



By @kakashi_copiador

Aula 12 - Profº Celso Natale e Leonardo Gadelha

*CNU - Passo Estratégico de Finanças
Públicas - 2024 (Pós-Edital)*

Autor:

**Alexandre Violato Peyerl,
Leonardo Gadelha, Celso Natale**

20 de Janeiro de 2024

FEDERALISMO FISCAL

Sumário

Análise Estatística	2
Roteiro de revisão e pontos do assunto que merecem destaque	2
Questões estratégicas	14
Questionário de revisão e aperfeiçoamento	19
Perguntas	20
Perguntas com respostas	20
Lista de Questões Estratégicas	23
Gabarito	25



ANÁLISE ESTATÍSTICA

Continuamos a destacar os percentuais de incidência de todos os assuntos previstos no nosso curso.

Reforço o que foi mencionado na aula anterior sobre a banca CESGRANRIO, possui pouquíssimas questões sobre os tópicos da nossa matéria, considerando todos os órgãos e anos. Por isso, para o nosso levantamento estatístico, precisei utilizar outras bancas relevantes, como a FGV e FCC, a fim de tornar o nosso rol de questões mais amplo.

Assunto	Grau de incidência em concursos similares
6.1 Atribuições econômicas do Estado. 6.2 Fundamentos das finanças públicas, tributação e orçamento.	74,12%
6.5 Federalismo fiscal no Brasil.	25,88%

ROTEIRO DE REVISÃO E PONTOS DO ASSUNTO QUE MERECEM DESTAQUE

A ideia desta seção é apresentar um roteiro para que você realize uma revisão completa do assunto e, ao mesmo tempo, destacar aspectos do conteúdo que merecem atenção.

Para revisar e ficar bem preparado no assunto, você precisa, basicamente, seguir os passos a seguir:

1. Começamos com alguns conceitos, como o Federalismo (ou Pacto Federativo) é uma **técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em grandes territórios**, como o Brasil, por exemplo.

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

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

1.3. Cada um desses governos possui suas atribuições definidas, de tal forma que não haja conflito de interesses entre os entes federativos.

1.4. Já o Federalismo **FISCAL** restringe o tipo de federalismo de que estamos tratando, ele diz respeito a poderes mais específicos: o poder de “gastar” e o poder de “arrecadar”. Mais especificamente, o federalismo fiscal tem estreita relação com a arrecadação de impostos e a provisão de bens e serviços públicos por parte dos diversos entes da federação.



2. A essa altura você já tem uma noção, mas vamos aprofundar os motivos para o federalismo fiscal.

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

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

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

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

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

2.4. Começando pela concorrência entre governos locais e preferências por bens públicos.

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

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

2.4.3. Charles **Tiebout** argumenta que a descentralização poderia fazer com que os cidadãos revelassem suas preferências por bens públicos. A ideia central é a de que cada “pequeno” governo dentro da federação ofertasse uma cesta de bens públicos e impostos diferentes. Os cidadãos escolheriam aquela unidade da federação que mais lhes agradasse.

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

2.4.5. Desta forma, a descentralização fiscal estimularia a concorrência entre os governos locais (estados e municípios), estimulando os ganhos de eficiência e as inovações tecnológicas e administrativas.



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

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

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

2.5. Agora, sobre outro motivo para o Federalismo, a cooperação entre níveis de governo e eficiência do setor público.

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

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

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

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

2.5.4. Agora, vejamos, respectivamente, desvantagens e vantagens de governos centralizados:

2.5.4.1. Uma das desvantagens seria a provável insensibilidade à diversidade de demandas entre as diversas localidades administradas. Os governos locais conhecem melhor do que o governo central, e a um custo mais baixo, as preferências e necessidades de seus cidadãos. Por exemplo, em cidades pouco povoadas e com extensa área de mata, o governo deve investir em prevenção de doenças tropicais e na preservação do meio ambiente. Por outro lado, em cidades totalmente urbanizadas, o governo deve investir, entre outras coisas, em



transporte público de massa e de qualidade. Veja que este último investimento não se aplica para a primeira cidade analisada. Um governo central poderia não estar atento a essas demandas individuais, ainda mais se o território em questão é suficientemente grande.

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

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

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

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

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

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

2.6. Por fim, o terceiro motivo: a **explicitação das externalidades**.

2.6.1. Roger **Gordon** fez um estudo e descobriu que, na existência de economias descentralizadas, haveria um número maior de externalidades decorrente do fato de



os agentes, ao realizarem ações no âmbito de cada comunidade, não levarem em conta as consequências destas ações para outras comunidades.

