



PAULO ROBERTO SILVÉRIO

**FEDERALISMO E GUERRA FISCAL: UMA ANÁLISE DOS
FUNDAMENTOS BRASILEIROS**

LAVRAS – MG

2018

PAULO ROBERTO SILVÉRIO

**FEDERALISMO E GUERRA FISCAL: UMA ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS
BRASILEIROS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Graduação em Administração Pública para obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Renato Campos Silvério

Orientador

LAVRAS – MG

2018

Silvério, Paulo Roberto.

FEDERALISMO E GUERRA FISCAL: : UMA ANÁLISE
SOBRE OS FUNDAMENTOS BRASILEIROS / Paulo Roberto
Silvério. - 2018.

32 p.

Orientador(a): Renato Silvério Campos.

.
TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2018.
Bibliografia.

1. Federalismo Fiscal. 2. Guerra Fiscal. 3. Transferência
Intergovernamental. I. Campos, Renato Silvério. . II. Título.

PAULO ROBERTO SILVÉRIO

**FEDERALISMO E GUERRA FISCAL: UMA ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS
BRASILEIROS**

**FEDERALISM AND FISCAL WAR: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN
FOUNDATIONS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Graduação em Administração Pública para obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em 06/12/2018

Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline

Dr. Janderson Martins Vaz

Prof. Dr. Renato Campos Silvério

Orientador

LAVRAS – MG

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade da vida e vida em abundancia, por sei que por intermédio disso todas as coisas são possíveis para mim. De igual forma, agradeço o cuidado que Deus tem por mim, pela minha família e amigos, que mesmo quando não consigo perceber o manifestar de Seu maravilhoso cuidado, Ele permite que eu continue tendo pessoas que o percebem por mim.

Agradeço a minha mãe, cuja a determinação e força parecem inabaláveis com o passar dos anos, sendo a pessoa fundamental para minha caminhada até este momento na minha vida, sendo que ela desempenha papel de pai, mãe na minha vida. O amor que ela demonstra para comigo nos detalhes são injeções de ânimo que sempre me impulsionaram, e impulsionam a ser uma pessoa melhor cada dia.

Gostaria de agradecer a Universidade Federal de Lavras, que esteve me concedendo todo suporte de ensino para que eu pudesse desenvolver minhas habilidades de forma a contribuir com minha formação profissional de forma que se tornou crucial para a minha decisão quanto a minha formação e visão de futuro.

Estendo meus agradecimentos aos meus amigos, irmãos e funcionários da UFLA, todos de alguma forma contribuíram para que eu pudesse me formar.

Finalmente, agradeço a Deus por me dar a oportunidade de conhecer meu professor e Orientador, alguém que sempre me apoiou e direcionou na universidade. Muito obrigado Deus por essa conquista, que toda honra e Gloria seja dada a Ti!

RESUMO

O presente artigo aborda a questão do pacto federativo considerando a ótica do arranjo descrito pelos temas de federalismo fiscal e guerra fiscal. Os objetivos do trabalho foram i) discutir Federalismo brasileiro como um fator determinante para a Guerra Fiscal; ii) propor soluções para os problemas do pacto federativo brasileiro e; iii) Analisar a dependência municipal em relação à arrecadação orçamentaria., desse modo o trabalho visa responder , quais os fundamentos que justificam o Federalismo Fiscal no Brasil? A pesquisa é descritiva contendo procedimentos bibliográficos, cuja intenção foi identificar e caracterizar o federalismo fiscal e a guerra fiscal no Brasil. Também foi uma pesquisa documental no que tange aos dados pesquisados, no sentido a trazer mais informações de dados do governo tal qual reflita a situação atual da questão do Fundo de Participação dos Municípios. Por fim, utilizou-se a técnica experimental pois a pesquisa teve um caráter laboral no sentido de que se é usado a Correlação de Pearson para melhor elucidar a dependência de uma município para com a União. Quanto aos resultados pode se perceber que os municípios são dependentes da união, e que o federalismo é também uma forma de fazer o estado ser eficiente em sua arrecadação.

Palavras Chaves: Federalismo Fiscal, Guerra Fiscal, Transferência Intergovernamental.

ABSTRACT

This article deals with the Federative Pact considering the approach of the arrangement described by the topics of fiscal federalism and fiscal war. The objectives of the work were i) to discuss Brazilian Federalism as a determining factor for the Fiscal War; ii) propose solutions to the problems of the Brazilian federal pact and; iii) To analyze the municipal dependence in relation to the collection of the budget, so the work aims to answer, what are the fundamentals that justify Fiscal Federalism in Brazil? The research is descriptive containing bibliographic procedures, whose intention was to identify and characterize fiscal federalism and the fiscal war in Brazil. It was also a documentary research with regard to the data researched, in the sense to bring more information of government data as it reflects the current situation of the issue of the Municipal Participation Fund. Finally, the experimental technique was used because the research had a labor character in the sense that if the Pearson Correlation is used to better elucidate the dependency of a municipality towards the Union. Regarding the results it can be seen that the municipalities are dependence on the union, and that federalism is also a way of making the state efficient in its collection.

Key Words: Fiscal Federalism, Fiscal War, Intergovernmental Transfer.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2 Referencial Teórico	4
2.1 AS BASES DA TEORIA ECONÔMICA DO FEDERALISMO FISCAL.....	4
2.2 AS COMPETÊNCIAS DE ARRECADAÇÃO E DE GASTO PÚBLICO	7
2.3 O FEDERALISMO FISCAL E O TAMANHO DO SETOR PÚBLICO	10
2.4 GUERRA FISCAL	11
2.5 REVISÃO DA LITERATURA	Erro! Indicador não definido.
3. METODOLOGIA.....	13
4.1 COMPETÊNCIA TRIBUTARIA	17
4.2. GUERRA FISCAL NO BRASIL	22
4.2.1 Guerra Fiscal Entre os Municípios.....	22
4.3 Proposta de Reforma	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	29

1.INTRODUÇÃO

Federalismo é um sistema de governo que opera no Brasil, e teve sua afirmação pactual através da constituição de 1988 intencionando benefícios no controle e na eficiência administrativa de países grandes territorialmente, como é o caso do Brasil.

