho ofertadas e OB o salário por hora de trabalho. Quando a alíquota sobre a renda bruta é igual a EF/EC , a demanda é deslocada para D', onde o equilíbrio é dado por G, OH são as horas trabalhadas, OK o salário por hora e o imposto recebido pelo governo, por hora trabalhada, é igual a IK. O resultado é uma diminuição do nível de trabalho e de salários.

Pressupondo que as elasticidades são iguais para diferentes cargos de trabalho, tanto na oferta quanto na demanda, e que a utilidade em relação ao dinheiro é constante, a melhor forma de tributação é aquela que não diferencia os indivíduos pelo nível de renda, isto é, deve ser cobrada a mesma alíquota de renda para todos.

Incidência legal *versus* incidência real

Antes de entrarmos no mérito da discussão entre eficiência e equidade, vale examinar a incidência real do peso dos tributos. A incidência legal diz respeito a quem deve entregar o pagamento ao governo, supostamente este agente, ao pagar, é quem está lidando com o peso do imposto. Já a incidência econômica, segundo Gruber⁶⁸, é “*the burden of taxation measured by the change in the resources available to any economic agent as a result of taxation*”.

Gruber também apresenta uma maneira fácil de calcular quanto do tributo é pago pelo consumidor e pelo ofertante. No caso de um imposto específico (t), a curva de

⁶⁸ GRUBER, 2013 (p. 559)

oferta é deslocada pois quem entrega a receita tributária ao governo é o ofertante, o preço pago pelo consumidor é igual a P_C , o preço recebido pelo ofertante é igual a P_V , e a diferença deve ser igual a t . A parte paga pelo comprador é dada pela diferença entre o preço depois e antes do imposto ($P_C - P_0$), somado o valor pago pelo consumidor (nesse caso é nulo). A parte do ofertante é dada pela diferença entre o preço de equilíbrio inicial (P_0) menos o preço de equilíbrio depois do imposto (P_C), somado ao valor pago pelo ofertante (t). Matematicamente:

Incidência sobre o consumidor + Incidência sobre o produtor = Imposto específico

$$(P_C - P_0) + 0 + (P_0 - P_C) + t = t \quad (4)$$

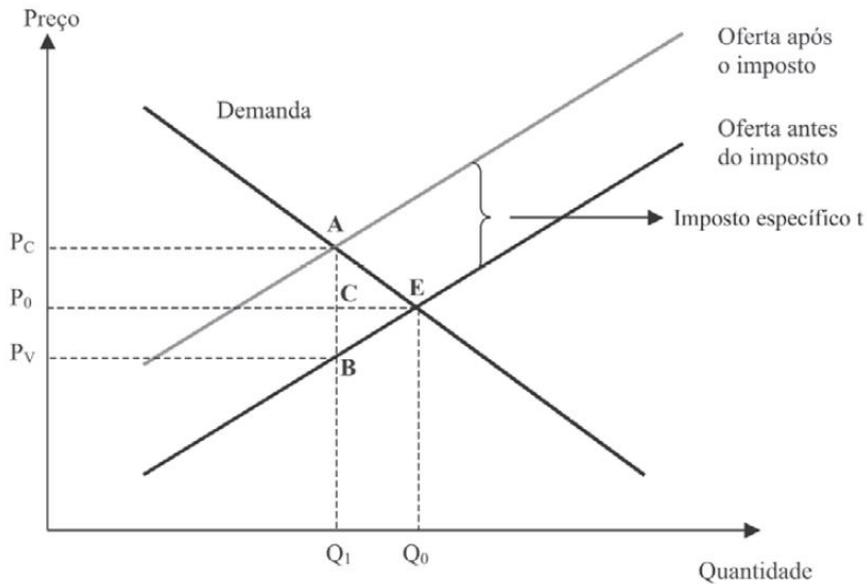


Figura 8: Cobrança sobre o ofertante. Retirado de SIQUEIRA & RAMOS (2004)

Marcelo Siqueira e Francisco Ramos⁶⁹, o resultado seria o mesmo se o imposto fosse entregue ao governo pelos compradores, com a única diferença de que, nesse caso, é a curva de demanda que se desloca, como demonstrado a seguir.

⁶⁹ SIQUEIRA & RAMOS, 2004 (p. 157)

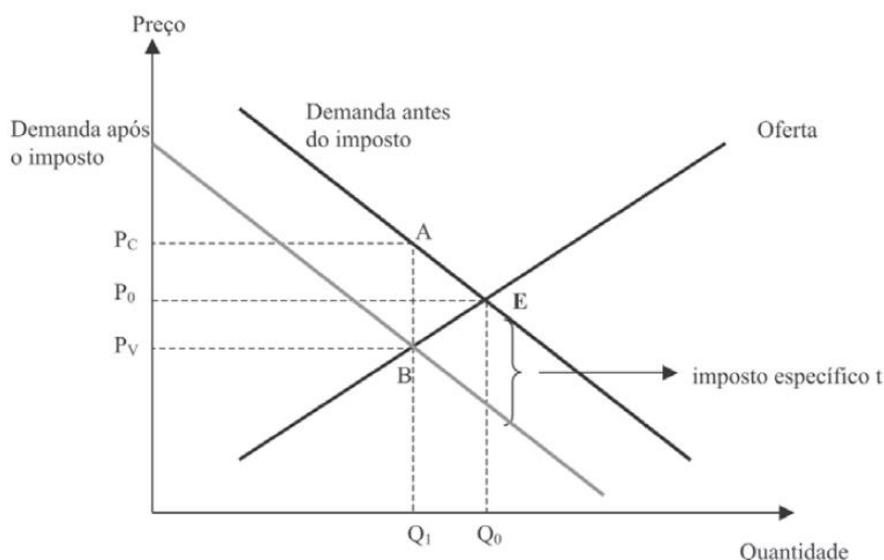


Figura 9: Cobrança sobre o demandante. Retirado de SIQUEIRA & RAMOS (2004)

Os autores também apresentam uma outra forma⁷⁰ de calcular quanto cada parte é afligida, em porcentagem, a partir das elasticidades de oferta (E_S) e demanda (E_D):

$$CT_C = \frac{E_S}{E_S - E_D}; CT_P = \frac{-E_D}{E_S - E_D} \quad (5); (6)$$

onde CT_C é a carga tributária sobre o consumidor e CT_P sobre o produtor.

Equidade *versus* eficiência

A principal dimensão dessa discussão está em entender os efeitos da eficiência econômica sobre a questão da equidade. A partir do que foi discutido até aqui a respeito de tributação, ponderaremos as suas implicações a respeito da principal característica de um sistema tributário: o igual tratamento entre os indivíduos. Richard e Peggy Musgrave resumizam que tipo de imposto é mais adequado para cada situação a seguir.

Tabela 1 - Eficiência de impostos em cada situação

	Escolhas já definidas	Escolha em Questão	Impostos sem excesso de carga tributária	Impostos com excesso de carga tributária
1	Entre L e Y; Entre C_P e C_F ;	Entre X e Z;	Imposto <i>lump-sum</i>; Imposto geral sobre o consumo;	Imposto seletivo sobre o consumo;
2	Entre X e Z; Entre L e Y;	Entre C_P e C_F ;	Imposto <i>lump-sum</i>; Imposto geral sobre o consumo; Imposto seletivo sobre o consumo;	Imposto sobre a renda;
3	Entre X e Z; Entre C_P e C_F ;	Entre L e Y;	Imposto <i>lump-sum</i>;	Imposto sobre a renda; Imposto geral sobre o

⁷⁰ Ibidem (p. 163)

				consumo; Imposto seletivo sobre o consumo;
4	Nenhuma	Todas juntas	Imposto <i>lump-sum</i>;	Todos os outros;

FONTE: MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980 (p. 313)

As quatro diferentes situações apresentadas são as seguintes: na primeira, as decisões a respeito de quantas horas entre trabalho e lazer (Y e L respectivamente), e consumo presente (C_P) e futuro (C_F) já foram tomadas, e o indivíduo precisa escolher entre os bens Z e X . Nesse caso, um imposto geral sobre todo o consumo reduziria distorções, assim como um imposto do tipo *lump-sum*, mas impostos seletivos, só sobre Z ou só sobre X seriam ineficientes. Em seguida, quando se escolhe entre consumo presente ou futuro, um imposto sobre a renda seria mais ineficiente do que os outros. Na terceira situação, onde os agentes decidem quantas horas de trabalho ofertar (e automaticamente quantas de lazer obter), os insumos sobre a renda e consumo geram mais distorções que um do tipo *lump-sum*. Na verdade, se nenhuma decisão estiver estabelecida, e acreditando em todas as hipóteses de competição perfeita e eficiência, o único imposto que não gera distorções ou perda por peso morto é o do tipo *lump-sum*, como demonstrado no quarto cenário. E essa é uma afirmação muito significativa.

Um imposto do tipo *lump-sum* é aquele que cobra de todos os cidadãos uma taxa fixa, independentemente de qualquer característica. Isto é, todos os indivíduos pagam a mesma quantia para o governo, independente de renda, hábitos ou consumo. Dessa forma, quando a teoria tradicional coloca que esse tipo de imposto é o mais eficiente, quer dizer que a melhor coisa que o governo pode fazer para se sustentar é cobrar um imposto que apenas diminua igualmente a renda de todos, de maneira a preservar todas as relações determinadas pelo mercado.⁷¹ Isto é, a única distorção criada pelo governo é que ele diminui o tamanho da economia como um todo, não interferindo no mercado, criando distorções. Mais claramente, *o governo não deve interferir na organização definida pelo mercado*. Segundo Stiglitz⁷², impostos como esses que não geram distorções são aqueles aos quais os agentes não conseguem fugir da sua responsabilidade fiscal, ou seja, as distorções são criadas quando as firmas ou consumidores respondem a esse fardo alterando o seu comportamento, seja de consumo ou produção.

Essa *fuga* em relação aos impostos depende da facilidade com que os agentes conseguem deixar de ofertar e consumir esses bens, isto é, está totalmente ligada as elasticidades correspondentes de cada agente. Siqueira e Medeiros⁷³ apresentam isso da seguinte forma: em um modelo de oferta e demanda, o comprador arca com toda a tributação caso possua uma curva de demanda perfeitamente inelástica ou enfrente uma curva de oferta perfeitamente elástica; de maneira semelhante, um ofertante suporta a carga tributária sozinho quando possui uma curva de oferta perfeitamente inelástica ou

⁷¹ GRUBER, 2013 (p. 272)

⁷² STIGLITZ, 2000 (p. 463)

⁷³ SIQUEIRA & MEDEIROS, 2004 (p. 160 – 162)

quando se confronta com uma demanda perfeitamente elástica. De um modo simples, quanto mais elástica a curva que representa o agente em questão, mais ele evita a incidência tributária.

Voltemos então aos modelos apresentados, considerando apenas a eficiência econômica, analisando agora as suas consequências sobre a equidade. Foram identificadas anteriormente duas regras que contemplam as elasticidades: a que calcula a perda por peso morto e as que medem percentualmente quanto da carga tributária recai sobre os ofertantes e os consumidores. Se o governo tiver conhecimento sobre as elasticidades das curvas do mercado, ele pode decidir, por exemplo, por um modelo tributário que minimize as distorções, maximizando a eficiência, ou também que maximize a arrecadação. Em ambos os casos, o foco deve ser a tributação sobre mercados com curvas inelásticas, isto é, aquelas aos quais os indivíduos não conseguem se esquivar do pagamento de impostos. Dessa forma, é possível que o governo implante um imposto pesado, para conseguir o máximo de receita possível, ao mesmo tempo que as alterações no mercado são mínimas.

