

STEPHANIE AVILA FONSECA

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná

Orientador: Prof. Demian Castro

CURITIBA

2010

TERMO DE APROVAÇÃO

STEPHANIE AVILA FONSECA

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador: Prof. Demian Castro

Departamento de Economia, UFPR


Prof. Luiz Antonio Domakosky

Departamento de Economia, UFPR


Prof. Fernando Motta Correia

Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 28 de junho de 2010.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maira e Maurício, por todos os anos de apoio e dedicação e por tudo o que sou.

À toda minha família, pelo amor e carinho.

Ao meu namorado, Carlos Augusto, pela compreensão e incentivo em todos os momentos.

Às minhas amigas, pelo companheirismo e amizade verdadeira.

Ao meu orientador, professor Demian Castro, por me despertar o interesse na área das finanças públicas, esclarecendo sempre minhas dúvidas, e possibilitando a realização deste trabalho.

RESUMO

Federalismo fiscal é o conjunto de tributos organizado segundo a repartição do poder tributário entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecidos pela Constituição Federal. A presente monografia intitulada "Federalismo Fiscal no Brasil" visa demonstrar os aspectos da repartição de receitas tributárias no Brasil, assim como as características deste sistema na Federação Brasileira. Durante o estudo são apresentados temas importantes para a análise da questão proposta, como os princípios teóricos da tributação e a análise dos desequilíbrios federativos. Também é demonstrada a influência do princípio federativo para o atual modelo de discriminação de competências tributárias vigente no Brasil. Além disso, é exposto o modelo de competência tributária e transferências intergovernamentais adotado no país. Por fim, são analisadas as peculiaridades do modelo federativo fiscal brasileiro, como as disparidades regionais, a questão da descentralização, a autonomia municipal e as transferências intergovernamentais.

Palavras-chave: Federalismo. Princípios tributários. Desequilíbrios federativos. Competência tributária. Transferências Intergovernamentais.

ABSTRACT

Fiscal federalism is the division of the power to levy taxes between the Union, States, the Federal District and individual municipalities established by the federal constitution. This paper titled "Fiscal Federalism in Brazil" describes various aspects of federalist tax legislation in Brazil and its particular features. This document will address the main aspects of the division of tributary competency (the legislative responsibility ascribed to the federal entities). Important topics relevant to fiscal federalism, specifically the ideas principles of taxation and fiscal gaps will be discussed. It will also explain how federative principles influence present tax legislation. It will also analyze the tributary competency and intergovernmental fiscal relations in Brazil. Finally, it will analyze aspects as regional disparities, decentralization, municipal autonomy and intergovernmental fiscal transfers.

Keywords: Federalism. Principles of taxation. Federal imbalances. Power to Levy Taxes. Intergovernmental Transfers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 BALANÇO BIBLIOGRÁFICO	9
2.1 PRINCÍPIOS DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO	9
2.2 FEDERALISMO	11
2.2.1 Federalismo e autonomia.....	12
2.2.2 Pacto federativo e a discriminação de rendas.....	16
2.2.3 Fundamentos do Federalismo Fiscal	18
2.3 DESEQUILÍBRIOS FEDERATIVOS.....	21
2.3.1 Desequilíbrio vertical ou brecha vertical.....	21
2.3.2 Desequilíbrios horizontais ou equalização	23
3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E PARTILHA DE RECEITAS PÚBLICAS	25
4 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	35
4.1 DISPARIDADES REGIONAIS.....	36
4.2 A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO	38
4.3 AUTONOMIA MUNICIPAL	42
4.4 A EFICIÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	44
5 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A arrecadação tributária é o principal meio pelo qual o governo adquire recursos para cumprir os objetivos estabelecidos pela administração. Para o financiamento de seus gastos, a Constituição Federal de 1988 previu normas sobre a repartição de competências tributárias entre os entes federativos. O federalismo fiscal é, portanto, um modelo formado pelas regras de distribuição de recursos tributários.

No momento, um dos principais desafios da Federação Brasileira é a construção de um sistema tributário que, dentre outros fatores, cause a menor distorção possível no mercado, retirando da sociedade apenas os recursos necessários ao financiamento das funções do Estado.

Contudo, nos últimos anos percebeu-se que o funcionamento do setor público não tem atingido níveis satisfatórios. Sua organização fiscal se põe como um obstáculo ao funcionamento eficiente do Estado.

De acordo com Oates (1977, p. 4) “a progressiva deterioração dos serviços públicos dentro de nossas cidades, os crescentes déficits orçamentais e os níveis de tributação continuamente crescentes dos governos locais e estaduais convenceram muitos observadores que algo está errado na distribuição de responsabilidades fiscais entre os diferentes níveis de governo”.

É assim que surge a idéia de efetuar um estudo acerca da sistematização da repartição de competências e receitas tributárias entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as características do federalismo fiscal brasileiro, já que a harmonização do federalismo fiscal é imprescindível para o funcionamento eficiente do Estado.

O objetivo da presente pesquisa é apresentar os aspectos da repartição de competências tributárias e sua partilha entre os entes da federação, bem como as características do sistema fiscal-federativo no Brasil.

A apresentação do tema será feita partindo de um balanço bibliográfico do campo das Finanças Públicas. Neste primeiro capítulo serão analisados os princípios da teoria da tributação, o federalismo e seus desequilíbrios existentes nesse sistema, quais sejam, os desequilíbrios verticais e horizontais. Estes temas

são a base para a compreensão do formato de repartição de competências tributárias e partilha de receitas públicas no Brasil.

Posteriormente, será apresentado o capítulo sobre a competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como as transferências intergovernamentais.

No último capítulo, serão abordadas às questões que cercam o federalismo fiscal brasileiro, além do tema referente às características e peculiaridades deste sistema no país.

O objeto de exame da presente monografia apresenta grande relevância para o cenário tributário nacional atual, já que a reforma tributária é assunto corrente nos debates, além de ser de grande importância para a economia do país, uma vez que influencia a eficiência e o dinamismo das relações econômicas brasileiras.

A análise relacionada aos aspectos teóricos desta pesquisa é baseada na doutrina de grandes nomes da área das Finanças Públicas, como Fernando Rezende, Fábio Giambiagi e Sérgio Prado entre outros, além de doutrinadores importantes da área de Direito Constitucional e Direito Constitucional Tributário como Dalmo de Abreu Dallari, Roque Antônio Carrazza e Geraldo Ataliba.

2 BALANÇO BIBLIOGRÁFICO

Este capítulo pretende fazer uma análise da literatura sobre as finanças públicas, abordando diversos pontos importantes referentes ao tema do federalismo fiscal.

Um dos maiores desafios de uma federação se refere à distribuição das competências tributárias entre os entes federativos, bem como a partilha das receitas tributárias (*tax assignment problem*).

Os princípios tributários são os pilares fundamentais das finanças públicas. Eles são a referência para a estruturação do sistema tributário, para que este atinja um alto nível de eficiência. Assim, começaremos este balanço bibliográfico com a apresentação dos princípios teóricos da tributação.

Após, será explanado o assunto sobre o federalismo, abordando a autonomia federativa e a discriminação de rendas em uma federação, bem como o tema concernente aos fundamentos do federalismo fiscal.

Em seguida, será exposta matéria referente aos desequilíbrios que existem em uma federação: a chamada brecha vertical e brecha horizontal.

Para iniciar, será feita uma apresentação acerca dos princípios considerados fundamentais para a teoria da tributação, trazidos por Fernando Rezende (2001) e Fábio Giambiagi (2000).

2.1 PRINCÍPIOS DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO

A teoria da tributação deve estar norteada por certos princípios, os quais são considerados essenciais para a harmonia do sistema tributário. Os princípios tributários são como mecanismos reguladores da tributação.

Os princípios servem como referências balizadoras do debate, aparentemente infinito acerca da melhor forma de organização econômica, do ponto de vista da eficiência e da equidade (PIRES, 1996, p. 16).

Vale ressaltar que existem vários princípios que afetam diretamente o exercício do poder de tributar, quais sejam os princípios constitucionais tributários,

que estão na sua maioria explícitos na Constituição Federal de 88, tais como o princípio da legalidade, da anterioridade, do não-confisco, etc. Entretanto, o presente estudo compreende apenas aqueles princípios apresentados por Fernando Rezende (2001) e Fabio Giambiagi (2000).

Para Rezende (2001) a teoria da tributação repousa em dois princípios fundamentais: Neutralidade e Eqüidade. O primeiro princípio estabelece que a tributação deva ser otimizada de forma a interferir o mínimo possível na alocação de recursos da economia, visto que quaisquer alterações nos preços relativos de bens e serviços provocados por modificações da tributação poderiam causar uma redução do bem-estar. Ou seja, os tributos devem interferir o mínimo no mercado, para não desestimular o consumo, a produção e o investimento na economia. (REZENDE, 2001).

Ainda, de acordo com Rezende (2001, p. 159) o emprego do princípio da neutralidade “supõe que a situação vigente no instante anterior à imposição do tributo configure uma solução eficiente do ponto de vista do critério de eficiência de Pareto”. Uma distribuição de recursos é considerada eficiente quando não é mais possível melhorar a situação de bem-estar de um agente, sem piorar a situação de outro.

O princípio da Eqüidade vem complementar o Princípio da Neutralidade, e tem por objetivo a garantia de uma distribuição eqüitativa do ônus tributário pelos indivíduos, dar um mesmo tratamento aos indivíduos considerados iguais, levando em consideração a diferenciação que deve ser dada aos desiguais. Este princípio pode ser dividido em duas linhas de ação: na primeira, o ônus tributário deveria ser repartido entre os indivíduos de acordo com o benefício que cada um recebe em relação aos bens e serviços prestados pelo governo - Critério do Benefício; e, na segunda, a repartição tributária deveria ser baseada na capacidade individual de contribuição - Critério da Capacidade Contributiva (REZENDE, 2001).

Mais especificamente, o Critério do Benefício supõe que cada indivíduo deva ser tributado de forma proporcional aos benefícios que usufrui do governo. Contudo, há uma grande dificuldade em se identificar a demanda individual por bens públicos, prejudicando, conseqüentemente, a utilização deste princípio. Além disso, mesmo obtendo a quantidade usufruída por cada indivíduo, não seria possível agregar essas preferências. Outra restrição a este princípio é que sendo o consumo coletivo,

ninguém revelaria suas preferências, se estas fossem a base de cálculo de sua contribuição (REZENDE, 2001).