Isso ocorre pela questão de que em um país federado existe um nível de descentralização das funções do Governo Central que habilita novos governos a existirem e a executar em tarefas que antes era delegado apenas a um Governo Central. Esses novos governos com funções semelhantes ao do central, porém com menos poder administrativo e legislativo que o Governo Central. No que tange as atividades delegadas às regiões e localidades existe uma gama de serviços públicos que são delegados a entes de localidades menores, que podem se dizer entes subnacionais, dentro dessas atividades está a confecção e a operacionalização das atividades de oferta de bens e serviços. (OLIVEIRA, p.7. 2007)

O federalismo fiscal e administrativo sugere haver uma descentralização no que tange a competência de arrecadação e gastos públicos. Dessa forma a lei determina qual ente fica responsável por arrecadar cada tributo, como por exemplo, a arrecadação do Imposto de Renda fica responsável pela União, o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço tem por responsável os estados e o Imposto Territorial e Predial Humano tem o município como seu receptor. Dentro de suas regiões os entes subnacionais tem dada autonomia para manusear esse imposto de forma não abusiva, na qual pode se tornam até uma política de incentivo fiscal para empresas.

Para ofertar tais bens e serviços é necessário que os Municípios e os Estados arrecadem de forma que possam alocar tais recursos em gastos que se tornem relevantes a realidade existente em cada região do país. Desta forma o melhor executor dessas ofertas de bens e serviços seria os municípios, mas sabe se que o mesmo não tem a maior competência de arrecadação em comparado aos outros níveis de entes federados.

Na observância da ideia que os estados e municípios têm de buscar recursos para melhor dispor de sua oferta de bem e serviços, é utilizada a autonomia fiscal que os governos de níveis subnacionais tem como forma de atrair capital, de forma que pode atingir uma região de forma positiva, tanto quanto pode atingir com externalidades negativas. Essa autonomia fiscal que cada estado tem, de definir o imposto dentro de sua região, faz com que empresas fiquem atraídas a colocarem suas respectivas firmas naquela região. De igual forma

outra região pode querer atrair a atenção do mesmo capital empresarial, e lançar mão da totalidade de algum tributo para instigar esse investimento a vir para essa outra região.

Dessa forma pode se observar o início de uma guerra fiscal entre as regiões subnacionais, na qual a concessão de uma redução de tributo constante por cada parte interessada no investimento privado pode chegar a uma soma não otimista de arrecadação por parte do vencedor desse “leilão de tributos”, de modo que a prejudicaria na oferta de bens públicos, principalmente se a parte vitoriosa chegar a uma arrecadação próxima à zero por essa razão.

De forma inicial, trata-se de federalismo como sistema de Estado ao qual permite com que regiões tenham autonomia de governo que articulam entre si, de forma a descentralizar as atividades do governo, ou seja, é uma forma que divide o país em níveis de governo descentralizando certas competências e assim suas atividades administrativas, financeiras e legislativas. Essa autonomia não a faz desvincular do ente hierarquicamente mais alto, de forma que o ente federal central se torna um controle para o mesmo (TEDESCO. p.49. 2014). Dessa forma busca descrever características sobre o federalismo no que tange o seu ordenamento fiscal, para tanto adentra-se na discussão das bases sobre o federalismo econômico fiscal, trazendo um pouco dos pensadores a respeito dessa discussão.

O estudo se justifica na medida que demonstra as competências, características de cada ente federado, além disso, investiga os fundamentos, características do federalismo, guerra fiscal e como essa dinâmica influencia os municípios e os estados. Portanto visa responder, quais os fundamentos que justificam o Federalismo Fiscal no Brasil? Através desse busca-se descrever as competências de arrecadação tributária no Brasil por ente federado: municípios, estados e união, discutir o fundamento de Federalismo Fiscal como principal determinante da Guerra Fiscal brasileiro e investigar quais seriam os outros determinantes do federalismo fiscal no Brasil.

O presente trabalho visa discutir o federalismo e guerra fiscal entrelaçando suas características, posições e contrapontos, trazendo a luz causas e as consequências para o funcionamento do país. Define-se, portanto, como objetivo investigar os principais determinantes que fundamentam o federalismo fiscal do Brasil. Para tal utiliza-se de uma pesquisa bibliográfica com método quantitativo descritivo, fazendo valer de diversos autores, livros e artigos científicos que comprovem o que será apresentado. Especificamente, serão necessários: i) discutir Federalismo brasileiro como um fator determinante para a Guerra

Fiscal; ii) propor soluções para os problemas do pacto federativo brasileiro e; iii) Analisar a dependência municipal em relação à arrecadação orçamentária.

Dessa maneira o trabalho se dividira em seis tópicos, primeiro falaremos sobre o histórico da discussão sobre federalização fiscal, segundo abordaremos sobre a competência de arrecadação de cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios), terceiro trataremos da Guerra Fiscal e seu conflito sendo uma das principais determinantes do Federalismo fiscal brasileiro, quarto trará se outras considerações que fundamentam o Federalismo fiscal, quinto faremos uma análise desses dados e sexto discorrerá se acerca da conclusão.