Mas quais as consequências a respeito da equidade se o governo tomar essa decisão? Sobre o mercado de bens finais, uma curva de oferta inelástica representa mercados aos quais os ofertantes não conseguem remodelar a sua estrutura produtiva, tanto a diminuir a quantidade produzida quando a produzir outros tipos de bens. Já uma demanda inelástica diz respeito a bens que não têm substitutos diretos, que precisam ser consumidos de qualquer maneira. Isso significa que bens de necessidade básica seriam tributados, como alimentos indispensáveis à sobrevivência, e, por consequência, os indivíduos mais pobres, que consomem basicamente esses alimentos, sofreriam o peso da carga tributária em grau superior aos mais ricos. Um modelo tributário que se coloca dessa forma preza pela eficiência econômica mais do que pela equidade.

Da mesma forma podemos analisar o grau de equidade existente no mercado de trabalho (fatores) na presença de curvas inelásticas. Inicialmente, é preciso acreditar que os agentes, tanto trabalhadores quanto firmas, respondem a imposição de um tributo sobre os salários. Assim, as firmas demandam menos salários e os trabalhadores ofertam menos horas de serviço, diminuindo também o pagamento por hora trabalhada. Precisamos distinguir também entre ocupações de baixa e alta qualificações, com remunerações baixa e alta, respectivamente. Cargos com alta capacitação tem ofertas e demandas inelásticas, porque por parte do trabalhador sua especificação limita sua área de atuação, e por parte da firma esse tipo de trabalho não pode facilmente substituído por capital maquinário, computadores, etc. Já os de baixa remuneração também possuem uma inelasticidade na oferta, pois precisam oferecer algum tipo de função para que possam sobreviver. Entretanto, se veem diante de uma curva de demanda elástica, uma vez que a taxa marginal de substituição entre trabalho pouco qualificado e capital maquinário é alta. Assim, caso o salário seja tributado justamente por apresentar curvas de oferta inelásticas, novamente o governo está sacrificando a equidade em prol da eficiência econômica.

A busca pela equidade é a primeira característica desejada em um modelo tributário satisfatório apresentada por Smith, como visto anteriormente. Representa um esforço em *tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*. Surge então um problema, levantado por Stiglitz⁷⁴: “*what does it mean for two individuals to be identical in all relevant respects? And what does it mean for two individuals to be treated the same?*”

O modo mais aceito de diferenciação entre os indivíduos é pelo nível de renda auferido. Novamente, para simplificação não consideraremos a renda provinda de fontes diferentes do trabalho, como o capital, herança, terras, etc. Aplicando o princípio da capacidade de contribuição, Fernando Rezende⁷⁵ apresenta um simples modelo: considerando dois indivíduos de rendas diferentes, com mesmas preferências, utilidade marginal decrescente em relação a renda, e soma constante de arrecadação. Existem então três possíveis formas de aplicar o critério da equidade vertical:

- I) Igualdade absoluta: a redução do nível de utilidade é a mesma entre os dois, e com a utilidade marginal decrescente, o indivíduo mais rico paga uma quantidade maior de tributo.
- II) Igualdade proporcional: a redução da utilidade é proporcionalmente igual entre os indivíduos. Assim, o indivíduo rico paga uma quantidade maior de tributo, tomando sobre si parte maior da carga tributária e livrando o indivíduo mais pobre, que paga menos em relação a situação anterior.
- III) Igualdade marginal: o recolhimento de tributos se dá de forma a igualar a utilidade marginal da renda entre os agentes. Isso significa que, dependendo do nível de desigualdade entre eles, a alíquota para o indivíduo rico pode chegar próxima de 100% da sua renda.

O problema com esse método são as estimativas de preferências entre os indivíduos. A utilidade não é de fácil mensuração, e é até mesmo muito subjetiva para que se possa compara-la entre os contribuintes. A questão principal é então aceitar que a utilidade marginal com relação ao dinheiro é decrescente para todos, pois isso justifica que o modelo de tributação de renda seja progressivo. Se a utilidade for constante, o modelo será linear, com uma alíquota fixa para todos, e ainda se for crescente, justificase uma tributação regressiva, cobrando mais dos pobres e menos dos ricos.⁷⁶ No fim, na realidade concreta, a decisão por um modelo tributário de renda regressivo, progressivo ou linear é muito mais política do que econômica. O modelo tributário também variar dessas três formas a partir da carga imposta sobre bens de consumo como alimentos. Já que são bens de extrema necessidade, tanto ricos como pobres pagam esse tributo. E se a hipótese de utilidade decrescente da renda for real, um imposto sobre o consumo é muito mais pesado sobre os pobres do que sobre os ricos.

⁷⁴ Ibidem (p. 468)

⁷⁵ REZENDE, 2001 (p. 166 – 167)

⁷⁶ WAGNER, 1983 (p. 51)

Assim, essa noção de que a tributação sobre o consumo pode também indicar o nível de progressividade (ou regressividade) de um sistema é importante para entender o paradoxo do princípio do benefício. Este princípio propõe que bens e serviços aos quais o mercado não tem interesse em ofertar, dada a sua inviabilidade econômica, o governo deve assumir esse encargo.⁷⁷ Além disso, deve cobrar daqueles que o usam da mesma forma que o mercado, com tarifas e impostos.⁷⁸ O paradoxo é o seguinte: pessoas que mais utilizam bens ou serviços públicos são aquelas que não têm acesso a esses bens através do setor privado. Essa noção é uma conclusão derivada do modelo de Tiebout apresentada anteriormente, e o maior problema é apresentado por Lima⁷⁹: “o grande problema da abordagem do benefício é que ela ignora que um dos objetivos mais importantes da tributação é a distribuição de renda”, e ignora a noção de equidade.

Stern⁸⁰ ainda apresenta duas questões que guiam a busca pela eficiência, além da incidência tributária sobre curvas inelásticas: a tributação preocupada com redistribuição, externalidades ou falhas de mercado dever buscar a raiz do problema, seja a desigualdade ou a tributação (ou subsídio) sobre bens com externalidades; e que conseguir atingir esses objetivos seja muito difícil, deixando espaço para que a tributação seja mista, entre consumo, renda e até alguns impostos do tipo *lump-sum*. Mas a noção mais importante é dada por Frank Hahn⁸¹: “*optimum tax formulas are either guides to action of nothing at all*”.

2.2.3. Princípios para distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo

Assim como existem critérios para a partilha de competências da oferta de bens e serviços públicos, existem também para a divisão das responsabilidades de arrecadação. Marcos Mendes⁸² aponta três parâmetros para julgar se um imposto deve ser aplicado pelo governo local: facilidade de exportar o tributo; mobilidade da base tributária; e economia de escala na administração do tributo; e três características desejáveis de impostos cobrados pelo nível local: não induzir a alocação ineficiente de recursos econômicos; associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local; e viabilidade administrativa para cobrança do tributo.

O primeiro parâmetro analisa se o tributo pode ser exportado, isto é, se o seu pagamento é feito por pessoas de outras localidades. Isso implica que pessoas sob outras jurisdições estão financiando o governo local, e isso não é uma qualidade desejável. Se o tributo for exportável, ele deve ficar sob responsabilidade de um nível mais alto de governo. O segundo questiona se a base tributária pode abandonar a jurisdição, isto é, se é possível que o alvo do tributo evada a localidade para não cumprir com essa obrigação. Se isso é de fácil ocorrência, a responsabilidade de arrecadação deve ser de

⁷⁷ WAGNER, 1983 (p. 29)

⁷⁸ STIGLITZ, 2000 (p. 473)

⁷⁹ LIMA, 2015 (p. 205)

⁸⁰ STERN, 1987 (p. 49)

⁸¹ HAHN, 1973 (p. 106)

⁸² MENDES, 2004 (p. 430 – 432)

um nível mais alto de governo. Por exemplo: se o imposto de renda for arrecadado por um governo local, os moradores podem optar por morar em outra localidade, que os cobre uma alíquota menor. O último propõe que se o tributo não tem economia de escala administrativa, pode ser recolhido pelo município; caso contrário deve estar sob responsabilidade de um nível de governo que consiga maior eficiência na cobrança. Assim, sobram para o governo local arrecadar sobre imóveis, terrenos, taxas de serviços públicos não puros, isto é, que possuem algum grau de exclusão e concorrência no consumo, e impostos gerais sobre o mercado interno.

Sobre as características desejáveis, a questão da eficiência alocativa já foi tratada anteriormente. A associação do tributo pago com o benefício recebido é uma característica marcante presente principalmente no modelo de Tiebout, isto é, os indivíduos pagam seus impostos e desejam que estes sejam gastos de maneira a também beneficia-los. Já a eficiência administrativa foi tratada de forma breve até aqui, e essa noção se encaixa sobre o modelo tributário como um todo. O trabalho de James Alm⁸³ apresenta três questões subestimadas pela teoria tradicional na hora de desenhar um modelo tributário: os custos de pagar impostos, os custos de cobra-lo e a evasão fiscal. Normalmente não se consideram os custos que o indivíduo tem com cálculos, assessorias e preenchimento de registros para se enquadrar na legislação tributária, nem os gastos que o governo possui, na verdade esses não são nem claramente conhecidos. O problema da evasão também é subestimado, isto é, existe um custo em forçar as pessoas a pagarem seus impostos de maneira correta.

O objetivo desse capítulo foi o de expor algumas ferramentas uteis para analisar o modelo federativo brasileiro. Seguimos então para uma apresentação da constituição federal e como ela organiza as competências de gastos e arrecadação entre os diferentes níveis de governo.

⁸³ ALM, 1996

3. O modelo das finanças públicas federativas brasileiras

Este capítulo traz, em um primeiro momento, a evolução das competências de gasto e arrecadação na história brasileira a partir de suas constituições. É feita uma síntese do livro de Francisco Lopreato, *O Colapso Das Finanças Estaduais E A Crise Da Federação* (Unesp, 2002, 269 p.), a respeito da evolução dessas competências. Em seguida, tratamos basicamente do que está escrito na última Constituição Federal, de 1988, a respeito das finanças públicas federativas, isto é, a divisão de competências fiscais e tributárias.

3.1. A evolução da federação

Até 1891

A primeira constituição federal depois da proclamação da república foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. A característica de federação culminou na geração dos governos estaduais e a sua autonomia, principalmente na área tributária, podendo criar novos impostos, manipular os existentes e ter sob sua responsabilidade o imposto mais importante da época, o Imposto sobre Exportações.

Na verdade, a autonomia também estava ligada a concessão de poderes às oligarquias regionais. O principal produto exportado na época era café, e toda a receita do tributo sobre exportação ficou sobre responsabilidade dos governos estaduais. Conforme a necessidade de aumentar as receitas, dada a inelasticidade da demanda internacional, bastava apenas aumentar a alíquota do tributo, sem que o mercado fosse afetado. Possuíam também liberdade para conseguir empréstimos internacionais sem o governo federal como mediador. Os estados que não possuíam economias desenvolvidas e nem produtos de exportação tinham seu poder limitado, e recorriam então ao financiamento através de impostos interestaduais e a circulação e trânsito de mercadorias. Isso se tornou um entrave no desenvolvimento dessas regiões mais pobres, porque seus produtos ficaram menos competitivos com o imposto sobre a exportação interestadual e assim recorriam a muitos empréstimos externos. O governo federal tentou abolir os impostos interestaduais em 1904, mas a lei se tornou letra morta.