2.7. Vejamos as externalidades de que trata o estudo de Gordon:

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

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



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

- **Desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições:** os insumos utilizados pelo governo na geração dos serviços públicos também são tributados. Assim, é possível que um aumento de impostos também eleve o custo de produção de bens públicos em outra jurisdição, e isso não será levado em conta pela comunidade que elevou os impostos em seu território.
- **Guerra fiscal:** este problema ocorre na federação brasileira, principalmente, em relação aos impostos estaduais (mais em especial, o ICMS). As comunidades manipulam os tributos, a aquisição de insumos para bens públicos, e a oferta de bens públicos com o objetivo de gerar aumento de renda local à custa de outras comunidades. Por exemplo, alguns estados oferecem incentivos fiscais a grandes empresas para que elas se instalem em seus territórios. O resultado é uma “guerra de incentivos” e a concessão de incentivos cada vez maiores, exigindo que outros contribuintes, não beneficiários dos incentivos, sejam excessivamente tributados, para manter os gastos do setor público.

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

3.1. As questões de prova não pedem o conhecimento distinto das três teorias. Geralmente, a única coisa que você precisa saber é se a assertiva de prova fala alguma que “tem a ver” com o que foi exposto. Se tiver relação, estando de acordo com o que expusemos na teoria, a assertiva estará correta. Se for algo muito diferente do que foi exposto acima, nas letras a, b e c; então, a assertiva será incorreta. Durante a resolução dos exercícios, você verá que não é tão difícil acertar as questões de prova, ok?!

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

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

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

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



- 4.1.1. Se um imposto sobre mercadorias (por exemplo, o ICMS) fosse arrecadado no “destino” (onde ocorre o consumo), o consumo só poderia ser taxado pela comunidade onde reside o consumidor, o que evitaria a exportação de tributos. No Brasil, o ICMS configura um exemplo clássico desta “exportação” de tributos. Não obstante essa constatação, ele continua sendo tributado, regra geral, na origem. Por quê?
- 4.1.2. Nesta situação, a competência do ICMS não é alocada ao estado de destino pela inviabilidade administrativa, tendo em vista a tributação no destino ser dispendiosa e complexa. É muito mais fácil tributar um grande volume de mercadorias na indústria produtora, no momento em que elas saem da fábrica (na origem), do que fiscalizar milhares de estabelecimentos comerciais, para tributar a mercadoria no momento da venda final (no destino).
- 4.1.3. A melhor saída para o ICMS (que é um imposto sobre valor adicionado – IVA) seria a cobrança por um governo central, e não por governos subnacionais. A sua cobrança descentralizada apresenta esse problema da “exportação” de tributos e, ao mesmo tempo, a solução deste problema (tributação no “destino”) é inviabilizada por questões administrativas. Na verdade, o ICMS brasileiro, de competência dos estados, é o único caso no mundo de IVA cobrado por governos subnacionais! Como consequência, a administração deste tributo apresenta-se extremamente complexa.
- 4.1.4. O outro IVA brasileiro, o IPI, não apresenta a administração tão complexa quanto o ICMS. No caso, ele é tributado pelo governo central (pela União), assim como acontece com todos os IVAs ao redor do mundo.
- 4.2. Agora, a respeito da mobilidade da base tributária, temos que quanto mais móvel é a base tributável, mais difícil é a fiscalização por parte de um governo local.
- 4.2.1. Por exemplo, o imposto de renda apresenta a base tributável extremamente móvel. É muito fácil para as pessoas mudarem de uma cidade para outra e, assim, mudar o local da base de tributação. Ao mesmo tempo, algumas empresas também podem mudar de local com alguma facilidade para fugir de impostos.
- 4.2.2. Nestes casos, **em que temos impostos com alta mobilidade da base tributável, sua cobrança não se presta a governos subnacionais**. O federalismo fiscal brasileiro segue essa regra. O imposto de renda, por exemplo, é de competência da União.
- 4.2.3. Por outro lado, **impostos cuja base tributária é imóvel (impostos sobre fatores imóveis) podem muito bem ser alocados às comunidades locais**. O proprietário de um apartamento ou um terreno não poderia reagir a um aumento de impostos mudando seu imóvel para outra região!
- 4.2.4. No Brasil, o IPTU (base tributária imóvel) compete aos municípios (governo local) e apresenta-se bastante rentável, especialmente para os municípios médios e grandes,



que têm economias de escala² na sua arrecadação (apresentam baixo custo de fiscalização comparado às grandes somas que são arrecadadas).

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

4.2.6. Um fato que merece comentário é em relação à tributação de recursos naturais, que são fatores imóveis. Por serem imóveis, a teoria nos sugere que sua tributação seja local. No entanto, há alguns problemas decorrentes desta situação. Geralmente, os recursos naturais estão geograficamente concentrados e isso significa que as comunidades onde eles se localizam se tornariam “ricas” em relação às demais, podendo se dar ao luxo de reduzir a tributação sobre outras bases tributárias ou elevar o volume de serviços públicos.