2 Referencial Teórico

2.1 AS BASES DA TEORIA ECONÔMICA DO FEDERALISMO FISCAL

A teoria econômica que trata do Federalismo fiscal, tem seu marco inicial com Samuelson (1954 e 1955), na qual observava que;

“dado bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo de outro, o que faz com que os indivíduos não tenham incentivo em demonstrar a demanda por esse mesmo bem, sendo que, esse indivíduo poderia esperar que outros revelassem as demandas pelo mesmo bem e pagassem por esse, fazendo com que ele consuma sem precisar pagar” (MENDES, p. 424, 2004).

Um dos pensadores que refletiram a cerca deste problema, propondo modos capazes de que o consumidor demonstrasse qual sua preferência no que tange a bens públicos, seria Charles Tiebout (1956). Sua ideia é a de que em um país, ao invés de se ter um governo único e centralizado, ao qual teria que adivinhar as demandas da população, poderia ser dividido o território nacional em varias jurisdições. Estas jurisdições ficariam responsáveis por ofertar uma cesta de bens públicos ao consumidor, que escolheria a cesta e os impostos que melhor representasse sua preferencia.

A escolha dos indivíduos seria revelada quando eles elegessem uma comunidade para viver, deste modo, fazendo da descentralização fiscal um método que imita o mercado de bens privados, na medida que;

“os diversos governos locais seriam as “firmas” que ofertariam bens públicos. As famílias seriam os consumidores que, ao se mudarem de uma cidade para outra, estariam indo ao mercado buscar bens públicos de sua preferencia, pelo “preço” (carga tributária cobrada pelos governos locais) que lhe parecesse adequado.” (Mendes, p 425, 2004)

Sua grande contribuição, foi o modelo que caracterizava a necessidade de inovações tecnológicas por parte dos governos locais, pelo fato de ser um modo de estimular a concorrência, como ocorria no mercado privado. Se o governo fosse centralizado não haveria concorrência, e de tal forma inovações tecnológicas não ocorreria.

Em 1972, Wallace Oates observa os “dois lados de uma moeda” de se ter um governo centralizado e um amplamente descentralizado. Em um primeiro momento, observa-se que o

governo centralizado tem mais facilidade em implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda bem como ofertar bens públicos que atendam a todas as pessoas, como segurança nacional. Contido em MENDES (2004) outro efeito que Oates apresentado é a capacidade que o Governo centralizado tem de estimular o crescimento econômico e o emprego, pois suas políticas macroeconômicas não buscam a expansão do município, sendo assim, os efeitos de suas políticas recairia sobre todos os municípios dentro do território nacional, não gerando competição por dado bem público. Por fim, um ponto importante que o governo centralizado trata é a questão dos bens ou serviços públicos relacionados a economia de escala, como explicado por Mendes (2004);

“Um pequeno município de, digamos, dez mil habitantes, não tem clientela o suficiente que justifique a criação de um hospital, para atendimento de casos complexos (cirurgia de alto risco, quimioterapia, etc.). Esse tipo de serviço, se oferecido, certamente ficaria ocioso, mais eficiente seria que um nível mais alto de governo (estado, por exemplo) construísse um hospital para atende a clientela de vários municípios vizinhos.”(MENDES, p.426)

De um lado oposto, Vargas (2011) ao analisar a obra de Oates (1999), observando na ótica da descentralização, nota que existe maior sensibilização para as diversas preferências existentes da população. Assim o governo local teria uma inclinação de eficiência para realizar essas preferências por bens e serviços de cada comunidade, tendo o foco no benefício dos bens públicos como característica.

Outro ponto abordado, é o fato de que o governo local conhece as demandas locais, pois tem mais facilidade de acesso a informação das mesmas, fazendo com que seu custo para se ter a informação seja baixo. Ainda nessa ótica, conhecendo a demanda e a especificidade da comunidade, as políticas tem possibilidade de terem maiores impactos do que a do governo central. Os governos locais têm mais conexão com os indivíduos, de forma que os indivíduos teriam mais facilidade em participar e fiscalizar o governo local, considerando que o gasto do governo local seja financiado pela comunidade financiado. De forma diferente seria no caso do governo central, já que os indivíduos do país pagariam os tributos, aos quais seria a financiaria todos os bens e serviço, de forma que a comunidade;

“se comportaria como aquele indivíduo que, indo ao restaurante com um grupo de amigos, e tendo ficado acertado que a conta será dividida entre todos, trata de pedir os pratos mais caros do cardápio, para ampliar sua relação benefício custo individual. Se todos se comportarem assim, o resultado será uma conta muito alta. Ou seja, a demanda por serviço público seria impulsionada, produzindo bens públicos em uma quantidade superior ao que seria o ótimo social.”(MENDES, p. 427. 2004)

O autor contrasta o entendimento de ambos, expondo em dois pontos essa observação. Em um primeiro ponto, o modelo de Tiebout tinha o fator mobilidade “como mecanismos para revelar a preferência dos indivíduos” (MENDES, p. 427. 2004), diferentemente da perspectiva de Oates, que entende que o governo local conhece melhor as preferências do indivíduo. O segundo ponto é que Tiebout observa que os governos locais estariam em uma disputa constante e apesar de Oates concordar com esse fato, esse autor acredita que deveria existir uma cooperação harmônica entre governo central e governos locais.

Além destes dois autores clássicos, existe um terceiro que se dedicou a analisar as externalidades que advém desse processo de descentralização e centralização. Roger Gordon (1983), examina o processo centralizado “Como se todas as jurisdições formassem um pool e decidissem definir tributos e cestas de bens públicos que maximizassem o bem-estar conjunto” e o processo descentralizado no qual, está “cada jurisdição preocupando-se apenas com os seus próprios moradores” (MENDES, p.428. 2004).