O que fica explícito são as tensões entre as regiões pobres e ricas, uma vez que o governo federal, de certa forma, auxiliava as mais pobres com os impostos arrecadados das mais ricas. Essa tensão era clara quando as economias desenvolvidas questionavam a carga tributária que sofriam, mas não recebiam um benefício correspondente em troca.

1930/1945

Em 1930, a grande depressão e a superprodução de café esgotaram as fontes de financiamento dos estados. Getúlio Vargas, durante o governo provisório, faz com que o governo federal assumira responsabilidades sobre os estados, gerindo até complexos de exportação em crise e tomando decisões sem o consentimento dos governadores, visando o interesse nacional. Essa centralização se deu muito mais na esfera do poder,

das políticas públicas, do que na econômica, retratada pelos muitos institutos criados na época.

Em 1931, com a criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, o governo federal conseguiu fazer um diagnóstico do setor público na época. Havia muitos impostos de baixa arrecadação; a estrutura tributária não possuía um objetivo claro; as competências entre os diferentes níveis de governo não eram claras e muitas vezes sobrepostas; e não havia uma padronização dos impostos no território nacional. Diante disso, para acabar com os entraves a economia interna e o desempenho ruim do relacionamento interestadual, foram proibidas cobranças de produtos interestaduais (importação), produtos próprios (exportação) e limitou o endividamento externo ao qual os estados tinham acesso.

A constituição federal de 1934 reforça a centralização do poder sobre o governo, mas diferente do discurso de Vargas de acabar com as oligarquias, as competências fiscais e tributárias permaneceram as mesmas. As competências foram claramente delimitadas entre os níveis de governos, os impostos foram padronizados e foi reforçada a proibição de impostos interestaduais. O governo federal foi financiado pelo imposto de renda, sobre o consumo e o imposto sobre o selo; os estados encarregados dos impostos sobre herança, sobre vendas (IVC, antes de competência federal), propriedade rural, combustíveis, indústria e exportações; para os municípios, apenas o imposto territorial urbano.

Os estados tinham tanta autonomia que a única exigência para a criação de novos impostos é que 30% da arrecadação deveria ser entregue à União e 20% para os municípios. O IVC, Imposto sobre Vendas e Consignação, que antes era de competência federal, era o tributo com arrecadação mais dinâmica, e foi entregue aos estados. Durante o Estado Novo, a partir de 1937, poucas mudanças a respeito disso aconteceram. A única relevante foi a mudança de competência do imposto sobre combustíveis que passou a ser cobrado pela União. Novamente os estados com economia pouco desenvolvida e de baixa performance viam-se dependentes das transferências *ad hoc* do governo federal. Segundo Lopreato⁸⁴

Na verdade, reproduziam-se, com bases pouco alteradas, as condições tributárias e fiscais definidas desde a Constituição de 1891, com a maior autonomia financeira de uns poucos Estados e a dependência dos demais. O apoio financeiro e a distribuição dos gastos federais colocavam-se como fator de barganha política e moeda de troca na busca de apoio junto às burguesias regionais.

1946/1964

Após a queda de Vargas, a constituição promulgada em 1946, durante o governo de Gaspar Dutra, trouxe poucas, mas importantes mudanças para a federação brasileira. O movimento dominante foi pela descentralização das receitas. Ocorreu então a institucionalização das transferências do governo federal, com regras definidas: 60% da

⁸⁴ LOPREATO, 2002 (p. 31)

arrecadação era destinada para Estados e Municípios, com proporção a população, território, produção e consumo; 10% da arrecadação do imposto de renda (IR) era direcionada aos Municípios, com a condição de que 50% fosse gasto com recursos que beneficiassem a economia rural; e também comprometia parcela dos gastos da União diretamente em alguns Estados, isto é, para combate à seca no nordeste, valorização da Amazônia e no plano de desenvolvimento de atividades econômicas ligadas ao Rio São Francisco e afluentes.

Em novembro de 1961, a quinta emenda constitucional mudou a competência de alguns tributos: os impostos sobre a transmissão de propriedade e *inter vivos* (herança) e o imposto territorial rural passaram dos Estados aos Municípios, aumentando também as transferências a esses para 15% do IR (frente à 10%), e também 10% da arrecadação do imposto sobre o consumo. Modificou também o texto que versa sobre o IVC, diante do confronto entre os Estados exportadores e os consumidores. Dessa forma, o IVC deixa de ser cobrado pelos produtores. Na verdade, em dezembro de 1963, vigorou lei que propõe que o imposto é pago ao Estado em que o bem é vendido, isto é, onde é efetuada a operação, beneficiando os estados consumidores.

A reforma de 1966, I e II PND e a derrocada da ditadura

Com a ditadura militar, logo em 1964, no 5º artigo do AI-1, fica promulgado que cabe apenas ao presidente delegar sobre criação ou aumento das despesas do governo, suprimindo o poder da câmara dos deputados e do senado na questão fiscal. Até 1966, uma mudança relevante, dadas as reclamações do Estado de São Paulo, foi sobre a cobrança dos impostos IVC nos estados consumidores, voltando a ser cobrado pelos exportadores.

A reforma tributária de 1966 serviu, principalmente, para centralizar as competências de arrecadação. A União ficou responsável pela maioria dos impostos, pela criação e alteração dos existentes, incluindo o poder de determinar a alíquota do ICM (antigo IVC) sob capacidade dos estados. A União detinha a arrecadação do imposto de renda, da produção industrial, do IPI, dos combustíveis, da energia elétrica, minerais, operações financeiras, importação, exportação e propriedade rural; os estados o ICM e da transmissão de propriedade imobiliária; e os municípios apenas com o de prestação de serviços e o de propriedade imobiliária urbana.

Não significa que os poderes dos entes regionais haviam diminuído completamente. Foram oficializados o Fundo de Participação dos Estados e o dos Municípios, regularizando as transferências para os níveis mais baixos de governo mais necessitados, com a obrigação de que 50% dos gastos fossem em capital. Mas com a crise política de 1968 e a promulgação do AI-5, tanto o FPE quanto o FPM sofreram cortes pela metade, além de imporem regras estritas para ocorrência dessas transferências. O autor aponta⁸⁵ que a distribuição da carga tributária efetivamente disponível, em 1966, era de 40,6% para a união e 46,3% aos estados; em 1974 eram

⁸⁵ LOPREATO, 2002 (p. 55)

51,6% para a União e 35,2% aos estados. Obviamente foi um grande problema para o financiamento dos estados.

No entanto, a perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria de política fiscal e tributária retirou a capacidade de cada unidade de se ajustar às suas condições específicas e de responder aos gastos. As medidas de redução das transferências do FPE, do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e das alíquotas do ICM, além das isenções concedidas na cobrança desse imposto, afetaram a arrecadação potencial dos Estados, sobretudo das unidades de menor nível de renda, e ampliaram a defasagem existente entre os ritmos de crescimento dos investimentos e da poupança fiscal.⁸⁶

Diante das demandas políticas durante toda a década de 1970, algumas alterações foram produzidas: aumento paulatino da porcentagem de transferências para o FPE e FPM; a criação de uma reserva especial para o nordeste, com 10% e depois 20% do FPE; o governo federal assumiu os créditos do ICM do Norte e Nordeste; transferência de 50% dos incentivos do ICM para o IPI; e a responsabilidade do governo federal de assumir metade dos créditos sobre exportação de manufaturados.

1988

Lopreato aponta que o processo de descentralização fiscal e tributária que ocorria durante a década de 1980 foi consolidado na Constituição Federal de 1988. A preocupação com a deterioração das finanças dos Estados e o acordo com o FMI levou o governo federal a elevar a alíquota do IMC a partir de 1980, fazendo com que chegasse a 17% em 1984. Esse imposto também foi utilizado, de certa maneira, a diminuir a desigualdade inter-regional uma vez que a alíquota sobre os produtos destinados ao Norte, Nordeste e Centro Oeste era de apenas 10%. Mas então, com a recessão, fica evidente um problema antigo:

A sensibilidade do ICM ao nível da atividade econômica fez a arrecadação acompanhar o movimento conjuntural, com perdas relevantes e todas as unidades nos anos de baixo nível de atividade, principalmente nos Estados do Sul e Sudeste em razão da maior baixa da produção industrial, e crescimento nos anos de melhor desempenho econômico. De qualquer modo, o comportamento da principal fonte de receita fiscal dos Estados durante a década, com exceção do biênio 1985/86, foi medíocre e não constituiu alternativa capaz de garantir recursos à ampliação dos gastos.

Isso faz então com que o governo federal derrube as restrições para as transferências do FPE e FPM, aumentando o rateio dos impostos controlados pela União e também o aumento das porcentagens do IPI e IR direcionadas a esses fundos, 17% do total. A emenda constitucional n° 27 também determinou o repasse total do TRU aos Estados e Municípios em partes iguais e a alteração do rateio do ISTR de 30%, 50% e 20% para a União, os Estados e Municípios, contra os antigos 80%, 20% e zero aos municípios.

O jogo criado em torno das transferências federais e da repartição das receitas tributárias não teve solução ordenada, mas sim formas de

⁸⁶ Ibidem (p. 56)

encaminhamento *ad hoc* como resultado dos ganhos alcançados com as mudanças constitucionais e dos vários truques tributários de que se valeram as autoridades federais na tentativa de evitar perdas de recursos, associados ao comportamento da receita fiscal dado pela conjuntura econômica. Deste modo, os ganhos políticos acabaram não tendo o resultado financeiro esperado pelos governos estaduais no período de 1980/84.⁸⁷

Os anseios dos governos locais foram manifestos não só na descentralização das competências fiscais e tributárias, mas também na revogação dos poderes da União de legislar sobre os impostos.

Primeiro, a União ficou proibida de instituir isenções de tributos fora de sua competência, abrindo a possibilidade de as diferentes unidades manipularem, com relativa liberdade, os próprios tributos e utilizarem a capacidade tributária com o objetivo de incentivar atividades de seus interesses. Segundo, os governos estaduais ganharam autonomia na determinação do valor das alíquotas do ICMS, independentemente da arbitragem da União, respeitadas as prerrogativas atribuídas ao Senado Federal. Terceiro, a União perdeu o direito de criar restrições à entrega e ao uso dos recursos das transferências constitucionais, eliminando o instrumento utilizado para intervir na definição dos gastos no âmbito dos governos estaduais. Finalmente, a criação de empréstimos compulsórios ficou mais restrita e passou a depender de lei aprovada no Congresso.⁸⁸

O produto dessas disputas segue nas próximas subseções, já adicionadas as emendas constitucionais vigentes até o presente momento.

3.2. Modelo federativo

Apresentamos aqui os artigos mais relevantes do Título III – Da Organização do Estado e do Título VIII – Da Ordem Social da Constituição Federal de 1988. Esses dois elementos são cruciais para entender a organização do Estado brasileiro em uma federação e os principais encargos de gasto.