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

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

4.3. Sobre as “Economias de escala na administração do tributo”, devemos considerar que esse argumento, na verdade, é corolário do apresentado na letra b. Impostos com alta mobilidade da sua base tributária podem ser administrados com muito mais facilidade, eficiência e redução de custos, por meio de uma administração centralizada.

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

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

4.4. A tributação também não induzir à alocação ineficiente de recursos econômicos

² “Economias de escala” significa que o município pode gastar uma quantidade suficientemente grande para montar uma adequada estrutura de cobrança e fiscalização dos impostos, tendo em vista que ele obterá um retorno financeiro que justifique a montagem dessa estrutura. Em um município muito pequeno, por outro lado, não há economias de escala na arrecadação do IPTU (como há poucos imóveis, e o valor venal dos mesmos é pequeno; a montagem de uma estrutura de cobrança muito eficiente pode não ser rentável para o município).



- 4.4.1. Por exemplo, se, no Brasil, houvesse tributos que incidissem unicamente sobre os recursos naturais, não seria muito eficiente alocar tais tributos a administrações locais, pelos motivos já expostos na letra B.
- 4.4.2. Ao mesmo tempo, tributos de base móvel e ampla não podem ser alocados a administrações locais, pois haveria perda de eficiência na administração tributária, além de maior possibilidade de sonegação.
- 4.5. Quanto à associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local, no sistema tributário brasileiro, este critério é seguido na cobrança de taxas (em razão do poder de polícia, e da prestação ou disponibilização de serviço público) e contribuições de melhoria.
- 4.5.1. Nesse caso, você paga o tributo diretamente ao ente que lhe traz os supostos benefícios (ao ente que exerce o poder de polícia ou coloca o serviço público à disposição, no caso das taxas, ou ainda, faz as obras públicas das quais decorrem a valorização imobiliária, no caso da contribuição de melhoria).
- 4.5.2. O mesmo critério é obedecido em outros tipos de cobrança, tais como: pedágios, emissão de passaporte, licenciamento de veículos, etc.
- 4.6. Também deve ser avaliada a “viabilidade administrativa para cobrança do tributo”.
- 4.6.1. Se um tributo não pode ser cobrado com eficiência por um ente, então, logicamente, deverá ser cobrado por outro ente, de modo que tal cobrança apresente-se viável.
- 4.6.2. Por exemplo, é inviável do ponto de vista administrativo para os municípios cobrarem um imposto sobre vendas no varejo. Tal tributação exigiria um exército de fiscais na rua, percorrendo os inúmeros estabelecimentos comerciais fiscalizando vendas de baixo valor.
5. Agora que já vimos como deve ser distribuída a competência para arrecadar, vamos ver como deve ser atribuída a responsabilidade de como gastar, ou seja, de como alocar os recursos arrecadados com a tributação.
- 5.1. A **principal regra de distribuição dos encargos das esferas de governo**, em relação às políticas públicas, é que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem.
- 5.2. Assim, serviços de caráter nacional (segurança nacional, organização das forças armadas, controle da inflação, condução da política monetária, relações internacionais, etc.) caberiam ao governo central. Por outro lado, serviços de caráter local (iluminação pública, pavimentação, transportes públicos, coleta de lixo, etc.) caberiam ao governo local.
- 5.3. Entre estes casos extremos, há muitos casos que devem ser analisados de modo mais cuidadoso. Em cada situação, devem ser analisados os custos e benefícios associados a:
- Economias de escala;
 - Quão heterogêneas são as preferências locais;
 - Diversos tipos de externalidades envolvidas;
 - Amplitude geográfica das externalidades;
 - Capacidade financeira de cada nível de governo.



5.4. De forma bastante objetiva, de todas as regras citadas acima, no que tange à distribuição de encargos, a mais importante de todas é que a **escala econômica** deve ser obedecida. Isto é, o bem público será ofertado pela União, estado ou município, segundo uma lógica do melhor custo/benefício possível. Essa lógica obedece a **critérios econômicos**.

6. Devemos considerar a “Equalização Fiscal”, desequilíbrios (verticais/horizontais) e transferências intergovernamentais.

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

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

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

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

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

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

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

6.5. Nós temos também a figura do **desequilíbrio horizontal**!

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



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

6.6. Dentro desta equalização fiscal, podemos dividir as transferências intergovernamentais em:

- **Incondicional³ e sem contrapartida⁴**: essa transferência visa reduzir o problema de desequilíbrio vertical, e também pode ser usada para transferir dinheiro das regiões ricas para as regiões pobres, de modo a reduzir o hiato na capacidade fiscal das duas regiões. Um exemplo desse mecanismo é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), onde uma parte da arrecadação federal do imposto de renda vai para os estados.
- **Condicional e sem contrapartida**: é aplicada quando o governo central está interessado em garantir um nível mínimo de oferta de determinado serviço público para todos os governos locais. Assim, ele transfere o dinheiro, desde que (é a condição) o receptor aplique o dinheiro em, digamos, educação.
- **Condicional com contrapartida e ilimitada**: aqui, o doador quer incentivar a oferta de um bem público específico. Por exemplo, o governo central pode incentivar um estado que possui riquezas naturais a investir na preservação ambiental (exemplo: para cada R\$ 10 investidos na preservação ambiental, serão transferidos R\$ 2, sem limite de valor a ser transferido). Na prática, isto representa um subsídio que barateia a oferta do bem público incentivado. Este instrumento é adequado para lidar com a presença de externalidades positivas geradas a partir da oferta de um serviço público por um governo local.