Segundo Mendes os dois conceitos tem uma diferença básica o processo, que

“a descentralizada, cada comunidade não leva em conta os efeitos positivos e negativos de suas decisões fiscais sobre o bem-estar dos residentes de outras comunidades. Em virtude da ampla mobilidade de fatores de produção e de indivíduos (tanto para fazer compras quanto para escolher local de residência), em um contexto de decisão descentralizada poriam surgir diferentes tipos de externalidades.”(MENDES. p.428, 2004)

De tal forma ocorreria a oportunidade de acontecer uma guerra fiscal, na qual “as comunidades poderiam tentar manipular tributos, aquisição de insumos para bens públicos e oferta de bens públicos com vistas a gerar aumento de renda local à custa de outras comunidades” (MENDES, p.429, 2004)

2.2 AS COMPETÊNCIAS DE ARRECADAÇÃO E DE GASTO PÚBLICO

Um país de sistema Federalista, tem suas atividades administrativas divididas ou descentralizadas para outros entes, no que tange a competência tributaria, esse panorama é igualmente posto. Porém existem critérios que norteiam essa competência, são elas

“1) a facilidade de se exportar o tributo; 2) a mobilidade da base tributária; 3) a viabilidade administrativa de se cobrar o tributo, seja do ponto de vista técnico, seja do econômico; 4) elevada sensibilidade da arrecadação tributária a alterações no produto da economia; e 5) o grau de associação entre o tributo pago (custo) e os benefícios produzidos pela oferta de bens públicos.”(JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN, E, p.20.2012).

No primeiro caso, o problema de exportar o tributo no “destino”, como aborda Mendes, seria dispendioso o custeio da cobrança, bem como seria complexa a execução. Neste caso, contribuiria muito para o governo, que a tributação incidisse na origem, ao qual o mesmo teria mais facilidades para compreensão e execução dessa arrecadação. O nível de controle da administração teria que ser grande, para rastrear as mercadorias e exercer assim a tributação (MENDES, 2004).

Quanto a questão da mobilidade da base tributária, o autor exemplifica a questão da tributação sobre a renda, na qual dois municípios diferentes, que cobram alíquotas diferentes, exercem sobre o cidadão um incentivo para que ele mude ou mantenha em um dado município, dependendo de qual cobrar mais na alíquota. (JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN, 2012). Por ser um tributo móvel a depender da facilidade do contribuinte, o mesmo tem capacidade de fazer com que ele mude de localidade, como pontuado por Oates (1972)

“Concorrem para tal análise, por exemplo, a área territorial do sujeito ativo e as facilidades de deslocamento do contribuinte nesse território. Se a área for grande e houver relativa dificuldade para deslocamento, a renda da pessoa física pode ser economicamente equiparada a base imóvel, por outro lado, se o perímetro territorial for reduzido, só restarão, como base passível de tributação no âmbito local, os bens imóveis” (apud TEDESCO, 2014, p. 63)

Na questão da tributação de uma propriedade e na extração de recursos, para governos centrais, seria difícil fiscalizar as atividades da empresa, bem como, tributar uma propriedade longe de sua central de exercício (MENDES, 2004), sendo assim, o modo mais eficiente que

uma jurisdição próxima a ele faça tal exação. Essa questão de viabilidade é tratada na observação feita por Junior, Oliveira & Lagemann, na qual,

“A tributação sobre o patrimônio, o consumo e renda é complexa e dispendiosa, o que exige consideráveis investimentos e gastos na administração e fiscalização da receita. A cobrança do tributo sobre o patrimônio é viável para governos estaduais e para municípios médios e grandes. A cobrança dos tributos sobre o consumo e a renda é viável para os governos estaduais e o governo nacional. Aos governos locais, a cobrança de taxas é o mais recomendável por conta da associação entre o custo e o benefício de determinado bem público.” (JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN, p. 21. 2012).

Os entes federados dependem da tributação para exercer suas atividades de oferta de serviços públicos, desde a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios. No caso da maior parte da arrecadação da tributação estar na União, os Estados e Municípios tem outro meio de financiamento de suas atividades, que são as transferências intergovernamentais. Essas transferências são importantes para conter os desequilíbrios fiscais desses dois últimos governos (SILVA, 2005), já que a receita deles é feita a partir do tributo, contribuições, taxas e transferências.

A Transferência intergovernamental é bom mecanismo para contenção de externalidades e para uma distribuição mais equânime de recursos para os entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios). A tabela I abaixo, mostra que na literatura de Mendes (2002) encontra se três classificações para os tipos de transferências existentes:

TABELA 1 - Tipos de Transferências

Tipos de Transferência	Significados
Condicional ou incondicional.	<p>Condicional é as que são destinadas a certos gastos predeterminado, na qual esse recurso deve ser aplicado. Exemplo seria verbas enviadas de um governo central para manutenção de escola estaduais ou municipais.</p> <p>Incondicional seria verbas enviadas para o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Ela é arrecadada por um governo central que tem obrigatoriedade em repassar para os entes subnacionais.</p>
Com ou Sem	Com contrapartida, como o nome remete, é uma transferência que

Contrapartida.	se baseia em uma ação de um dos governos subnacionais, gerando uma contrapartida do governo central de acrescentar um dado valor. Exemplo, o governo central dispõe de R\$ 0,50 para cada R\$ 1.00 gasto para aplicar em uma política pública importante para o governo central.
Limitada ou Ilimitada.	A transferência limitada é quando existe limite para a transferência que pode ser feita por determinado ente federado, a um dado ente subnacional. Usando o exemplo passado, ao qual para cada um real foi dado R\$ 0,50, tem-se limitado quando a somatória desse valor acrescentado (enviado, repassado ou transferido) não puder ultrapassar um milhão de reais.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base (Mendes 2004).

Esses três pontos abordado, por terem efeito na renda, Shah (1990) apud Mendes (20024) observa que os governos tomam suas decisões de forma que ou; “incentivar os governos subnacionais a elevarem as despesas numa função específica ou simplesmente elevar o bem-estar dos residentes numa jurisdição.”(JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN, p. 23, 2012).