O *caput* do artigo 18 dispõe a prerrogativa de uma federação:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O 25º artigo e seu primeiro parágrafo dispõe sobre as competências gerais dos Estados:

Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

E o 30º artigo a respeito das competências dos municípios, com os principais incisos:

⁸⁷ LOPREATO, 2002 (p. 105)

⁸⁸ *Ibidem* (p. 110-111)

Compete aos Municípios:

[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[...]

O décimo parágrafo do 195º artigo, que trata do financiamento da seguridade social, dispõe a respeito de transferências condicionais:

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

Também sobre as transferências condicionais para a saúde, o artigo 198:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

E sobre a educação, assentam os 211º e 212º artigos:

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

[...]

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

3.3. Estrutura tributária

Inicialmente, podemos ver o princípio da equidade no sistema tributário organizado pela Constituição. Segue o 150º artigo e seu inciso segundo:

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...]

Sobre os controles da tributação da União em relação a questões de outros níveis de Governo:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos

respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Sobre a divisão de competências tributárias, a União:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Para os Estados, o artigo 155:

Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

[...]

VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual;

E para os Municípios, determina o artigo 156:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar

Sobre a repartição das receitas tributárias, existem três principais artigos:

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 - cinquenta 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 - cinquenta 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 - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

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 semiárido 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.

[...]

§ 3º Os Estados entregarão 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 será destinado aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Em seguida, analisaremos as consequências dessa organização sobre os diversos aspectos da federação brasileira.

4. A interpretação de 1988

Os dois capítulos anteriores forneceram ferramentas teóricas de análise e os fundamentos das finanças públicas federativas brasileiras. Nesse, testaremos a hipótese de que os meios de financiamento dos mecanismos de equalização fiscal são ineficientes. Para isso, trataremos de três assuntos: os desequilíbrios verticais e horizontais na federação; os mecanismos de equalização fiscal entre as regiões; e, por fim, os problemas com os tributos que financiam esses mecanismos de equalização.

4.1. Desequilíbrios na federação brasileira

Desequilíbrios verticais

Os desequilíbrios verticais em uma federação dizem respeito as muitas diferenças que podem existir entre os níveis de governo que ela compõe. Pelo lado das finanças públicas, pode se dar pelas desigualdades de arrecadação, de gasto, de competência, encargos e também de decisão de políticas públicas. No Brasil, para o ano de 2016, a carga tributária, antes das transferências se deu da seguinte forma:

Entidade Federativa	2016		
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecadação
União	1383759	22,11%	68,27%
Estados	514841,1	8,23%	25,40%
Municípios	128414,7	2,05%	6,34%
Total	2027014	32,38%	100,00%

Fonte: Receita Federal: Carga tributária no Brasil, 2016: análise por tributos e bases de incidência

Podemos perceber o contraste da capacidade de arrecadação entre os entes federados; enquanto a união arrecada quase 70% de toda a carga tributária, os municípios conseguem apenas 6% do total; e os estados apenas um quarto do todo. Na verdade, essa relação tem sido constante pelo menos nos últimos dez anos, como pode ser visto a seguir:

Ente Federativo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Governo Federal	69,99%	69,40%	68,83%	69,02%	70,01%	69,08%	68,96%	68,96%	68,36%	68,27%
Governo Estadual	24,83%	25,46%	25,71%	25,47%	24,48%	25,15%	25,28%	25,46%	25,41%	25,40%
Governo Municipal	5,18%	5,15%	5,45%	5,51%	5,52%	5,78%	5,76%	6,07%	6,23%	6,34%
Total	100,00%									

Fonte: Receita Federal: Carga tributária no Brasil, 2016: análise por tributos e bases de incidência

E, embora a maior arrecadação seja por parte da União, os Estados possuem a responsabilidade sobre o imposto que, sozinho, possui a maior arrecadação: o ICMS. Esse imposto surge da incorporação do antigo ICM (que já foi também o IVC), com a cobrança de impostos sobre transportes interestaduais, intermunicipais e de comunicação, conforme estabelecido no inciso II do artigo 155 da constituição federal. Os principais impostos para a União são o de renda de pessoas físicas e jurídicas, a contribuição social sobre lucros líquidos e a contribuição para o PIS/PASEP e o Cofins. Em 2016 a arrecadação foi a seguinte:

Tributo/Competência	2016
	% PIB
Total da Receita Tributária	32,38%
Tributos do Governo Federal	22,11%
IRPJ e CSLL	3,16%
Imposto de Renda Retido na Fonte	3,63%
Taxas Federais	0,14%
Cide Combustíveis	0,10%
Outros Tributos Federais	9,85%
Imposto sobre Produtos Industrializados	0,67%
Impostos sobre o Comércio Exterior	0,50%
Contrib. para o PIS/Pasep e Cofins	4,06%
Tributos do Governo Estadual	8,23%
Outros Tributos Estaduais	1,63%
ICMS	6,60%
Tributos do Governo Municipal	2,05%
IPTU	0,60%
Outros Tributos Municipais	0,58%
ISS	0,87%

Fonte: Carga tributária no Brasil, 2016: análise por tributos e bases de incidência

As competências de gastos também estão desequilibradas. Por exemplo, o 30º artigo da CF88 determina que a responsabilidade de ofertar bens e serviços de saúde pública seja dos Municípios. Mesmo que esses recebam transferências e contribuições dos Estados e da União, a administração está unicamente sob dever dos Municípios. A respeito da educação, o artigo 211 define que os Municípios serão responsáveis pela educação infantil, os Estados sobre o ensino fundamental e médio, e a União deverá sustentar e disponibilizar recursos para que essa oferta se dê de maneira universal. Embora esse seja um traço da descentralização, não significa necessariamente autonomia. Quando tenta ir além das noções mais comuns de descentralização federativa – política, fiscal e de competências, Marta Arretche⁸⁹ faz diferença entre

⁸⁹ ARRETCHÉ, 2014 (p. 146)

policy-making (a designação de responsabilidades políticas) e *policy decision-making* (autonomia para tomar decisões a respeito das mesmas políticas).

Então, é possível perceber também o aspecto de desequilíbrio vertical a respeito das *policy decision-making*. A partir dos artigos apresentados, é possível perceber que, por mais que a competência de gasto esteja descentralizada, quando o Município, e até mesmo os Estados, são obrigados a vincular parcelas fixas das suas receitas em gastos definidos, a autonomia desses entes é bastante limitada. Por exemplo, no segundo parágrafo do artigo 198, cabe a união o gasto de 15% das suas receitas correntes líquidas em saúde, e aos Estados e Municípios, definido por Lei Complementar, 12% e 15% respectivamente. Para a educação os gastos mínimos também são exigidos: pelo artigo 212 da constituição, a União deve alocar pelo menos 18% dos seus gastos em educação, e os Estados e Municípios um mínimo de 25%. Por último, até mesmo as alíquotas de tributação são limitadas por agentes centralizados, isto é, o ICMS, por exemplo, é um imposto ao qual os senadores definem uma alíquota mínima e máxima ao qual os Estados podem variar, conforme parágrafo 2º do artigo 155. A professora Marta Arretche coloca⁹⁰:

Portanto, mais uma vez, a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou a provisão de políticas. Atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência.

Desequilíbrios horizontais

Os desequilíbrios horizontais dizem respeito às diferenças entre governos de mesmo nível, isto é, desigualdade entre Estados e Municípios, em diversos aspectos. A federação brasileira é de uma extensão territorial de mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados e ocupada por quase 210 milhões de habitantes. É dividida entre 26 estados, dos mais diversos tamanhos, e ainda em 5570 municípios. Isso abre espaço para grandes variações, tanto em desenvolvimento social com econômico. Podemos ter essa noção observando o PIB regional de 2016, a preços de 2016:

⁹⁰ ARRETCHÉ, 2014 (p. 151)

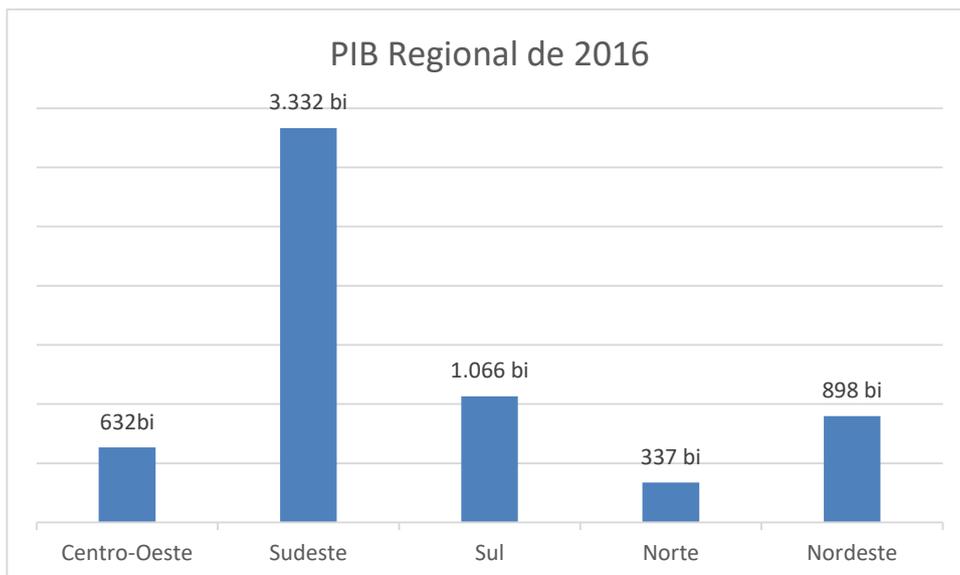


Gráfico 1 FONTE: IBGE, elaboração própria.

Nesse ano, o PIB da região sudeste foi, pelo menos, três vezes maior que o da região sul ou nordeste, mais de cinco vezes o da região centro-oeste e quase dez vezes maior que o da região norte. Como a população não está distribuída igualmente entre essas regiões, vale observar também o PIB per capita para o mesmo ano:

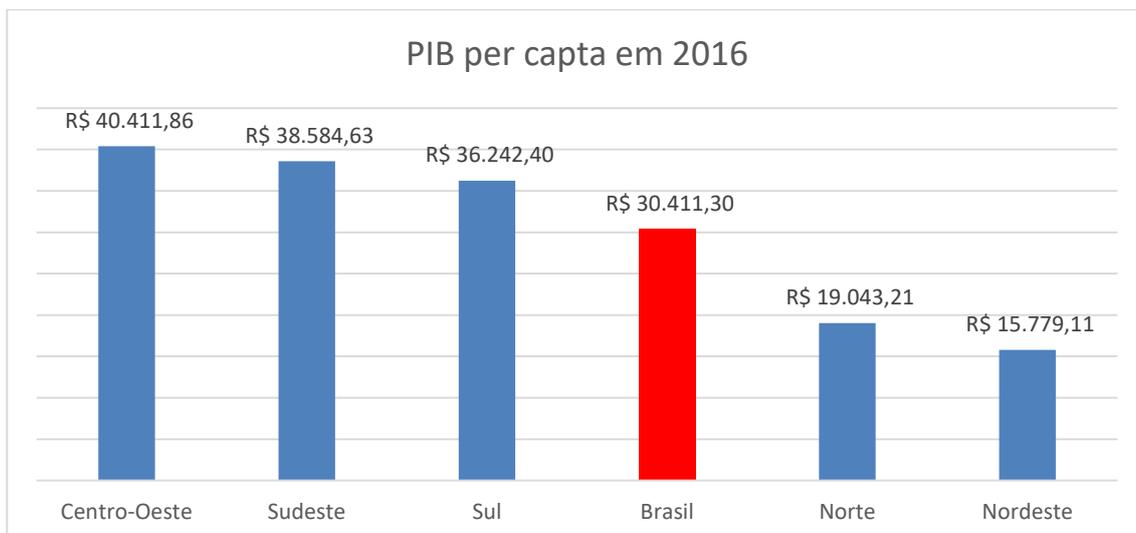


Gráfico 2 FONTE: IBGE, elaboração própria.

