

PROMOÇÃO DA EQUALIZAÇÃO FISCAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O PAPEL DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

FLÁVIO RUBINSTEIN¹

Introdução

Embora a literatura tradicional sobre o federalismo fiscal tenda a adotar como premissa geral a simetria das unidades territoriais, na prática as federações são socialmente, culturalmente e economicamente heterogêneas por natureza².

A federação brasileira não é exceção, apresentando uma ampla diversidade regional que evidencia heterogeneidades³ sociais, fiscais e econômicas, historicamente enraizadas e exacerbadas pelo modelo de federalismo fiscal adotado.

Em relação às heterogeneidades fiscais, ponto central do presente trabalho, pode-se afirmar que as amplas variações horizontais relativas à capacidade de arrecadação de receitas tributárias próprias e à necessidade de gastos públicos dos entes subnacionais afetam de forma significativa os custos e a qualidade da prestação de serviços públicos estaduais e municipais.

Embora essas variações possam ser vistas como inerentes à estrutura federativa de um país com território tão vasto como o Brasil, causa preocupação o fato

¹ Mestre em Direito (LL.M.) pela *Harvard Law School* (EUA); Mestre e Doutorando em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP; Professor da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu; Professor do Programa de Educação Continuada e Especialização em Direito GVLaw/FGV; Membro do Comitê de Redação da *Rivista Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*; e Advogado em São Paulo.

² Na verdade, essa heterogeneidade pode ser considerada como uma característica mais comum à maioria dos países (principalmente àqueles que estão organizados como federações), do que a própria homogeneidade. Cf. WIRL, Richard M.; EBEL, Robert D. Fiscal Federalism and National Unity. In: Ehtisham Ahmad & Giorgio Brogno (Coords.). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, p. 499 e 505.

³ Cf. MELLO JR., Luiz R. de. Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil: Background and Perspectives. In: Kiichiro Fukusaku e Luiz R. de Mello Jr. (Coords.). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris: OECD, 1997, p.179.

de que elas refletem e perpetuam os níveis duradouros das profundas disparidades sociais e econômicas inter-regionais e intra-regionais⁴.

Em diversas federações, conforme se esclarecerá adiante, situações análogas de variações nas capacidades fiscais dos governos subnacionais motivam a adoção de programas de transferências intergovernamentais voltados a equalizar tais capacidades, o que se convencionou chamar de "equalização fiscal".

Curiosamente, na federação brasileira não se adotam programas específicos de equalização fiscal para corrigir as disparidades entre os Estados e entre os Municípios⁵. Os objetivos da equalização são implicitamente e indiretamente promovidos através das transferências intergovernamentais obrigatórias⁶, as quais são primordialmente estruturadas para a consecução de outras finalidades diversas da referida equalização⁷.

O presente estudo tem como objeto a discussão dos fundamentos e objetivos da equalização fiscal no contexto do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, os quais, na condição de principais programas de transferências intergovernamentais brasileiros, teoricamente deveriam promover a mitigação das disparidades entre regiões da federação.

A fim de proporcionar uma discussão abrangente desse tema, o estudo será fundado em uma análise crítica dos benefícios e dos custos da equalização fiscal, bem como em comparações com as abordagens práticas adotadas por outras federações⁸.

Para o desenvolvimento desse trabalho, será necessário superar as diversas dificuldades analíticas impostas a qualquer avaliação das implicações práticas, re-

4 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa. Brazil. In: Teresa Ter-Minassian (Coord.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p.455.

5 As políticas públicas brasileiras que mais se assemelham a programas de equalização fiscal são as transferências obrigatórias para o FUNDEB e para o SUS, que procuram, em certa medida, corrigir as disparidades nas necessidades de gastos dos entes subnacionais, respectivamente nas áreas de educação básica e saúde. Contudo considerando o escopo limitado destes fundos e a ausência de critérios que permitam a mensuração da capacidade fiscal de tais entes, parece correto afirmar que o SUS e FUNDEB não seriam, propriamente, programas de equalização fiscal.

6 Cf. SHAH, Anwar. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.35.

7 A promoção indireta e implícita da equalização fiscal por meio de transferências intergovernamentais dotada de outros objetivos também pode ser verificada na maioria dos países emergentes organizados como federação (com a notável exceção da Indonésia, que conta com um programa de equalização fiscal explícito). A propósito podem ser mencionados os sistemas de federalismo fiscal da África do Sul, da Argentina, da Colômbia, da Índia, da Nigéria, do México, do Paquistão. Cf. AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon. *Intergovernmental Transfers*. In: Teresa Ter-Minassian (Coord.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p.76; e SHAH, Anwar, *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.35.

8 Essa análise compreenderá, também, uma avaliação da rica literatura econômica sobre as transferências intergovernamentais de equalização fiscal. Esta avaliação não se destina a ser abrangente, pretendendo apenas ressaltar os principais aspectos teóricos e empíricos desse tema sob a ótica das finanças públicas.

... aos objetivos de equalização, do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais. A primeira dificuldade consiste na escassez de dados abrangentes sobre os critérios inerentes às políticas de equalização fiscal (especialmente as necessidades fiscais e as capacidades de arrecadação dos governos subnacionais). Ademais, a literatura tradicional sobre a equalização fiscal é majoritariamente voltada para as federações clássicas, e não à realidade dos países emergentes organizados na forma federativa, como o Brasil. Em terceiro lugar, o federalismo fiscal brasileiro tem uma complexa teia de transferências intergovernamentais que compartilham objetivos diferentes⁹, com a equalização fiscal muitas vezes sendo implicitamente incluída entre eles.

O estudo em tela desenvolve-se em quatro partes. A primeira traz observações gerais sobre a teoria normativa da equalização fiscal e as disparidades observadas empiricamente em toda a federação brasileira. Na segunda parte, examinam-se argumentos que podem justificar os programas de equalização fiscal. A última parte traz uma análise crítica da estrutura, dos critérios e das implicações práticas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. As considerações finais serão propostas sugestões para fortalecer a função equalizadora destes fundos.

I. A Equalização como Instrumento para Corrigir as Disparidades Fiscais

I.1. Delimitação Conceitual das Disparidades Fiscais

Em países unitários, os residentes são teoricamente tratados de modo equitativo pelo governo, submetendo-se aos mesmos tributos e recebendo os mesmos níveis de serviços públicos. Nas federações, de outra parte, a descentralização fiscal expõe os residentes às diferenças dos regimes fiscais dos entes federados, porquanto a cobrança de tributos subnacionais e a prestação de serviços públicos regionais e locais podem variar entre as jurisdições¹⁰.

Ainda que um equilíbrio inicial seja atingido nas alocações de competências tributárias e responsabilidades de gastos em todos os níveis de governo da federação, equilíbrio semelhante pode não ser extensível individualmente a todos os entes de cada um destes níveis. Na prática, mesmo os melhores sistemas de federalismo fiscal não conseguirão evitar que alguns governos regionais ou locais tenham bases

⁹ Dentre outros objetivos, podem ser mencionados o financiamento específico de determinados serviços públicos, o fomento às exportações, o desenvolvimento econômico e a assistência social.

¹⁰ Cf. WILSON, Leonard S. Macro Formulas for Equalization. In: Robin Boadway e Anwar Shah (Coord.). **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice**. Washington: World Bank, 2007, 340.

tributárias amplas e baixas necessidades de gastos, ao passo em que outros tendem a bases tributárias reduzidas e altas necessidades de gastos¹¹.

Essas variações entre os entes federados, relativas à capacidade de arrecadação de receitas próprias para o adequado financiamento das necessidades públicas de cada um dos respectivos residentes, são referidas na literatura especializada como “disparidades fiscais”¹².

Importa notar que a noção de disparidades fiscais aqui adotada compreende apenas as diferenças causadas por *características inerentes* às bases tributárias e às necessidades de despesas públicas dos governos subnacionais e que, portanto, não possam ser controladas por estes governos. Tal noção de disparidades fiscais não compreende, de outra parte, as diferenças que resultem de *escolhas* dos próprios governos subnacionais em relação ao conjunto respectivo de tributos e despesas¹³.

Naturalmente, uma dificuldade óbvia nesse raciocínio decorre da necessidade de determinar em que medida tais discrepâncias, nas relações de custo-benefício da prestação de serviços públicos regionais e locais, seriam motivadas por fatores além do controle dos próprios governos subnacionais. A propósito desse questionamento, a literatura especializada costuma apontar que enquanto a capacidade fiscal (i.e., de arrecadação de receitas próprias) dos governos subnacionais está relacionada também a fatores extrínsecos, que não poderiam ser controlados por tais governos, o efetivo grau de *esforço fiscal* (i.e. em que medida a capacidade fiscal é efetivamente aproveitada) dependeria apenas de uma decisão política destes mesmos governos¹⁴.

A medição das disparidades entre regiões é uma tarefa árdua e delicada, que pode contar com vários métodos diferentes, ainda que nenhuma medida estatística seja capaz de capturar com precisão a multiplicidade das dimensões apresentadas por tais fenômenos¹⁵. Outra dificuldade advém do fato de que a maioria das me

11 Ademais, as competências descentralizadas podem sofrer modificações no decurso do tempo, em razão de mudanças nas preferências de prestação de serviços subnacionais, bem como de tecnologia nesta prestação. Há ampla evidência de que as receitas tributárias próprias dos governos regionais e locais não seguem o mesmo caminho. Cf. DAFFLON, Bernard. Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs. In: Robin Boadway e Anwar Shah (Coord.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: World Bank, p. 363.

12 Cf. DAFFLON, Bernard, *op. cit.*, p. 361.

13 Cf. *ibidem*, p. 364.

14 Cf. CAPPELEN, Alexander W.; TUNGODDEN, Bertil. *Local Autonomy and Interregional Inequality*. Working Paper No. 17/06. Bergen: Institute for Research in Economics and Business Administration, 2006, p.3. Conforme Anwar Shah adverte, “a literatura do federalismo fiscal trata custos diferentes como sinônimos com necessidades diferentes, mas alguns custos diferentes podem surgir de decisões políticas deliberadas por governos subnacionais, ao invés das diferenças de necessidade.” Cf. SHAH, Anwar. *A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.23.

15 Cf. SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja. Regional Income Disparities and Convergence: Measurement and Policy Impact Evaluation. In: Anwar Shah (Coord.). *Macro Federalism and Local Finance*. Washington: World Bank, 2008, p.143-146.

abordagem são “estáticas”, concentrando-se em um horizonte de tempo específico. Para analisar as tendências das desigualdades inter-regionais e intra-regionais e, especialmente, as perspectivas das políticas públicas para enfrentá-las ao longo do tempo, pode-se fazer um melhor uso de medidas “dinâmicas”. Esta abordagem utiliza o perfil de tempo das medidas estáticas e determina se, por meio destas medidas, aumentam ou diminuem as disparidades ao longo de um determinado prazo¹⁶.

1.2. Disparidades Fiscais Regionais e Locais na Federação Brasileira

Com base em análises dinâmicas de várias medições entre 1985 e 1997, SHANKAR e SHAH argumentam que a desigualdade regional brasileira nesse período, “manteve-se estável dentro de um conjunto muito estreito”, evidenciando que a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 não criou um impacto significativo sobre as duradouras desigualdades que historicamente têm maculado a federação brasileira.

Parece plausível supor que as disparidades entre as regiões brasileiras tenham sido afetadas negativamente, dentre outros fatores que serão discutidos neste trabalho, pelas profundas transformações resultantes da globalização¹⁷. Este impacto seria consistente com a afirmação, feita por alguns especialistas em finanças públicas, de que a globalização agrava as disparidades entre as regiões nos estados federais¹⁸. Na verdade a globalização adiciona um prêmio às habilidades profissionais, favorecendo as regiões ricas, que tendem a ter trabalhos mais qualificados e especializados¹⁹. Esse fenômeno levaria à concentração de bases tributárias e aumentaria a desigualdade na repartição das receitas nas federações, resultando em desequilíbrios fiscais horizontais e – em menor grau – verticais²⁰.

Em tal cenário, as disparidades regionais, aprofundadas pela globalização, tornam ainda mais complexa a concepção de normas jurídicas capazes de sustentar o equilíbrio e a coesão interna entre os governos subnacionais nas federações²¹, aumentando assim os desafios gerados por essas disparidades para a adoção de políticas de desenvolvimento nacional²².

16 Cf. SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja, *op. cit.*, p.147.

17 Cf. MELLO JR., Luiz R. de Mello, *op. cit.*, p.181.

18 Cf. BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D., *op. cit.*, p.510. SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja, *op. cit.*, p. 143.

19 Cf. SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja, *op. cit.*, p.143.

20 Cf. REZENDE, Fernando. Os Desafios do Federalismo Fiscal. In: Fernando Rezende (Coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p.15.

21 Cf. *Ibidem*, p.14-15

22 Cf. SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja, *op. cit.*, p.143.

Tanto as disparidades inter-regionais quanto as intra-regionais, na federação brasileira, têm sido bem documentadas na literatura e em dados empíricos reunidos por várias organizações governamentais e não-governamentais.

Em primeiro lugar, como uma medida quantitativa da distribuição desigual dos gastos na federação brasileira, é ilustrativo observar que os Estados menos desenvolvidos apresentam valores per capita de despesas que podem ser até duas vezes inferiores aos daqueles mais desenvolvidos²³.