7. Por fim, fechamos com brevíssimos comentários acerca do federalismo fiscal no Brasil:

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

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

³ Transferência incondicional é aquela em que o governo central entrega o dinheiro sem obrigar o ente receptor a aplicar a verba em qualquer tipo específico de despesa. Como exemplo, temos o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, em que uma parte da arrecadação federal é partilhada com os governos locais. Por outro lado, uma transferência condicional é aquela em que o doador de recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado.

⁴ Uma transferência é classificada como “com contrapartida” se o montante transferido pelo doador é proporcional ao montante que o receptor aplica em no gasto incentivado. Por exemplo, o governo central pode estabelecer que, para cada R\$ 100 investidos em educação pelos municípios, R\$ 10 serão transferidos. Vale ressaltar que toda transferência “com contrapartida” será também classificada como “condicional”.



possuíam pouca autonomia e o governo federal intervia consideravelmente nos entes subnacionais.

- 7.3. Com o advento da crise econômica e do processo de redemocratização, as esferas subnacionais começaram a reclamar maior autonomia, pedindo assim uma maior descentralização fiscal (ou descentralização tributária).
- 7.4. Desta forma, podemos entender, segundo Giambiagi e Além, que: “o processo de descentralização no Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a CF/88, teve basicamente uma **motivação política**”.
- 7.5. A descentralização brasileira foi “exigida” ou iniciada, portanto, pelos estados e municípios e não pelo governo central. A consequência disto é que o processo foi desorganizado. Isto é (nas palavras de Giambiagi e Além): não houve um plano nacional para a descentralização, o que resultou em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.
- 7.6. Não existiu um processo organizado de transferência de responsabilidades, com a **descentralização “forçada”**⁵ de alguns programas sociais, gerando distorções no que diz respeito ao atendimento das demandas da população.
- 7.7. A CF/88 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios (por meio de repasses que vinham/vêm do governo federal⁶) sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. A descentralização forçada, somada aos recursos fiscais disponíveis, fez com que estados e municípios expandissem seus gastos, especialmente em saúde e educação. No entanto, esse processo desorganizado gerou distorções e provocou desperdícios.
- 7.8. Não houve redistribuição de instalações, nem de funcionários, nem de tecnologia (nem de nada!) do governo central para os governos subnacionais, de tal maneira que estes entes tiveram que construir hospitais, escolas, contratar e dar treinamento a funcionários, o que significou, em certa medida, um desperdício de recursos públicos. Se este processo fosse planejado mais adequadamente, Estados e municípios poderiam se beneficiar da estrutura de capital e recursos humanos que a União já possuía ao ofertar tais bens.
- 7.9. A **falta de planejamento** quanto à **transferência de responsabilidades** de gastos é especialmente destacada no que diz respeito aos **Estados**, que não tiveram uma especificação de atribuições. O processo de descentralização afetou principalmente a União (que continuou a ser coordenadora das políticas gerais) e os Municípios, cujos gastos possuem maior visibilidade perante a sociedade. Os Estados ficaram “sobrando”, com menos responsabilidades e em menor evidência que a União e os municípios.

⁵ Segundo Giambiagi, a descentralização “forçada” significa o abandono, por parte do governo central, de certos tipos de programas que eram de sua atribuição, sem uma transferência formal e organizada de responsabilidades aos estados e municípios. Nesses casos, o desaparecimento da oferta de serviços federais, combinado com a continuidade da demanda da população, forçou os governos subnacionais, devido à pressão social, a assumirem essas funções, mesmo que estas não tenham sido formalmente repassadas a eles. Em especial, o caso da descentralização “forçada” da saúde foi marcante.

⁶ Durante o período de descentralização (anos 1980 e 1990), os entes subnacionais conseguiram ampliar sua autonomia financeira através de sucessivas emendas constitucionais que aumentaram os percentuais dos fundos de participação dos estados e municípios (alguns destes aumentos foram ainda antes da CF/88).