Embora as disparidades regionais já estejam claras, vale a pena considerarmos um indicador que leve em conta aspectos socioeconômicos. O IDHM⁹¹ é uma variação do IDH e pondera dados a respeito da longevidade humana, da taxa de escolaridade e o nível de renda, e varia da mesma forma, de zero a um. Para 2010, os níveis dos Estados foram os seguintes:

⁹¹ PNUD, 2018

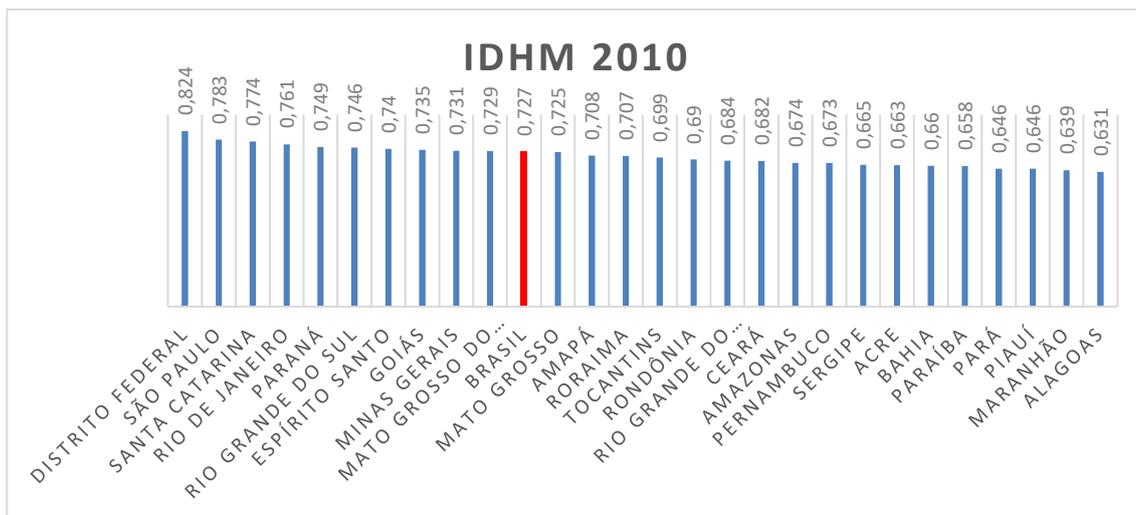


Gráfico 3 FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil; atlasbrasil.org.br. Elaboração própria.

Segundo os dados apresentados, todos os estados das regiões norte e nordeste tem um IDHM menor do que a média brasileira; no entanto, todos os estados das regiões sul e sudeste encontram-se com valores maiores do que a média brasileira. É um resultado muito semelhante ao PIB per capita, embora apenas o Mato Grosso, da região centro oeste, apresente um desempenho menor que a média do Brasil no IDHM.

Podemos entender então que impostos como o ICMS, o qual o seu desempenho arrecadatório depende da dinâmica econômica dos Estados, aqueles menos desenvolvidos estão fadados a terem um baixo desempenho tributário, assim como foi com o IVC e o ICM na história brasileira apresentada. Como aponta Fernando Rezende⁹²

Horizontal inequities in the distribution of fiscal resources poses a difficult problem for the decentralization process. In particular, they do not permit to adopt usual recommendations for assigning responsibilities in a federation for lack of adherence to the actual distribution of financial, human and managerial resources. High levels of urbanization and high indexes of population density require complex technological solutions for urban problems that should be in the realm of the local governments. As financial capabilities are not associated with the nature of the demands and the existence of human and managerial resources, achieving efficiency in public spending through decentralization is not possible.

Dessa forma, são necessárias medidas de equalização fiscal entre os entes subnacionais, sejam os estados através do Fundo de Participação dos Estados, ou os municípios com o Fundo de Participação dos Municípios. Analisaremos mecanismos como esses na seção seguinte.

4.2. Os mecanismos de equalização

Como apresentado anteriormente, os principais mecanismos de equalização fiscal que existem hoje no Brasil são os mesmos que surgiram durante a reforma

⁹² REZENDE, 2015 (p. 7)

tributária imposta pelo regime militar em 1967. Houve a necessidade da criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios, principalmente, porque a arrecadação foi bastante centralizada durante a ditadura, e os militares usavam esses mecanismos também como uma forma de poder sobre as regiões. A existência desses dois fundos é delegada pelo artigo 159 da CF88. Vale também apresentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, Fundeb, um sistema de transferências que sustenta a oferta universal de educação no território brasileiro.

O Fundo de participação dos Estados

O FPE é constituído por 21,5% de toda a arrecadação que a União consegue com o imposto de renda e o IPI. Essa alíquota nem sempre se deu nesse nível, na verdade, a reforma de 67 garantia ao fundo apenas 10% da arrecadação, passando a apenas 5% depois que o regime implantou o AI-5. A Constituinte garantia, a partir da promulgação da constituição, inicialmente apenas 18% dessas receitas federais. As mudanças sofridas pelo fundo foram as seguintes:

Dispositivo Legal	FPE (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	12,5	1984
	14,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	14,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	18,0	1988*
	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
	20,5	1992
	21,5	a partir de 1993

Figura 10: Mudanças na percentual destinado ao FPE. Retirado de MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018a)

Sua partilha foi determinada por Lei Complementar 62 de 1989, onde seu artigo segundo definiu que 85% dos recursos seriam destinados as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto 15% seriam distribuídos entre a região Sul e Sudeste. Essa divisão rígida, e ainda por cima firmada na Constituição, levou a alguns Estados

contestarem essa prerrogativa pouco tempo depois, logo em 1993, no STF. Apenas em 2010 o Supremo Tribunal Federal determinou alguns pontos de inconstitucionalidade na lei de 1989, deixando vigente a lei até 2012. E em 2013 foi aprovada a Lei Complementar 143 que alterou a partilha do fundo, e em 2016 começou a ser vigorada.⁹³ A nível de simplificação, segue esquema a respeito da legislação vigente sobre o fundo:

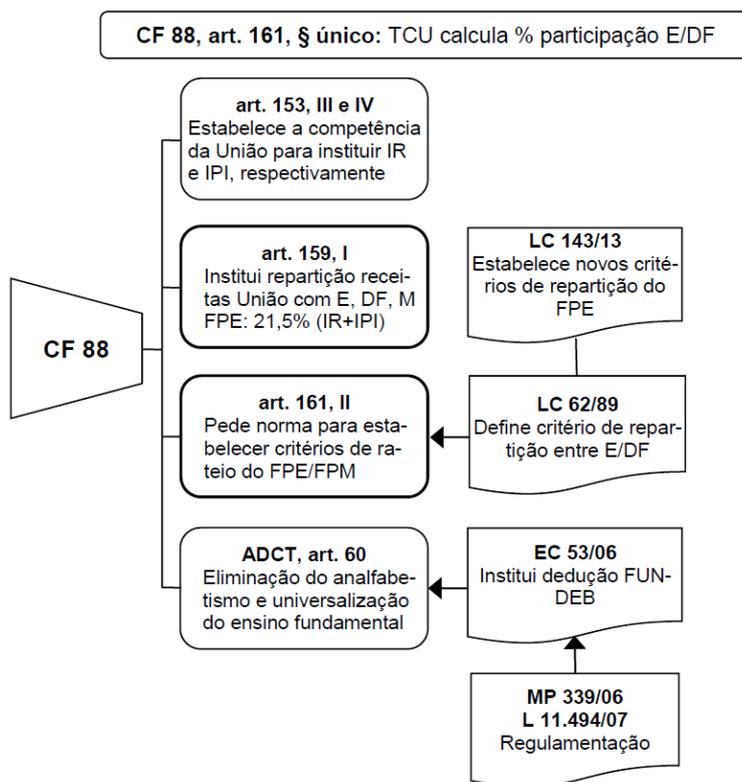


Figura 11: Legislação sobre o FPE. Retirado de MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018a)

A nova determinação⁹⁴ de partilha é a seguinte: primeiro, é calculado o valor atualizado da última transferência do fundo a UF em questão, isto é, como a vigência se deu a partir de 2016, atualizam-se os valores de 2015 conforme a variação do IPCA acumulado mais 75% da variação percentual do PIB, durante o mesmo ano. Esse valor é denominado de “*valor corrigido*”. Em segundo lugar, o somatório de todos esses valores corrigidos distribuídos entre as UFs é comparado com “*montante auferido*”, isto é, efetivamente os valores que foram arrecadados pelo fundo sobre a participação de 21,5% do imposto de renda e IPI auferido pela União. Surgem então dois possíveis cenários: a) o somatório dos valores corrigidos é maior que o montante auferido; ou b), o somatório dos valores corrigidos é menor que o montante auferido.

Na situação a), a regra define que o montante a ser recebido naquele ano é proporcional ao auferido em 2015, isto é, a participação relativa de cada Estado sobre o fundo permanece a mesma. Já na situação b), os Estados recebem o valor corrigido mais

⁹³ MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018^a (p. 2-3)

⁹⁴ MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018^a (p. 3-6)

o definido por *coeficientes individuais de partilha*, obtidos a partir do nível da população e do inverso da renda domiciliar per capita. Observemos o desempenho do FPE para os últimos três anos:

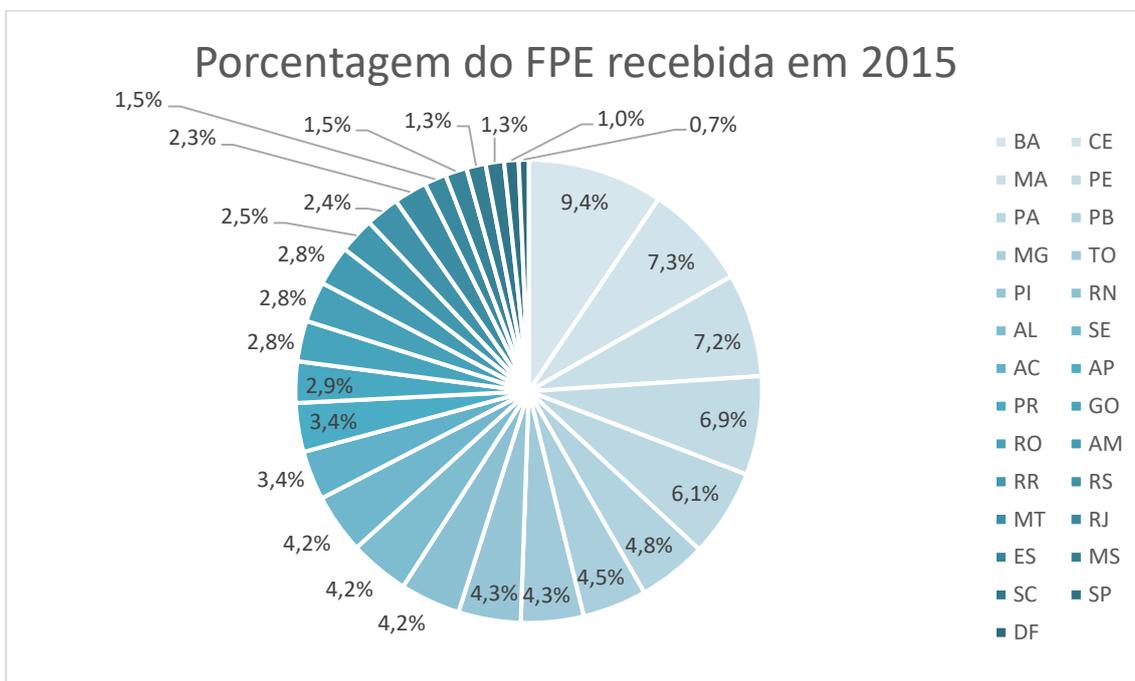


Gráfico 4 FONTE: Tesouro Nacional - Fundo de Participação dos Estados. Elaboração própria.