Em uma federação, como observado existe diversas competências que são delegadas aos diferentes atores ao qual as recebem. Neste caso, importante se torna frisar sobre uma destas competências o que aqui tratada é a de bem público. Os autores Junior, Oliveira & Lagemann explicitam como regra geral como deve ocorrer a análise, tal qual, existe uma;

a análise dos ganhos e dos custos sociais quando uma esfera de governo oferta determinado bem público. Os benefícios e os custos sociais dependem de fatores como o público alvo, a abrangência geográfica, as economias de escala, as preferências dos indivíduos e a capacidade financeira de cada nível de governo.(JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN, p. 24, 2012).

O autor ainda percebe, que bens públicos dentro dessa ótica, são ofertados com a necessidade de ofertar bens públicos fora do que seria a cesta de bens públicos de um governo central. Consistira em um problema, caso os governos subnacionais estruturam a oferta de mesmos bens públicos que outros, como forma de concorrência. Em Silva (2005) podemos perceber problemas relativos a competência de bens públicos, que são esses;

“i) a cesta de bens provisionados pelo setor público envolve bens públicos puros, bens públicos mistos e bens meritórios;15 ii) existência de assimetria

nas referências e nas quantidades demandadas pelos membros de uma mesma jurisdição; iii) existência de mobilidade de indivíduos entre diferentes jurisdições; iv) custos de tomada de decisão sobre a escolha dos bens a serem ofertados; v) existência de externalidades positivas e negativas; vi) necessidade de observância de economias de escala.” (Silva 2005, p. 122)

Pela característica do tributo e de sua difícil vinculação, em sua maioria, nos âmbitos locais tem-se uma grande arrecadação no governo central. Isso é conhecido como desequilíbrio vertical (Mendes, 2004) e pode ser vista também pela ótica de JUNIOR, OLIVEIRA & LAGEMANN (p.26, 2012) o qual não é bem definido as responsabilidades de gastos, no que tange, serviços públicos. Isso gera uma concorrência na oferta de serviços públicos entre diferentes entes federados.

2.3 O FEDERALISMO FISCAL E O TAMANHO DO SETOR PÚBLICO

Existem tipos diferentes de raciocínio a cerca do impacto do federalismo fiscal no que tange o setor público. A literatura nos apresenta três tipos de preocupação com relação a descentralização fiscal.

A primeira a ser tratada é a que entende que o setor público tem predisposição a expandir, e que a guerra fiscal seria um mecanismo para conte-lo. No caso, se pensado em um governo central, sua capacidade de expansão seria grande de modo que influiria na vida privada dos indivíduos, por não haver poder que o conteste, em uma outra vertente porém com algumas similaridades, uma descentralização excessiva poderia criar níveis altos de instabilidade, o que geraria incerteza no que tange os direitos individuais (MENDES, 2004). Em virtude disso, Buchanan (1995) argumenta que o federalismo poderia instituir um sistema de contra pesos entre governo central e governo locais.

Lee (1993) acredita que a competição tributária teria um aspecto importante no federalismo, pois deixar o “governo central para tributar é o mesmo que formar e reforçar um cartel tributário, o que permitirá a expansão da carga tributária e a extração de mais dinheiro da população” (tradução livre apud MENDES, 2002 p.453).

A segunda preocupação que Migué (1997) propõe é que os governantes têm a preocupação de manter e garantir seus votos, e a busca de tal oferta serviços públicos que tendem a garantir isso. Em um contexto entre níveis de governo (Estado-Município por

exemplo), os governantes tenderiam a ofertar excessivamente um tipo de serviço público. Este então seria a “Concorrência Vertical” defendido por Oates, que na busca o voto utilizando recursos públicos para executar serviços públicos tenderiam a expandir os gastos públicos do governo (MENDES.2004).

Por ultimo, tem se a ideia da Guerra Fiscal, que Tiebout (1997) argumenta como não saudáveis aos governos locais. Estes na busca de exercer desenvolvimentos econômicos de seus municípios, fariam cortes tributários para instalações de indústrias. O que geraria dificuldades dos governos locais em financiar suas atividades, pois sucatearia sua capacidade tributária. Para além deste ponto, a competição traria problemas ambientais, pois os municípios trariam “o estabelecimento de padrões de preservação mais lenientes, para reduzir os custos das empresas com o controle da poluição, bem como subsídios a empresas (como doação de terrenos para instalação de fábricas, por exemplo)” (MENDES, p.452, 2004)

2.4 GUERRA FISCAL

O Brasil teve constantes processos de centralização e descentralização político-administrativo, sendo que a autonomia dos municípios, sofreu com constantes alternâncias significativas ao longo de sua história. Nos anos de 1964, esta autonomia administrativa, se tornou reclusa e os municípios tinham menos direitos e oportunidades de atuação, o que veio a se expandir a partir da Constituição de 1988 (DULCI, 2002).

A descentralização que surgiu após a Constituição de 88, abre espaço para que os estados e municípios tenham autonomia em certos impostos, no caso, o ICMS (DULCI, p. 96, 2002) que é um dos principais impostos estaduais, tal característica faz com que esse imposto seja de competência estadual, diferentemente do que se observa nos padrões de mundo (CARDOZO, p.20, 2010).

O referido imposto tem características que fazem com que ele se torne uma fonte de atração de investimento, pois existe a possibilidade de negocia-lo, já que diz respeito ao estado “fixar autonomamente as alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços” (DULCI, 2010) e ele tem outro fator é como Cardozo (2010) afirma os impostos que tem incidência em um Estado, é arrecadado apenas em sua origem, já aqueles que passam por mais de um Estado, o que tem maior participação naquela atividade econômica arrecada

mais. Por este ultimo fator a guerra fiscal teve incidência desde os 65/67 na reforma tributária, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadoria (atualmente se tornou ICMS), que apesar de os governos estaduais não terem direito a instituir ou aumentar a alíquota, tinham a competência sobre o mesmo. Apenas em 67 que surge a flexibilização, sendo que o mesmo só poderia ser feito por convênios entre estados pertencentes a mesma região (Cardoso, 2010).