Já o Critério da Capacidade de Contribuição determina que cada indivíduo deva ser tributado de acordo com a sua capacidade econômica. Os indivíduos com a mesma capacidade de pagamento devem contribuir com o mesmo montante, um critério de “equidade horizontal”, e os indivíduos com desiguais capacidades de pagamento devem ter contribuições diferenciadas, chamada de “equidade horizontal” (REZENDE, 2001).

Para Giambiagi (2000) o sistema tributário deve se aproximar do que ele chama de “ideal”, levando em consideração quatro princípios: Neutralidade, Equidade, Progressividade e Simplicidade.

Sendo a conceituação dos dois primeiros princípios muito semelhante entre os autores, basta fazer uma breve avaliação do Princípio da Progressividade e da Simplicidade. Este primeiro princípio supõe que a progressividade de um imposto se dá quando sua alíquota aumenta juntamente ao nível de renda, ou seja, quem recebe mais deverá pagar uma proporção maior de impostos (GIAMBIAGI, 2000).

O objetivo do princípio da simplicidade é que haja facilidade de operacionalização da cobrança do tributo. Para os contribuintes os impostos devem ser de fácil entendimento, assim como estes tributos não devem representar ônus administrativo elevado ao governo (GIAMBIAGI, 2000).

Desta forma, o formato do federalismo fiscal, bem como os critérios de imposição de tributos, devem sempre considerar estes princípios teóricos da tributação.

A seguir, será exposto outro ponto importante para o estudo do federalismo fiscal brasileiro, qual seja, o conceito de federação e as implicações que a forma federativa traz para as atribuições de competências no Brasil.

2.2 FEDERALISMO

Conforme Oates (1977, p. 36) as restrições que a Constituição traz ao ordenamento são relevantes para a economia, já que podem tornar, em vários

casos, muito difícil a interferência do governo central nas decisões dos governos locais.

Uma estrutura federal constitucionalmente formada faz com que os interesses locais tenham um peso mais alto nas ações públicas, influenciando o processo de tomada de decisões dos agentes públicos, os quais afetam fundamentalmente o bem estar da sociedade local (OATES, 1977, p. 36).

Isto explica a importância da escolha do modelo federativo, visto que tem influência real no processo de tomada de decisões. Sendo assim, a seguir serão expostas a característica e forma de um sistema federativo, e as implicações que a este traz para o federalismo fiscal brasileiro.

2.2.1 Federalismo e autonomia

Foi com a proclamação da República que o Brasil optou pela forma federativa de Estado, dividindo o Estado brasileiro em três esferas de governo: União, Estados membros e Municípios.

Segundo relatório da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (FILHO, Coord., 1992, p.):

A República consagrou a Federação, desde a Constituição de 1891, em parte para diferenciar-se do Império, em parte inspirada na experiência dos Estados Unidos da América (...)

A Federação é a forma de Estado escolhida pelo Brasil. Entretanto, a doutrina não é unânime quanto ao conceito exato de Federação, pois, de acordo com Carrazza (2009, p. 133), “cada Federação tem uma fisionomia própria: a que lhe imprime o ordenamento jurídico local”. Não há uma forma definida ou correta de Federação. Cada país “cria” um modelo federativo que melhor se ajuste ao contexto em que está inserido. A Federação Brasileira se distingue da Federação Americana. Esta última, sendo considerada pelos estudiosos como um dos exemplos mais consistentes de Federação (CARRAZZA, 2009, p. 133).

Além disso, Courchene (2003, p. 21) explica que “o modelo federal tem uma base inerentemente flexível que pode ser adequar, de um lado, aos ditames da nova

ordem econômica e, de outro, a um amplo espectro de valores políticos e sociais internos”.

Neste sentido, Bonavides (2009, p.198) ensina que:

Há Estado Federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.

Segundo Mouskheli¹ citado por Barroso (1982, p.18), a conceituação de Estado Federal é:

O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial de grau elevado; que se compõe de coletividades membros por ele dominadas, mas que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores.

Além disso, a federalização de um Estado está ligada a repartição de atribuições, ou seja, pela divisão de competências legislativas e atribuições administrativas, resultando em certa “racionalização no exercício das competências políticas pelas diferentes ordens de poder formadoras da Federação”, explica Berti (2007, p.18). O governo central, portanto, descentraliza suas funções, repassando-as às demais pessoas políticas. Sendo assim, destaca o professor Dallari (2009, p. 260) que para o cumprimento destes encargos repartidos entre as esferas é indispensável que se assegure uma fonte de rendimentos suficientes para atendê-los, pois, caso contrário, “a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios”.

Esta é umas das propriedades da Federação que mais importa para o presente estudo. A repartição de atribuições permitirá que as competências legislativas, dentre elas, a tributária, sejam distribuídas entre União, Estados-membros e Municípios.

Também os membros da Federação possuem autonomia para legislar e criar suas próprias Constituições. Contudo, estas Constituições devem sempre respeitar a

¹ MOUSKHELI, M. **Teoría Jurídica del Estado Federal**. Madrid: M. Aguilar, 1931.

Constituição Federal². No caso brasileiro, a Federação é composta por três níveis de governo, os quais possuem atribuições político-administrativas próprias: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Esta coexistência das autonomias federal, estaduais e municipais é um aspecto relevante da Federação.

Uma das formas de se resguardar a autonomia dos entes federativos é por meio da preservação da sua repartição de competências tributárias, advindo daí a importância do tema referente à repartição das competências no Estado Federal.

O Estado Federal caracteriza-se, portanto, pela coexistência harmônica das estruturas de poder. Para Berti (2007, p. 36), o Estado Federal pressupõe igualdade jurídica entre as pessoas políticas formadoras do Estado Federal do Brasil, ou seja, não há hierarquia entre as pessoas políticas. Significa, portanto, que estes entes se diferenciam principalmente pelas atribuições dadas pela Constituição Federal, de acordo com seus princípios e normas, e não pelos níveis hierárquicos que ocupam. Para Dallari (2009, p. 259), já que as atribuições da União e das unidades federadas estão dispostas na Constituição Federal, através de uma distribuição de competências, não existe hierarquia na organização federativa, porque a cada uma das esferas de poder corresponde uma competência determinada.

Como já mencionado, uma propriedade fundamental do Estado Federal é sua descentralização, já que o Estado outorga, por meio da Constituição Federal, competências legislativas, administrativas e judiciárias para os membros da federação (BERTI, 2007, p. 59). A descentralização política do Estado revela a participação mais intensa dos cidadãos na vida e no desenvolvimento do Estado, assim como a descentralização administrativa se distingue pela distribuição de forças no Estado, à localização de órgãos e funções deliberados pelo poder central (BOFF, 2005, p. 74).

A descentralização é uma das questões mais relevantes na discussão sobre o federalismo. Esta característica da Federação delinea o formato do Estado Brasileiro, influenciando na forma da construção política do país.

² Art. 25 da CF/88: 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.

Entretanto, como observa Friedrich³ citado por Courchene (2003, p. 23):

O federalismo não deve ser visto apenas como um padrão ou desenho estático, caracterizado por uma divisão de poderes entre níveis de governo determinada e exatamente fixada. O federalismo é também e, talvez, principalmente o processo [...] de adotar políticas conjuntas e de tomar decisões conjuntas sobre problemas comuns.

Assim, o federalismo pode sofrer modificações com o passar do tempo, se adaptando às novas ordens econômicas, políticas e sociais.

Vale ressaltar que enquanto vigorar a Constituição de 1988, a forma de Estado adotada pelo Brasil será a federativa, já que no art. 60, § 4º, I, consta que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. É cláusula pétrea, portanto, a forma de Estado federativa.

Além disso, dispõe o art. 1º, caput da Constituição Federal de 1988:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...) ⁴

Neste mesmo sentido, nas palavras de Coêlho (2006, p. 65):

Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade. Entre nós, a federação é pétrea e indissolúvel, a não ser pela força bruta de uma revolução cessionista ou de outro Estado, vencedor de uma guerra inimaginável.

Desta forma, fica confirmada a afirmação de Oates (1977, p. 36) referente à importância das restrições constitucionais para a economia, as quais podem tornar muito difíceis a interferência do governo central nas decisões dos governos locais.

A Federação é, portanto, a forma de Estado eleita pelo Brasil para a concretização do Estado Democrático. Por conseguinte, será abordado o tema referente à discriminação de rendas da forma federativa de estado.

³ FRIEDRICH, C. J. **Trends of federalism in theory and practice**. New York: Praeger, 1968.

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

2.2.2 Pacto federativo e a discriminação de rendas

Como já explanado, o Brasil é um Estado Federal, constituído por Estados-membros, os quais, apesar de não possuírem soberania, são detentores de autonomia. Esta autonomia permite que estes membros federados tracem sua própria forma de administração.

A Constituição Federal de 1988 transfere autonomia para os entes da federação por meio da outorga de competências legislativas para estes. É na Constituição Federal de 1988 que estão gravadas as competências tributárias de cada membro federativo, bem como a repartição das receitas entre eles.

O princípio federativo pressupõe, portanto, que os Estados-membros possuem autonomia e certo grau de liberdade para compor sua organização, administração e governo.

Cada Estado-membro deve ter, portanto, autonomia para decidir quais são suas prioridades, dentro de suas competências. Carrazza (2009, p. 61) acredita que “cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser resolvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros”. Para o professor, é inconstitucional qualquer norma federal que determine a forma como os Estados-membros devem administrar seus recursos. É apenas a Constituição Federal a detentora do poder de impor tarefas aos entes políticos, entretanto estes podem escolher como e quando cumprir determinada tarefa.

O governo central é detentor dos principais tributos, ficando com a maior parte do bolo tributário para si. Isso se torna necessário na medida em que os governos poderiam se utilizar dos impostos de maneira a interferir na localização da atividade econômica (PRADO, 2006, p. 20).

Os entes federativos detêm capacidade para atuar dentro de suas competências delineadas pela Constituição. Assim, o federalismo fiscal compõe um modelo formado pelas regras de distribuição de competências tributárias.

Além disso, como consequência das irradiações do princípio federativo sobre o ordenamento jurídico, tem-se como uma das características mais marcantes da Federação a repartição de atribuições entre seus participantes. Ou seja, o governo central repassa parte de suas funções às outras pessoas políticas.

Nas palavras de Barroso (1982, p. 77):

A questão da repartição de competência tributária e discriminação de rendas é, essencialmente, uma peculiaridade dos Estados federais. (...) na federação, a partilha é feita pelo texto constitucional, que, por consistir em manifestação da própria soberania, sobrepõe-se tanto à União, quanto aos Estados-membros.

No Brasil não é diferente. O governo central atribui às demais pessoas políticas (Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) competências administrativas, fiscalizatórias, regulamentares, e também legislativa.