Outra evidência da disparidade de despesas, desta vez feita a partir de uma perspectiva qualitativa, pode ser derivada do Índice de Desenvolvimento Humano bastante útil como um indicador para medir os padrões de prestação de serviços públicos²⁴. Enquanto em 2005, Santa Catarina e São Paulo apresentaram índices de 0,840 e 0,833, respectivamente, em Alagoas e no Maranhão (ambos localizados no Nordeste e, atualmente, os estados menos desenvolvidos do Brasil) os índices foram de 0,677 e 0,683²⁵.

Indicadores de mobilização de receitas também variam consideravelmente entre os Estados. A arrecadação de receitas próprias (excluindo os recursos de transferências) corresponde a uma média de 36% do PIB estadual nas regiões mais prósperas e a menos de 27% do PIB estadual nos estados menos prósperos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste²⁶. Em geral, as discrepâncias nos resultados econômicos e na distribuição de renda resultam em arrecadação efetiva de receita per capita cerca de três vezes maior nas regiões menos desenvolvidas do que no Sudeste²⁷.

Essas disparidades, relativas às capacidades de arrecadação de receitas tributárias próprias, são em grande parte motivadas pelo fato de que os principais tri

23 Cf. SOUZA, Celina. Brazil: The Prospects of a Center-constraining Federation in a Fragmented Polity. In *Publius*, 32-2, 2002, p.43-44.

24 O Índice de Desenvolvimento Humano, calculado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), é um índice composto por um apanhado que mede as conquistas médias de um país em três aspectos básicos do desenvolvimento humano: saúde, conhecimento e padrão de vida. A saúde é medida pela expectativa de vida ao nascer, o conhecimento é medido por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de escolarização dos ensinos primário, secundário e terciário unidos; e o padrão de vida, pelo PIB per capita. Para notas técnicas e detalhes de cálculo, Cf. **Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas [UNDP], Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente**, 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde>.

25 Para colocar esses índices em perspectiva basta assinalar que o índice da média nacional brasileira no mesmo ano foi de 0,794. *Id*.

26 Cf. AFONSO, José Roberto; MELLO JR., Luiz R. de. **IMF/FAD Seminar on Decentralization: Brazil - An Evolving Federation**, 2000, p. 20-21. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>>.

27 Cf. PRADO, Sergio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil** (versão preliminar). Ebaop-Fundação Konrad Adenauer, 2001, p.1. Disponível em <<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TransferenciasFiscais&FinancMunicipal.pdf>>.

alocados aos governos subnacionais, em termos de potencial de arrecadação, da espécie dos impostos, fundados na capacidade contributiva²⁸.

Variações de renda per capita entre os estados são ainda mais acentuadas. Quanto os cinco Estados com economias mais fortes e dinâmicas representam cerca de 70% do PIB nacional, permitindo elevados padrões de infra-estrutura local e bem-estar social, os 22 Estados restantes ficam muito aquém. O Nordeste, com menos de 30% da população do Brasil, concentra cerca de dois terços dos estados mais pobres do país²⁹.

Além disso, deve ser considerado o fato de que as desigualdades *inter-regionais* são muitas vezes acompanhadas de desigualdades *intra-regionais*, uma vez que em vários Estados, especialmente nos do Norte e Nordeste, existem diferenças enormes nos padrões econômicos e sociais entre as áreas prósperas e as demais, que permanecem largamente subdesenvolvidas³⁰.

Desigualdades entre os Municípios são, de fato, um motivo de preocupação nacional na federação pátria. Cerca de 50% da população brasileira residem nas 117 cidades mais pobres, que representam 21,64% do PIB nacional, enquanto uma parcela de 22,74% da população do país vive em 339 cidades que centralizam metade do PIB³¹.

Além disso, cerca de ¾ dos Municípios brasileiros arrecadam menos de 10% de sua receita total com a cobrança de seus próprios tributos, assim como na quase totalidade dos Municípios com até 10.000 habitantes as transferências federais e estaduais representam ao menos 90% da receita local³².

Estes elevados níveis de desigualdades na federação resultam, em grande parte, da capacidade desigual dos governos subnacionais de prestar serviços sociais, como discutido anteriormente, configurando uma realidade histórica que o

²⁸ Cf. BOADWAY, Robin. The Imperative of Fiscal Sharing Transfers. In: **International Social Science Journal**, nº167, 2001, p.108 (argumentando que quanto menos os governos subnacionais se financiarem por meio de taxas e, por consequência, mais por meio de impostos, maior serão os benefícios fiscais líquidos diferenciais).

²⁹ Cf. WORLD BANK. **Brazil: Issues in Fiscal Federalism**. Working Paper no. 22523-BR. Washington: World Bank, 2002, p.40.

³⁰ Esse problema resulta, dentre outras razões, de incentivos fiscais destinados a determinadas áreas. Como alguns autores apontam, foi só nos últimos anos que o governo federal, através das ações do Ministério da Integração Nacional, começou a reconhecer a necessidade de abordar as desigualdades intra-regionais na atribuição de subsídios. Cf. ALMEIDA, Mansueto Facundo; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; RESENDE, Guilherme Mendes. **Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Paper No. 1206. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2006, p.13.

³¹ Cf. ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma Análise do Sistema de Transferências Intergovernamentais entre 2000 e 2007**, p.31. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>.

³² Cf. SOUZA, Celina, *op. cit.*, p.41. No Nordeste, como sublinha esta autora, mais de 200 municípios não têm chance de expandir as suas bases tributárias ou financiar algo além da folha de pagamentos.

processo de descentralização previsto na Constituição de 1988 – desprovido de consenso e planejamento racional – não conseguiu resolver³³.

Os dados empíricos apresentados acima sugerem um grau preocupante de variações horizontais dos indicadores econômicos, sociais e fiscais no Brasil, que parecem ser ainda mais acentuadas e graves do que os desequilíbrios fiscais existentes na federação³⁴.

Sensível a esse cenário, o constituinte de 1988 dispôs, no inciso III do art. 3º, que são objetivos fundamentais da República Federativa a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, parece correto afirmar que a redução das disparidades existentes na federação deve ser levada em conta, por todos os níveis de governo, na formulação e implantação das políticas públicas respectivas³⁵.

O modelo de federalismo fiscal vislumbrado pelo constituinte brasileiro teoricamente facilitaria essa tarefa, incrementando o bem-estar e a equidade e reduzindo as desigualdades sociais, fiscais e econômicas em toda a federação, principalmente através do uso de transferências intergovernamentais, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A distribuição dos recursos desses fundos, conforme determina o inciso II do art. 161 da Constituição Federal de 1988, deve ser disciplinada por lei complementar, “objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”.

Os critérios de alocação dos recursos do FPE e do FPM para os entes subnacionais são fundados em índices de população, inverso da renda per capita e proporção de receitas próprias para despesas, evidenciando uma tentativa do legislador pátrio de adequar a distribuição de tais recursos às necessidades e capacidades dos referidos entes.

Os fundos de participação brasileiros, portanto, parecem implicitamente adotar, como um de seus objetivos, a mitigação das disparidades fiscais entre regi

33 Cf. *ibidem*, p. 29.

34 Essa conclusão é coerente com a análise comparativa de Anwar Shah, o qual argumenta que as desigualdades fiscais nos países em desenvolvimento tendem a ser maiores e mais sérias do que os desequilíbrios fiscais verticais (i.e. descompassos entre as atribuições de competências materiais e tributárias. Cf. SHAH, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p.61; e ALENCAR, André Amorim Alencar; GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*, p. 50.

35 Para que essa meta seja alcançada, parece claro que uma forte cooperação entre as unidades federadas faz-se necessária. Cf. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Guerra Fiscal, Fomento e Incentivo na Constituição Federal*. In: Luís Eduardo Schoueri & Fernando Aurélio Zilveti (Coords.). *Direito Tributário – Estudos em Homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 277-278.

... promovendo a chamada “equalização fiscal”, com a conseqüente redução das desigualdades sociais e econômicas.

1.1 Contornos Gerais da Equalização Fiscal

Com o intuito de mitigar as disparidades fiscais subnacionais – e, conseqüentemente, também as desigualdades econômicas e sociais – a maioria das federações (com a notável exceção dos EUA³⁶) adota, em maior ou menor grau, algum tipo de sistema de equalização fiscal³⁷.

A equalização fiscal consiste em um sistema de transferências, predominantemente incondicionadas, entre os diferentes níveis de governo de uma federação³⁸. Estas transferências, como observa STARK, “podem ser vistas como uma tentativa de ‘ter um bolo e simultaneamente comê-lo’, i.e., um esforço para manter os benefícios do federalismo (principalmente decisões políticas descentralizadas), minimizando os efeitos fiscais adversos associados à decisão de dividir o país em comunidades federadas”³⁹.

Embora a literatura sobre a equalização fiscal esteja predominantemente centrada nas transferências do governo federal para o nível regional (e.g., estados, províncias ou cantões), parece claro que os seus argumentos podem ser aplicados

³⁶ Como conseqüência da ausência de transferências equalizadoras nos EUA, os Estados-membros com menos recursos econômicos (e.g., Arkansas, Mississippi e West Virginia) precisam exercer maior esforço fiscal para prover serviços públicos comparáveis aos dos Estados mais ricos (e.g., Connecticut, Delaware e Massachusetts). Cabe ressaltar que, ainda que o federalismo fiscal norte-americano não adote objetivos específicos de equalização, algumas políticas nacionais de transferências possuem efeitos distributivos entre os entes federados. Ademais, no nível estadual existem vários programas que oferecem transferências intergovernamentais de equalização para jurisdições locais, especialmente em relação aos distritos escolares. Cf. STARK, Kirk J. *Rich States, Poor States* (versão preliminar). Disponível em < <http://cdn.law.ucla.edu/SiteCollectionDocuments/centers%20and%20programs/business%20law%20and%20policy%20program/stark,%20rich%20states,%20poor%20states.pdf> >, p.3. Cf. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*. In: *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n. 3, 1999, p. 1127; e *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p. 20.

³⁷ Como Torsten Persson e Guido Tabellini afirmam em seu estudo sobre os determinantes políticos e econômicos regionais de transferências públicas, “a descentralização politicamente viável tem de ser acompanhada por um sistema de redistribuição regional, caso contrário as regiões mais pobres passariam a perder muito”. Cf. PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution*. In: *The Journal of Political Economy*, vol. 104, n. 5, 1996, p.982. Entre outras federações, as seguintes podem ser mencionadas como exemplos: Austrália, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Alemanha, Indonésia, Letônia, Lituânia, Filipinas, Polônia, Federação Russa, Suécia, Suíça, Tailândia, Ucrânia e Vietnã. Cf. e.g. GUERRA, Susana Cordeira; HOFMAN, Bert. *Ensuring Inter-Regional Equity and Poverty Reduction*. Working Paper 04-11. Georgia State University – Andrew Young School of Policy Studies, 2004, p.6; e *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper n.4039. Washington: World Bank, 2006, p.32.

³⁸ Cf. EICHHORST, Anja. *Evaluating the need assessment in fiscal equalization schemes at the local government level*. *The Journal of Socio-Economics*, n. 36, 2007, p.747.

³⁹ Cf. STARK, Kirk J., *op. cit.*, p.10-11.

a pares de entes federados⁴⁰, compreendendo inclusive as transferências federais regionais para os governos locais (no caso brasileiro, os Municípios).

Seguindo a lógica adotada acima para a definição da noção de disparidades fiscais, os sistemas de equalização fiscal não devem corrigir questões de tributação e gasto público que resultem de decisões dos próprios governos subnacionais (as questões que se insiram na esfera de autonomia e responsabilidade destes governos). O escopo de tais programas idealmente se restringe às mencionadas disparidades fiscais, as quais se originam em posições fiscais externas às esferas de delimitação regional ou local⁴¹.

Surge, nesse ponto, uma dificuldade inerente a qualquer tentativa de mitigação de disparidades fiscais, qual seja, a necessidade de determinar a extensão destas disparidades. Embora a medição da capacidade financeira (i.e., da arrecadação de tributos próprios) possa ser considerada relativamente simples⁴², a mensuração das necessidades de gastos apresenta um dilema metodológico, com um debate político e acadêmico subjacente. De qualquer modo, devem-se encontrar indicadores que representem estas necessidades, com as duas opções principais sendo os dados sobre despesas públicas e uma “cesta” padronizada de serviços públicos⁴³.

1.4. Instrumentos de Equalização Fiscal

As preocupações de equalização fiscal e os instrumentos para implantá-la variam amplamente entre as federações, dependendo de aspectos políticos, históricos e culturais, bem como dos princípios econômicos e jurídicos subjacentes.

Curiosamente, existem diferenças significativas entre os países industrializados e os países emergentes no que diz respeito aos sistemas de equalização fiscal. Segundo estimativas, enquanto 60% dos gastos subnacionais são financiados por transferências fiscais intergovernamentais nas economias emergentes, apenas cerca

40 Cf. BOADWAY, Robin; FLATTERS, Frank. *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*. Ottawa: Economic Council of Canada, 1982, p. 5.

41 Cf. DAFFLON, Bernard, *op. cit.*, p. 364.

42 Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747. Como este autor explica, “os enfoques comuns procuram medir o potencial de receita que pode ser obtido quando um nível médio de esforço fiscal tenha sido aplicado. A utilização de dados de receitas efetivamente arrecadadas criaria um incentivo negativo para a geração de receitas subnacionais, já que reduziria as transferências de equalização para os governos que coletam tributos de forma mais intensiva. Citando Martinez-Vazquez e Boex, aquele autor observa que as quatro principais abordagens que podem geralmente ser adotadas são: (i) o montante de receitas tributárias do ano corrente ou de anos anteriores, sob alíquotas padronizadas; (ii) o nível per capita de renda pessoal; (iii) o produto interno bruto regional; (iv) sistemas de receitas representativas. Determinar a melhor medida dependeria “do sistema fiscal, dos dados e das preferências nacionais”.