Guerra fiscal vem nesse contexto ao qual, os Estados e Municípios detêm maior autonomia na execução de suas políticas fiscais, sendo a guerra fiscal uma disputa a nível estadual e municipal na forma de incentivos, o que gera disputa na atração de investimento ao Estado e Município.

Um aspecto importante que motiva a guerra fiscal, foi a abertura do governo para o comercio exterior, na qual:

a condição econômica para a escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu um fluxo crescente decapitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa, sendo os mais visíveis os da indústria automobilística. (Dulci, p. 97, 2002)

O que intensifica a disputa na condição qual o governo tenta condicionar para si investimento, segundo Cardoso (2010) é o fato de que o governo, no que tange a politicas nacionais de desenvolvimento econômico, não consegue desenvolver regiões que fazem necessário tais intervenções. Salienta-se que essas medidas são desnecessárias, pois como referido por Ferreira (2005 apud Cardoso 2010), empresa investiria em alguma região de qualquer forma, porém essa redundância viria pelo poder influenciador que as empresas têm sobre o governo.

A tributação é um dos meios de arrecadação que os entes federados tem para poder exercer suas políticas públicas. Os incentivos tributários envolvem direta e indiretamente esse recurso, sendo assim, a isenção do mesmo, na;

“medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade, possibilitado pela arrecadação, seja maior que seu custo de oportunidade — medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos —, acrescido do custo criado pela tributação.” (Varsano, p.3 1977).

Sendo assim, a forma de observação para o benefício da isenção financeira um fator importante, pois com DULCI (2002) apresenta o governo enfrentaria dificuldades de financiamento, sendo necessário “ponderar o impacto social da renúncia fiscal”.

3. METODOLOGIA

Uma pesquisa qualitativa busca entender o processo por trás de um fenômeno bem como, o significado que o mesmo tem na realidade estudada. De tal forma, uma pesquisa qualitativa tem em seus princípios a tentativa de entender os diferentes significados são atribuídos ao fenômeno estudado. Visando um entendimento clínico de uma realidade uma pesquisa qualitativa tem “um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e, de outra forma, aprender o significado, e não a frequência, de certos fenômenos ocorrendo de forma mais ou menos natural no mundo social” (Cooper, 2011, p. 164).

Quanto a pesquisa quantitativa tem por prerrogativa de mensurar algo, de forma tal qual mostra o quanto ou a frequência que tal fenômeno acontece. Deste modo a pesquisa quantitativa fundamenta-se na “imersão do pesquisador no fenômeno a ser estudado, reunindo dados que fornecem uma descrição detalhada de fatos, situações e interações entre pessoas ou coisas, portanto fornecendo profundidade e detalhe”. (Cooper, 2011, p.166). Deste modo uma pesquisa quantitativa busca descrever e explicar um fato ou fenômeno que ocorre em determinado ambiente.

Neste trabalho, pretende-se valer de uma metodologia de pesquisa chamada triangulação, que segundo Cooper (2011), é a combinação de mais de um método de pesquisa, sendo essas, qualitativa e quantitativa de caráter descritiva, de forma que intenta descrever a competência de tributação de cada ente federativo e demonstrar a capacidade de arrecadação do mesmo. Esta forma de pesquisa busca explicar o fenômeno com mais detalhes, bem como suprir uma eventual fraqueza que exista em fazer uma pesquisa utilizando apenas uma das pesquisas (Cooper, 2011, p.188.). Utiliza-se de tal forma de pesquisa para elucidar dois pontos importantes no referente artigo, busca estimativas que comprovem o quanto os municípios dependem de uma receita externa que complementa a sua verba para gasto público, e a média percentual dessa necessidade entre os municípios.

Acerca da pesquisa descritiva Gil (2008) argumenta que, “As pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL. 2008, p.28), descritiva neste trabalho busca trazer luz a realidade da discussão, bem como fazer uma análise de fatores da guerra e do federalismo fiscal, de tal forma busca-se suprir informações para se chegar aos objetivos propostos no trabalho.

Estudo de Caráter bibliográfico tem por procedimento uma pesquisa que busca capacitar o investigador a problematizar o tema, bem como trazer a tona um maior conhecimento sobre os fenômenos pesquisados. Esse tipo de pesquisa utiliza-se de meios “como livros, artigos científicos, páginas de web sites” (FONSECA, apud GERHARDT, 2009, p.37). Com isso o procedimento bibliográfico, ganha corpo neste trabalho na busca de trazer uma discussão de pontos profundos dos saberes do Federalismo e da Guerra Fiscal, principalmente, nos objetivos que cumpre descrever esses dois pontos centrais do presente trabalho, de igual forma buscou se através desse procedimento de pesquisa descrever as competências de arrecadação tributaria no Brasil, por ente federado, sendo esse um meio para descrever e demonstrar os histórico sobre pensadores na área de federalismo fiscal.

Quanto ao procedimento experimental, é um tipo de pesquisa que tem por intuito trazer uma noção de causalidade entre atores ou fenômenos observados, buscando melhor entendimento dos aspectos utilizados para responder de forma mais clara e coesa os objetivos determinados. De tal forma a pesquisa experimental tem a premissa de que o estudo pode “determinar um objeto de estudo, selecionar as variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, definir as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto.” (GIL apud GERHARDT, 2009, p.36).