Em outra visão sobre a questão, Nabais (1998, p. 278 e 279) nota a mudança que houve com a passagem do estado liberal para o estado social nas Federações. No estado liberal, as atribuições legislativas eram conferidas tanto à federação quanto aos estados federados, numa distribuição horizontal de "poderes". Entretanto, para o autor, esse quadro foi modificado com o advento do estado social. Nesta nova concepção de estado, que pode ser considerada uma resposta à demanda por serviços sociais por parte da população, existe uma tendência para o que ele chama de federalismo vertical, onde o governo central adota uma posição de centro dominador sobre os estados federados, como consequência da necessidade de fortalecimento deste governo central. Para conseguir atender a estas novas demandas, o governo central carece de mais recursos, os quais provavelmente serão arrecadados por meio da tributação. Assim, a competência tributária será centralizada cada vez mais nas mãos da União.

A discriminação de competências tributárias é rígida no sistema constitucional brasileiro. Cada ente da federação é atribuído de competências próprias, as quais não podem ser delegadas a outras pessoas políticas.

Conforme Ataliba (1968, p. 38):

A rigidez do sistema brasileiro não foi intencional, mas resultou da preocupação do constituinte em assegurar a autonomia das entidades federadas e municípios, assim como garantir clima de harmonia, estreme de conflitos, o que o conduziu a cuidados superlativos, na disciplina quase exaustiva de toda a atividade tributária.

O Sistema Tributário Brasileiro é, deste modo, pautado por atribuições de competências tributárias rígidas, assim como a partilha de receitas, as quais estão limitadas na própria Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Chagas⁵ citado por Gomes (2007):

Elemento essencial na formação da autonomia dos Estados-membros é a existência de receitas próprias que possibilitem sua atuação independentemente do auxílio financeiro de outros estados federados. A existência de rendas próprias é pressuposto para o desempenho das competências titularizadas pelos Estados-membros. Deve-se entender, ainda, que o valor da receita deve ser proporcional aos encargos atribuídos aos entes federados. Os Estados-membros, no Brasil, captam recursos por meio de rendas próprias e de repasses intergovernamentais.

Os três níveis de governo necessitam, portanto, de rendas próprias para atingir autonomia e efetuar suas funções.

Prado (2006, p. 26) ainda lembra que a forma como a distribuição da receita dos impostos centrais será feita, é que irá determinar a dimensão da Brecha Vertical, ou seja, a medida da parcela da carga tributária que o governo central se apropria estruturalmente superior aos seus próprios gastos, enquanto os governos subnacionais alcançam receita inferior aos seus próprios gastos.

2.2.3 Fundamentos do Federalismo Fiscal

Conforme Oates (1977, p. 32) o federalismo pode ser descrito, em termos econômicos, como a forma ótima de governo⁶. O federalismo representa um equilíbrio entre o governo unitário⁷ e um governo altamente descentralizado. No sistema federativo existe tanto um governo central como unidades de governo inferiores a central, tomando suas próprias decisões acerca das prestações de cada serviço público dentro de sua jurisdição. O que torna o federalismo atraente de um

⁵ CHAGAS, M. G. **Federalismo no Brasil: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do supremo tribunal federal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006, 146 p.

⁶ Vale ressaltar que o federalismo não é uma forma de Governo, e sim é uma forma de Estado. As formas de Governo são a republicana, a monárquica, a ditatorial, etc.

⁷ A Federação é uma construção política mais complexa e sofisticada do que um Estado unitário. Nos Estados unitários o poder é geralmente uno e indivisível e suas manifestações emanam de um único centro. Nos Estados Unitários, o governo central pode delegar poderes para as unidades subgovernamentais, mas detém o direito principal de retomar esta delegação de poder se achar necessário.

ponto de vista econômico é a combinação da força do Estado Unitário com a descentralização. Cada nível de governo não pretende cumprir todas as funções do setor público, mas sim aquelas que melhor pode desempenhar. Por sua vez, o governo fica com as funções de estabilização da economia, distribuição de renda e por proporcionar certos bens públicos que influenciam no bem estar dos cidadãos. Os governos subnacionais vêm para complementar estas funções, oferecendo apenas aqueles serviços que são de interesse de seus próprios cidadãos. Sendo assim, o federalismo seria a melhor forma para resolver os problemas do setor público (OATES, 1977, p.32).

No entanto, segundo Oates, (1977, p. 38) a dúvida reside no grau apropriado de descentralização de um setor público. Este seria o tema central do federalismo fiscal, ou seja, a determinação da estrutura ótima do setor público relativamente à atribuição de responsabilidades na tomada de decisões.

Para Prado (2007, p. 1):

As federações são arranjos político-institucionais que visam conciliar a existência de uma nação com a autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe. O preço da autonomia regional, expressa na existência de sistemas políticos, múltiplos orçamentos e estruturas burocráticas em alguma medida independentes, é uma maior complexidade administrativa e organizacional.

Para o autor, não existem critérios universais de avaliação dos sistemas fiscais federativos nos diferentes países. Cada federação possui aspectos políticos, culturais e sociais que refletem o formato das suas instituições. No entanto, toda federação deve, de alguma forma, atingir resultados que podem ser resumidos nas noções de coesão e eficiência. A noção de coesão está ligada ao aspecto de cooperação intergovernamental. Ainda, é necessário que os governos garantam aos seus cidadãos certo grau de equidade no que se refere ao acesso aos serviços públicos, bem como nas oportunidades de desenvolvimento individual. Também é fundamental que seja preservado certo grau de autonomia dos governos subnacionais (PRADO, 2007, p. 1).

Conforme Prado (“idem”) o bom funcionamento de um regime fiscal federativo pressupõe a resolução de quatro conjuntos básicos de problemas, técnicas e arranjos institucionais, são eles:

- 1) a estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla os impostos;
- 2) o sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os agentes através de transferências intergovernamentais;
- 3) os mecanismos de equalização – como a federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos;
- 4) os programas de âmbito nacional e as transferências vinculadas – como a federação reserva para o governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais;
- 5) as normas e instituições que viabilizam a negociação e solução de conflitos entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao problema central da adequação de recursos a encargos.

Cada federação deve estudar estes problemas e resolvê-los da forma que melhor se adéqüe. “Para que os objetivos mais gerais sejam atingidos, é necessário que se estabeleça algum tipo de harmonia e complementaridade entre os arranjos e instituições adotados para cada um deles” (PRADO, 2007, p.2).

Conforme Martins Filho (2007, p. 77):

Preocupação das mais importantes num federalismo fiscal deve ser a de assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências impositivas e a autonomia financeira dos entes federados, ficando a cargo de cada federação escolher e adotar a solução mais compatível com suas especificidades, não sendo possível dizer que há um padrão único.

O autor ainda coloca que para atenuar os riscos de desintegração econômica da federação, a harmonização tributária intrafederação é essencial, já que atenua as barreiras ao comércio interno, simplificando o sistema e propiciando cooperação (“idem”).

Para Prado (2007, p. 3), portanto, o federalismo fiscal pode ser conceituado como:

(...) o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos.

Sendo assim, no tópico a seguir, passa-se ao estudo de questões centrais do federalismo fiscal, quais sejam: os desequilíbrios verticais e horizontais.

2.3 DESEQUILÍBRIOS FEDERATIVOS

De acordo com Prado (2006) a evolução institucional das federações deve seguir uma linha que respeite e se ajuste às restrições das tradições históricas peculiaridades políticas, preferências sociais quanto ao papel do Estado, bem como às disparidades econômicas regionais.

Sendo assim, conforme a evolução e desenvolvimento de um país, no seu âmbito social, político e econômico, deve haver uma evolução conjunta do seu sistema fiscal-federativo. Certa disposição do regime fiscal-federativo pode funcionar em um momento em um determinado país, por ser compatível com determinada correlação de forças e preferências políticas, que foram moldadas ao longo do tempo, e ainda por vigorar um regime federativo que ofereça condições para o bom funcionamento deste sistema (PRADO, 2006, p. 16).

Desta forma, seria impraticável reproduzir um regime fiscal-federativo vigente em um país, em outro, por ser quase impossível que as condições políticas, sociais e econômicas sejam as mesmas.

A discussão acerca do federalismo fiscal pretende, em uma visão geral, lidar com uma questão sempre existente das federações: a tese dos desequilíbrios verticais e horizontais. Vejamos agora estas importantes questões que cercam o federalismo fiscal.

2.3.1 Desequilíbrio vertical ou brecha vertical

O desequilíbrio vertical é aquele que ocorre entre as diferentes esferas de governo (União, Estados e Municípios), fazendo com que alguma das esferas tenha falta de recursos frente as suas despesas.

Ainda, de acordo com Duarte *et al.* (2009, p.7):

Como mencionado a brecha fiscal vertical seria definida como a deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que é típico dos níveis inferiores de organização do governo. Em geral, implica desequilíbrio fiscal vertical, que é a situação na qual a brecha fiscal vertical não é adequadamente tratada,

seja pela redefinição de responsabilidades ou por meio das transferências fiscais.

O desequilíbrio vertical também pode ser conceituado como a diferença entre as receitas e despesas próprias, em diferentes níveis de governo (BIRD; SMART, 2001, p. 3).

Prado (2006, p. 19) prefere a denominação “brecha vertical”, já que para ele o título “desequilíbrio vertical” traz uma conotação negativa a esta necessidade de transferências. Entretanto, este tipo de transferência é uma característica necessária à vida fiscal-federativa, visando buscar a melhor forma de equacionamento.

Segundo Prado (2006, p. 19):

(...) as características estruturais das federações modernas, no que se refere à atribuição de receitas e encargos (tomados num sentido amplo) entre níveis de governo, resultam na relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos governos subnacionais, tornando necessárias as transferências verticais em geral de grande porte, pelas quais se define a distribuição final de capacidade de gasto entre níveis de governo.

As brechas verticais são explicadas pela diferença existente entre o volume de encargos assumidos pelos governos subnacionais – medidos pelo gasto final realizado – e o volume de recursos obtidos por estes governos autonomamente – por meio das bases tributárias a eles atribuídas -, sem depender de transferências federais. Via de regra, esta brecha vertical ocorre devido à maior reunião dos recursos nas mãos do governo central (PRADO, 2006, p. 19).

Alguns fatores explicam a maior concentração de recursos sob responsabilidade do governo superior. Para Prado (2006, p. 20), isto se dá por dois motivos.