43 Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747 e 750. Segundo este autor, “nenhum método, de longe, resolve o problema de uma avaliação imparcial das despesas necessárias”. John Yinger faz uma observação semelhante. Cf. YINGER, John. On Fiscal Disparities Across Cities. *In: Journal of Urban Economics*, vol. 19, n. 3, 1986, p.316-317.

...terço de tais despesas é financiado por transferências semelhantes em países ...⁴⁴.

Em relação à disciplina jurídica dos sistemas de equalização fiscal, algumas ... optam por detalhar seus respectivos sistemas em normas constitucio- ... por exemplo, Canadá, Alemanha, Suíça), enquanto outros lidam com tais sis- ... por meio de disposições da legislação ordinária (como na Austrália) ⁴⁵.

No Brasil, as transferências intergovernamentais – tanto do governo federal ... Estados e Municípios, quanto dos Estados aos Municípios – estão consagradas ... Constituição Federal de 1988. Além disso, as disposições constitucionais estipu- ... requisitos para tais transferências com um alto nível de detalhe e sofisticação.

A opção brasileira para enraizar o seu sistema de transferências intergover- ... namentais na Constituição não pode ser entendida como meramente formal, uma ... que tem implicações relevantes. Analogamente ao que BOADWAY e FLAT- ... observam no contexto canadense⁴⁶, no Brasil os contornos atuais do siste- ... de transferências intergovernamentais tornaram-se uma espécie de dogma nos ... ulos políticos, virtualmente imunizado de objeções levantadas por especialistas ... nanças públicas⁴⁷.

Com respeito ao âmbito dos sistemas de equalização fiscal, alguns países op- ... por um amplo programa desta natureza. Especialistas em finanças públicas ... nam destacar a Alemanha como uma federação que apresenta um sistema de ... alização fiscal expressamente destinado a reduzir as desigualdades fiscais inter- ... onais, com base em impostos compartilhados⁴⁸ e transferências interestaduais⁴⁹ ... atenuar as disparidades de despesas per capita nas jurisdições federadas.

1) OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional que congrega a quase totalidade dos países tradicionalmente considerados “ricos”. Cf. WORLD BANK *op. cit.*, p. 42.

2) *A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.32.

No Canadá a equalização fiscal é consagrada como princípio na Lei Constitucional de 1982, em sua Seção 36 (2), destinada a assegurar que as capacidades fiscais de cada província sejam, no mínimo, equivalentes à média nacional. Esta prática permite que as províncias, se assim quiserem, financiem níveis médios de despesa com níveis médios de carga tributária própria. Cf. BOADWAY, Robin; FLATTERS, Frank, *op. cit.*, p.1 e 4.

3) Essa crítica será mais explorada na discussão de alternativas de reforma apresentada na parte final deste trabalho.

4) Além de alguns tributos subnacionais, os Estados-membros da Alemanha administram a maioria dos tributos alemães (com a notável exceção dos tributos aduaneiros e do Imposto sobre Valor Agregado – IVA nas importações), sob alíquotas fixas e uniformes para toda a nação. As receitas tributárias arrecadadas pelos Estados neste segundo caso são entregues ao governo federal antes da redistribuição, por meio de uma fórmula de partilha específica para cada tributo. O IVA, por exemplo, é predominantemente dividido entre os governos federal e estaduais, sendo que 75% da parcela que cabe aos Estados são distribuídos entre eles com base em critérios per capita; o restante é distribuído para os Estados mais pobres, de modo a permitir que eles alcancem 92% da média nacional de receitas per capita. Cf. WORLD BANK, *op. cit.*, p. 42.

5) O sistema de equalização alemão também incorpora transferências diretas (*Finanzausgleich*) de Estados com receitas per capita acima da média nacional para Estados com capacidade fiscal abaixo desta média. Cf.

Transferências equalizadoras dessa natureza – também encontradas na Dinamarca, que as adota no nível dos governos locais – por vezes são referidas na literatura como “fraternas” ou “do tipo Robin Hood”, nas quais os governos subnacionais do mesmo nível estabelecem um fundo comum, que recebe contribuições das jurisdições ricas e fornece recursos às jurisdições mais pobres. Embora raramente estes programas fraternos possuem a vantagem de equilibrar os interesses da federação como um todo, promovendo a unidade nacional⁵⁰.

Não obstante, a maioria dos sistemas de equalização fiscal é do tipo “parental”, em que os entes federados maiores promovem a equalização dos entes menores, como ocorre na Austrália e no Canadá. Estes programas parentais sujeitam-se às volatilidades da política nacional e às flutuações das decisões orçamentárias, ainda que a consolidação das respectivas transferências intergovernamentais no texto constitucional possa mitigar estes efeitos adversos⁵¹, como parece ser o caso do Canadá (e, em menor medida, do Brasil).

Finalmente, transferências equalizadoras tendem a ser introduzidas em programas permanentes, com exceção do programa de equalização fiscal canadense, no qual um dispositivo com vigência determinada (conhecidos como *sunset clause*) requer revisão quinquenal e renovação da autorização legislativa do parlamento nacional, a fim de promover uma avaliação regular e periódica para o aperfeiçoamento do sistema⁵².

Em qualquer caso, como adverte STARK, os programas de equalização fiscal acarretam custos consideráveis. Além das despesas orçamentárias explícitas envolvidas, as políticas de compensação são notoriamente complicadas e difíceis de administrar. A simples determinação de quais entes federados são “ricos” e quais são “pobres” torna-se uma questão cercada de grande complexidade técnica, para não mencionar a controvérsia política que lhe é inerente⁵³.

Esses custos precisam ser cuidadosamente avaliados pelos gestores públicos de forma conjunta com os benefícios promovidos pelos programas de equalização fiscal, benefícios estes que serão analisados no item a seguir, relativo aos argumentos econômicos, jurídicos e políticos para a justificação de tais programas.

Ibidem, p. 42.

50 Na prática, tanto a Alemanha quanto a Dinamarca optaram pelo uso combinado de programas fraternos e parentais de equalização, assim como o faz a Suíça. Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.34.

51 Cf. Ibidem, p.34.

52 Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.35.

53 Cf. STARK, Kirk J., *op. cit.*, p. 4.

II. Argumentos para a Justificação da Equalização Fiscal

Na literatura estrangeira as transferências intergovernamentais de equalização fiscal têm tradicionalmente sido justificadas sob os seguintes fundamentos: (i) eficiência, (ii) equidade horizontal, (iii) equidade vertical, (iv) igualdade de oportunidades, (v) comunhão de riscos e (vi) unidade política.

1. Eficiência

O critério da eficiência revela uma preocupação com eventuais mudanças no comportamento dos agentes econômicos induzidas por determinadas políticas públicas, mudanças estas que podem dar origem tanto a incrementos quanto a reduções no bem-estar da sociedade⁵⁴. As discussões relativas à validade de tal critério para fundamentar a equalização fiscal são marcadas por intensa controvérsia, enfrentando críticas crescentes dos especialistas em finanças públicas⁵⁵, conforme esclarecerá abaixo.

Para entender o critério de eficiência, primeiramente é necessário notar que, nas federações, os processos de tomada de decisão descentralizada (relacionados às competências tributárias e às responsabilidades sobre os gastos) naturalmente revelam as ineficiências indesejáveis na alocação de recursos⁵⁶. De fato, a descentralização fiscal inevitavelmente deixa alguns governos subnacionais com capacidade fiscal maior do que outros, em virtude de variações inerentes aos custos de prestação de serviços públicos⁵⁷ e às capacidades das jurisdições para aumentar a arrecadação de receitas próprias⁵⁸.

As discrepâncias entre os entes federados, no que diz respeito (i) aos benefícios imputados a partir dos gastos subnacionais, (ii) às respectivas cargas tributárias e (iii) às composições demográficas (de renda e de idade), resultam em diferentes

54 Cf. DAFFLON, Bernard, *op. cit.*, p. 366

55 Cf. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*. 37(3) *Journal of Economic Literature*, p.1127-1128, 1999.

56 Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19-20. Como esse autor afirma, a capacidade fiscal subnacional pode ser mensurada avaliando a "habilidade das unidades governamentais de aumentar as receitas com suas próprias fontes".

57 Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.746. Desconsiderando outras variáveis, uma dotação desigual de recursos naturais e fatores de produção, bem como diferentes condições topográficas, climáticas e socioeconômicas, afetam os custos de serviços públicos, resultando em tais disparidades. Por exemplo, algumas jurisdições podem ter menor necessidade de despesas devido à composição demográfica favorável de sua população, com cidadãos menos idosos. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.106.

58 A título de exemplo, certas jurisdições com grandes bases de recursos naturais e industriais podem ter melhores capacidades de arrecadação tributária. Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.106.

esforços fiscais necessários para alcançar um determinado resultado, fenômeno referido na literatura de finanças públicas como “benefícios fiscais líquidos diferenciais” (*differential net fiscal benefits*)⁵⁹.

Nesse cenário, os fatores de produção – capital e trabalho – terão um incentivo para procurar “pastos fiscais mais férteis”, ou seja, para migrar em direção a jurisdições subnacionais que ofereçam maiores benefícios fiscais líquidos (i.e., melhores serviços públicos com menores custos). Na medida em que estes benefícios não se relacionem com diferenças de produtividade, os mencionados fatores de produção poderão ser alocados de forma ineficiente, gerando perda de peso morto (*deadweight loss*) para a sociedade⁶⁰.

Assim, governos subnacionais com maior fator de necessidade de gastos públicos⁶¹, quando comparados aos “pastos fiscais mais férteis”, precisariam de um montante maior de receitas para viabilizar o fornecimento de serviços públicos equivalentes, mediante níveis comparáveis de tributação, gerando na federação variações substanciais dos níveis de tais serviços, o que resultaria nos já referidos benefícios fiscais líquidos diferenciais⁶².

A adoção de um sistema de equalização fiscal abrangente poderia promover a correção dessas ineficiências, mediante a compensação das discrepâncias fiscais que dão origem aos benefícios fiscais líquidos diferenciais. Por meio deste sistema, os entes federados maiores transfeririam recursos para os entes menores, considerando a capacidade fiscal de cada jurisdição em comparação às capacidades das demais jurisdições, bem como as respectivas necessidades de gasto e os custos de prestação de serviços públicos. Se bem projetado, tal sistema permitiria que os

59 Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4000. Washington: World Bank, 2006, p.19; EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.746; WILSON, Leonard S., *op. cit.*, p. 105 e BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105. Conforme o último autor observa, um benefício fiscal líquido gerado por uma jurisdição para seus residentes pode ser definido como “a diferença entre níveis médios de serviços públicos e pagamentos em tributos médios”.

60 A mão-de-obra, por exemplo, pode migrar para uma jurisdição que ofereça benefícios fiscais líquidos maiores, ainda que a produtividade marginal nesta jurisdição seja menor, assim como serão os salários. Neste contexto, tendo em vista que a mão-de-obra não seria direcionada para as regiões com maior produtividade, ocorreriam ineficiências alocativas. Cf. WILSON, Leonard S., *op. cit.*, p. 340-341. Sobre esse tema, cf. também EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.746-747; e STARK, Kirk J., *op. cit.*, p.3. Este resultado pode ser visto como uma consequência pura da descentralização das responsabilidades fiscais, uma vez que, em um estado unitário, tributos e gastos são nacionais, implicando a ausência de benefícios fiscais líquidos diferenciais. Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.106.

61 Por exemplo, diferenças na composição demográfica da população entre as jurisdições resultarão em necessidades diferentes de serviços públicos descentralizados, tais como educação e saúde. Diferenças na distribuição etária, por seu turno, afetam a necessidade de escolas, hospitais e instalações recreativas. E, por fim, diferenças na incidência de pobreza e doenças podem afetar a necessidade de educação, saúde e assistência social. Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4000. Washington: World Bank, 2006, p.22.

62 Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.746.

os públicos subnacionais fossem equalizados ao padrão médio nacional, com o intuito deste modo os benefícios fiscais líquidos diferenciais e mitigando (ou, eventualmente, eliminando) os incentivos para migração, induzida por razões fiscais, das jurisdições regionais ou locais⁶³.

Ainda que o argumento de eficiência soe convincente para justificar a equalização fiscal, deve-se apresentar uma advertência óbvia, resultante das dificuldades técnicas e conceituais para (i) estabelecer um padrão nacional de equalização e (ii) produzir estimativas razoáveis de dados das jurisdições subnacionais, tanto em relação à capacidade fiscal de cada uma delas quanto aos custos e benefícios dos respectivos serviços públicos⁶⁴.

Ademais, adotando-se a perspectiva dos governos subnacionais, como beneficiários das transferências intergovernamentais de equalização fiscal, deve-se reconhecer o risco implícito de promoção das políticas de barganha para o aumento de tais transferências (*beggar-thy-neighbor policies*)⁶⁵. De forma preocupante, os custos econômicos destas políticas costumam ser ignorados, em que pese o contra-argumento de que tal resultado nefasto seria um preço necessário para a estabilidade política nacional⁶⁶.

Além dessas ressalvas, os críticos das transferências de equalização fiscal argumentam que essas transferências gerariam ineficiências na alocação de recursos locais e reduziriam os incentivos para o emprego e para a arrecadação de receitas locais próprias nas regiões beneficiárias⁶⁷.