- 7.10. Bem, quanto às responsabilidades (gastos), nós vimos que os municípios e a União ficaram em evidência, e os estados um pouco menos. E quanto às receitas fiscais disponíveis? Será que isso se mantém?
- 7.11. Uma peculiaridade da descentralização fiscal brasileira foi a **tendência municipalista**.
- 7.12. Ou seja, em termos verticais, em relação à receita tributária disponível (recursos fiscais), **os principais privilegiados pelo processo de descentralização brasileiro, principalmente após a CF/88, foram os municípios**. A maior parte destes recursos que passaram a aumentar as receitas disponíveis para os municípios vem de transferências intergovernamentais e não pela arrecadação de recursos próprios.
- 7.13. Também é importante destacar que os municípios pequenos foram os grandes privilegiados. Os maiores índices de transferências recebidas por habitante foram apresentados pelos municípios com menor população. Aliás, o federalismo fiscal brasileiro é um verdadeiro convite à criação de municípios. Segundo o IBGE, em 1980, o Brasil possuía 4.036 municípios; em 2006, já tínhamos mais de 5.500 municípios, todos eles recebendo transferências dos governos federal e estadual.

QUESTÕES ESTRATÉGICAS

Nesta seção, apresentamos e comentamos uma amostra de questões objetivas selecionadas estrategicamente: são questões com nível de dificuldade semelhante ao que você deve esperar para a sua prova e que, em conjunto, abordam os principais pontos do assunto.

A ideia, aqui, não é que você fixe o conteúdo por meio de uma bateria extensa de questões, mas que você faça uma boa revisão global do assunto a partir de, relativamente, poucas questões.



1. (FCC/2015/TCE-CE/Analista de Controle Externo - Atividade Jurídica) Sobre o Federalismo Fiscal, é correto afirmar:

- a) Tal forma de organização fiscal não guarda qualquer relação, dentre outros fatores, com a extensão territorial e a heterogeneidade regional de um país.
- b) O Federalismo Fiscal diz respeito à gestão federal da arrecadação tributária, já que esse nível de governo concentra toda a coleta no âmbito nacional.
- c) No caso brasileiro, instituiu-se, desde a Constituição de 1988, um desequilíbrio a partir de uma concentração da arrecadação nos níveis estadual e municipal e um acúmulo de responsabilidades no plano federal.



d) Os problemas de política monetária devem ser cuidadosamente considerados, particularmente no Brasil, para evitar perdas fiscais para os governos municipais.

e) Há uma persistente tensão entre as definições de política fiscal tomadas no plano federal e as demandas locais que afetam as autoridades estaduais e municipais, como no caso da distribuição dos royalties do petróleo a ser extraído do Pré-Sal.

Comentários:

a) Incorreta. O federalismo é uma técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, como o Brasil, por exemplo.

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

b) Incorreta. Uma das características do federalismo fiscal é transferir a arrecadação de tributos para os entes federativos. No Brasil, estados e municípios arrecadam seus próprios tributos.

A existência de tributos estaduais (ICMS, IPVA, etc.) e municipais (ISS, ITBI, etc.) evidencia que não cabe somente ao governo federal arrecadação tributária.

c) Incorreta. A concentração da arrecadação no Brasil, após a Carta Magna de 1988, se deu no âmbito federal, sendo que a União repassa recursos para que estados e municípios atendam às suas demandas.

Apesar de estados e municípios contarem com sua própria arrecadação, estes contam ainda com os repasses da União, que fica com a maior parte do bolo tributário.

d) Incorreta. A política monetária é a gestão, realizada pelo Banco Central, das taxas de juros da economia, da quantidade de moeda e da inflação do País.

A política monetária impacta as finanças municipais, uma vez que influencia a atividade econômica como um todo, podendo causar perdas fiscais aos entes municipais.

A alternativa se torna incorreta, entretanto, ao afirmar que a política monetária deve ser considerada cuidadosamente para não causar perdas aos municípios.

A política monetária leva em consideração inúmeras variáveis, não constando as perdas fiscais municipais entre elas.

e) Correta. A distribuição dos royalties do petróleo a ser extraído do Pré-Sal é grande foco de divergência entre os entes federativos. Estados e municípios disputam com a União os recursos provenientes do Pré-sal.

Há também o conflito entre estados e municípios nos quais o petróleo é extraído e entes que não participam do processo de extração.

Gabarito: “e”



2. (FCC/2015/TCE-CE/Analista) Sobre o modelo brasileiro de federalismo fiscal, é correto afirmar:

- a) A Constituição promulgada em 1988 refletiu o conflito federativo no país ao determinar a repartição das principais fontes da arrecadação federal (IPI e IR) com estado e municípios, além de estabelecer que qualquer novo imposto criado pela União deve ser partilhado com os outros níveis de governo.
- b) Os municípios são responsáveis pela arrecadação de impostos sobre patrimônio de baixa mobilidade, como o Imposto Territorial Rural – ITR e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, cabendo aos estados o recolhimento do Imposto sobre Veículos Automotores – IPVA, outra forma de tributação de patrimônio.
- c) A heterogeneidade dentro da federação quanto à renda, às condições de vida, ao grau de urbanização, ao tamanho dos estados e municípios não afeta os níveis de capacidade administrativa e fiscal das unidades estaduais e locais, pois as demandas por serviços se ajustam às características locais.
- d) A tributação do consumo é compartilhada apenas entre o governo federal, que recolhe o Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, e os estados, que coletam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- e) O Fundo de Participação dos Estados é um instrumento apenas marginalmente redistributivo, haja vista que apenas 15% dos recursos são destinados aos estados da federação, partilhados em direta proporção à renda per capita de cada unidade federativa.