Primeiro pela atribuição dos principais tributos ao controle do governo federal. A entrega de impostos à gestão dos governos subnacionais pode acabar gerando efeitos desfavoráveis, já que estes podem utilizar tais tributos como instrumento para interferir na localização da atividade econômica, trazendo ineficiência à alocação dos recursos.

E segundo em razão da atribuição de duas obrigações dos governos centrais: 1) reduzir as disparidades horizontais em capacidades de gasto, operando os sistemas de equalização através de transferências; 2) comandar a quantia de recursos a ser repassada aos governos subnacionais, de forma seletiva e

discricionária, tendo em vista a realização dos objetivos de interesse nacional em áreas e setores cuja execução a Federação entenda que deve ser entregue à responsabilidade das esferas inferiores.

2.3.2 Desequilíbrios horizontais ou equalização

O desequilíbrio horizontal, também chamado de equalização, se refere às unidades de mesma esfera governamental. Este se dá, quando um Município (ou um Estado) possui baixo volume de recursos para cobrir suas despesas, ao contrário de outro Município (ou Estado).

Os desequilíbrios horizontais, de acordo com Bird e Smart (2001, p. 3), se referem às diferenças existentes entre os recursos disponíveis aos governos de mesmo nível, ou seja, as desigualdades regionais.

Segundo Prado (2006, p.43) sempre há algum nível de disparidade na capacidade econômica dos governos subnacionais em toda a federação. Assim, mesmo com a distribuição de impostos por nível de governo, haverá disparidade no que concerne a capacidade destes governos subnacionais em obter autofinanciamento. Isto ocorre devido à diferença existente com relação ao desenvolvimento regional. O problema seria que para suprir as necessidades de serviços públicos de seus cidadãos, os níveis inferiores de governo teriam que impor uma carga tributária mais elevada à população, em relação à carga imposta aos estados mais ricos.

A dificuldade principal reside em um problema de equidade, já que cada cidadão deve ter acesso aos mesmos serviços públicos básicos sem ter que arcar com uma carga tributária mais elevada que a média dos demais cidadãos (PRADO, p.43).

Conforme Musgrave (1973, p. 233) a federação deve assegurar aos cidadãos de cada Estado um nível mínimo de serviços públicos. Nas palavras do autor:

Se um Estado for pobre demais para prover este nível mínimo, mesmo que haja o mínimo necessário de tributação, a federação deverá intervir. Isso solicita uma transferência dos Estados mais ricos, onde o nível mínimo de serviços públicos tenha sido alcançado (...) (MUSGRAVE, 1973, p.233)

Todavia, o autor ressalta que se os cidadãos de qualquer Estado não fizerem o esforço tributário necessário, não seria possível reivindicar apoio federal. Desta forma, os habitantes dos Estados mais ricos ficam assegurados de que as transferências somente ocorrerão quando forem justificadas pelo critério de deficiência fiscal (MUSGRAVE, 1973, p. 233).

O objetivo desta política de transferência seria, portanto, a igualação da renda, já que as transferências são feitas das unidades ricas para as pobres, e, além disso, o alvo seria a provisão da satisfação das necessidades meritórias, pois a igualação se refere mais aos padrões mínimos de necessidades sociais do que privadas (MUSGRAVE, 1973, p. 233).

Os governos centrais devem agir no sentido de atingir a equidade, por meio de políticas públicas, normas e processos que a alcancem. Equalização é desta forma uma atribuição dos poderes centrais da federação (PRADO, 2006, p.44).

Com o objetivo de atingir a equidade a federação, por meio do governo central, irá estabelecer padrões a serem seguidos pelos governos subnacionais, visando a equalização da provisão de bens e serviços, determinando o padrão destes governos. Todavia, ainda que o governo central institua estes padrões, a sua efetividade depende da condição financeira dos governos para prover estes serviços. Assim, devido às diferenças de desenvolvimento econômico regional, o mecanismo fundamental para a equalização são as transferências verticais sujeitas a fórmulas, as quais se destinam a aumentar a receita orçamentária dos governos com menor capacidade fiscal (PRADO, 2006, p. 44).

Entretanto, conforme Musgrave (1973, p. 234) os problemas do federalismo fiscal não são questões de análise fiscal apenas, e sim de como interpretar a natureza da federação, envolvendo tanto questões políticas quanto econômicas.

Feitas todas estas considerações acerca forma de Estado eleita pelo Brasil, a Federação, a seguir será desenvolvida a matéria acerca competência tributária e partilha de receitas públicas.

3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E PARTILHA DE RECEITAS PÚBLICAS

Com o crescente papel do Estado nas últimas décadas, o volume de receitas necessárias ao financiamento das atividades do estado também de expandiu. Segundo Rezende (2001, p. 16) “a relação entre o total da arrecadação tributária mais o déficit do governo e o PIB elevou-se de um patamar ao redor de 16% em 1953 para níveis superiores a 30% na década de 90”.

Com tamanho agigantamento das receitas públicas, a questão da sistematização do sistema tributário nacional se torna muito importante. Sua organização deve, portanto, promover uma aplicação racional dos recursos públicos.

Como República Federativa, as três esferas governamentais brasileiras possuem autonomia política, administrativa e financeira para compor sua organização. É com este objetivo que a Constituição Federal de 88 aponta quais são as competências tributárias dos entes federativos e sua repartição de receitas tributárias.

Conforme Conti (2001, p. 16):

Em geral há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo.

Como já visto anteriormente, dentre as características básicas dos Estados Federais está a repartição de atribuições entre os entes políticos, traço basilar do federalismo para que o Estado desempenhe suas funções fundamentais. De acordo com Baleeiro (1998, p. 134) a discriminação das competências tributárias é própria do federalismo, por configurar partilha, descentralização do poder de instituir e regular tributos.

Na mesma linha, de acordo com Carrazza (2008, p. 487):

A delimitação das competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal é reclamo impostergável dos princípios federativos e da autonomia municipal e distrital, que nosso ordenamento jurídico consagrou.

A distribuição de competências e a partilha das receitas garantem à União, Estados e Municípios o poder para arrecadar, gerir e despender valores públicos de modo independente das demais esferas de governo (GOMES, 2007).

A competência tributária é o poder de produzir normas sobre tributos, taxas e contribuições, ou isentar o contribuinte, inserindo parâmetros entre as relações Fisco – contribuinte e instituindo normas gerais de Direito Tributário.

O artigo 6º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) estabelece:

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

A competência tributária decorre, portanto, da aptidão legislativa das pessoas políticas. Assim, a criação de tributos, faculdade legislativa, não se confunde com a arrecadação de tributos, que é uma faculdade administrativa.

Os titulares da competência legislativa são somente as pessoas políticas: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. São somente elas que detêm Poder Legislativo com representação própria.

É outorgada à União, Estados e Municípios para instituírem os impostos elencados nos artigos 153, 155 e 156 da Constituição Federal. A Constituição irá repartir a competência legislativa, a lei local exercita esta competência, instituindo o tributo sobre determinados fatos geradores, fixa a base de cálculo, determina a alíquota e regula os demais elementos sujeitos aos princípios da reserva da lei (TORRES, 2008, p. 362).

Existem ainda tributos que se enquadram na competência comum da União, Estados e Municípios, já que podem ser exercidas por qualquer destes entes, quais sejam as taxas e contribuições de melhoria. Conforme prevê a Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Este poder de aumento das receitas que as competências tributárias conferem aos entes federativos é uma das formas existentes para o fechamento das brechas fiscais, já anteriormente mencionadas (BIRD E SMART, 2001, p. 3).

De modo geral, esta repartição de competências do sistemas federativos seguem a proposta de Musgrave e Musgrave⁸ citados por Alencar e Gobetti (2008, p. 9), segundo a qual os fatores de produção de maior mobilidade espacial devem ser tributados pelo governo central, já os fatores com nenhuma mobilidade, como os imóveis, seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local. Assim, basicamente ao governo federal caberia a tributação da renda, aos governos estaduais caberia a tributação do consumo, e aos governos locais caberia a tributação sobre a propriedade imobiliária e taxas de uso em geral. Ainda, de acordo com Legemann (1995) a distribuição das competências tributárias entre os entes federados apresenta no Brasil a estrutura proposta pela visão tradicional e praticada em nível internacional.

As transferências intergovernamentais são outro instrumento que serve para assegurar a autonomia financeira dos entes federados. Para Conti (2001, p. 39) estas têm função fundamental, seja pela forma de participação direta na arrecadação, seja por meio da participação através de fundos.

De acordo com Duarte *et al.* (2009, p.7) existem ao menos duas teses que justificam as transferências intergovernamentais. A primeira se refere aos ganhos de eficiência obtidos na arrecadação dos tributos pelo governo central, o qual possui maior base tributária e conseqüentemente o maior volume de recursos, e da capacidade dos governos locais produzirem bens e serviços de forma mais eficiente. Já a segunda, que para os autores é bastante subjetiva⁹, alude à necessidade de todos os indivíduos dentro de um mesmo país, independente da localidade em que residam poderem acessar os serviços públicos com um padrão de qualidade mínimo.

De acordo com Bird e Smart (2001, p. 3) um dos alvos das transferências intergovernamentais é a correção das brechas fiscais (*fiscal gap*), ou seja, a brecha vertical e a brecha horizontal. Segundo os autores, as transferências são o meio

⁸ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. Finanças públicas – teoria e prática. São Paulo: Editora Campus (Editora da Universidade de São Paulo), 1980.

⁹ Esta subjetividade se dá devido a suposição de que a função de bem estar de um país leve em consideração a equidade no acesso aos serviços públicos.

pelo qual os países atingem o equilíbrio fiscal, ou seja, irão assegurar que os gastos e os dispêndios governamentais sejam aproximadamente iguais.

Neste sentido, Oates (1977, p. 115) assevera que as considerações sobre equidade são um argumento a favor das transferências intergovernamentais às unidades mais pobres, baseado no princípio da equidade horizontal, ou seja, tratamento igual aos iguais. Ainda, de acordo com o professor, as transferências podem ser consideradas um meio de manter uma equivalência entre as distribuições de renda nominal e seu poder de compra em termos de bens e serviços tanto públicos como privados.

Para Bird e Smart (2001, p. 3) não importa qual seja a finalidade, qualquer transferência de um nível superior para um nível inferior de governo irá auxiliar no fechamento da brecha fiscal.

Dahlby citado por Alencar e Gobetti (2008, p. 6) cita que “o sistema de transferências tem o importante papel de ajudar no alcance de uma alocação eficiente de recursos em uma federação”. Contudo, os autores ressaltam que o sucesso desse objetivo depende de como o modelo de equalização fiscal seja delineado.