Tais ineficiências seriam causadas principalmente pelo fato de que as transferências intergovernamentais de equalização fiscal implicariam uma divisão de responsabilidades, pois o governo que coletaria a receita não seria o mesmo que

63. WILSON, Leonard S., *op. cit.*, p. 340; e A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19-22. Como Kirk J. Stark esclarece na prática, obviamente, é muito improvável que um sistema de equalização fiscal de transferências intergovernamentais possa eliminar completamente os benefícios fiscais líquidos diferenciais. Mais realisticamente, pode-se descrever a equalização fiscal como projetada para minimizar os efeitos adversos (em termos de imparcialidade ou eficiência) de diferentes benefícios fiscais líquidos entre as subunidades de uma federação. Cf. PARK, Kirk J., *op. cit.*, p.10-11.

64. Para uma discussão aprofundada da questão, cf. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfer Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.22-24. Como Robin Boadway e Frank Flatters notaram na experiência canadense, medir as diferenças nos custos e necessidades é uma tarefa difícil, uma vez que diferentes províncias são capazes de converter determinados níveis de gastos em diferentes níveis de prestação de serviços públicos. Cf. BOADWAY, Robin; FLATTERS, Frank, *op. cit.*, p.4.

65. Este termo refere-se a políticas que são "destinadas a atrair fatores de produção ou atividades empresariais de outras jurisdições". BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 International Tax and Finance Journal, 2001, p.106.

66. BURD, Richard M.; EBEL, Robert D., *op. cit.*, p.511.

67. Como Robin Boadway e Frank Flatters elegantemente sintetizam, estes críticos não se opõem, necessariamente, à ideia da redução das disparidades entre regiões, mas apenas questionam a adequação dos sistemas de equalização fiscal para tal propósito. Cf. BOADWAY, Robin; FLATTERS, Frank, *op. cit.*, p.1.

a utilizaria para financiar despesas públicas⁶⁸. O isolamento parcial, por parte dos governos subnacionais, em relação às consequências fiscais de suas ações, cria incentivos perversos à gestão fiscal irresponsável destes governos⁶⁹. Não obstante, a prática mostra que as transferências de equalização fiscal podem ser planejadas de modo a evitar tais incentivos perversos, quando acompanhadas de critérios de mensuração do esforço fiscal dos entes subnacionais, bem como de regras nacionais de responsabilidade fiscal⁷⁰.

Essas advertências, embora relevantes, não parecem contradizer integralmente os benefícios, em termos de eficiência, da adoção das transferências intergovernamentais equalizadoras para corrigir disparidades na federação⁷¹. De qualquer modo, uma avaliação global da validade da justificação da equalização fiscal por razões de eficiência econômica exige uma análise casuística, uma vez que a compreensão da natureza e dos efeitos das políticas fiscais assimétricas pressupõe uma cuidadosa avaliação das circunstâncias concretas e específicas de cada país⁷².

2.2. Equidade Horizontal

Além da eficiência econômica, a equidade – com a adequada temperança derivada de critérios de viabilidade e aceitação político-social – pode ser vista como o principal critério de avaliação econômica das políticas públicas⁷³.

A principal fundamentação para os regimes de equalização fiscal parece repousar precisamente em argumentos de equidade⁷⁴, relacionados à determinação de “quem ganha” e “quem perde” na federação, de quem deve arcar com os custos das políticas públicas e de quem deve colher os benefícios destas⁷⁵.

Antes que se prossiga na presente análise, deve-se observar que a literatura acadêmica tradicionalmente divide a equidade em duas facetas, quais sejam: (i)

68 Essa dissociação entre as responsabilidades de arrecadação e de gasto é, em verdade, inerente a qualquer transferência intergovernamental. See Robert J. Searle, *Decentralization, Intergovernmental Grants and Equalization: Some Principles and Administrative Issues* (University of Indonesia, 20-21 March 2000), p.5.

69 Cf. STARK, Kirk J., *op. cit.*, p.5.

70 Cf. SEARLE, Robert J. *Decentralization, Intergovernmental Grants and Equalization: Some Principles and Administrative Issues*. University of Indonesia, 2000, p.5. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/ui.pdf>>. Este autor rejeita tal preocupação, argumentando que “os governos beneficiários têm sempre um incentivo para a utilização de seus recursos do modo mais eficiente possível”.

71 Ao menos de uma perspectiva teórica, essas transferências poderiam ser desenhadas de modo a mitigar os impactos negativos discutidos acima.

72 Cf. BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D., *op. cit.*, p. 508.

73 Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105.

74 Cf. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p.1128. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105.

75 Cf. DAFFLON, Bernard, *op. cit.*, p. 366.

horizontal e (ii) vertical⁷⁶. A primeira, que compreende a ideia de justiça entre indivíduos, apresenta relação próxima com a temática da equalização fiscal⁷⁷. Diferentemente da equidade vertical, que está relacionada à redistribuição de riqueza e discutida no próximo subitem, a equidade horizontal demanda simplesmente que iguais sejam tratados de modo igual⁷⁸.

O argumento da equidade horizontal no contexto da equalização fiscal pode ser explicado tanto intuitivamente como sob uma perspectiva teórica. Intuitivamente, pode-se alegar que, em uma federação, o mercado nacional traz consigo muitos benefícios para toda o país em termos de produção, distribuição e economias de escala administrativas. Outros benefícios de âmbito nacional são as políticas fiscais e monetárias, a infraestrutura de transportes e comunicação, os sistemas de saúde e educação e a estrutura judiciária. Esse conjunto de benefícios comuns a todos os entes federados, por não alcançar apenas uma ou outra jurisdição, fundamentaria uma distribuição “justa” entre tais entes⁷⁹.

Sob uma perspectiva teórica, o argumento da equidade horizontal pode ser visto como uma “declaração econômica sobre as implicações da cidadania”⁸⁰, fundada na ideia de que todos os cidadãos deveriam ter o mesmo “peso”⁸¹. Esta concepção serviria como uma espécie de “guia para as atividades de um Estado democrático liberal, adotando a premissa da igualdade dos cidadãos perante a lei”⁸².

A descentralização fiscal inerente às federações, como visto acima, pode resultar em benefícios fiscais líquidos diferenciais, uma vez que pessoas em diferentes jurisdições subnacionais enfrentam cargas fiscais diversas com níveis comparáveis de serviços públicos. O tratamento fiscal desigual de cidadãos que, exceto pelo fato de residirem em jurisdições diferentes, encontram-se em situação de igualdade, pode ser visto como injusto. Neste sentido, o principal fundamento da equidade horizontal como pilar da equalização fiscal está intimamente relacionado à preocupação de eficiência econômica discutida acima, porquanto ambos os argumentos

76. ROADWAY, Robin. **The Imperative of Fiscal Sharing Transfers**. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105.

77. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747.

78. KAPLOW, Louis. **Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle**, 42(2) *National tax journal*, 1989, p.139.

79. AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon, *op. cit.*, p.79.

80. ROADWAY, Robin. **The Imperative of Fiscal Sharing Transfers**. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105; SHAH, Anwar. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p.100.

81. *Ibidem*, p. 100.

82. BUCHANAN, James M. **Federalism and Fiscal Equity**. In: *The American Economic Review*, vol. 40, n. 4, 1950, p.587.

repousam na premissa básica de que os benefícios fiscais líquidos diferenciados deveriam ser eliminados⁸³.

A equidade horizontal, portanto, seria o pilar lógico dos regimes de equalização⁸⁴, demandando a correção das injustiças fiscais que surgem naturalmente em uma estrutura governamental descentralizada⁸⁵.

O argumento da equidade horizontal como justificação da equalização fiscal foi pioneiramente proposto por BUCHANAN, Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, no início da década de 1950⁸⁶. Para este autor, as transferências intergovernamentais equalizadoras, com o objetivo de garantir “igual tratamento fiscal para os iguais”, seriam amplamente justificadas, pois, em virtude das diferenças de capacidade fiscal entre as jurisdições subnacionais, as pessoas residentes nas jurisdições de baixa capacidade (baixa renda) seriam submetidas a maior pressão fiscal (tributação mais alta e/ou pior nível de serviços públicos) quando comparadas às pessoas residentes nas jurisdições de alta capacidade⁸⁷.

Assim, o sistema fiscal nacional deveria ser horizontalmente equitativo em termos de ações de todos os governos (federal, regionais ou locais) e, como consequência, neutro no que diz respeito à localização dos fatores de produção. Esta neutralidade permitiria que pessoas residentes em jurisdições subnacionais diversas, com rendas similares, recebessem os mesmos benefícios fiscais líquidos⁸⁸.

A promoção da equidade horizontal nas políticas de equalização fiscal envolve a comparação da capacidade financeira e da necessidade de gastos de cada governo subnacional individualmente. O resultado relativo à posição fiscal de determinado governo subnacional, então, indicará a ordem de grandeza das transferências intergovernamentais necessárias para ajustar os benefícios fiscais líquidos diferenciais⁸⁹.

83 Trata-se de curiosa relação entre os argumentos da eficiência e da equidade pois, nos demais contextos, que não o da equalização fiscal, ambos os argumentos costumam partir de preocupações diferentes. Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.746; BOADWAY, Robin. **The Imperative of Fiscal Sharing Transfers**. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.107; e **A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers**. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19.

84 Cf. BOADWAY, Robin. **The Imperative of Fiscal Sharing Transfers**. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105.

85 Cf. **A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers**. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19.

86 Cf. BUCHANAN, James M, *op. cit.*, p. 589-591.

87 Cf. *ibidem*, p.589-591.

88 SHAH, Anwar. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p. 102. No mesmo sentido, cf. BUCHANAN, James M, *op. cit.*, p. 589-591.

89 Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747.

Embora a equidade horizontal seja caracterizada na literatura especializada como um objetivo relevante para a formulação de políticas públicas⁹⁰, em termos de relações entre unidades orgânicas da federação, a adoção de tal objetivo torna-se uma tarefa complexa e controversa⁹¹.

Primeiramente, seria possível argumentar que qualquer meta de equidade horizontal não configuraria um objetivo compatível com o modelo federativo, no qual a diversidade regional seria uma das principais virtudes⁹².

Uma segunda objeção ao argumento da equidade horizontal repousaria na utilidade inerente à determinação do que é justo em termos de discrepâncias de tratamento dos cidadãos⁹³, exigindo alguma mensuração precisa dos graus em que tal conceito seria violado por determinada política pública⁹⁴. De fato, a implantação dos princípios de equidade horizontal pressupõe uma habilidade de estabelecer um parâmetro de equivalência entre as situações de cidadãos diversos, julgamento este que passa longe de ser uma questão trivial quando se considera que as pessoas têm oportunidades, preferências e necessidades diferentes⁹⁵.

Para que se supere essa dificuldade, no contexto da equalização fiscal, a busca da equidade horizontal deve amparada por medidas objetivas que representem as disparidades de benefícios fiscais líquidos. Mais especificamente, o juízo de valor acerca de quais situações são compatíveis com os parâmetros desta faceta da equidade, e quais outras precisam ser ajustadas por transferências equalizadoras, deve considerar apenas elementos relativos à respectiva jurisdição subnacional, deixando de lado questões pessoais⁹⁶. Afinal, trata-se aqui da promoção de uma equidade *interjurisdicional*, e não *interpessoal*.

Não obstante, na medida em que as disparidades fiscais entre os entes da federação possam também ser avaliadas em relação ao impacto final que elas causam sobre os indivíduos⁹⁷, ambas as facetas da equidade – horizontal (interjuris-

⁹⁰ Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105; EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p. 747.

⁹¹ Cf. BUCHANAN, James M, *op. cit.*, p.586.

⁹² Cf. AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon, *op. cit.*, p.79 (argumentando que a exclusão da questão da equidade horizontal do debate da equalização, ainda que seja uma abordagem defendida por alguns autores, também apresenta contra-argumentos convincentes).

⁹³ Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105; EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747; e YINGER, John, *op. cit.*, p.331.

⁹⁴ Cf. KAPLOW, Louis, *op. cit.*, p.139 e 140.

⁹⁵ Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.105; EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747 (argumentando, com uma lógica assistencialista, que na medida em que “circunstâncias particulares forneçam uma utilidade diferente para diferentes pessoas, tal definição seria válida apenas se a discussão adotasse a premissa de que todas as pessoas têm a mesma função de utilidade”).

⁹⁶ Cf. EICHHORST, Anja, *op. cit.*, p.747.

⁹⁷ Cf. BUCHANAN, James M, *op. cit.*, p.586.

dicional) e vertical (interpessoal) – não se dissociam por completo, conforme discutirá abaixo.

2.3. Equidade Vertical e Redistribuição de Riqueza

A aceitação da equidade horizontal como uma justificativa para a equalização fiscal nas transferências intergovernamentais não significa que estas transferências devam ser vistas como tentativas definitivas de subsidiar as jurisdições mais pobres da federação. O que se busca, simplesmente, é assegurar a estas jurisdições verbas suficientes para permitir que seus residentes sejam colocados em condições de equidade com os residentes das outras jurisdições federadas⁹⁸. A lógica da equidade horizontal (interjurisdicional), portanto, não imputa às transferências intergovernamentais o objetivo de redistribuir riqueza entre regiões como um fim em si mesmo⁹⁹.

A redistribuição de riqueza é fundada na lógica da equidade vertical (interpessoal), a qual se refere à forma adequada de tratar as pessoas de diferentes níveis de bem-estar. A preocupação principal que fundamenta tal lógica consiste em determinar quanto dos recursos escassos de uma sociedade deve ser coletado dos mais ricos e transferido aos mais pobres, o que exige um julgamento valorativo básico relacionado à extensão do processo de redistribuição e aos custos associados a este processo¹⁰⁰.