Neste trabalho buscou se por um procedimento experimental no que tange a necessidade que os municípios têm de recursos que advém da União, dessa forma extraímos todos os dados necessários sobre o Fundo de Participação dos Municípios, a Arrecadação Total e População, de documentos e sites que foram disponibilizados pelo próprio governo, fazendo uma análise quantitativa para se ter melhor entendimento do objetivo central do artigo vigente.

Pesquisas que tenham cunho procedimental documental se assemelham bastante com o que é uma pesquisa bibliográfica, tendo a maior diferença no que tange os dados que são

adquiridos para a pesquisa. Uma pesquisa documental busca através de “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL. 2008 p.51).

A escolha de fazer uma pesquisa documental advém da facilidade de acesso ao dado e pelo fator de análise de dados primários que fácil reelaboração, já que se utiliza base de dados secundários ao qual busca reelaborá-los para análise e responder o problema proposto, além disso, esses dados são fundamentais para demonstração amostral de um dado para país, sendo os mesmos retirados diretamente do governo, e trabalhados para melhor análise e visualização do problema em questão. Quanto à base de dados, a escolha advém da praticidade da coleta desses dados, que podem ser conseguidos através de busca em relatórios oficiais, relatórios, revistas entre outros.

Foram levantados no total dados referentes aos municípios que tinha disponibilidade de acesso aos dados das contas de Fundo de Participação de Municípios, População e Arrecadação Total, informações que foram obtidas no Minas Transparente, um site do governo que disponibiliza informações sobre os municípios de Minas Gerais. As informações orçamentárias foram retiradas no relatório de execução das despesas, considerando além da conta de Fundo de Participação dos Municípios, suas sub contas; Recurso Ordinário, Receita de impostos e transferências de imposto vinculado à Saúde, Receita de imposto e transferência de imposto vinculado à Educação.

Foram escolhidos os municípios do Estado de Minas Gerais que possuem população superior a 50 mil habitantes (66 municípios), partindo da hipótese que tais municípios possuem mais recursos, conseqüentemente, um orçamento maior e mais complexo, culminando na relevante atenção que deve ser conferida as ferramentas de planejamento orçamentário. Este tipo de seleção da amostra se caracteriza como não-probabilística por julgamento, ou seja, o pesquisador escolhe intencionalmente os elementos que irão compor a amostra de acordo com determinado critério (Manzato & Santos, 2012).

Os dados foram extraídos dessa amostra de 66 municípios para medir a Correlação entre População e Fundo de Participação dos Municípios e Arrecadação total, utilizando-se do método estatístico chamado Coeficiente de Correlação de Pearson.

Esse método usa de duas variáveis para demonstrar, como o nome mesmo diz, a correlação as variáveis, que neste trabalho será a “x”, que é uma variável independente, “y”

uma variável dependente e a “r” a Correlação de Pearson (Guimarães, 2017, p.2). A fórmula para o cálculo estatístico fica representado abaixo:

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x - \bar{x})^2 \sum(y - \bar{y})^2}}$$

r= correlação de pearson

x = variável independente (população)

y = variável dependente (fundo de participação/arrecadação total)

No caso do presente trabalho a variável independente está representada pela população (X) e a variável dependente na razão entre Fundo de Participação/Arrecadação total, essas serão analisadas para mostrar quais municípios mais dependem da União, sendo esse ponto importante para investigar se existe outros fundamentos para o federalismo fiscal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesse capítulo, serão apresentados os dados e discussões necessárias para a resposta à pergunta de pesquisa, bem como o alcance dos objetivos propostos.

4.1 COMPETÊNCIA TRIBUTARIA

Considerando uma federação ao qual as competências são distribuídas, pode se observar que existe divisões de competência para com os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No caso da tributação, de igual forma, existe uma competência para cada ente federado, visando buscar recursos para prover suas atividades. No que tange as receitas ou arrecadações, Amaro aborda o fato da Constituição escolheu por um “sistema misto de partilha de competência e de partilha do produto da arrecadação” (AMARO,p.115. 2010).

No que concerne a partilha de competência, uma das características da nossa constituição, tem-se a capacidade de cada ente de criar tributos, sendo importante obedecer a critérios que são estipulados pela Constituição. Assim, o nível de incidência depende do ente federado, já a arrecadação é compartilhada para com os outros entes. A Tabela II abaixo, demonstra a competência e o rendimento total de cada imposto dentro do sistema tributário brasileiro, considerando seus entes federados:

Tabela 2 - Tributo e Rendimento Anual

Tributo/Competência	2016		
	% do PIB	%	R\$ Milhões
Total da Receita Tributária	32,38%	100,00%	2.027.014,48
Tributos do Governo Federal	22,11%	68,27%	1.383.758,72
Orçamento Fiscal	8,13%	25,11%	509.056,91
Imposto de renda	6,18%	19,08%	386.789,23
Imposto sobre Produtos industrializados	0,67%	2,06%	41.851,41
Imposto sobre Operações Financeiras	0,54%	1,66%	33.644,72
Impostos sobre o Comércio Exterior	0,50%	1,55%	31.447,61
Taxas Federais	0,14%	0,42%	8.526,72
Cota-Parte Ad Fr. Ren. Mar. Mercante	0,04%	0,14%	2.741,29
Contrib. Custeio Pensões Militares	0,05%	0,14%	2.929,51
Imposto Territorial Rural	0,02%	0,06%	1.126,42
Orçamento Seguridade Social	11,16%	34,45%	698.331,80
Contribuição para a Previdência Social (1)	5,35%	16,53%	335.032,12
Cofins	3,22%	9,94%	201.517,28
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	1,07%	3,29%	66.759,99
Contribuição para o PIS/Pasep	0,84%	2,61%	52.834,19
Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS	0,49%	1,51%	30.691,15
Contrib. s/ Receita de Concursos e Progn.	0,07%	0,21%	4.254,27
Contrib. Partic. Seguro DPVAT	0,07%	0,21%	4.242,83
Contribuições Rurais	0,03%	0,08%	1.636,64
Fundo de Saúde Militar (Beneficiário)	0,02%	0,07%	1.363,35
Demais	2,82%	8,70%	176.370,01
Contribuição para o FGTS (2)	1,99%	6,15%	124.713,45
Salário Educação	0,31%	0,96%	19.473,11
Contribuições para o Sistema S	0,29%	0,91%	18.427,89
Cide Combustíveis	0,10%	0,30%	6.001,24
Cide Remessas	0,05%	0,15%	2.939,95
Outras Contribuições Federais (3)	0,04%	0,11%	2.249,98
Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun.	0,02%	0,05%	1.043,75
Dívida Ativa Outros Trib. e Contrib.	0,00%	0,00%	0,93