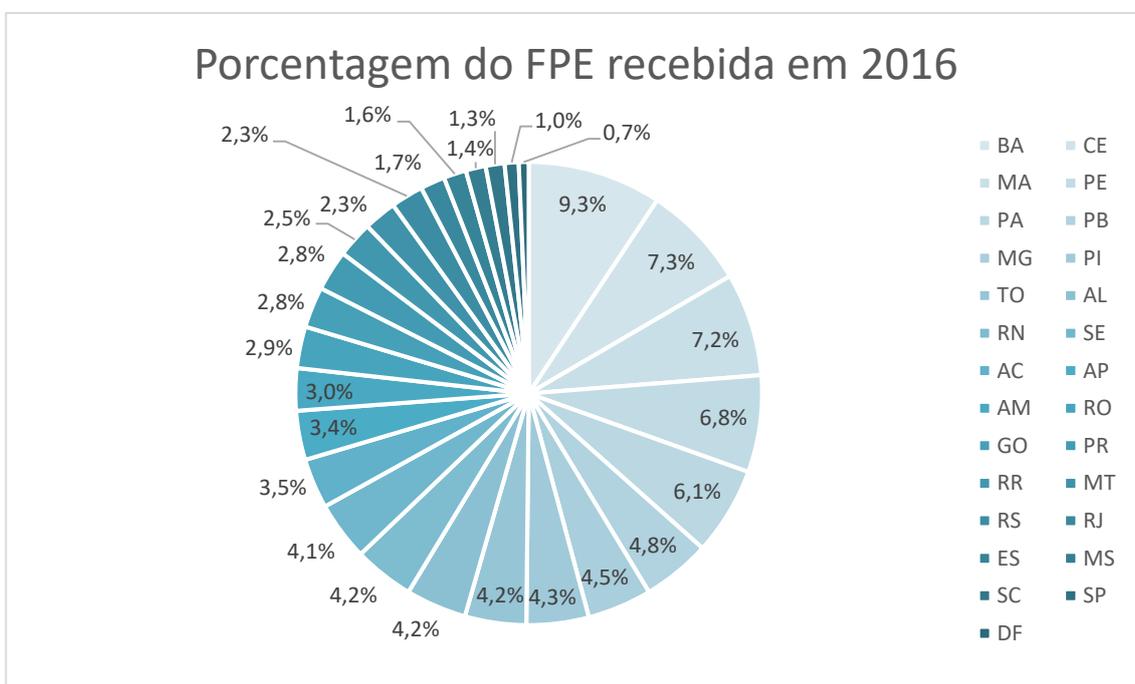


Gráfico 5 FONTE: Tesouro Nacional - Fundo de Participação dos Estados. Elaboração própria.

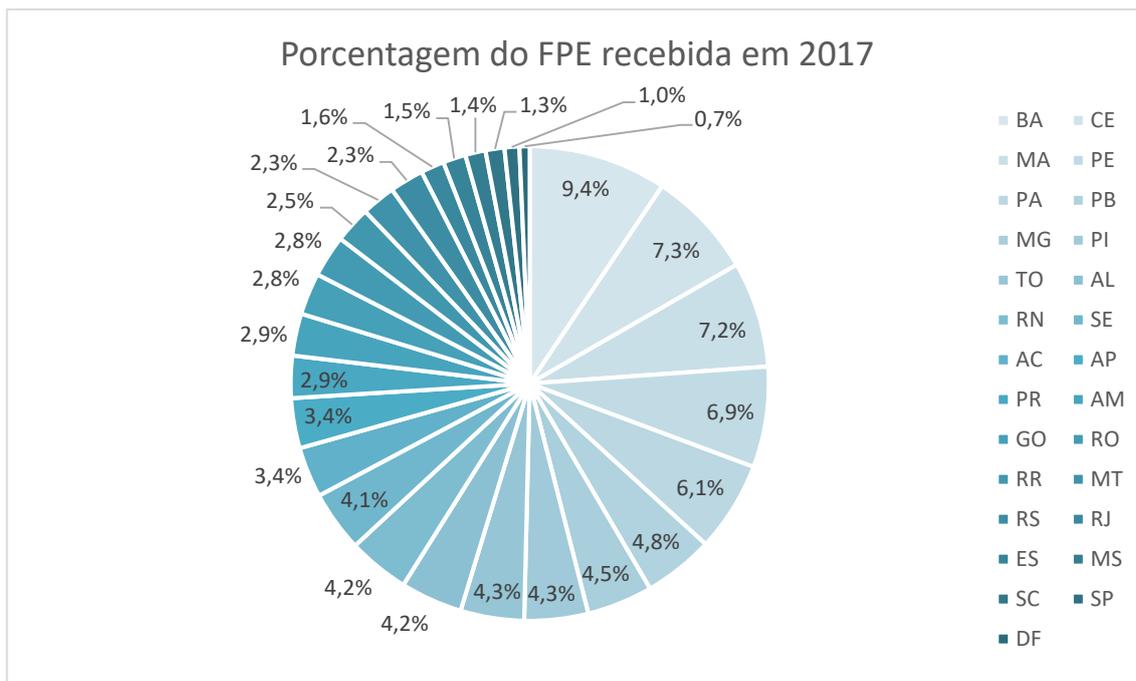


Gráfico 6 FONTE: Tesouro Nacional - Fundo de Participação dos Estados. Elaboração própria.

A partir desses três gráficos podemos perceber que a dinâmica de distribuição do FPE foi bem baixa. As posições e as porcentagens foram praticamente as mesmas entre 2015 e 2017. Isto é, a partir das novas regras de partilha, uma mudança relevante na participação relativa entre os Estados se dará apenas quando a taxa de crescimento da arrecadação for maior que a taxa de inflação de dois anos anteriores somada a 75% do crescimento do PIB da mesma época. Essa é a condição necessária para que o montante auferido seja maior que o somatório dos valores corrigidos. Quando essa condição for alcançada, a dinâmica da partilha dependerá da performance de cada UF com relação a sua taxa de crescimento da população e da renda domiciliar per capita.

O Fundo de participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios foi criado junto com o FPE, durante a reforma de 1967. Hoje, o FPM é constituído por 24,5% da arrecadação da União sobre imposto total de renda e o IPI. Originalmente era também composto por apenas 10% do que a União arrecadasse sobre os mesmos impostos, assim como o FPE, e sofreu o mesmo corte após o AI-5. Quando promulgada, a CF88 originalmente garantia apenas 20% dessa arrecadação. As mudanças desde a sua origem foram as seguintes:

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	20,0	1988
	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	a partir de 1993
Emenda Constitucional 55/2007	+ 1,0	a partir de 2007
Emenda Constitucional 84/2014	+ 1,0	a partir de 2015

Figura 12 Mudanças na percentual destinado ao FPM. Retirado de MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018b)

Na década de 1960, a partilha era dada conforme a população era distribuída entre os Municípios, e não havia diferenciação entre as cidades além dessa. Mas em pouco tempo, no mesmo ano, foi inserida a regra (Ato Complementar da Presidência da República nº 35 de 28/02/1967) que diferenciava as cidades entre “Capitais” e “Interior”, onde as primeiras dividiriam entre si 10% da arrecadação do fundo e as outras os 90% restantes. Em 1981, outra categoria de cidades foi criada, chamada “Reserva”, destinada àquelas que possuíssem uma população maior que 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do fundo entre as três categorias se dá da mesma maneira até hoje: 10% para as Capitais; 86,4% para o Interior; e 3,6% para a Reserva. Hoje a Reserva leva em consideração municípios que não são capitais e possuem 142.633 habitantes ou mais, depois da Lei Complementar nº 91 de 1997. Em 2007 e 2014 foram aprovadas Emendas Constitucionais (EC nº 55 de 20/09/2007 e EC nº 84 de 02/12/2014, respectivamente) que obrigam o Tesouro Nacional a entregar 1% do valor arrecadado no anterior em dezembro e em junho de cada ano. Ou seja, são 22,5% entregues durante o ano, mais 1% em junho e em dezembro, totalizando os 24,5%.⁹⁵

Para cada uma das categorias existentes no FPM há um critério de cálculo para distribuição dos recursos. Para as capitais: são considerados dois fatores, a população e a renda per capita. O primeiro apresenta uma relação positiva com as transferências, isto é, quanto maior for a população, maiores os valores. O segundo tem uma relação negativa, de maneira que quanto menor for a renda per capita, maior serão as transferências. A partir da participação relativa da população de uma capital com a

⁹⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018b. (p. 2-5)

população de todas as capitais e da relação entre renda per capita da capital específica e da média entre as rendas per captas de todas as capitais, de acordo com os resultados obtidos, existem duas tabelas que determinam intervalos e pesos para cada um desses. A partir desses pesos que se conseguem as porcentagens que cada capital consegue dos 10% destinados a elas do FPM. O cálculo das Reservas segue exatamente a mesma metodologia, mas as participações são relativas entre todas as cidades não capitais e também suas médias. Para as cidades da categoria Interior o cálculo é mais simples, leva em consideração apenas a população relativa da cidade no Estado ao qual pertence, determina um coeficiente dentro de faixas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União em decisões normativas. Este, por sua vez, calcula o percentual que pertence a cada cidade, individualmente. Para 2017, por exemplo, a distribuição do FPM por Estado se deu de tal maneira:

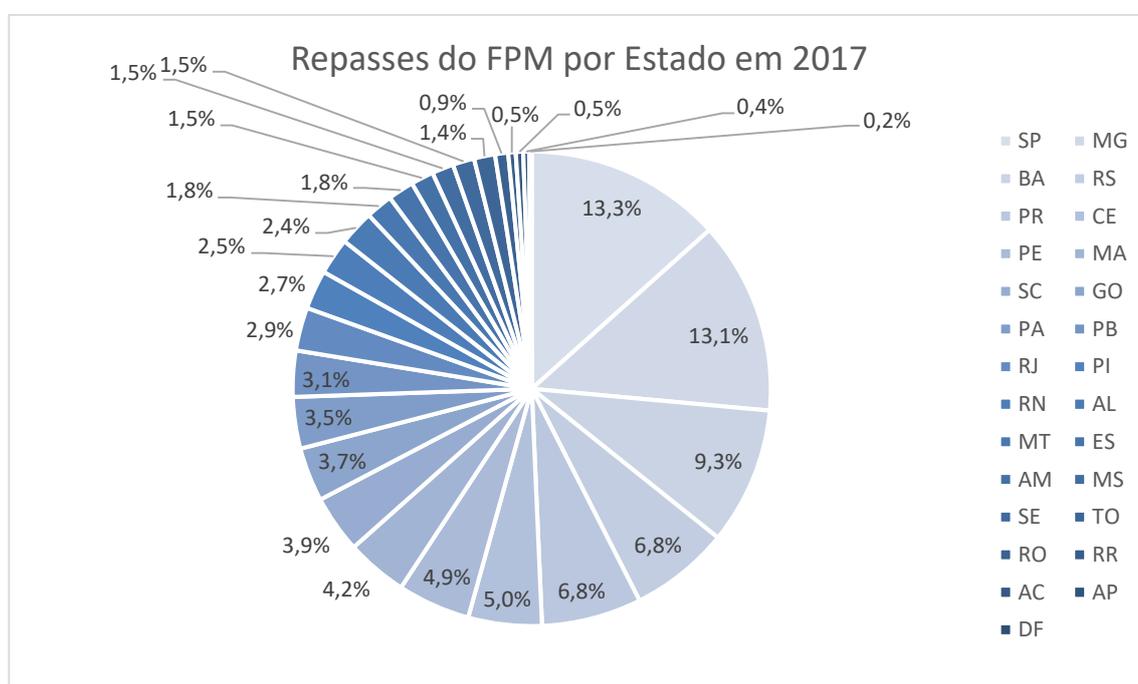


Gráfico 7 FONTE: Tesouro Nacional - Fundo de Participação dos Municípios. Elaboração própria.

Importante também apontar que os Estados e a União fazem outras transferências aos Municípios, as quais não compõem o FPM. O artigo 158 da CF88 define, no inciso segundo, que 50% da arrecadação territorial rural seja entregue aos municípios ao quais pertencem, o inciso terceiro que 50% do IPVA arrecadado pelos respectivos Estados também sejam transferidos, e o quarto inciso determina transferência de 25% do ICMS dos Estados também para os Municípios.

O Fundeb

Em 1996, por Emenda Constitucional nº 14 de 12/09/1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), estabelecendo gastos fixos dos Estados e Municípios com o ensino fundamental. A medida procurou equalizar a oferta de ensino fundamental entre as cidades, lutando para que essa fosse universal e minimamente padronizada entre os

Municípios e os Estados. Essa emenda decretava que 25% das receitas, após as transferências, dos Estados e Municípios deveriam ser investidos em educação, sendo 60% desse valor diretamente no ensino fundamental. Em 2006, outra emenda constitucional (EC nº 53 de 19/12/2006) substituiu o Fundef pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Especificamente, hoje são obrigatórias as transferências de 20% do FPE e do FPM para o Fundeb.⁹⁶ Em 2017, a composição dos recursos do Fundeb deu da seguinte maneira:

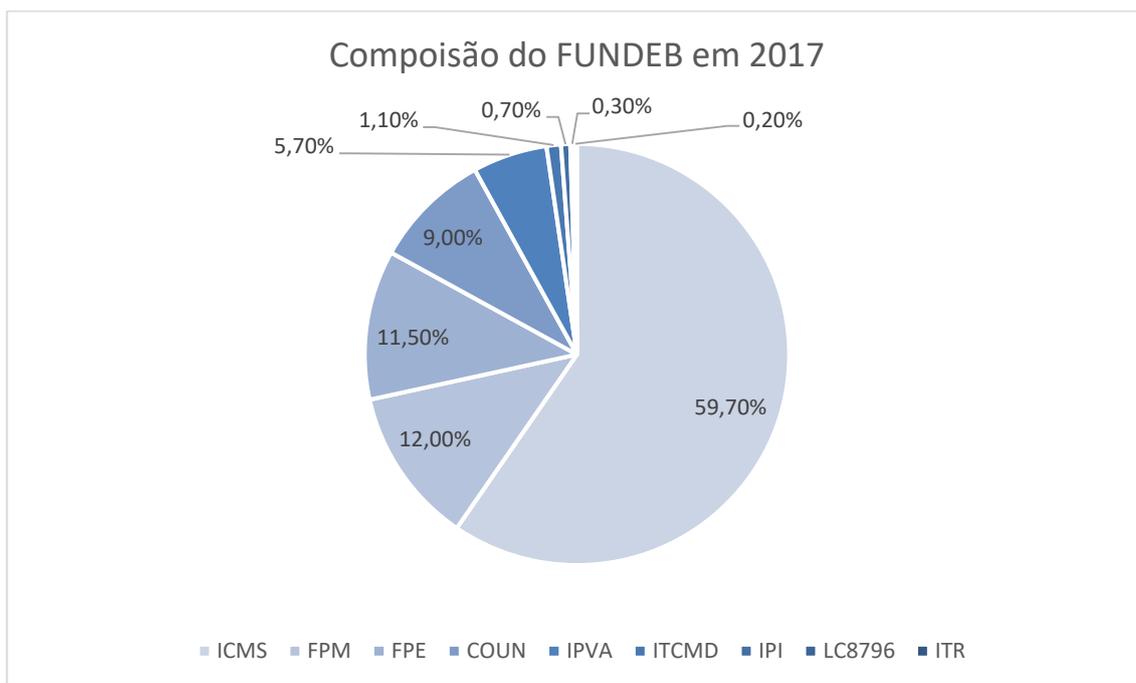


Gráfico 8 FONTE: Tesouro Nacional – FUNDEB 2017. Elaboração própria.

Até agora pudemos perceber que os três principais mecanismos de equalização se fundamentam em três impostos: o ICMS, o imposto de renda e o IPI. Em questão de base tributária, são apenas duas: renda e consumo. Veremos em seguida os problemas relacionados a isso.

4.3. A vulnerabilidade do financiamento

Para Fernando Rezende⁹⁷, “em qualquer união econômica, da qual a federação é o exemplo mais completo, cabe ao poder central zelar pela redução das disparidades de desenvolvimento entre as partes que formam essa união para preservar a unidade e a coesão do conjunto”, e essa noção fica bastante evidente no caso brasileiro. Embora tenhamos dito anteriormente que a centralização da *policy decision-making* seja um limitador da autonomia dos entes subnacionais, Marta Arretche⁹⁸ revela que existe uma face positiva dessa centralização: a limitação da desigualdade. Isto é, o governo central

⁹⁶ MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018a e 2018b.

⁹⁷ REZENDE, 2013 (p. 34)

⁹⁸ ARRETCHÉ, 2014 (p. 179)

exige que parcelas mínimas dos gastos dos entes subnacionais sejam despendidas em oferta de bens e serviços públicos. A federação então liberta-se da noção tiebousiana de competição pelos habitantes, competição predatória que leva ao fenômeno chamado *race to the bottom*, onde os entes subnacionais disputam entre si baixando suas tarifas, mas ao mesmo tempo diminuindo sua arrecadação e a oferta e qualidade de bens e serviços públicos. A autora aponta que essa centralização exista porque o governo federal precisa manter a “ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais”⁹⁹. Fica claro então que existe “um *trade off* entre redistribuição – ou redução das desigualdades territoriais – e a centralização da autoridade política”¹⁰⁰.

Diante do nível de desigualdades horizontais existentes no território brasileiro, conforme já apresentado aqui, a centralização da autoridade de decisão de política pública se justifica em algum grau. O produto dessa centralização são as obrigações de transferências firmadas na Constituição de 1988 e que também tomam forma como o FPE, o FPM e o Fundeb. Mas o poder da legislação é limitado pelo poder da arrecadação que financia essa equalização fiscal. As bases tributárias brasileiras podem ser definidas, de maneira geral, em seis categorias: renda, folha de salários, propriedade, bens e serviços, transações financeiras e outras bases. Para o ano de 2016, a distribuição da carga tributária entre essas bases foi a seguinte:

Tipo de Base	Arrecadação [R\$ milhões]	% PIB	% da Arrecadação
	2016		
Total:	2.027.014,48	32,38%	100,00%
Renda	404.817,40	6,47%	19,97%
Folha de Salários	533.235,87	8,52%	26,31%
Propriedade	94.602,37	1,51%	4,67%
Bens e Serviços	960.556,63	15,35%	47,39%
Transações Financeiras	33.644,91	0,54%	1,66%
Outros	157,30	0,00%	0,01%

Fonte: Receita Federal: Carga tributária no Brasil, 2016: análise por tributos e bases de incidência

Dessa tabela podemos extrair a seguinte percepção: 93,67% da carga tributária de 2016 incidiu apenas sobre renda, salários e bens e serviços. Quando a arrecadação do governo se sustenta sobre essas bases, entendemos que ela é dependente do desempenho da economia: enquanto ela estiver crescendo, rendas, salários e o consumo aumentam, mas em uma recessão, quando essas variáveis tem um comportamento fraco, a arrecadação é baixa. Logo, as receitas do governo podem ser entendidas como *pró*

⁹⁹ ARRETCHE, 2014 (p. 176)

¹⁰⁰ Ibidem (p. 180)

cíclicas, e, por consequência, *o financiamento dos mecanismos de equalização fiscal também é pró cíclico*. Ao longo do tempo essa noção se confirma, pelo menos nos últimos dez anos o financiamento se manteve assim: em média consumo e renda financiaram 90% da carga tributária brasileira.

Tipo de Base	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Renda	19,30%	20,45%	19,63%	18,22%	19,09%	17,93%	18,16%	18,07%	18,30%	19,97%
Folha de Salários	24,55%	24,54%	26,61%	26,21%	25,85%	26,66%	25,99%	26,20%	26,11%	26,31%
Propriedade	3,54%	3,55%	3,89%	3,77%	3,73%	3,87%	3,90%	4,09%	4,44%	4,67%
Bens e Serviços	47,60%	49,52%	48,21%	49,62%	49,11%	49,61%	50,23%	50,00%	49,37%	47,39%
Trans. Financeiras	4,82%	2,03%	1,79%	2,10%	2,20%	1,96%	1,68%	1,62%	1,80%	1,66%
Outros Tributos	0,18%	-0,09%	-0,12%	0,08%	0,03%	-0,03%	0,03%	0,01%	-0,02%	0,01%
Total	100,00%									

Fonte: Receita Federal: Carga tributária no Brasil, 2016: análise por tributos e bases de incidência

Assim, se a fragilidade do sistema tributário já é conhecida, e agora entendemos também que o método de diminuição das desigualdades é vulnerável da mesma maneira, existem incentivos para que essa situação mude? Isto é, quais seriam possíveis soluções para superar esse ponto fraco das finanças públicas federativas brasileiras?