Os fundos de participação dos Estados e Municípios, além de serem instrumentos fundamentais da manutenção e garantia do equilíbrio federativo, também são considerados meios de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita a ele são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos (CONTI, 2001, p. 76).

O desenho do modelo de transferências de receitas, conforme visto, é muito importante, já que a má distribuição dos recursos pode gerar danos à eficiência dos serviços governamentais.

Vale ressaltar que, de acordo com Conti (2001, p. 73) “além do sistema de transferências intergovernamentais de natureza compulsória (...) há diversas formas de transferências voluntárias, como é o caso das subvenções”. Estas subvenções são destinadas a cobrir despesas de determinadas entidades, não podem deixar de estar previstas na lei orçamentária e estão basicamente reguladas no art. 12 da Lei n. 4.320/64, lei que normatiza as finanças públicas no país.

A Seção VI do Capítulo do Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal de 88, dispõe sobre a repartição de receitas tributárias. Nos art. 157 e 158 da Constituição, estão dispostas as transferências diretas dos Estados e Distrito

Federal na arrecadação da União, e dos Municípios na arrecadação da União e dos Estados. A repartição das receitas por meio dos fundos está prevista expressamente na Constituição Federal e também na legislação infraconstitucional (CONTI, 2001, pp. 69 e 70).

A TABELA 1 sintetiza as competências tributárias outorgadas à União, Estados e Municípios em 1967, em razão do Código Tributário então vigente, e as novas competências tributárias, trazidas pela Constituição Federal de 1988, assim como as transferências intergovernamentais e partilhas de receitas.

TABELA 1 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Competências tributárias		Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas			
		1967	1988	1967	1988
UNIÃO	Renda - IR		Renda	Fundo de Part dos Estados (10% do IR+IPI)	Fundo de Part dos Estados (21,5% do IR+IPI)
	Produção Industrial - IPI		Produção Industrial	Fundo de Part dos Municípios (10% do IR+IPI)	Fundo de Part dos Municípios (22,5% do IR+IPI)
	Combunst. e Lubrificantes		-	40% do IUCI, 60% do IUUE e 90% do IUM,	Fundo de Ressarcimento das Export (10% IPI)
	Energia Elétrica		-	transferido a Estados DF e Municípios	50% da receita do ITR atribuída aos Municípios
	Transp. e Telecom.		-	Receita do ITR atribuída aos Municípios	
	Minerais - IVM		Operações Financeiras		
	Operações Financeiras		Importação		
	Importação		Exportação		
	Exportação		Propriedade Rural		Fundo de Desenvolvimento Regional
	Propriedade Rural - ITR		Grandes Fortunas		(NO, NE e CO). 3% da receita do IR+IPI
		Lucro (Contrib Social)			
		Faturamento (Contrib Social)			
ESTADOS	Circulação de Mercadorias - ICM		Circulação de Mercadorias		
	Transmissão de Propried imobiliária		e Serviços - ICMS		
			Transmissão de Propriedade imobiliária <i>causa-mortis</i>	20% do ICM atribuído aos Municípios	25% do ICMS atribuído aos Municípios
			Propried de veículos - IPVA	50% do IPVA atribuído aos Municípios	50% do IPVA atribuído aos Municípios
		Adicional do IR Federal			
MUNICÍPIOS	Prestação de Serviços		Prestação de Serviços		
	Propriedade Imobiliária Urbana		Propriedade Imobiliária Urbana		
			Transmissão de propriedade imobiliária <i>inter-vivos</i>		

FONTE: REZENDE (2001)

A reforma tributária de 67 trouxe um maior grau de centralização de recursos nas mãos do governo federal, promovida pelo governo militar. Rezende (2001, p. 335) afirma que a centralização tinha como objetivo assegurar o apoio político dos Estados mais pobres e dos pequenos Municípios, a partir do repasse de recursos do orçamento federal e também da participação nos fundos compensatórios criado à época. Vale lembrar que a maior base oposicionista se localizava nos Estados mais desenvolvidos e nas grandes cidades.

Varsano¹⁰ citado por Blanco (1995, p. 26) argumenta que a centralização tributária garantiria a flexibilidade e liberdade do governo federal para a criação de incentivos que visavam acelerar o crescimento econômico, utilizando o sistema tributário como o instrumento mais adequado para este crescimento.

A partir de 1988 nota-se que ocorreu um maior grau de descentralização de receitas. Muitas delas que antes estavam sob o poder da União, passam agora para os Estados e Municípios.

Nas palavras de Rezende (2001, p. 335):

Em 1998, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, que, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente.

Ainda, com a situação peculiar dos Municípios brasileiros, que detêm a mesma autonomia que a União e os Estados, a reforma de 1988 aumentou a parcela de recursos destes entes federativos.

Para Blanco (1995, p. 35) a reforma ocorrida em 1988 trouxe a descentralização tributária através de dois instrumentos: a ampliação da base da tributação dos níveis inferiores de governo, além do crescimento da participação destes nos tributos federais, por meio da expansão dos Fundos de Participação Estadual e Municipal e criação de novos fundos regionais.

Entretanto, como ressaltam Duarte *et al.* (2009), sob o ponto de vista do pacto federativo, a reforma ocorrida em 1988 detinha elementos de caráter contraditório, já que entregou ao governo federal a competência para instituição de contribuições

¹⁰ VARSANO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 11, p. 203-228, 1981.

sociais e econômicas¹¹ não prevalecendo a partilha com os estados e municípios, refletindo em um amplo poder de recentralização fiscal, o qual foi efetivamente aproveitado pelo Governo Federal.

Para Duarte *et al.* (2009) este fato ocorreu devido à pressão dos grupos interessados na ampliação e institucionalização das políticas sociais. Assim, como conseqüência destas pressões foi criado o Orçamento da Seguridade Social, e para financiamento deste, institui-se a figura das contribuições sociais, as quais só poderiam ser instituídas pelo governo federal, com sua receita vinculada ao orçamento da seguridade. O objetivo central era que estas contribuições sociais não fossem tratadas como impostos para que não fossem incluídas no capítulo tributário da Carta Magna, e em decorrência, não serem compartilhadas com os governos subnacionais.

Nas palavras de Duarte *et al.* (2009, p.27):

Essa medida possui um caráter paradoxal, pois, de um lado, amplia fortemente os recursos dos governos subnacionais, por meio do ICMS e dos fundos de participação. Do outro, concede ao governo federal a capacidade de ampliar, de forma exclusiva, a carga tributária, via contribuições, o que ocorreu de forma efetiva a partir de 1990.

Já na década de 90, a reinserção do Brasil no mercado financeiro internacional devido ao Plano Brady¹², a estabilização econômica decorrente do Plano Real e o agravamento da crise das finanças estaduais que levou ao enfraquecimento da capacidade de resistência dos governantes, remodelaram o federalismo fiscal brasileiro, elevando o poder da União na implementação de medidas que visavam reestruturar as finanças estaduais. Além disso, inicia-se o processo de privatização, no âmbito federal e estadual, visando desonerar a máquina estatal (DUARTE *et al.*, 2009).

O modelo fiscal federalista brasileiro atual é, desta forma, resultado de diversos acontecimentos que marcaram as finanças públicas do estado nas últimas duas décadas.

¹¹ Art. 149 da CF/88: "Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...)".

¹² Este plano pretendia "resolver a crise da dívida externa dos países altamente endividados. (...) A novidade do Plano Brady, apesar de toda a indefinição em que está envolto, é a de permitir e estimular o Banco Mundial e o FMI a oferecerem garantias aos novos títulos com desconto que seriam emitidos pelos países altamente endividados" (BRESSER-PEREIRA, 1989).

A seguir, a TABELA 2 demonstra a composição da arrecadação tributária direta dos três níveis de governo, detalhada pelos grandes segmentos de tributos:

TABELA 2 – ARRECADAÇÃO DIRETA POR ESFERA DE GOVERNO - 2005

Esfera de Governo	2005			
	R\$ Bilhões	% PIB	% Total	Per capita (R\$)
PIB	1,937.6			
POPULAÇÃO	181,341,499			
TOTAL	754,4	38,94	100	4,160.3
UNIÃO	515.7	26.62	68.4	2,844.0
Impostos	151.8	7.83	20.1	837.1
Contribuições Sociais	184.1	9.50	24.4	1.014.9
Previdência Social	106.7	5.50	14.1	588.1
FGTS	32.2	1.66	4.3	177.7
Demais	41.0	2.12	5.4	226.0
ESTADOS	196.2	10.13	26.0	1,082.1
ICMS	153.4	7.92	20.3	845.8
IPVA	10.4	0.54	1.4	57.2
Demais	32.5	1.68	4.3	179.0
MUNICÍPIOS	42.5	2.19	5.6	234.2
ISS	14.1	0.73	1.9	77.6
IPTU	10.1	0.52	1.3	55.7
Demais	18.3	0.94	2.4	100.9

FONTE: AFONSO e MEIRELLES (2006)

De acordo com a estimativa dos autores, a arrecadação direta da União atingiu, em 2005, o valor de R\$ 515,7 bilhões, ou 26,94% do PIB gerado naquele ano. Vale destacar que somente as contribuições sociais da União detêm uma participação de 9,5% do PIB, superando a arrecadação por meio de impostos (7,83% do PIB) e reforçando o fato mencionado anteriormente do poder de recentralização fiscal da União.

Os Estados, por sua vez, arrecadaram em 2005 R\$ 196,2 bilhões, ou o equivalente a 10,13% do PIB calculado para o ano. Este valor é expressivo para padrões internacionais e decorre, principalmente, do fato de os Estados serem responsáveis pela arrecadação do ICMS, o qual é, isoladamente, o maior tributo cobrado na economia (AFONSO e MEIRELLES, 2006).

Se comparado à carga tributária global, o peso dos municípios ainda na sua composição é relativamente baixo, atingindo o valor de 5,6% do total arrecadado. No

entanto, quando comparado ao PIB, o montante de 2,19 % do PIB não é desprezível (AFONSO e MEIRELLES, 2006).

Com relação à repartição de receitas, a TABELA 3 esclarece a dimensão das receitas correntes e transferências intergovernamentais no Brasil no ano de 2006¹³.

TABELA 3 – RECEITA CORRENTE NO BRASIL EM 2006, POR ESFERA DE GOVERNO

Discriminação	União		Estados		Municípios	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Receitas Correntes	584.067	100	295.507	100	145.204	100
Receitas Próprias	583.880	100	223.895	75,8	51.733	35,6
Receitas Tributárias	490.242	83,9	198.966	67,3	36.603	25,2
Outras receitas próprias	93.637	16	24.929	8,4	15.130	10,4
Transferências correntes	188	0	71.612	24,2	93.471	64,4

FONTE: DUARTE *et al.* (2009)

A partir da análise da TABELA 3 constata-se que as transferências intergovernamentais representam 24,2% das receitas correntes dos Estados, enquanto que para os Municípios, estas transferências correntes representam 64,4% do montante total.