Comentários:

- a) Correta. Chegamos a essa conclusão a partir da página 23, quando estudamos a equalização fiscal entre os entes federativos e a repartição do produto da arrecadação.

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

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

- b) Incorreta. Na verdade, apesar da possibilidade de os municípios cobrarem o ITR, a competência tributária para instituir o tributo é da União, conforme quadro abaixo (negritamos e sublinhamos):

IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO: % arrecadação vai para		
	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto de renda retido na fonte (IRRF)	100%	100%
IOF s/ ouro ativo financeiro	30%	70%
Impostos de competência residual	20%	-
Imposto sobre território rural (ITR)	-	50% ou 100%



CIDE combustíveis	29%	25% (x 29%)
IPI Fundo Compensatório Exportações	10%	25% (x 10%)
IR + IPI	21,5% (FPE⁷)	22,5% + 1% (FPM⁸);
	3% Programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	

c) Incorreta. Alternativa absurda! É claro que todos estes fatores citados pela assertiva afetam as capacidades administrativa e fiscal dos entes.

Somente para citar um exemplo, quanto mais renda a população tiver mais ela compra bens e serviços. Quanto mais ela comprar em bens e serviços, mais os entes arrecadarão. Quanto mais um ente arrecadar mais ele possui capacidade de se estruturar.

d) Incorreta. Além da arrecadação ser compartilhada entre todos os entes da Federação (da União para os Estados, da União para os municípios e dos Estados para os municípios), o ISS é de competência municipal (e não federal).

e) Incorreta. Na verdade, são distribuídos 21,5% dos recursos.

Gabarito: “a”

3. (FCC/2014/ALEPE/Consultor Legislativo de Orçamento Público e Desenv. Econ.) Uma das formas pelas quais se manifesta o Federalismo Fiscal brasileiro é por meio da repartição das receitas públicas. A esse respeito é correto afirmar que:

a) o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre os salários dos servidores públicos estaduais, retorna parcialmente aos estados de origem por meio do Fundo de Participação dos Estados.

b) o produto da arrecadação do IOF, incidente sobre o ouro ativo financeiro, será partilhado entre a União, o Estado e o Município onde se situa sua lavra.

c) o produto da arrecadação do IPVA só deverá ser partilhado entre estados e municípios se estes últimos estiverem efetuando investimentos em obras viárias ou de transporte público.

d) os Fundos de Participação de Estados e Municípios são compostos por recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre a Renda, do IPI, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do ICMS.

e) a repartição de receitas estimula a atividade exportadora dos estados na medida em que parte da arrecadação do IPI é a eles transferida, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Comentários:

⁷ FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

⁸ FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS



- a) Incorreta. Quando o IR é proveniente sobre os salários dos servidores públicos estaduais, esse tributo é considerado como pertencente ao Estado. Ou seja, nessa situação, o imposto é de propriedade do ente estadual e não da União. Dessa forma, o imposto não retorna ao Estado por meio do FPE, visto que ele é da própria competência do ente estadual.
- b) Incorreta. Como vimos, a repartição do IOF é somente entre Estado e Município onde se situa a lavra (a União fica de fora dessa repartição).
- c) Incorreta. Essa condição de investir em obras viárias ou de transporte público para a repartição da arrecadação entre estados e municípios não existe.
- d) Incorreta. Quase tudo certo! Porém, a União não compartilha a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Quanto aos demais impostos, eles são compartilhados pela União. Apenas se faz a ressalva do ICMS, que é um imposto estadual e, dessa forma, quem o compartilha é o estado e não a União.
- e) Correta. Isso é o que diz a redação do Art. 159, II, CF.

Gabarito: “e”

4. (FCC/2009/SEPLA-SP/Especialista em Políticas Públicas) Com relação ao modelo de federalismo fiscal de Tiebout, considere:

- I. Segundo esse modelo, os cidadãos são vistos como atores públicos que procuram lutar pela redução dos custos dos serviços por meio da ação política frente aos governos locais.
- II. Segundo esse modelo, a centralização de uma política é a solução para os problemas fiscais.
- III. Esse modelo aplica-se melhor à escala regional/local, especialmente a regiões metropolitanas, pois pressupõe uma mobilidade perfeita dos indivíduos.
- IV. O modelo do “votos com os pés” de Tiebout só se aplica quando a eficiência das políticas públicas não depende de economias de escala e os custos administrativos não são excessivamente altos em nível local.
- V. Os resultados desse modelo permitem concluir que a competição interjurisdicional, quando não regulada pelo governo central, não levaria à guerra fiscal.