Suponhamos então que a via de resolução seja uma reforma tributária, e ultimamente tem-se o clamor por uma reforma tributária simplificadora, como a que tem apresentado o deputado Luiz Carlos Hauly mais recentemente. Em reportagem publicada câmara dos deputados¹⁰¹, lê-se o seguinte:

A minuta delinea as mudanças, que incluem a extinção de 10 tributos (IPI, IOF, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, todos federais, ICMS estadual e o Imposto sobre Serviços (ISS municipal). No lugar deles seria criado um imposto sobre o valor agregado de competência estadual, chamado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), e um imposto sobre bens e serviços específicos (Imposto Seletivo), de competência federal.

Explicam também que a nova repartição de daria da seguinte forma: à União caberia o Imposto de Renda, Imposto Seletivo, ITR, ITCMD e contribuição previdenciária; aos Estados o IBS (que seria a união entre o PIS, Pasep, Cofins, IPI, IOF, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS), o IPVA e também a contribuição previdenciária; e aos Municípios o IPTU, o ITBI e as contribuições previdenciárias e de iluminação. A proposta não é apenas simplificadora, mas também descentralizadora. Não se aponta em qual situação fica o financiamento, por exemplo, dos fundos aqui apresentados que são resguardados pela CF88.

¹⁰¹ JÚNIOR, 2017

José Roberto Afonso¹⁰², já em 1995, levantou alguns questionamentos muito semelhantes que podem guiar a nossa análise:

Como pode o Governo central formular e executar com eficácia a política macroeconômica recorrendo, dentre outras, à política tributária se no âmbito desta é desestimulado a ampliar o Imposto de Renda e se não controla o imposto mais importante incidente sobre o mercado doméstico? Como podem os governos subnacionais administrarem e arrecadarem o ICMS e o ISS de uma maneira que atenda, ao mesmo tempo, suas necessidades financeiras, atraiam novos investimentos para seus territórios e auxiliem a política de estabilização nacional? Como é possível desonerar a tributação da folha salarial para estimular a expansão do emprego e da economia formal se a previdência social consome integralmente essa receita e não se vislumbra perspectiva de mudança que implique uma redução imediata e sensível de seus benefícios?

À primeira pergunta, a respeito de uma mudança no Imposto de Renda, é simples compreender que não se torne um imposto mais progressivo com o aumento das alíquotas porque os políticos que a julgam em votação, nesse caso do legislativo, são os cidadãos que auferem maiores níveis de renda. Isto é, uma proposta de progressividade do sistema não é viável pois vai contra o interesse pessoal dos próprios políticos. Para a segunda, pode-se entender que a descentralização da determinação de alíquotas de impostos tão importantes não pode existir, não quando o Estado produtor arrecada pelo menos. Talvez a partir do ano que vem, 2019, essa situação esteja mais limitada, pois por promulgação da Emenda Constitucional 87, de 16 de abril de 2015, a cobrança do ICMS será do Estado consumidor e não mais do produtor. A terceira pergunta foge do escopo do nosso trabalho, mas também questiona a eficácia do financiamento do sistema da previdência social quando o governo precisa estimular o emprego, através da desoneração da folha de pagamentos, por exemplo.

Fernando Rezende ainda aponta que exista um círculo vicioso na qual os Estados são cativos. O autor coloca¹⁰³:

A passividade que tem presidido a atuação dos estados nos episódios em que propostas de reforma tributária são apresentadas, e recusadas, decorre de uma sensação, que creio ser generalizada, de que a preservação do ICMS é essencial para sustentar a (pouca) autonomia que os estados detêm na Federação. Não por acaso, em todos os momentos em que propostas de unificação das bases tributárias incidentes sobre mercadorias e serviços são apresentadas para instituir um só imposto nacional sobre o valor agregado (IVA) – partilhado entre os entes federados – os estados não se entusiasмам pela ideia e advogam a necessidade de preservar a competência para instituir e administrar sua parcela nesse condomínio.

Isso porque o autor também coloca que desde a década de 1990, a autonomia dos Estados tem sido diminuída a partir de diversas perspectivas¹⁰⁴:

- a) A tributária, que se revela na queda da fatia dos estados na repartição do bolo fiscal;

¹⁰² AFONSO, 1995 (p. 322)

¹⁰³ REZENDE, 2013 (p. 37)

¹⁰⁴ Ibidem (p. 15)

- b) A orçamentária, que se traduz na perda de graus de liberdade no uso dos recursos, em função de vinculações constitucionais, transferências vinculadas, regulação de programas, controle de endividamento, etc.
- c) A legislativa, que aponta para o reduzido papel desempenhado pelos legislativos estaduais.
- d) A regulatória, que é sufocada pela proliferação de normas emanadas do governo central.
- e) A política, que se manifesta sob a forma da incapacidade de os dirigentes estaduais influenciarem o voto de seus representantes no Congresso Nacional, que adere à agenda do governo federal mesmo quando o comando dos estados está na oposição.

Dessa forma, é possível entender que a reforma tributária não pode ser mais descentralizadora, quando os Estados podem competir de forma predatória e ainda existem desigualdades horizontais brutais entre as UF, as quais provavelmente se perpetuariam sem os mecanismos de equalização. É preciso então que exista uma repactuação federativa, uma nova distribuição de competências ao qual o Brasil possa se desfazer de um modelo federativo que ainda tem muitas semelhanças com o que existiu durante o Governo Militar, durante o Estado Novo e, de certa forma, até com o que o era durante a Primeira República. Parece que as relações de federalismo fiscal não passam muito além de serem um compilado de regras de transferências tributárias e vinculações obrigatórias.

5. Considerações Finais

A partir de tudo que foi apresentado até aqui, foi possível compreender que a organização das finanças públicas federativas brasileiras não está arranjada da melhor maneira possível. Derivamos aqui algumas noções importantes: primeiro, a teoria econômica muitas vezes é limitada as suas hipóteses e suas premissas de eficiência nem sempre produzem o melhor resultado possível. Em casos como o brasileiro, onde a desigualdade regional é muito grande, a descentralização não é o modo mais equitativo de oferecer bens e serviços públicos padronizados e de qualidade. Em segundo lugar, embora a autonomia dos estes subnacionais esteja limitada, a centralização da decisão das políticas públicas pode ajudar a frear essas desigualdades. Por fim, os mecanismos de equalização poderiam ser mais eficientes se não dependessem do desempenho da economia e do ciclo econômico. A sua relevância está presente quando associamos a vulnerabilidade da arrecadação tributária aos mecanismos de financiamento da equalização fiscal entre os governos subnacionais.

Com esse trabalho buscamos apresentar também a importância dos mecanismos de equalização a partir de uma noção federalista de equidade de desenvolvimento. Abrimos espaço então para outras diversas pesquisas possíveis, em diferentes áreas de conhecimento. Por exemplo, seria interessante estudar como a arrecadação desses mecanismos é afetada pelo desempenho da economia, isto é, pela variação do PIB, tanto nacional quanto regionais, como isso afeta a distribuição de recursos entre os entes subnacionais e quais sugestões de melhoria poderiam surgir a partir disso. Não limitada a ciência econômica, a ciência política também pode considerar quais são os interesses políticos em manter as relações intergovernamentais do jeito que estão, tanto do ponto de vista do setor público quanto do setor privado. Por fim, este trabalho considerou apenas aspectos nacionais da organização das finanças públicas. Outra questão interessante seria comparar o desenvolvimento das relações federalistas de outros países e procurar por tendências internacionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: BERCOVICI, G.; CARDOSO Jr, J. C. **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2013. 746p.
- AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R. de B. A. (Org.); SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 315 – 328.
- ALM, J. What is an " optimal" tax system?. **National tax journal**, v. 49, n. 1. 1996. p. 117-133.
- AMARAL FILHO, J. Princípios do Federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A. de; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. da. (Org.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento - NORDESTE**. 046ed. Rio de Janeiro: 2014, v. , p. 304-327.
- ANDRADE, E. C. Externalidades. In: BIDERMAN, Ciro (Org.); ARVATE, Paulo Roberto (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 5º Reimpressão. 560 p.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. 1º Reimpressão. 227 p.
- BAGGIO, R. C. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. 4ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2013. 204 p.
- COSTA, G. de F. C. C. **Federalismo e ICMS: reflexos tributários**. Curitiba: Juruá, 1999. 198 p.
- FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Editora Atlas, 1989. 202 p.
- GADELHA, G. P. de. **Isenção tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo**. Curitiba: Juruá, 2010. 176 p.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Métodos em ciência econômica. **Revista Economia Ensaios**, v. 20, n. 1, 1980. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/viewFile/1546/1372>

GRUBER, J. **Public finance and public policy**. New York: Worth Publishers, 2013. Quarta edição. 771p.

HAHN, F. H. et al. On optimum taxation. **Journal of economic theory**, v. 6, n. 1, p. 96-106, 1973.

JHA, P. C. Theory of fiscal federalismo: an analysis. **Journal of Social and Economic Development**, v. 17, n. 2, p. 241-259, 2015.

JÚNIOR, J. Relator da reforma tributária apresenta os principais pontos da proposta. Câmara Notícias, Brasília, 22 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/541571-RELATOR-DA-REFORMA-TRIBUTARIA-APRESENTA-OS-PRINCIPAIS-PONTOS-DA-PROPOSTA.html>. Acesso em 30/11/2018.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Editora Atlas SA, 2015. 288 p.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002. 269 p.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro (Org.); ARVATE, Paulo Roberto (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 5ª Reimpressão. p. 421-461.

MILL, J. S. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. V. 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. 560 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**: fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018a. 13 p. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf Acesso em: 29/11/2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**: fundo de participação dos Municípios - FPM. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018b. 15 p. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf Acesso em: 29/11/2018.

MONTEIRO, J. V. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016. 5ª Reimpressão. 218p.

MORGADO, V. M. **Contribuinte e fisco no processo administrativo – atuação e autuação: lei nacional de normas gerais e federalismo**. Curitiba: Juruá, 2013. 308p.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. New York: McGraw-Hill, 1980. 841 p.

OATES, W. E. **Federalismo Fiscal**. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. 323 p.

_____. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. **National Tax Journal**, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.

OLIVEIRA, F. A. de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007. 58 p.

PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. Londres: Macmillan, 1918. 876 p.

PNUD, Brasil. **O que é o IDH-M**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 28/11/2018.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. 3ª reimpressão. 382 p.

_____. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 13 – 65.

_____. **Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil**. Brasília: Ipea. Discussion paper nº 161. January, 2017. 16 p.

REZENDE, F. (Ed.); TAFNER, Paulo. (Ed.) **Brasil: o estado de uma nação**. Edição resumida. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. 97 p.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of economics and statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

_____. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. **Review of economics and statistics**, v. 37, p. 350-356, 1955.

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. Washington: The World Bank, 1994. 90 p.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, v. 15, n. 1, 2009.

SIQUEIRA, M. L.; RAMOS, F. S. Incidência tributária. In: BIDERMAN, Ciro (Org.); ARVATE, P. R. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 5ª Reimpressão. p. 155-172.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. V. 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. 400 p.

STERN, N. Optimal commodity and income taxation. In: NEWBERRY, D. (Ed.); STERN, N. (Ed.). **The theory of taxation for developing countries**. District of Columbia: The International Bank, 1987. 694 p.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. New York: WW Norton & Company Ltd., 2000. 823 p.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. 1426 p.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

WAGNER, R. E. **Public finance: revenues and expenditures in a democratic society**. Toronto: Little, Brown & Company, 1983. 490 p.