Este sistema de transferências intergovernamentais do federalismo fiscal brasileiro pretende suprir as brechas verticais, da mesma forma que procura equalizar os desequilíbrios horizontais já citados anteriormente (DUARTE *et al.*, 2009).

No próximo e último capítulo será feita uma análise das características e peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro.

¹³ Vale esclarecer que as diferenças de valores encontradas se devem ao uso de metodologias distintas para o cálculo da carga tributária. Contudo, tal divergência não interfere no objetivo da presente análise.

4 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Os problemas de política fiscal não devem ser estudados somente do ponto de vista do equilíbrio entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também sob o aspecto referente à repercussão dos diferentes componentes da receita e da despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição de renda e a promoção do crescimento econômico (REZENDE, 2001, p. 47).

É por este motivo que a questão do federalismo fiscal não pode ser analisada somente como mera distribuição de encargos e competências entre os entes federativos.

A intervenção do governo na questão da repartição e distribuição de receitas tributárias é necessária, já que a alocação de recursos entre as esferas de governo é desequilibrada, devido, como já visto anteriormente, à desequilíbrios verticais e horizontais.

A importância do papel do governo vem crescendo também no campo da produção de bens e serviços prioritários para a melhoria da competitividade econômica e da distribuição de renda, como serviços de educação e saúde. Entretanto, Rezende (2001, p. 47) afirma que tais serviços seriam mais eficientemente produzidos em nível local, devido à proximidade do mercado consumidor.

Desta forma, enquanto as necessidades de harmonização tributária restringem a instituição de tributos localmente, as necessidades de gasto deste nível são crescentemente ampliadas, já que as atividades públicas são mais eficientemente produzidas em nível local (REZENDE, 2001, p. 47).

Ainda, segundo Duarte *et al.* (2009, p.8):

(...) mesmo que as transferências intergovernamentais sejam mero resíduo, determinando o equilíbrio orçamentário para todos os níveis de governo depois de efetuadas a arrecadação dos tributos e a alocação das despesas entre as esferas de governo, i.e., sejam apenas usadas para fechar a brecha vertical, se não forem providas por meio de um desenho que induza à eficiência, poderão tornar-se inócuas.

Sendo assim, o modelo de repartição de receitas brasileiro deve possuir um desenho que traga cada vez mais eficiência para o Estado. O federalismo fiscal no Brasil, o qual pressupõe uma repartição constitucional de competências tributário fiscais, deve ser equânime e proporcional quanto à distribuição de receitas e atingir o equilíbrio entre as competências, atribuições e receitas delimitadas constitucionalmente.

Como coloca Serra (1999, p.3):

De fato, o aperfeiçoamento do federalismo fiscal no Brasil, é crucial, tanto para a estabilidade econômica, para efeito de controle do déficit e da dívida pública global, como para a retomada do desenvolvimento sustentado, já que a formulação e a implementação de políticas econômicas mais apropriadas dependem, por exemplo, da estrutura e da harmonização tributária, interna e externa.

Diversas questões cercam o federalismo fiscal. Para a compreensão do sistema vigente no país, devem ser analisados os pontos relevantes ao sistema fiscal federalista brasileiro, quais sejam: a questão da descentralização, as disparidades regionais, a autonomia municipal e o formato das transferências intergovernamentais.

Para demonstrar a situação singular do país, a seguir será analisado o tema acerca das disparidades regionais do Brasil.

4.1 DISPARIDADES REGIONAIS

A situação brasileira não é simples. Somadas ainda a estas importantes questões tem-se a ampla desigualdade regional do país.

De acordo com Barros, Henriques e Mendonça. (2001, p. 11):

A desigualdade, em particular a desigualdade de renda, é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural. Além disso, como discutimos anteriormente, nosso extremo grau de desigualdade distributiva representa o principal determinante da pobreza.

Para demonstrar a disparidade regional do país, é feita aqui uma análise da desigualdade de renda entre as unidades da federação no Brasil, a partir da interpretação do coeficiente de Gini¹⁴.

A FIGURA 1 ilustra a desigualdade regional no Brasil, mostrando os Coeficientes de Gini do ano 2008 para todos os estados:

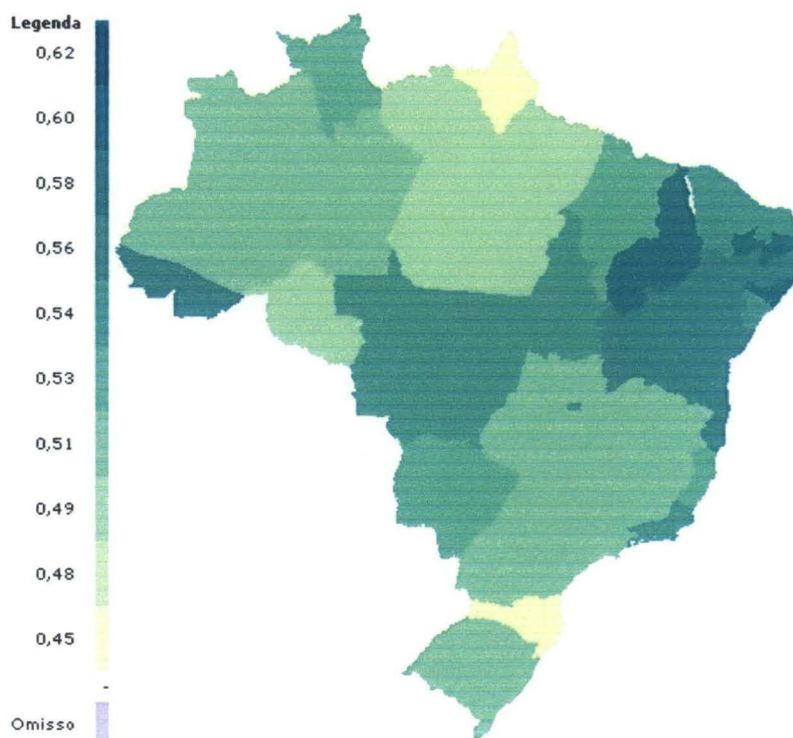


FIGURA 1 – ÍNDICE DE GINI 2008
 FONTE: IPEA

Como se pode perceber pela análise do mapa o Brasil é um país com péssima distribuição de renda. Enquanto estados como Santa Catarina e Paraná possuem índices variando entre 0,45 e 0,5, outros estados, como Piauí e Paraíba têm índices que variam entre 0,56 e 0,60, além do Distrito Federal que, por sua vez, chega a atingir um coeficiente de 0,62.

¹⁴ O coeficiente de Gini é um indicador de uso difundido na literatura, que revela o grau da desigualdade de renda de uma realidade específica. Sua construção é baseada na “curva de Lorenz”, obtida a partir da ordenação das pessoas segundo o seu nível de renda. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (IPEA, 2006).

Esta é mais uma dificuldade para a organização do federalismo fiscal brasileiro. Conforme Blanco (1995, p. 14) a existência de disparidades socioeconômicas inter-regionais numa federação impede que todas as unidades de governo que a compõem possam financiar a totalidade de suas despesas com os recursos tributários gerados em suas jurisdições.

Assim, tornam-se necessárias as transferências de arrecadação de um governo a outro.

Contudo, apesar das consideráveis transferências federais aos governos subnacionais, a vasta disparidade na capacidade de geração de receitas destes governos continuará a afetar a distribuição regional de gastos (TER-MINASSIAN, 1997, p. 443). O que, conseqüentemente, acarretará em mais desigualdade regional.

4.2 A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Enquanto a descentralização é vista por alguns como benéfica ao desenvolvimento do sistema, do ponto de vista da eficiência alocativa, outros viam com maior ressalva a descentralização, devido às dúvidas quanto aos ganhos reais da descentralização, bem como a ocorrência de conseqüências negativas no campo da política macroeconômica e de redistribuição de renda. (PRUD'HOMME e SHAH, 2003, p. 63).

Há distintas posições sobre esta matéria entre os economistas neoclássicos. Alencar e Gobetti (2008, p. 8) afirmam que a escola da *public choice*¹⁵ defendia a descentralização “a partir de um paralelo entre as condições de eficiência de um mercado competitivo com o de uma federação de governos locais, em que os cidadãos poderiam escolher a localidade para morar de acordo com sua escala de preferências por bens públicos”.

¹⁵ *Public choice*, ou teoria da escolha pública, é um programa de investigação “cujo principal objetivo é o de aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional” (PEREIRA, 1997, p. 3).

Samuelson¹⁶ citado por Alencar e Gobetti (2008, p. 9) acreditava que o fator limitante da oferta eficiente de bens públicos era a dificuldade de se saber quais são as preferências dos consumidores. Ainda, o mesmo autor era a favor da maior centralização na oferta destes bens públicos, já que, desta forma, seriam obtidos ganhos de escala.

Contudo, cabe ressaltar que o termo descentralização engloba uma relação complexa. Apesar da relação entre os gastos dos governos subnacionais e os gastos totais do governo, ou mesmo a razão entre impostos subnacionais e impostos totais, serem dimensões importantes da descentralização, estas não completam o significado do termo descentralização (PRUD'HOMME e SHAH, 2003, p. 63).

A descentralização pode ser considerada, em termos gerais, como uma questão política. Segundo Prud'homme e Shah (2003, p. 65) “a demanda por descentralização veio de políticos, talvez de bases, mas certamente não de economistas que tentassem melhorar o fornecimento de serviços públicos e a maximização dos pacotes fiscais”. A descentralização traz consigo maior possibilidade de participação da sociedade na condução política, diminuindo assim a probabilidade de uma nação tornar-se uma ditadura.

Blanco (2002, p. 97) coloca que um dos benefícios da descentralização, numa visão microeconômica, deve-se a visão de que:

(...) a desconcentração do poder de obtenção de tributação e das responsabilidades de gasto produz ganhos de bem-estar devido ao aumento da eficiência na provisão de bens e serviços públicos, à maior visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens de públicos (melhora da accountability) e à maior adequação da oferta de bens públicos à preferências locais.