Está correto o que se afirma APENAS em

- a) I, II e III.
- b) I e V.
- c) II e IV.
- d) III e IV.
- e) III, IV e V.

Comentários:

Vamos avaliar cada uma das alternativas.



I. Segundo esse modelo, os cidadãos são vistos como atores públicos que procuram lutar pela redução dos custos dos serviços por meio da ação política frente aos governos locais.

Errado. A tal “luta” dos cidadãos não é por meio de ações políticas, mas sim da revelação de suas preferências ao escolher a unidade que oferece os bens mais adequados às suas necessidades.

II. Segundo esse modelo, a centralização de uma política é a solução para os problemas fiscais.

Pelo contrário. É preciso haver descentralização para que ocorra a concorrência entre os entes federativos.

III. Esse modelo aplica-se melhor à escala regional/local, especialmente a regiões metropolitanas, pois pressupõe uma mobilidade perfeita dos indivíduos.

Isso é verdade. É mais fácil demonstrar suas preferências mudando seu local de residência se as unidades que estão concorrendo por você (e seus impostos) são Niterói e São Gonçalo, do que se forem Rio Branco e Porto Alegre

IV. O modelo do “votos com os pés” de Tiebout só se aplica quando a eficiência das políticas públicas não depende de economias de escala e os custos administrativos não são excessivamente altos em nível local.

De fato. Uma premissa do modelo de Tiebout é que os bens públicos ofertados pelos entes federativos não gerem externalidade e economias de escala. Afinal, como pode uma pequena cidade competir com São Paulo para ofertar algo com elevados custos fixos.

V. Os resultados desse modelo permitem concluir que a competição interjurisdicional, quando não regulada pelo governo central, não levaria à guerra fiscal.

A guerra fiscal é uma possibilidade, especialmente na ausência de regulação por um governo central.

Gabarito: “d”

QUESTIONÁRIO DE REVISÃO E APERFEIÇOAMENTO

A ideia do questionário é elevar o nível da sua compreensão no assunto e, ao mesmo tempo, proporcionar uma outra forma de revisão de pontos importantes do conteúdo, a partir de perguntas que exigem respostas subjetivas.

São questões um pouco mais desafiadoras, porque a redação de seu enunciado não ajuda na sua resolução, como ocorre nas clássicas questões objetivas.

O objetivo é que você realize uma autoexplicação mental de alguns pontos do conteúdo, para consolidar melhor o que aprendeu ;)



Além disso, as questões objetivas, em regra, abordam pontos isolados de um dado assunto. Assim, ao resolver várias questões objetivas, o candidato acaba memorizando pontos isolados do conteúdo, mas muitas vezes acaba não entendendo como esses pontos se conectam.

Assim, no questionário, buscaremos trazer também situações que ajudem você a conectar melhor os diversos pontos do conteúdo, na medida do possível.

É importante frisar que não estamos adentrando em um nível de profundidade maior que o exigido na sua prova, mas apenas permitindo que você compreenda melhor o assunto de modo a facilitar a resolução de questões objetivas típicas de concursos, ok?

Nosso compromisso é proporcionar a você uma revisão de alto nível!

Vamos ao nosso questionário:

Perguntas

1. Quais são as três abordagens que justificam a adoção do federalismo fiscal?
2. Quais é o principal problema que dificulta a concretização do modelo de Tiebout?
3. Cite vantagens e desvantagens dos governos centralizados e descentralizados.
4. Quais são os critérios para avaliar o melhor nível de governo para tributar?
5. Explique o desequilíbrio vertical com base nos conceitos de elasticidade-renda.

Perguntas com respostas

1. Quais são as três abordagens que justificam a adoção do federalismo fiscal?

Neste relatório, vimos três abordagens que justificam a adoção do federalismo fiscal:

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

2. Quais é o principal problema que dificulta a concretização do modelo de Tiebout?

Reside no fato de que a mobilidade das pessoas entre diversas cidades (localidades) é bastante limitada.

3. Cite vantagens e desvantagens dos governos centralizados e descentralizados.



Uma desvantagem de um governo descentralizado possuiria sérias dificuldades de implementar políticas macroeconômicas que beneficiassem toda a nação. Ao mesmo tempo, também haveria dificuldades em implementar, por exemplo, uma política de segurança nacional (como a organização das forças armadas) e uma política integrada de comércio entre as diversas regiões.

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

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

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

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

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

4. Quais são os critérios para avaliar o melhor nível de governo para tributar?

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

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



5. Explique o desequilíbrio vertical com base nos conceitos de elasticidade-renda.

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

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

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

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

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

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

...