Como se disse acima, ainda que os sistemas de equalização fiscal não sejam idealizados para enfrentar questões relativas à equidade vertical¹⁰¹, esta faceta da equidade não pode ser completamente cindida dos debates sobre aqueles sistemas¹⁰².

Afinal, as transferências intergovernamentais equalizadoras, em última análise, não são propriamente transferências do governo federal para Estados e Municípios (ou dos Estados para os Municípios), mas transferências de recursos por intermédio de um determinado nível de governo – para cidadãos residentes em uma jurisdição específica da federação¹⁰³.

Nesse passo, em uma primeira aproximação, o argumento da equidade vertical poderia ser considerado uma justificativa plausível para as transferências

98 Cf. *ibidem*, p.596.

99 Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.107.

100 Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 3110. Washington: World Bank, 2006, p.105.

101 Cf. WILSON, Leonard S., *op. cit.*, p. 342.

102 Cf. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p. 1114.

103 Cf. USHER, Dan. *The Reform of Equalization Payments*. In: *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 33, n. 3, 2007, p.362 (analisando-se no contexto da federação canadense).

política fiscal em federações com amplos níveis de desigualdade regional, brasileira. Não obstante, devem ser discutidas algumas ressalvas antes que se avalie corretamente a validade de tal argumento.

No contexto da redistribuição de renda dos ricos para os pobres, como OAKLAND¹⁰⁵ advverte, as transferências intergovernamentais equalizadoras apresentam efeitos diversos, pois em parte redistribuem, inevitavelmente, recursos de pessoas residentes em jurisdições ricas para as pessoas ricas residentes em áreas pobres.

Além disso, de acordo com OAKLAND, recursos das transferências de equalização podem acabar sendo capturados por aqueles cidadãos que não necessitam deixando de ser gastos em benefícios dos mais pobres. Devido ao fato de que jurisdições subnacionais raramente são homogêneas em relação à renda, tais recursos – mesmo quando gastos diretamente em nome dos pobres – tendem a beneficiar tanto os cidadãos carentes quanto os ricos que residem na comunidade local.¹⁰⁵

Por fim, como AHMAD e CRAIG constataram, a repartição de receitas pela federação, com o objetivo de redistribuir renda das jurisdições mais ricas para as mais pobres, pode também levar à migração fiscal induzida, o que certamente constitui um efeito indesejável das políticas aqui discutidas¹⁰⁶.

Com base nessas ressalvas, diversos críticos afirmam que as transferências intergovernamentais, além de não serem instrumentos próprios para promover a equidade vertical¹⁰⁷, apresentam eficácia bastante inferior aos programas tradicionais de redistribuição de renda dos indivíduos ricos aos pobres¹⁰⁸. Em casos extremos, transferências poderiam até atrapalhar as necessárias políticas subnacionais de estímulo ao desenvolvimento de regiões pobres, por dificultarem o fluxo regional de recursos necessários¹⁰⁹.

Nesse contexto, conforme alega BOADWAY, seria equivocado pretender que transferências de equalização incrementassem a equidade vertical na federação, pois elas não se destinam a ser um instrumento de redistribuição vertical entre

105 OAKLAND, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p.1127, na nota de rodapé 16. Trata-se de um argumento simplificado, pois se baseia em uma premissa de incidência tributária proporcional. Na verdade, como observa William H. Oakland, de fato, a capacidade de exportar tributos para não-residentes pode influenciar a carga tributária efetivamente suportada por uma determinada comunidade. Cf. OAKLAND, William H. *Equalization: An Empty Box?*. In: *National Tax Journal*, vol. 47, n.º 1, 1994, p.201.

106 OAKLAND, William H. *Equalization: An Empty Box?*. 47-1 *National Tax Journal*, 1994, p.201.

107 AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon, *op. cit.*, p.82.

108 OAKLAND, William H, *op. cit.*, p.201.

109 OAKLAND, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, na nota de rodapé 16.

110 OAKLAND, Wallace E. *op. cit.*, p.1128.

grupos de alta e baixa renda, tampouco se condicionam a qualquer avaliação fiscal sobre a medida em que o sistema fiscal deva ser redistributivo. A redistribuição de renda, de acordo com essa linha de raciocínio, deveria ser promovida por instrumentos de política pública direcionados diretamente aos próprios indivíduos.

Não obstante essas críticas, a defesa da promoção da equidade vertical no contexto dos programas de equalização fiscal encontraria fundamentação nos valores sociais que devem pautar as federações¹¹⁰, como mitigação das disparidades regionais, solidariedade entre os governos subnacionais e redução da pobreza.

O pressuposto dessa contra-argumentação consiste no reconhecimento de que variações fiscais expressivas na federação reduzem a eficácia de políticas públicas nacionais de promoção dos referidos valores sociais, as quais são normalmente baseadas na prestação de serviços públicos subnacionais básicos, especialmente assistência à saúde e ensino. Assim, intensas variações qualitativas dos serviços poderiam perpetuar desigualdades dos níveis de renda entre as regiões da federação¹¹¹.

Nesse contexto, a adoção de transferências intergovernamentais destinadas a fornecer recursos adicionais para a prestação de serviços públicos subnacionais básicos, os quais possuem significativas implicações distributivas em áreas relativamente de baixa renda, poderia ser vista como um objetivo relevante nos sistemas de federalismo fiscal¹¹².

Ainda que, à primeira vista, tais transferências pareçam exercer função de equalização fiscal, seria mais apropriado considerá-las uma extensão da lógica de centralização dos custos das políticas de redistribuição de renda nos sistemas federativos¹¹³.

Em síntese, pode-se afirmar que os programas de equalização fiscal indiretamente resultam em algum grau de redistribuição de renda dos indivíduos mais ricos para os mais pobres, uma vez que as jurisdições com população mais abastada são justamente aquelas que costumam proporcionar maiores benefícios fiscais aos indivíduos. O problema da redistribuição de renda, contudo, não pode ser considerado como o objetivo de tais programas. A questão da equidade vertical deve ser enfrentada a partir da adoção de outras espécies de programas de transferências de recursos, sem características de equalização fiscal, com destaque para as transferências diretas destinadas aos indivíduos de baixa renda¹¹⁴.

110 Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.107.

111 Cf. OATES, Wallace E. , *op. cit.*, p.1127.

112 Cf. GUERRA, Susana Cordeira; HOFMAN, Bert, *op. cit.*, p.1; e WORLD BANK, *op. cit.*, p.39.

113 Cf. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p. 1125.

114 Cf. OAKLAND, William H, *op. cit.*, p.199.

115 Cf. WILSON, Leonard S., *op. cit.*, p. 343.

Igualdade de Oportunidades

O argumento da igualdade de oportunidades vincula-se ao ressurgimento, na década econômica, das teorias liberais igualitárias de justiça. Estas teorias, em geral, afirmam que as sociedades devem indenizar os agentes contra resultados diversos que resultam de fatores que não possam ser controlados por

o valor fundamental que informa esse argumento, conforme explica CALVERT, é da solidariedade, o qual pode ser considerado um reflexo de preocupações coletivas com justiça e igualdade, abrangendo dois aspectos complementares. O primeiro deles consiste na determinação do conjunto de bens e serviços que resulta da concepção subjacente de igualitarismo. O segundo aspecto diz respeito à definição do parâmetro de preferências da sociedade na provisão igualitária dos bens essenciais¹¹⁷.

Uma eventual justificação da equalização fiscal na igualdade de oportunidades seria a premissa de que as diferenças existentes na satisfação das necessidades da população resultariam, simplesmente, do fato de que enquanto governos subnacionais “ricos” poderiam arcar com altos níveis de serviços públicos, os demais não teriam recursos suficientes para fornecer níveis semelhantes de serviços¹¹⁸.

Como um desdobramento do argumento da igualdade de oportunidades, CALVERT propõe a adoção de um parâmetro de *equidade categórica* para complementar a ideia tradicional de equidade horizontal. Este parâmetro permitiria uma compensação justa para as desigualdades entre regiões na federação, com o objetivo de evitar que grupos de cidadãos fossem submetidos a condições menos favoráveis simplesmente por residirem em jurisdições com custos elevados ou poucos recursos¹¹⁹.

De acordo com a equidade categórica, todo cidadão mereceria receber, pelo menos, um nível mínimo de serviços públicos relevantes, independentemente dos elevados custos elevados ou da falta de recursos na jurisdição em que tal sujeito reside. A concretização e a amplitude da equalização fiscal fundada na equidade

117. APPELEN, Alexander W.; TUNGODDEN, Bertil, *op. cit.*, p.2. De outra parte, nenhuma indenização se justificaria quando os maus resultados fossem consequência de fatores controláveis pelos agentes afetados.

118. CALSAMIGLIA, Xavier. *Why do Differences in the Degree of Fiscal Decentralization Endure?* Cesifo, Working Paper No. 1877, 2006, p. 2-4.

119. CALSAMIGLIA, Xavier, *op. cit.*, p.5. Certamente, como alegam os autores, tais variações também poderiam ser causadas por diferenças de preferências por bens públicos ou por diferenças de riqueza.

120. YINGER, John, *op. cit.*, p.332. Cf. OAKLAND, William H, *op. cit.*, p.200.

categorógica, parece claro, dependem da determinação deste “nível mínimo”¹²⁰, que pode se revelar complexa e controversa.

Os argumentos aqui apresentados parecem estar relacionados à discussão apresentada acima, acerca da justificativa da equalização fiscal das transferências intergovernamentais para a correção dos benefícios fiscais líquidos diferenciados. O fato, a promoção da eficiência e da equidade horizontal na federação ajudaria a garantir que governos subnacionais com menor grau de capacidade fiscal prestassem serviços públicos básicos com níveis de qualidade razoavelmente comparáveis aos demais entes da federação¹²¹.

2.5. Comunhão de Riscos

A chamada “comunhão de riscos” (*risk sharing*), de certa forma, pode ser considerada como uma dimensão adicional das lógicas da equidade e da eficiência no contexto das transferências intergovernamentais¹²².

Conforme a doutrina de finanças públicas aponta, diferentes jurisdições em um sistema federativo podem estar sujeitas ao risco de choques macroeconômicos regionais, aleatórios e imperfeitamente correlacionados com as políticas fiscais subnacionais, choques estes que resultam na redução das receitas ou na elevação dos custos em tais jurisdições, afetando negativamente o bem-estar e a economia destas¹²³.

Em princípio, um sistema de equalização fiscal bem projetado, sensível a tais choques macroeconômicos regionais, poderia proporcionar uma assistência adicional às jurisdições que os estão enfrentando¹²⁴. Nesse contexto, a equalização

120 Cf. YINGER, John, *op. cit.*, p.332. A versão mais radical do argumento é a de que cada ente deveria fornecer o nível de serviço que prestaria se tivesse os custos do ente mais pobre e os recursos do ente mais rico. A versão mais suave é a de que cada ente deveria oferecer pelo menos o nível de serviços que prestaria se os seus custos e recursos equiparassem à média do conjunto de entes a serem considerados.

121 Cf. AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon, *op. cit.*, p.83; e STARK, Kirk J., *op. cit.*, p.15. A propósito, vale fazer referência à Seção 36 da Constituição Canadense, segundo a qual o objetivo da equalização fiscal é assegurar que governos provinciais tenham receitas suficientes para fornecer níveis razoavelmente comparáveis de serviços públicos a níveis razoavelmente comparáveis de tributação.

122 Cf. BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.108.

123 Cf. OATES, Wallace E. *Toward a Second-generation Theory of Fiscal Federalism*. 12 *International Tax and Public Finance*, 2005, p.365.

124 Cf. OATES, Wallace E. *Toward a Second-generation Theory of Fiscal Federalism*. 12 *International Tax and Public Finance*, 2005, p.365. Como apontado por este autor, haveria um conflito de objetivos na questão da comunhão de riscos, levando a um difícil dilema na concepção das instituições fiscais e dos procedimentos orçamentários. A disponibilidade de um “seguro” contra adversidades poderia criar um incentivo para os governos subnacionais deixarem fazer provisões sensatas para os tempos difíceis, bem como de adotar políticas responsáveis que evitariam ou mitigariam estas mesmas adversidades.

de forma como um mecanismo federativo de “seguro social” contra tais choques, mandando que regiões prósperas efetivamente contribuíssem com parte de seu excedente (i.e. de sua riqueza) para as regiões por eles afetadas¹²⁵ e promovendo, por sua eficiência, em um desdobramento da solidariedade que deve definir as federações¹²⁶.

De fato, a comunhão de riscos, por meio de programas de equalização fiscal, poderia facilitar a estabilização de ciclos econômicos regionais divergentes. A transferência de recursos das regiões prósperas para aquelas em dificuldades atenuaria as assimetrias das flutuações regionais cíclicas, proporcionando o desenvolvimento econômico mais equitativo na federação¹²⁷.

O argumento aqui discutido parece um tanto frágil quando se observa a prática das federações, uma vez que em muitas delas se costuma observar que determinadas regiões são cronicamente menos desenvolvidas do que outras. Assim, ainda que programas de equalização fiscal tendam a apresentar algum grau de produtividade, a comunhão de riscos, este elemento não conseguiria justificar de modo suficiente tais programas, como BOADWAY bem observa¹²⁸.