Todavia, Blanco (2002, p. 97) adverte para o fato de que a efetiva concretização destes benefícios microeconômicos da descentralização está sujeita a um “conjunto de condicionantes políticos e institucionais que vigoram numa determinada estrutura federativa”. No caso de processos descentralizadores baseados em transferências intergovernamentais, estas podem reduzir os ganhos de eficiência, já que não há correspondência entre custos e benefícios dos bens

¹⁶ SAMUELSON, P. A. **The pure theory of public expenditure**. In: Review of Economics and Statistics. [s. l.; s. n.], p. 36, 1954.

públicos para os beneficiários locais, levando a provisão ineficiente de bens e serviços públicos. Ainda, a baixa participação da cidadania é outro fator que acarreta em perdas da descentralização, pois torna as esferas inferiores de governo mais vulneráveis à influência de grupos de interesses locais ou regionais, os quais muitas vezes não têm metas compatíveis às da população.

Blanco (2002, p. 98) ainda aduz que um dos efeitos negativos da descentralização é devido aos custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central. O que diminuiria o grau de manobra do governo federal do lado da receita e da despesa.

Tanzi¹⁷ (1996) citado por Blanco (2002) destaca três fatores advindos da descentralização que agravam as dificuldades fiscais do governo: a) a perda de bases de tributação importantes que limita a capacidade do governo central de fazer ajustes ou expansões pelo lado da receita fiscal; b) o sistema de transferências intergovernamentais gera incentivos perversos para os níveis inferiores de governo, levando-os a reduzir o esforço de arrecadação de receita própria; e c) a ausência de *hard budget constraints*¹⁸ para os governos subnacionais dificulta o controle do gasto dos níveis inferiores de governo com a conseqüente transmissão de pressões fiscais expansionistas para a política monetária.

Prud'homme e Shah (2003, p. 65), entretanto, argumentam que a questão central não é se a descentralização é benéfica ou não, e sim se qual tipo de descentralização é mais apropriado em determinados casos. Assim, cada federação deve buscar o modelo de descentralização que lhe for mais adequado.

De acordo com Ter-Minassian (1997, p. 438) a história das transferências intergovernamentais do Brasil foi marcada por fases de descentralização e recentralização.

Apesar de algumas semelhanças com o modelo criado com a reforma tributária de 1967, o federalismo fiscal vem se modificando ao longo das últimas décadas. Ao introduzir certas mudanças nas relações intergovernamentais, a Constituição Federal de 1988 aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970 (GIAMBIAGI, 2000).

¹⁷ Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects, in M. Bruno and B. Pleskovic (Ed.), **Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington DC: World Bank.

¹⁸ "Restrições orçamentárias rígidas".

O período ditatorial, de meados da década de 60 a meados da década de 80, foi marcado por fortes tendências centralizadoras, com um claro papel dominante do governo federal e das suas empresas na gestão dos recursos públicos e da economia como um todo (TER-MINASSIAN, 1997, p. 438).

Com a abertura política, juntamente a queda do regime militar, houve uma busca automática pela descentralização do Estado Brasileiro.

Referente ao período de transição e consolidação da democracia no Brasil, Castro (2005, p. 207) nota o seguinte fato:

Durante a década de oitenta, o cenário macroeconômico instável (recessão, dívida externa, inflação crônica, juros exorbitantes e encurtamento generalizado dos horizontes temporais do cálculo econômico) encarregou-se de anular os possíveis efeitos positivos da descentralização do bolo tributário (mais claramente em direção aos municípios). Por outro lado, a crise fiscal e financeira do Estado atingia mais duramente o governo federal, que, gradativamente, ia perdendo capacidade de planejamento, coordenação e execução de políticas nacionais e efetividade no campo da política econômica.

Este caminho de abertura política “gradual” e descentralização não coordenada levou a aprovação Constituição de 1988 que, em seu capítulo tributário, mostra posições carregadas de interesses regionais, além do desejo consensual dos governos subnacionais em aumentar sua parcela de receitas à custa da União, sem uma redefinição dos encargos destes entes federativos (CASTRO, 2005, p. 207).

Assim, as regras da Constituição Federal de 1988 foram influenciadas pelos pedidos de descentralização das receitas públicas dos Estados e municípios. Contudo, estas pessoas políticas parecem não aceitar que a descentralização de receitas vem acompanhada de responsabilidades públicas.

Apesar de o capítulo do Sistema Tributário Nacional presente na Constituição Federal e as leis complementares trazerem regulamentos detalhados sobre a repartição de competências e transferências intergovernamentais das três esferas de governo, o capítulo acerca das atribuições governamentais é muito mais vago, não estabelecendo uma clara distribuição de tarefas entre esses níveis (SERRA, 2001). Esta falta de delineamento das tarefas de cada esfera de governo leva a irresponsabilidades destas.

Sobre esta questão da responsabilidade Courchene (2003, p.22) coloca que “sem características como a responsabilidade subnacional perante os cidadãos é

altamente improvável que medidas como restrições orçamentárias rígidas e um mercado comum interno possam ser alcançadas”.

Segundo SERRA (2001) “há superposição de ações em algumas áreas e carência em outras, o governo central não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos subnacionais adotam políticas exageradamente autônomas”.

A pergunta posta por Prud’homme e Shah (2003), acerca do tipo mais apropriado de descentralização para uma federação, é uma das questões para a qual o Brasil ainda não encontrou a resposta exata.

Uma das conseqüências da descentralização é a entrega de maior autonomia aos entes da federação. Por conseguinte, será analisado outro fator característico da federação brasileira: a autonomia dos Municípios.

4.3 AUTONOMIA MUNICIPAL

Conforme visto anteriormente, o Estado Federal pressupõe igualdade jurídica entre as suas pessoas políticas formadoras, ou seja, não há hierarquia entre os entes federativos. Assim, a União, os Estados e os Municípios estão no mesmo patamar na hierarquia federativa.

Esta particularidade de autonomia municipal é marcante, e singular, na federação brasileira. Segundo Rezende (2001), com a promulgação da Constituição de 1998, os municípios estão em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. Os Municípios, portanto, acabam por deter um largo campo de competência impositiva, e transferências federais semelhantes às dos Estados. De acordo com o autor:

A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais na repartição de receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de novo equilíbrio federativo (REZENDE, 2001, p. 335).

Parece que Musgrave (1973, p. 234) estava prevendo tal dificuldade quando presumiu que “os problemas do federalismo fiscal podem complicar-se ainda mais se os níveis de governo forem expandidos para mais de dois”.

Com a favorecida posição em que se encontravam no Congresso Nacional, os municípios se associavam a outros que também preferiam maior participação nas receitas federais, em vez de mais competência para tributar (REZENDE, 2001, p. 336).

O aumento das transferências intergovernamentais solucionou o problema dos desequilíbrios verticais na repartição da receita tributária nacional, mas, em contrapartida, expandiu os desequilíbrios horizontais, devido às dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha das transferências. Rezende (2001, p. 337) adverte que comparativamente a 1960 a distribuição de receitas da União e dos Estados encontra-se equilibrada e próxima da situação vigente antes da instauração do regime militar. Entretanto, a parcela de participação dos municípios atingiu patamares substanciais, ao mesmo tempo em que as assimetrias intra-estaduais e intramunicipais chegaram a índices injustificáveis.

Entretanto, assim como a fatia do bolo tributário aumentou para os municípios, as pressões por gastos também foram acrescidas. Com a nova Constituição e a permissão para a sindicalização, as demandas por recomposição salarial subiram, conjuntamente, a duração da crise econômica contribuiu para aumentar as demandas por programas sociais (REZENDE, 2001, p. 338).

Este fator demonstra que os municípios já estariam cumprindo sua parcela de responsabilidade social, já que os gastos da União nesta área diminuiriam, o que seria um ponto favorável à descentralização (REZENDE, 2001, p. 339).

Esta importância singular dos municípios do Brasil é outra dificuldade encontrada para a harmonização da distribuição de recursos e encargos. Levando-se em consideração que existem mais de 5.500 municípios no país, são mais de 5.500 orçamentos independentes para ser efetuada a distribuição de encargos e, conseqüentemente, de recursos, dificultando ajuste.

4.4 A EFICIÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Como já visto anteriormente, a Constituição de 1988 aumentou a parcela de recursos tributários repassados aos Estados, assim como aumentou consideravelmente a parcela repassada aos municípios.

Oates (1977, p. 110) afirma que as transferências intergovernamentais podem ser meios muito imperfeitos de distribuição de renda, uma vez que estas transferências se dão de um grupo de pessoas a outro. Para o autor, uma distribuição justa de recursos deveria ser feita entre indivíduos, e não entre grupos de indivíduos. Um exemplo é a existência de indivíduos com renda alta e renda baixa dentro de uma mesma jurisdição. A partir do momento que a transferência se der de uma jurisdição à outra, ou seja, de um grupo de indivíduos para outro, alguns dos indivíduos da jurisdição doadora serão prejudicados.

Assim, as transferências intergovernamentais tendem em muitos casos a agravar o problema da desigualdade de distribuição de renda ao invés de melhorá-la (OATES, 1977, p. 114). Contudo, o autor ressalta que as transferências intergovernamentais podem ser a única saída para alguns países, devido às barreiras políticas existentes.

Alencar e Gobetti efetuaram um estudo acerca do sistema de transferências intergovernamentais do Brasil entre 2000 e 2007. Por meio de uma análise das curvas de Lorenz (e do correspondente índice de Gini) das receitas municipais, especialmente as transferências, os autores chegaram a conclusão de que pelo menos uma parte importante destas transferências não tem servido para reduzir os desequilíbrios horizontais entre as unidades da federação.

Os autores ainda alertam para um efeito negativo das transferências intergovernamentais: a preguiça fiscal, ou seja, os governantes não se esforçariam para recolher impostos de seus eleitores já que esperariam ajuda de níveis superiores de governos. Todavia, é impossível imaginar que os municípios conseguiriam cumprir com suas obrigações e responsabilidades por meio de sua base tributária limitada - basicamente impostos sobre a propriedade territorial e urbana e sobre os serviços - ainda mais em um país de dimensões territoriais como as do Brasil (ALENCAR, GOBETTI, 2008, p. 7).

Outro determinante negativo das transferências, trazido por Alencar e Gobetti (2008, p. 10) é a ineficiência e a irresponsabilidade fiscal. Nas suas palavras: “Essa “irresponsabilidade” decorreria da assimetria nos processos de descentralização entre as competências quanto ao gasto e a capacidade de gerar receita própria por parte dos governos subnacionais”.

Ao final de seu estudo Alencar e Gobetti (2008) chegam à conclusão de que apesar da expansão da fatia de receita destinadas aos municípios, o perfil desta distribuição de receitas entre os Municípios, bem como entre os Estados, não melhorou, pois o atual sistema de transferências carece de mecanismos distributivos mais eficientes. Esta situação configura, portanto, um desequilíbrio horizontal.