Ótimo! Finalizamos mais um relatório.

Grande abraço e bons estudos!!!

Prof. Celso Natale

Instagram: www.instagram.com/profcelsonatale



LISTA DE QUESTÕES ESTRATÉGICAS

1. (FCC/2015/TCE-CE/Analista de Controle Externo - Atividade Jurídica) Sobre o Federalismo Fiscal, é correto afirmar:

- a) Tal forma de organização fiscal não guarda qualquer relação, dentre outros fatores, com a extensão territorial e a heterogeneidade regional de um país.
- b) O Federalismo Fiscal diz respeito à gestão federal da arrecadação tributária, já que esse nível de governo concentra toda a coleta no âmbito nacional.
- c) No caso brasileiro, instituiu-se, desde a Constituição de 1988, um desequilíbrio a partir de uma concentração da arrecadação nos níveis estadual e municipal e um acúmulo de responsabilidades no plano federal.
- d) Os problemas de política monetária devem ser cuidadosamente considerados, particularmente no Brasil, para evitar perdas fiscais para os governos municipais.
- e) Há uma persistente tensão entre as definições de política fiscal tomadas no plano federal e as demandas locais que afetam as autoridades estaduais e municipais, como no caso da distribuição dos royalties do petróleo a ser extraído do Pré-Sal.

2. (FCC/2015/TCE-CE/Analista) Sobre o modelo brasileiro de federalismo fiscal, é correto afirmar:

- a) A Constituição promulgada em 1988 refletiu o conflito federativo no país ao determinar a repartição das principais fontes da arrecadação federal (IPI e IR) com estado e municípios, além de estabelecer que qualquer novo imposto criado pela União deve ser partilhado com os outros níveis de governo.
- b) Os municípios são responsáveis pela arrecadação de impostos sobre patrimônio de baixa mobilidade, como o Imposto Territorial Rural – ITR e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, cabendo aos estados o recolhimento do Imposto sobre Veículos Automotores – IPVA, outra forma de tributação de patrimônio.
- c) A heterogeneidade dentro da federação quanto à renda, às condições de vida, ao grau de urbanização, ao tamanho dos estados e municípios não afeta os níveis de capacidade administrativa e fiscal das unidades estaduais e locais, pois as demandas por serviços se ajustam às características locais.
- d) A tributação do consumo é compartilhada apenas entre o governo federal, que recolhe o Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, e os estados, que coletam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- e) O Fundo de Participação dos Estados é um instrumento apenas marginalmente redistributivo, haja vista que apenas 15% dos recursos são destinados aos estados da federação, partilhados em direta proporção à renda per capita de cada unidade federativa.



3. (FCC/2014/ALEPE/Consultor Legislativo de Orçamento Público e Desenv. Econ.) Uma das formas pelas quais se manifesta o Federalismo Fiscal brasileiro é por meio da repartição das receitas públicas. A esse respeito é correto afirmar que:

- a) o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre os salários dos servidores públicos estaduais, retorna parcialmente aos estados de origem por meio do Fundo de Participação dos Estados.
- b) o produto da arrecadação do IOF, incidente sobre o ouro ativo financeiro, será partilhado entre a União, o Estado e o Município onde se situa sua lavra.
- c) o produto da arrecadação do IPVA só deverá ser partilhado entre estados e municípios se estes últimos estiverem efetuando investimentos em obras viárias ou de transporte público.
- d) os Fundos de Participação de Estados e Municípios são compostos por recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre a Renda, do IPI, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do ICMS.
- e) a repartição de receitas estimula a atividade exportadora dos estados na medida em que parte da arrecadação do IPI é a eles transferida, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

4. (FCC/2009/SEPLA-SP/Especialista em Políticas Públicas) Com relação ao modelo de federalismo fiscal de Tiebout, considere:

- I. Segundo esse modelo, os cidadãos são vistos como atores públicos que procuram lutar pela redução dos custos dos serviços por meio da ação política frente aos governos locais.
- II. Segundo esse modelo, a centralização de uma política é a solução para os problemas fiscais.
- III. Esse modelo aplica-se melhor à escala regional/local, especialmente a regiões metropolitanas, pois pressupõe uma mobilidade perfeita dos indivíduos.
- IV. O modelo do “votos com os pés” de Tiebout só se aplica quando a eficiência das políticas públicas não depende de economias de escala e os custos administrativos não são excessivamente altos em nível local.
- V. Os resultados desse modelo permitem concluir que a competição interjurisdicional, quando não regulada pelo governo central, não levaria à guerra fiscal.

Está correto o que se afirma APENAS em

- a) I, II e III.
- b) I e V.
- c) II e IV.
- d) III e IV.
- e) III, IV e V.



Gabarito

1. E
2. A
3. E
4. D



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.