Por fim, deve-se alertar para o fato de que, no contexto da comunhão federal de riscos, restrições realistas aos instrumentos de equalização fiscal levariam a um *trade-off* entre os objetivos de eficiência e redistribuição de riqueza¹²⁹.

4. Unidade Política

O federalismo fiscal, na elegante síntese proposta pelo sociólogo fiscal francês FÉROUY, representa mais do que uma mera designação mecânica de competências tributárias e responsabilidades, uma vez que envolve as lógicas dos atores institucionais no poderoso jogo das finanças públicas. Este jogo é regido por fatores econômicos (globais, nacionais ou subnacionais), legais e políticos, todos os quais implicam negociações complexas entre os diferentes níveis de governo¹³⁰.

Como STARK explica, a força motriz por trás das transferências de equalização fiscal sempre foi a política nua e crua¹³¹. Com efeito, estudos empíricos re-

125 BOADWAY, Robin. *The Imperative of Fiscal Sharing Transfers*. 167 *International Social Science Journal*, 2001, p.108.

126 VON HAGEN, Jürgen. *Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries*. In: Robin Boadway e Anwar Shah (Coords.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: World Bank, 2007, 108

127 *Ibidem*, p. 108.

128 *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 1049. Washington: World Bank, 2006, p.108.

129 GUERRA, Susana Cordeira; HOFMAN, Bert, *op. cit.*, p.979.

130 FÉROUY, Marc. *La sociologie de l'impôt*. Paris: Presse Universitaires de France, 2002, p. 26.

131 Esta constatação não implica a ausência de um ancoradouro normativo para as transferências equalizadoras,

centes ressaltam que as variáveis políticas configuram determinantes adicionais e significativas das transferências equalizadoras, porquanto eventuais variações nas transferências não podem ser completamente explicadas apenas com base em critérios de eficiência e equidade¹³².

Desigualdades entre regiões podem ser uma ameaça à unidade dos estados federais quando não são devidamente enfrentadas e mitigadas, gerando problemas nas jurisdições que são deixadas para trás, preparando assim o terreno para a secessão e – em casos extremos – até para a desintegração¹³³. A equalização fiscal pode, então, justificável também por motivos políticos, como um instrumento para prevenir tais ameaças, criando um senso de participação política nas várias regiões da federação¹³⁴, atuando como uma espécie de “cola” para a unidade nacional¹³⁵.

Paradoxalmente, enquanto em alguns casos os programas de equalização fiscal fornecem a cola necessária para manter a federação unida, como na experiência canadense, em outros eles podem vir a atuar como um solvente para a unidade nacional, tornando-se uma força de divisão entre as regiões. Isso porque cidadãos residentes nas regiões ricas que arcam com o fardo de financiar as regiões pobres podem se ressentir crescentemente deste fardo ao longo do tempo, como parece ter acontecido na Alemanha após a integração dos estados do leste, substancialmente menos desenvolvidos¹³⁶.

O argumento da unidade política, ademais, passa a ser questionado quando se observa que muitas federações tradicionalmente sólidas e estáveis, como a EUA, não possuem sistemas de equalização fiscal formais, apesar das evidências de desigualdades significativas entre as regiões¹³⁷.

revelando apenas que, como ocorre com todas as questões políticas complexas nas democracias, as decisões sobre a alocação dos recursos destas transferências seria inescapavelmente política. Cf. STARK, Kirk J. *op. cit.*, p.4.

132 Cf. KHEMANI, Stuti. *The Political Economy of Equalization Transfers*. Georgia State University's Young School of Policy Studies, Working Paper 04-13, 2004, p.1-2. Este autor cita evidências da Índia e Nigéria nesse contexto.

133 Cf. GUERRA, Susana Cordeira; HOFMAN, Bert, *op. cit.*, p.1; e SHAH, Anwar; SHANKAR, Raja, *op. cit.*, p.143.

134 Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19. Segundo este autor, o impacto das transferências de equalização fiscal sobre o movimento separatista em Quebec, Canadá, demonstraria este argumento. Sob o mesmo ponto de vista, Susana Guerra e Cordeira Bert Hofman citam como casos mais extremos as insurreições recentes das regiões muçulmanas de Mindanao, nas Filipinas, e Papua Ocidental, na Indonésia, atribuídas ao aumento das disparidades fiscais. Cf. GUERRA, Susana Cordeira; HOFMAN, Bert, *op. cit.*, p.1.

135 Como exemplos, podem ser citados os casos da província separatista de Quebec, o maior beneficiário do programa de equalização do Canadá, e as revisões do regime de compensação alemão desde 1990, que fez parte da política de dar e receber necessária para trazer de volta os novos *Länder* da Alemanha Oriental à federação. Cf. STARK, Kirk J., *op. cit.*, p.4.

136 OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p.1111. BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D., *op. cit.*, p.512-513.

137 Cf. STARK, Kirk J. *Rich States, Poor States*. (unpublished manuscript of November, 2008, on file with author).

De qualquer modo, reconhecer os impactos políticos combinados das transferências de equalização fiscal em diferentes federações ressalta a complexidade da questão e evidencia que a função normativa de tais transferências é largamente afetada pela constituição política de cada federação¹³⁸. Os efeitos de tais transferências nas dinâmicas do equilíbrio político, conforme advertem BIRD e EBEL, dependem bastante do contexto respectivo e não permitem generalizações simplificadas¹³⁹.

Fundos de Participação: Estrutura e Implicações para a Equalização Fiscal

Como se disse na introdução, as principais transferências intergovernamentais no Brasil são feitas através de dois fundos de ordem constitucional, o Fundo de Participação dos Estados (*Fundo de Participação dos Estados*, “FPE”) e o Fundo de Participação dos Municípios (*Fundo de Participação dos Municípios*, “FPM”)¹⁴⁰. Essas transferências são predominantemente incondicionadas, com exceção de partes constitucionalmente vinculadas ao financiamento subnacional de serviços de saúde e educação¹⁴².

Ambos os fundos contam com parcelas fixas obrigatórias¹⁴³ da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda (IR)¹⁴⁴, cujas receitas são recolhidas pela Receita Federal do Brasil, contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e repassadas aos governos subnacionais pelo Banco do Brasil mediante determinação e supervisão desta última entidade¹⁴⁵.

138. OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*, 37(3) *Journal of Economic Literature*, 1999, p. 1087; SHAH, Anwar. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 4039, 2006, p. 20.

139. FUKUSAKU, Kiichiro; MELLO JR, LUIZ R. de. *The Changing Role of the State in the Economy: An Historical Perspective*. In: Kiichiro Fukusaku e Luiz R. de Mello Jr. (Coords.). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris: OECD, 1997, p. 17.

140. BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D., *op. cit.*, p. 508.

141. Considerações detalhadas acerca do tema, cf. CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 61-91; e OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2006, p. 274-286.

142. Art. 198, parágrafo 2o, da CF/88.

143. Art. 212 da CF/88.

144. Art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da CF/88.

145. A dedução líquida corresponde à arrecadação bruta após a dedução dos incentivos fiscais e das restituições conforme determina o parágrafo único da Lei Complementar nº 62/89, integrarão a base de cálculo das contribuições, além do montante dos impostos referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga.

146. A dedução bruta do IR e do IPI é apurada decendialmente pela Receita Federal do Brasil, que deduz as deduções e os incentivos fiscais (relativos ao mesmo período) e comunica o montante da arrecadação líquida resultante à Secretaria do Tesouro Nacional. Esta secretaria, então, contabiliza tal arrecadação no Sistema

3.1. FPE

O FPE é composto por 21,5% da arrecadação líquida do IPI e do IR e as receitas são distribuídas entre os 26 Estados-membros e o Distrito Federal, com as seguintes proporções: 85% aos Estados das Regiões Norte (25,3%), Sudeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul e Sudeste (8,48%).

O valor das cotas específicas de cada ente federado deve ser calculado pela multiplicação do montante de receitas do fundo a serem distribuídas pelos coeficientes individuais fixos, enumerados no Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89, os quais variam de 0,6902 (Distrito Federal) a 9,3962 (Bahia).

Essa lei complementar não estabeleceu de forma clara os critérios de determinação desses coeficientes individuais, fixando-os diretamente, no próprio anexo único, para aplicação aos exercícios sociais de 1990 e 1991.

Conforme determinou o parágrafo 3º do art. 2º da mencionada lei complementar, tais coeficientes permaneceriam vigentes até que sejam definidos por lei específica¹⁴⁶ os critérios de rateio do FPE, com base em informações do IBGE. Como esta lei específica acabou não sendo promulgada, aqueles coeficientes foram perpetuados, como se infere das sucessivas decisões normativas publicadas anualmente pelo Tribunal de Contas da União para disciplinar a distribuição dos recursos dos fundos de participação das cotas do FPE¹⁴⁷.

Mais de duas décadas depois do início da vigência da Lei Complementar nº 62/89, a manutenção dos mesmos coeficientes implicaria a desconsideração das alterações populacionais e das variações da renda *per capita* dos Estados desde aquela época¹⁴⁸.

Essa manutenção anacrônica dos coeficientes do FPE, fixados pela Lei Complementar n. 61/89 sem qualquer fundamentação aparente, motivou diversos questionamentos judiciais, sob o argumento de que tais coeficientes, desatualizados em relação aos dados de população e renda dos Estados, estariam ferindo

Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e informa ao Banco do Brasil o montante a ser transferido (aos Estados, no caso do FPE, e aos Municípios, no caso do FPM). O Tribunal de Contas da União efetua o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação e acompanha a classificação das receitas que lhes dão origem.

146 Embora o texto da norma sob análise faça menção genérica a uma "lei específica", os critérios de distribuição do FPE devem ser estabelecidos por lei complementar, de acordo com o que determina o já comentado inciso II do art. 161 da CF/88.

147 Para o exercício social de 2010, tal disciplina pode ser encontrada na Decisão Normativa nº 101, de 10 de Novembro de 2009. No Anexo II desta decisão normativa consta tabela reproduzindo os coeficientes estabelecidos na Lei Complementar nº 62/89.

148 Cf. FARAGE, Edna; et. al. Equalização Fiscal. In: Fernando Rezende (Coords.). Cadernos Fórum Fiscal. p. 70.

Constitucional de promoção do equilíbrio sócio-econômico das unidades federativas.¹⁴⁹

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, em 24/02/2010, julgou processos diretos de inconstitucionalidade n.º 875/DF, n.º 1.987/DF, n.º 2.727/DF e n.º 114/DF, as quais questionavam o cumprimento do art. n.º 161, II, CF, pela Lei n.º 11.149/1989. Como se viu acima, este dispositivo constitucional determina que os coeficientes de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) sejam estabelecidos por lei complementar, a fim de promover o equilíbrio socioeconômico entre as unidades federativas.

Quando em vista que a LC n. 62.89 fixou coeficientes de distribuição sem critérios objetivos, e apenas para os exercícios de 1990 e 1991, o STF declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei n.º 11.149/1989. O art. 1º, inciso II, desta, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

FPM

As receitas que compõem o FPM correspondem a 23,5% da arrecadação líquida do IPI e do IR¹⁵⁰. A legislação federal determina que 10% dessas receitas sejam atribuídas às capitais estaduais. Os Municípios do “interior” têm direito a receber outros 90% das receitas do fundo, que são transferidas para estados e, em seguida, distribuídas aos seus respectivos municípios. Esta distribuição é feita da seguinte forma: 86,4% para todos os Municípios deste grupo e 3,6% para um fundo de reserva, que beneficia somente Municípios com menos de 142.633 habitantes.¹⁵¹

Conforme determina o parágrafo 1º do art. 91 do Código Tributário Nacional, a parcela de 10% das receitas do FPM atribuída às capitais estaduais é repartida proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população e (ii) do fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado¹⁵². O primeiro fator é calculado como a proporção entre a população da capital examinada e a população agrupada de todas as capitais dos Estados brasileiros, e varia de 2,00 a 5,00. O inverso da renda per capita de cada Estado resulta do cálculo da relação entre a renda per capita de

¹⁴⁹ Nesse sentido, merecem destaque as seguintes ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs): n.º 875, n.º 1987, n.º 2.727 e n.º 3243.

¹⁵⁰ Artigo original do art. 159 da CF/88, a parcela fixa da arrecadação líquida do IR e do IPI que compunha o FPM era de 22,5%. Com o advento da Emenda Constitucional n.º 55/2007, incluiu-se a alínea “d”, a qual determina a entrega adicional de 1% de tal arrecadação no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

¹⁵¹ Art. 91 do Código Tributário Nacional, Decreto-Lei n. 1881/81 e Lei Complementar n. 91/97.

¹⁵² Dados que embasam o cálculo desses fatores são fornecidos ao Tribunal de Contas da União pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), com data de referência de 01 de julho de cada ano, consoante o art. 1º da Lei n.º 8.443/92.

cada ente e a renda per capita do País; a partir do inverso deste valor calculado e expresso em percentual, chega-se ao fator correspondente, que varia de 0,4 a 4,0.

A distribuição da parcela referente aos 90% das receitas do FPE destinadas aos Municípios do interior, de acordo com o parágrafo 2º do mencionado artigo, deve ser feita a partir da atribuição de coeficientes individuais de participação, os quais dependerão das respectivas populações municipais. Estes coeficientes, que variam de 0,6 (para Municípios com menos de 10.188 habitantes) a 4,0 (para Municípios com mais de 152.216 habitantes), são disciplinados pelo Decreto-lei n.º 1.881/81 e fixados anualmente pelo Tribunal de Contas da União¹⁵³.