Segundo os autores:

Diante desse quadro, podemos concluir que os chamados desequilíbrios horizontais (decorrentes da distribuição de receitas na esfera municipal, principalmente) são hoje tão ou mais importantes do que os desequilíbrios verticais, verificados na divisão da carga tributária entre os três níveis de governo, uma vez que as transferências permanentes da União para Estados e Municípios cresceram significativamente nos anos recentes, ultrapassando os R\$ 147,9 bilhões em 2007 (ALENCAR, GOBETTI, 2008, p. 42).

Para Ter-Minassian (1997, p.450) existem vários pontos fracos no sistema de transferências intergovernamentais no Brasil. Apesar da vantagem da fixação dos coeficientes de distribuição vertical estar disposta na Constituição Federal – facilitando o planejamento financeiro e orçamentário dos governos receptores – este fato conduz, segundo a autora, a uma elevada rigidez do orçamento federal, restringindo o âmbito de utilização destes tributos como instrumentos de ajuste fiscal ou estabilização.

Ainda, segundo Ter-Minassian (“idem”), os coeficientes de distribuição horizontal são resultados apenas de articulação política, não tendo qualquer relação clara e sistemática com a capacidade e esforços fiscais, ou mesmo com as necessidades de gastos, dos governos subnacionais.

Estudos sugerem também que muitos programas redistributivos têm sua incidência bastante variável ao longo do tempo, porém, esta variação não obtém relação clara com o nível de desenvolvimento dos estados (TER-MINASSIAN, 1997, p. 450).

A questão central é, portanto, como moldar o sistema de transferências para que ele possa cumprir os objetivos de equalização dos desequilíbrios horizontais e verticais, eliminando as brechas existentes.

Uma solução para a melhoria deste sistema seria, de acordo com Prado (2007, p. 70) a criação de uma instituição que realizasse avaliações periódicas acerca da adequação da distribuição vertical de recursos vigente, “do ponto de vista da evolução das responsabilidades e encargos de cada nível de governo”. Segundo o autor, países como a Alemanha e a Índia, cada um com seus mecanismos próprios, negociam e corrigem periodicamente a distribuição vertical.

Prado (2007, p. 70) ainda coloca que existem outras formas, de natureza fiscal, para efetuar-se o ajuste vertical, como mudança das competências tributárias, modificação do montante de transferências do governo central aos subnacionais, além da alteração das transferências voluntárias, como é feito na Austrália, onde o ajuste vertical é uma função permanente do próprio orçamento federal.

5 CONCLUSÃO

A arrecadação tributária é indispensável para a sobrevivência de qualquer Estado, já que a aquisição de recursos é o principal meio pelo qual este atinge os objetivos estabelecidos pela administração. Para o financiamento de seus gastos, a Constituição Federal de 1988 previu normas sobre a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos. O federalismo fiscal é, portanto, um modelo formado pelas regras de distribuição de competências tributárias e repartição de receitas.

Durante o trabalho, foi feita uma análise da literatura sobre as finanças públicas, abordando diversos pontos importantes referentes ao tema do federalismo fiscal. Primeiramente são apresentados os princípios teóricos da tributação, estudados por Fernando Rezende (2001) e Fábio Giambiagi (2000), sendo eles: o princípio da neutralidade, da eqüidade, da progressividade e da simplicidade.

Após, é estudada a matéria acerca do Federalismo, abordando assuntos como a autonomia federativa, repartição de atribuições e discriminação de rendas, para então passar-se ao federalismo fiscal. Também foram analisados os desequilíbrios federativos, quais sejam, o desequilíbrio horizontal e o desequilíbrio vertical, assuntos de extrema importância para compreensão do modelo fiscal federalista.

Partiu-se então para o estudo da competência tributária, sua definição, essencial para compreensão do tema, suas características, que delineiam o formato do modelo de repartição brasileiro, assim como a partilha de receitas públicas, instrumento essencial para a harmonia do sistema fiscal federativo brasileiro. Ainda, é demonstrada a dimensão das transferências intergovernamentais no Brasil.

Por fim, são demonstrados os aspectos do federalismo fiscal no Brasil. Dentre eles, estão a questão da descentralização, as desigualdades regionais, a autonomia municipal e as transferências intergovernamentais.

Sendo assim, conclui-se que o federalismo fiscal é um modelo, que engloba métodos e processos, de distribuição de recursos fiscais na federação, com o objetivo principal de viabilizar o bom desempenho dos três níveis de governo nas responsabilidades a eles atribuídas.

Para que este objetivo principal seja atingido o federalismo fiscal no Brasil necessita de transformações.

Não pode ser esquecido o fato de que cada federação é singular. Cada Estado federal é único na sua forma. Sendo assim, cada modelo fiscal federalista será diferente para os diferentes países, não existindo possibilidade de implementação de um modelo estrangeiro ao caso brasileiro. O modelo do federalismo fiscal brasileiro deverá se adequar aos ditames da ordem econômica vigente no Brasil, assim como levar em consideração os aspectos políticos e sociais do país.

Ainda deve ser ponderada a importância da unidade nacional. Esta questão vem adquirindo relevância no cenário de globalização e integração da economia mundial, já que os efeitos da globalização podem acabar por restringir o poder de articulação e coordenação do Estado Federal.

Vale ressaltar também a importância do papel do Estado na economia. A intervenção do governo na atividade econômica não deve ser considerada benéfica somente quando vem para salvar os agentes privados da bancarrota. O Estado tem funções fundamentais, como a produção de bens e serviços, além de ser fomentador da atividade privada, buscando sempre o bem-estar da coletividade.

Outro impedimento à eficiência do modelo fiscal federalista brasileiro é a ampla disparidade regional do país. A deficiência na capacidade de geração de recursos de algumas unidades da federação afeta a distribuição regional de gastos, dificultando o equilíbrio horizontal da federação. É tarefa difícil e custosa mensurar a capacidade de geração de receitas bem como a necessidade de gastos de cada ente federativo. Ainda, a disponibilidade de dados fiscais e macroeconômicos para os governos regionais é um limitador à adoção de métodos elaborados. Além disso, os coeficientes de distribuição horizontal verificados no Brasil são resultados de articulação política e não têm relação clara com a necessidade real de transferências intergovernamentais.

Outro ponto é a rigidez do sistema tributário. Por mais que um dos objetivos primordiais desta característica seja conferir segurança jurídica aos cidadãos, a rigidez constitucional traz dificuldades à remodelação do sistema tributário nacional.

Já existe no país um amplo debate acerca da reforma do sistema tributário brasileiro. Entre livros e artigos, são várias as propostas de modificação do sistema tributário vigente.

No entanto, a criação de instituições que regulem os ajustes verticais e a modificação do sistema de transferências para ajustes horizontais é uma discussão ausente no Brasil. Isto porque, enquanto as questões referentes à tributação atingem diretamente os agentes privados os levando a pressionar os formuladores de políticas, estas outras questões se referem ao funcionamento “interno” do Estado – às quais a população não atribui muita relevância – mas derivam em tantos efeitos para a coletividade quanto àquelas questões.

O novo federalismo fiscal no Brasil deve, portanto, conciliar a harmonização tributária com eficiência econômica e cooperação intergovernamental, sem esquecer-se da preservação da autonomia da União, dos Estados e dos Municípios, bem como da implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais. Desafios estes que devem ser vencidos visando a competitividade e eficiência dos entes federados na condução das políticas, indispensáveis a um novo ciclo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; MEIRELLES, Beatriz Barbosa. Carga Tributária Global no Brasil 2000/2005: cálculos revisados. **Núcleo de estudos em políticas públicas - NEEP/UNICAMP**, 2006. Disponível em: < <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15> >. Acesso em: 07 jun. 2010.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares Affonso; SILVA, Pedro Luiz de Barros Silva (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP. 1995.

ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2010.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1968.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais**. Texto para Discussão nº 800, Rio de Janeiro, jun. 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 mai. 2010.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BLANCO, Fernando Andrés Cossio. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/premio/pr211.pdf >. Acesso em: 22 abr. 2010.

_____. **Ensaio Sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**. 169 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia –

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/9716215_02_cap_04.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Direito Tributário e Princípio Federativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BIRD, Richard M.; SMART, Michael. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience**. Em: Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program. Tokyo, Japan, Hitosubashi University, feb. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm > .

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Solução Incompleta do Plano Brady. **Exame**. São Paulo. 03 mai. 1989.

BOFF, Salete Oro. **Reforma Tributária e Federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris. 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16 ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

BULLINGER, Anne-Béatrice, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Apresentação. In: REZENDE F., OLIVEIRA F. A. (Org.) **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 8-17.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CASTRO, Demian. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX**. 265 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COURCHENE, Thomas J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: REZENDE F., OLIVEIRA F. A. (Org.) **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 21-61.

DALLARI, Dalmo De Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

DUARTE *et al.* Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde. **CEPAL - Serie Gestión Pública**, Santiago do Chile, n. 69, p. 1-67, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35354/SGP69.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

FILHO, Ary Oswaldo de Mattos (Coord.). **Relatório da Comissão Executiva da Reforma Fiscal**. v. 1. São Paulo: Dórea Books and Art. 1992.

GOMES, Emerson César da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10589&p=1>>

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Índice de Gini**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1845232693&Tick=1276132103437&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_s.htm%22%29&Mod=S> Acesso em: 03 jun. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota técnica: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: 30 ago. 2006.

MARTINS FILHO, Luiz Dias. O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração econômica internacional. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 8, p.41-100, dez. 2007. Disponível em: < http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art2.pdf> Acesso em: 01 abr. 2010.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas**. v. 1. São Paulo: Atlas, 1973.

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

OATES, Wallace E. **Federalismo Fiscal**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1977.

PEREIRA, Paulo Trigo; **A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neo-liberal?** 1997. Disponível em:< <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analSOC6.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2010.

PIRES, Valdemir. **Estado, mercado e tributação**. Piracicaba: Editora UNIMEP. 1998.

PRADO, Sérgio. **Equalização de Federalismo Fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2006.

_____. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Relatório apresentado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, em cumprimento ao contrato IMCO 9240. Campinas: Unicamp, março de 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2010.

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes In: REZENDE F., OLIVEIRA F. A. (Org.) **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 63-99.

SERRA, José. **O Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arqui

Vos/bf_bancos/e0001793.pdf>.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas. 2001.

TER-MINASSIAN. Brasil. In: Ter-Minassian, T (Ed.). **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington DC: International Monetary Fund, 1997. p 438-456. Disponível em: <www.books.google.com>. Acesso em: 28 abr. de 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2008