Ainda, de acordo com a Resolução n.º 242/90 do TCU, cada Estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição das receitas do FPM. Por este motivo, dois ou mais Municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional podem, eventualmente, possuir o mesmo coeficiente populacional, e, não obstante, receber transferências em montantes diversos. Esta resolução, que regulamenta o art. 5º da Lei Complementar n.º 62/89, traz uma tabela com as respectivas percentagens de cada Estado em relação ao total a distribuir, variando de 0,0091% (Roraima) a 14,1846% (Minas Gerais).

Finalmente, deve-se ressaltar que os Municípios beneficiados pelo fundo especial de reserva, quais sejam, aqueles com população inferior a 142.633 habitantes, participam tanto da distribuição genérica de recursos para o grupo do interior, conforme explicado acima, quanto da distribuição dos valores atrelados a este fundo específico (4% da parcela destinada aos Municípios do interior, que corresponde a 3,6% do total das receitas do FPM).

A distribuição dos recursos desse fundo especial de reserva é determinada por coeficientes calculados a partir da população de cada Município participante e da renda per capita do respectivo Estado¹⁵⁵, seguindo basicamente a mesma metodologia aplicada para as capitais (uma vez que os critérios de cálculo são iguais).

153 Esses dados são informados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Para a finalidade de determinação dos coeficientes de participação, o IBGE publica no Diário Oficial da União, até o dia 11 de agosto de cada ano, a relação das populações por Estados e Municípios. Conforme esclarece a cartilha do TCU acerca das transferências constitucionais e legais, os interessados, dentro do prazo de 20 dias da publicação, sob o risco de preclusão administrativa, podem apresentar reclamações fundamentadas ao próprio IBGE, o qual decidirá sobre os recursos de maneira conclusiva (conforme dispõe o art. 10º da Lei n.º 8.443/92). A relação final com o número de habitantes, depois de apreciados os recursos eventualmente apresentados pelos Municípios, deve ser enviada ao TCU até 31 de outubro. Cf. Cartilha do TCU, p. 11.

154 Esses são os Municípios enquadrados nos coeficientes 3,8 e 4,0 da tabela de faixas de habitantes do Decreto-lei n.º 1.881/81.

155 Cf. art. 91 do Código Tributário Nacional e Decreto-lei n.º 1.881/81. As mencionadas informações também são prestadas pelo IBGE.

10 Análise Crítica dos Fundos de Participação à Luz da Igualização Fiscal

Como se disse acima, a federação brasileira apresenta amplas disparidades regionais e intra-regionais, situação que justificaria a adoção de políticas de equalização. Nesse contexto, a equalização fiscal encontraria forte justificativa e fundamento da eficiência, desde que os instrumentos para implementá-la fossem adequadamente projetados. As transferências intergovernamentais equitativas indiscutivelmente poderiam reduzir as diferenças de benefícios fiscais entre jurisdições, contribuindo para mitigar as disparidades fiscais na federação brasileira.

Portanto, os benefícios fiscais líquidos diferenciais verificados na federação brasileiros pelos efeitos das práticas de guerra fiscal estadual e municipal – poderiam, portanto, justificar a adoção de transferências equalizadoras para promover a equidade.

O quadro das disparidades fiscais também causa preocupações relativas à equidade vertical e à igualdade de oportunidades, uma vez que os governos regional e locais são responsáveis pela prestação de diversas espécies de serviços públicos com importantes impactos distributivos, incluindo educação e saúde. Devido à própria sorte, os governos subnacionais mais pobres seriam duramente afetados para financiar efetivamente estes serviços com suas próprias receitas locais¹⁵⁶.

À primeira vista, o argumento da equidade vertical também poderia ser defendido uma justificativa plausível para as transferências de equalização fiscal, defendendo-se que, apesar dos duradouros esforços para a distribuição de renda, o Brasil permanece um país caracterizado por grandes desigualdades, tanto internacionais quanto interpessoais¹⁵⁷.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 adota uma concepção solidária de justiça social, demandando de todos os níveis de governo a adoção de políticas para atenuar as desigualdades sociais e econômicas, um comando normativo que também pode ser visto como um argumento adicional para fundamentar o argumento da equalização vertical.

No geral, tanto o Fundo de Participação dos Estados quanto o Fundo de Participação dos Municípios cumprem o papel de fornecer receitas significativas para os governos subnacionais, principalmente aqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste.

¹⁵⁶ WORLD BANK, *op. cit.*, p. 40.

¹⁵⁷ HIR MINASSIAN, Teresa., *op. cit.*, p. 440.

Embora os desequilíbrios verticais sejam mais baixos no nível estadual, as transferências do FPE são instrumentais no financiamento das despesas públicas nos estados mais pobres, onde a mobilização das receitas é relativamente baixa.¹⁵⁸

O FPM beneficia principalmente os municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste, uma vez que o conjunto de recursos do fundo (nomeadamente as partes fixas, tanto do imposto de renda, como do imposto sobre produtos industrializados) é primordialmente oriundo dos Municípios mais desenvolvidos localizados em outras regiões (especialmente no Distrito Federal e nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro)¹⁵⁹.

Contudo, em que pese a complexidade inerente a qualquer análise quantitativa sobre o impacto da redistribuição das transferências dos fundos de participação (principalmente devido aos efeitos colaterais e à ausência de dados adequados), evidências empíricas mostram que as transferências do FPE e do FPM não apresentam uma correlação clara com o nível de desenvolvimento de cada um dos governos subnacionais¹⁶⁰.

Na verdade, as discrepâncias na alocação de receitas desses fundos na federação do Brasil são significativas. Jurisdições mais pobres, que incidentalmente também tendem a apresentar um menor grau de capacidade fiscal, não são aquelas que mais se beneficiam de tais transferências¹⁶¹.

Até certo ponto, os recursos dos fundos de participação têm algum impacto redistributivo entre as macro-regiões no Brasil, já que estes recursos deslocam cerca de 8% das receitas per capita das regiões mais ricas, Sul e Sudeste, para as mais pobres, Norte (2%) e Nordeste (6%). No entanto, esta distribuição limitada é praticamente ineficaz na redução das disparidades horizontais, em níveis inter-regionais e intra-regionais, apesar do fato de que a direção geral de tais transferências dilui as receitas entre macro-regiões¹⁶². Comprovando esta alegação, os Est

158 Cf. AFONSO, José Roberto; MELLO JR., Luiz R. de, *op. cit.*, p.6.

159 Cf. GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. *Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios*. Paper n. 1243-2006. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2006, p.31-34. Em 2007, enquanto as distribuições de recursos do FPM representaram uma média de 8,5% das receitas totais disponíveis para os Municípios de São Paulo, e 5,6% para os do Rio Janeiro, em alguns Estados do Nordeste, como o Piauí e a Paraíba, a proporção média excedeu 39%. Cf. Confederação Nacional de Municípios, *A Crise Econômica e as Finanças Municipais: Uma Projeção do FMP para os Próximos Trimestres de 2009*, 2 (2009).

160 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa, *op.cit.*, p.450.

161 Cf. ALENCAR, André Amorim Alencar; GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*, p. 25.

162 Cf. PRADO, Sergio, *op. cit.*, p. 48-49. Na região Norte, por exemplo, a carga tributária per capita antes das transferências corresponde a 55% da média nacional, relação esta que pouco se altera com as transferências. Já na região Nordeste, a carga per capita antes das transferências é de 42,2% da média nacional e, após as transferências, de 68,7% da mesma média.

com desenvolvimento social e econômico equivalente muitas vezes recebem parcelas muito diferentes de recursos, com variações de até 400%¹⁶³.

Para que a discussão seja aprofundada, parece conveniente, nesse ponto, apresentar observações específicas para o Fundo de Participação dos Estados e para o Fundo de Participação dos Municípios.

Primeiro, o Fundo de Participação dos Estados, cujos critérios de distribuição de recursos não beneficia claramente os estados mais pobres em suas alocações de recursos¹⁶⁴. Apesar de ser expressivo o montante de receitas alocadas, essas transferências federais para os governos dos estados não têm sido capazes de efetivamente reduzir as disparidades inter-regionais¹⁶⁵.

Ainda, a combinação de diversos objetivos implícitos e a ausência de critérios claros de equalização impossibilita a consistência na transferência de recursos, sendo com que Estados com capacidade fiscal similar recebam parcelas muito diferentes¹⁶⁶.

Segundo, o Fundo de Participação Municipal apresenta efeitos ainda piores e dificilmente justificável em razão da distribuição. As transferências do FPM, como se explicou anteriormente, são determinadas principalmente com base na renda per capita e nas populações municipais, favorecendo os Municípios de menor porte, os quais não necessariamente são aqueles com menor capacidade fiscal. Esses critérios, que não passam de substitutos rústicos e imperfeitos da necessidade de gastos públicos e da capacidade de arrecadação de receitas tributárias próprias, respectivamente, são exógenos ao contexto do federalismo fiscal, e como tal, incapazes de promover a equalização fiscal de forma satisfatória¹⁶⁷.

Como uma ilustração do grau em que as jurisdições menores são favorecidas pelos resultados do procedimento de distribuição do FPM (tal como avaliado pelo Banco Mundial), aponte-se que um Município com uma população de 156.000 recebe "apenas 6,6 vezes mais do que um Município com apenas 10.000, apesar sua população ser 15 vezes maior"¹⁶⁸.

Ironicamente, quando cada Município – e não as regiões – são considerados, os Estados mais ricos, do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, são privilegiados, devido ao

163 Ibidem, p.48-49.

164 Ibidem, p.56.

165 CAMILLO, Ronaldo; PIANCASTELLI, Marcelo. **Redistribuição do Gasto Público em Democracias Federativas: Análise do Caso Brasileiro**. Paper n. 1001-2003. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2003, p.22.

166 SHAH, Anwar. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p.51.

167 PRADO, Sergio, *op. cit.*, p.78; e MELLO JR., Luiz R., *op. cit.*, p.148.

168 WORLD BANK, *op. cit.*, 2002, p. 38.

fato de que eles concentram a maior parte dos Municípios pequenos, que são fortemente favorecidos pela fórmula de fundo, como discutido acima¹⁶⁹.

Ambos os fundos, portanto, parecem falhar na promoção efetiva da equalização fiscal, já que não adotam critérios adequados para tanto. Além disso, os fundos combinam objetivos diversos e conflitantes na mesma fórmula, deixando de prever a equalização como objetivo explícito¹⁷⁰. Como resultado, o FPE e o FPM, no modelo atual, são incapazes de reduzir as disparidades fiscais entre os entes federados.

As fórmulas de distribuição de recursos adotadas por ambos os fundos parecem ter sido motivadas por barganhas políticas, e não por razões técnicas, relacionando-se de forma tortuosa e pouco sistemática com as capacidades de arrecadação, os esforços fiscais e as necessidades de gastos dos entes federados.¹⁷¹

Em outras palavras, a distribuição dos recursos dos fundos de participação não é baseada em critérios claramente especificados e transparentes, ligados às capacidades tributárias, aos esforços fiscais e às despesas necessárias, e como consequência não se presta a garantir que governos subnacionais possam fornecer um nível adequado de serviços com um grau adequado de pressão fiscal¹⁷².

Seria essencial para a promoção da equalização fiscal, portanto, que os fundos de participação adotassem um conjunto de critérios bem definidos e adequados para tal finalidade¹⁷³.

Além dos critérios de medição da capacidade fiscal e das necessidades de despesas, já discutidos acima, vale aqui fazer especial menção à conveniência de mensuração, também, do esforço fiscal dos entes federados. Este último critério parece ser especialmente importante na realidade brasileira, uma vez que a maioria dos tributos atribuídos a governos subnacionais é capaz apenas de fornecer receitas significativas para aquelas jurisdições que desfrutam de economias regionais ou locais dinâmicas e alto grau de urbanização¹⁷⁴.

169 Cf. GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri, *op. cit.*, p.34-35.

170 Cf. SHAH, Anwar. *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse? Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Kiichiro Fukusaku & Luiz R. de Mello Jr. ed. Paris; OECD, 1997, p.49.

171 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa., *op. cit.*, p.450. Como evidência dessas barganhas, merece destaque a promulgação, motivada por intensa pressão dos governos municipais, da Emenda Constitucional nº 55/2007 a qual determina a destinação adicional ao FPM, no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, de 1% da arrecadação líquida do IPI e do IR. A propósito, na literatura de finanças públicas, podem ser encontradas advertências relativas à possibilidade de o impacto das transferências intergovernamentais, mesmo quando baseadas em fórmulas predeterminadas, ser alterado por fatores políticos, gerando considerável incerteza e confusão, bem como prejudicando a responsabilidade subnacional. Cf. KHEMANI, Stuti, *op. cit.*, p. 4-5. Este autor cita evidências da Índia e da Nigéria.

172 TER-MINASSIAN, Teresa., *op. cit.*, p.455.

173 Cf. FARAGE, Edna; et. al, p. 72.

174 Para uma análise detalhada das implicações da atribuição de competências tributárias no Brasil, cf. RU-

A ausência de esforço fiscal individual – como um critério para a determinação da distribuição de transferências de equalização fiscal – tem efeitos adversos, pois, embora que vários governos subnacionais com mercados pouco desenvolvidos tenham se beneficiando das transferências intergovernamentais, as quais são geralmente insuficiente para desincentivar o crescimento próprio das receitas regionais locais. Consequentemente, esses governos subnacionais têm, após as transferências, receitas per capita significativamente maiores que os demais governos, sem o que implique bom uso da capacidade de crescimento das receitas próprias. Tais transferências, portanto, muitas vezes se tornam uma fonte alternativa – em lugar de instrumento complementar – de receitas para jurisdições menos desenvolvidas, com resultado não intencionado, mas profundamente danoso¹⁷⁵.

Assim, a inclusão do critério de esforço fiscal individual nas fórmulas de distribuição dos recursos dos fundos de participação poderia ser valiosa, promovendo a responsabilidade fiscal e a eficiência no uso das receitas transferidas, evitando-se que o crescimento das receitas regionais e locais próprias fosse desencorajado.

Com base no exposto, pode-se afirmar que os fundos de participação falham na equalização dos benefícios fiscais líquidos diferenciais, afastando-se dos argumentos da equidade horizontal¹⁷⁶ e da eficiência.

Eventuais benefícios de eficiência, nas transferências dos fundos de participação, seriam significativamente prejudicados pela ausência de critérios explícitos de equalização, bem como pela baixa responsabilidade, corrupção e prática de dupla conta fiscal entre os governos subnacionais.

De modo semelhante, a promoção da equidade horizontal pressuporia a redução das disparidade fiscais, especialmente no que concerne às necessidades de gastos e às capacidades de arrecadação de receitas próprias dos estados e municípios¹⁷⁷.

As transferências de recursos dos fundos de participação tampouco se justificam pelo argumento da equidade vertical, já que eles não são adequadamente projetados para levar em conta padrões de renda e sua efetiva redistribuição é

RUBINSTEIN, Flávio. A Repartição de Competências Tributárias no Brasil sob a Ótica da Teoria Normativa do Federalismo Fiscal. In: *Política Fiscal*. São Paulo: FGV / Saraiva, 2009, p. 191-252.

175 Cf. PRADO, Sergio, *op. cit.*, p.51 (no âmbito do Fundo de Participação do Estado). Cf. SHAH, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p.54-55 (faz uma observação semelhante em relação ao Fundo de Participação Municipal).

176 Cf. SHAH, Anwar. *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse? Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Kiichiro Fukusaku & Luiz R. de Mello Jr. eds. Paris: OECD, 1997, p.49.

177 Cf. SHAH, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank, Policy and Research Series Paper No. 23, 1994, p.102 (argumentando que apenas um programa de equalização que leve em conta tanto as necessidades de despesas quanto de receitas dos governos subnacionais seria consistente com uma visão ampla de equidade horizontal).

muito modesta. De fato, parece remota a possibilidade de as transferências dos fundos beneficiarem de modo significativo os indivíduos pobres¹⁷⁸. Tais transferências acabam sendo gastos conforme a influência dos eleitorados regionais sobre os representantes legislativos, um processo político que raramente favorece os indivíduos mais pobres.

Ademais, considerando-se que os fundos de participação não adotam critérios adequadamente relacionados à capacidade fiscal e à necessidade fiscal de cada governo subnacional, torna-se muito difícil garantir um nível mínimo de padrão de qualidade – para aqueles serviços públicos de cada jurisdição. Por esse motivo, nem a igualdade de oportunidades nem os argumentos de equidade econômica parecem ser razões particularmente convincentes para justificar tais fundos no contexto da equalização fiscal¹⁷⁹.

Em relação ao argumento da comunhão de riscos, a federação brasileira pode muito bem ser a melhor ilustração prática para as críticas, apontadas acima, a tal argumento no contexto da equalização fiscal. As profundas desigualdades sociais, fiscais e econômicas que afligem o país evidenciam que as poucas “regiões de sorte” dificilmente contribuem para as demais regiões “sem sorte”. Assim, a divisão de riscos parece ser o menos convincente de todos os argumentos para justificar os fundos de participação por motivos de equalização fiscal.

Por fim, o argumento político, embora relevante e bem fundamentado, não parece justificar por si mesmo os sistemas de equalização fiscal, talvez com exceção das federações que – ao contrário do Brasil – enfrentam sérias ameaças de segregação¹⁸⁰. Além disso, na maioria dos casos, a coesão federativa pode teoricamente ser realizada com um menor grau de complexidade e custos por outros instrumentos institucionais destinados a promover a cooperação entre os diferentes níveis de governo. De fato, a secessão pode ser percebida como uma ameaça inexistente no Brasil¹⁸¹, apesar da crescente desunião e desarmonia entre os governos subnacionais facilmente identificada sob as presentes circunstâncias, com o desconfortável crescimento das práticas de competição fiscal prejudiciais.

178 Cf. WORLD BANK, *op. cit.*, p. 40.

179 Com a possível exceção do FUNDEB.

180 Essa ameaça de secessão, como Anwar Shah observa, é bastante real, já que desde 1975 cerca de 40 novos países foram criados pelo desmembramento de confederações políticas. Cf. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington: World Bank, 2006, p.19.

181 Apesar da existência de alguns movimentos separatistas de expressão minúscula, principalmente nos estados do Sul, a fragmentação federal não tem lugar de destaque no debate político brasileiro. A última tentativa separatista ocorreu em 1932, quando as forças militares de São Paulo combateram as forças federais com o objetivo de declarar a independência em relação à Federação.

Em síntese, as transferências dos fundos de participação dificilmente podem ser justificadas pelos vários argumentos econômicos, de justiça e políticos da organização fiscal, implicando a perpetuação das disparidades fiscais¹⁸².

Considerações Finais

Consoante se observou acima, a Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 161, determina que a legislação que disciplina os fundos de participação promove o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, concretizando o princípio da mitigação das desigualdades regionais, princípio este que, segundo com o art. 3º do texto constitucional, constitui um dos pilares da nossa República Federativa.

A promoção do equilíbrio sócio-econômico na federação, pode-se afirmar, pressupõe a correção das intensas disparidades fiscais existentes entre os entes federados. De fato, parece inviável pretender mitigar os desequilíbrios federativos sem proporcionar condições equitativas para o exercício das competências tributárias e materiais dos Estados e dos Municípios, equalizando as capacidades fiscais destes entes.

Contudo, os mencionados fundos de participação, que consistem nos principais programas de transferências intergovernamentais previstos no direito financeiro brasileiro, na prática não são capazes de promover a equalização fiscal dos entes federados brasileiros.

Não chega a causar surpresa essa constatação, porquanto os fundos de participação sequer adotam objetivos explícitos de equalização fiscal. Os próprios critérios legais para a distribuição de receitas de tais fundos aos Estados e Municípios, conforme se anteviu, são inadequados para medir os parâmetros fiscais dos governos subnacionais, bem como para avaliar as suas respectivas capacidades e necessidades. Ademais, as transferências desses fundos desencorajam a mobilização de receitas estaduais e municipais, impactando negativamente a responsabilidade fiscal e criando ineficiências consideráveis.

A ausência de critérios explícitos de equalização nos fundos de participação insere-se no quadro político e histórico do modelo de federalismo brasileiro, o qual, a despeito da progressiva sofisticação da legislação de direito financeiro, verificada desde a inauguração da era republicana, nunca foi capaz de eficazmente mitigar as disparidades fiscais entre Estados e entre Municípios.

É claro que em uma federação como a brasileira, com dimensões territoriais imensas e desigualdades sócio-econômicas profundamente enraizadas, qualquer pretensão de se neutralizar por completo tais disparidades fiscais não passará de

182 Cf. ALENCAR, André Amorim Alencar; GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*, p. 47.

mera quimera. No entanto, claramente há espaço para uma melhoria do sistema federativo corrente, especialmente no que diz respeito à equalização fiscal na distribuição dos recursos dos fundos de participação

Nesse sentido, as seguintes propostas poderiam contribuir para os resultados de equalização fiscal esperados no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios do Fundo de Participação dos Municípios:

- (i) Alteração do modelo de distribuição dos recursos desses fundos, com a adoção de critérios explícitos de equalização, apropriados para a redução das disparidades fiscais entre os entes federados. Especificamente, estes critérios deveriam permitir a quantificação da capacidade de esforço fiscal e da necessidade de despesas de cada ente;
- (ii) Previsão, na legislação de direito financeiro, de revisões periódicas das estruturas da estrutura de financiamento e repartição de recursos de todos os fundos. Essas revisões, extremamente oportunas para uma situação de mudança em constante evolução como a brasileira, possibilitariam o ajustamento desses elementos, com base em avaliações empíricas dos resultados alcançados na prática, identificando-se os eventuais erros e ajustando adaptando os fundos de participação às novas realidades econômicas e sociais da federação;
- (iii) Formação de um órgão oficial multijurisdicional, composto por representantes dos três níveis de governo, que exerça o papel de fórum federativo, para as deliberações referentes ao funcionamento e ao ajustamento das transferências intergovernamentais. Dependendo da natureza jurídica, este órgão também poderia ser responsável pela regulamentação administrativa destes fundos e pela mensuração e publicação dos dados de disparidades fiscais entre os entes federados.
- (iv) Ampliação da arrecadação de receitas próprias de Estados e Municípios, principalmente por meio da estruturação de agências fiscais subnacionais mais modernas e eficientes e da criação de incentivos para o pleno exercício dos poderes tributários constitucionalmente concedidos; e

Não se pretende, aqui, sugerir que tais propostas poderiam ser facilmente colocadas em prática. Muito pelo contrário, podem ser esperadas fortes resistências por parte dos atores envolvidos, potencializadas em grande parte pelas percepções negativas que costumam marcar o financiamento intergovernamental.

Conforme a descrição bem-humorada de SHAH, representantes do governo federal tendem a considerar que dar dinheiro e poder para os governos subnacionais é como dar uísque e chaves do carro para um adolescente. Eles acreditam que

183 Cf. SANTOS, Galvão dos; et al. ANTÔNIO, Gustavo. Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT. In Revista do BNDES, n. 29, 2008, p. 401.

Os fluxos de transferências intergovernamentais permitem a estes governos controlar o fluxo de gastos, levando o governo nacional a se deparar, em seguida, com as consequências de políticas públicas imprudentes. Experiências anteriores com transferências também costumam evidenciar que “o dinheiro não compra a lealdade” e as transferências são tratadas como um ganho extraordinário e gastas de forma ineficiente pelos entes federados beneficiados, pouco melhorando a prestação dos serviços públicos destes entes. Já os cidadãos vêem a concessão de transferências intergovernamentais como a arte mágica de passar dinheiro de um governo para outro e vê-lo desaparecer no ar. Estas percepções infelizmente estão bem representadas na realidade dos países emergentes, nos quais o foco principal das políticas fiscais está na divisão das benesses¹⁸⁴.

No caso brasileiro, as mesmas percepções também soam um tanto realistas. Os conflitos federativos constantes e o mau uso do dinheiro público pelas diferentes esferas de governo colocam em dúvida a possibilidade de se chegar a um consenso sobre a reformulação dos fundos de participação nos moldes sugeridos acima.

Deve-se admitir que qualquer tentativa de reforma do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro inevitavelmente implicaria ganhos para alguns entes federados e perdas para outros, enfrentando forte resistência dos potenciais ganhadores e demandando longas discussões e tensas barganhas políticas¹⁸⁵.

No exame desse ponto, não se pode deixar de mencionar que o fato das transferências intergovernamentais estarem consagradas na Constituição Federal de 1988, com critérios rígidos de financiamento e de distribuição, ao longo dos anos, criou práticas habituais em sucessivas gerações de governadores e prefeitos. A manutenção política sobre as transferências de recursos dos fundos de participação estaduais como uma fonte relativamente estável e previsível de financiamento para complementar as receitas regionais e locais, tem transformado estes pagamentos em “vacas sagradas” do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse cenário político, expectativas irrealistas de soluções ideais devem ser evitadas em favor do comprometimento com alternativas viáveis. Além disso, os debates sobre a reforma dos fundos de participação devem envolver, necessariamente, representantes de todos os níveis de governo, bem como organizações

184. Cf. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Policy Research Working Paper No. 1039. Washington: World Bank, 2006, p.17.

185. Como resultado das restrições do sistema político e das tensões entre os três níveis de governo no Brasil, a União tende a ser compelida a negociar com governadores e prefeitos para encontrar soluções para as questões nacionais. Mesmo que esta tendência seja positiva a partir das perspectivas da democracia e do federalismo, há também o efeito perverso de impedir a redução das desigualdades inter-regionais e intra-regionais devido ao enfraquecimento financeiro e político do governo federal. Cf. SOUZA, Celina, *op. cit.*, p.48.

da sociedade civil, e identificar os custos e benefícios de cada alternativa clara e transparente¹⁸⁶.

Afinal, o regime federativo exige um compromisso contínuo entre os entes de governo, com flexibilidade para se adaptar às mudanças sociais e econômicas e capacidade de sustentar, de forma pacífica, tanto a união política quanto a diversidade natural de tais unidades, num quadro de democracia e de cooperação.

Se redesenhado para incorporar adequadamente os parâmetros de eficiência e distribuição – com base na mensuração das capacidades e esforços e das necessidades de gastos dos entes federados – o sistema de transferência e equalização fiscal pode ser uma valiosa ferramenta para a almejada redução das disparidades inter-regionais e intra-regionais na federação brasileira, promovendo a equidade, a eficiência e a unidade política da nação.

186 Cf. BOUERI, Rogério ; et al. Descentralização Fiscal, Harmonização Tributária e Relações Intergovernamentais: como Distintas Federações Reagem aos Desafios da Globalização. In: Fernando Rezende (Coord.) *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p.46.

187 Cf. MONTERO, Antonio Jiménez. *Federalismo Fiscal – Teoría Y Práctica*. Valencia: Tirant Lo Blanch, ed., 2003, p.35.