Contrib. S/Rec.Concess.Permiss.Energ.Elet.	0,01%	0,04%	826,34
Cota-Parte Contrib. Sindical	0,01%	0,03%	693,37
Tributos do Governo Estadual	8,23%	25,40%	514.841,11
ICMS	6,60%	20,37%	412.856,99
IPVA	0,62%	1,92%	39.012,85
ITCD	0,12%	0,36%	7.262,15
Contrib. Regime Próprio Previd. Est.	0,37%	1,15%	23.248,33
Outros Tributos Estaduais	0,52%	1,60%	32.460,79
Tributos do Governo Municipal	2,05%	6,34%	128.414,66
ISS	0,87%	2,69%	54.622,10
IPTU	0,60%	1,85%	37.561,70
ITBI	0,15%	0,48%	9.639,25
Contrib. Regime Próprio Previd. Mun.	0,16%	0,50%	10.118,36
Outros Tributos Municipais	0,26%	0,81%	16.473,25

Fonte: Receita Federal do Brasil (2016)

Aqui pode se perceber o quanto as competências de maior geração de recursos estão alocadas ao ente Central, de forma que do montante da arrecadação dos Governos que é aproximadamente 32% em 2016, 22% é a arrecadação para o Governo Federal, sendo esses divididos na maior parte entre impostos e contribuições, tendo a taxa uma menor arrecadação, já no Governo Estadual percebemos uma grande predominância nos tributos, e uma mínima parcela na contribuição, os municípios seguem essa pactuação percorrida pelos estados.

Os Tributos são divididos em três sessões aqui, impostos, taxas e contribuições, dada a importância do conceito, separaremos em tópicos.

Ao que concerne os impostos a Constituição Federal de 1988 estabelece que a União, Estados, Distritos Federal e Municípios podem instituí-lo. Sendo uma de suas características, é sua não vinculação com as atividades que o Estado possui. Por independência das atividades do Estado para ser cobrado, esse tributo também é conhecido como tributo não vinculado, Amaro (2010).

No caso do imposto, o fato gerador está na atividade do contribuinte. Por exemplo o imposto de renda, em que é um ato praticado pelo contribuinte que gera o fator. Mais uma característica dos impostos é a não vinculação de sua arrecadação, para um destino específico, de forma que como explícito no art. 167 a sua vinculação a algum destino só pode ser feito através de previsão constitucional (BRASIL, 1988).

Existe um disposto na lei que aborda a relação que o imposto busca ter com a capacidade econômica do contribuinte, que é o art. 145 § 1º que relata que;

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” (Constituição Federal. 1988).

As taxas de igual forma aos impostos, tem pelos entes federado sua competência. No que tange as taxas Amaro (2010) aborda que desatinam;

“a financiar determinadas tarefas, que são divisivelmente referíveis a certo indivíduo ou grupo de indivíduo de modo direto ou indireto(o que traduz motivação financeira, pré-jurídica), têm fatos geradores(já agora no plano jurídico) conexos à própria atividade do Estado” (AMARO, p.104 2010)

O que se configura em uma contrapartida para uma prestação de serviço que é requerida ao Estado. A Constituição Federal trata que os entes federados têm a competência de instituir “taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (Constituição Federal, 1988).

A taxa ao contrário dos impostos tem seus fatos geradores vinculados a atividade estatal, portanto é conhecido como tributo vinculado (no caso a atividade Estatal), isso é umas das principais características que as diferenciam.

O terceiro tipo de tributo a ser abordado aqui, é a contribuição de melhoria. Essa contribuição diferentemente do imposto, segue a linha vinculativa da taxa, porém ela é feita após obra pública que gere valorização imobiliária para indivíduos, assim é retratada na Lei 5.172 de 1966 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, no qual o art. 81 contrasta que;

“A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”(CTN, 1966).

Sendo assim, a contribuição para melhoria pode ser cobrada quando existe uma obra pública na qual gere benefícios monetários em questão de valorização de imóveis atingir indivíduos.

Essas formas de arrecadação são importantes meios de financiamento para as atividades que são impostas aos governos, principalmente para o governo subnacional qual tem menor arrecadação, como já exposto na tabela Tributo e Rendimento Anual.

A tabela III abaixo demonstra a média da dependência dos municípios de pequeno, médio e grande porte, do fundo de participação dos municípios, essa média fora feita a partir dos dados disponíveis no site Minas Transparente e transcritos no Apêndice I.

Media nos Municípios e a Correlação de Pearson

Municípios	Fundo de participação /Arrecadação total (média)
Municípios de Pequeno Porte (de 50 a 100 mil habitantes)	16,58%
Municípios de Médio Porte (de 100 a 200 mil habitantes)	14,34%
Município de Grande Porte (de 200 mil ou mais)	8,18%
CORRELAÇÃO DE PEARSON	
(Fundo de part./Arrec.Total = F(Pop.))	-0,46

Elaborado pelo Autor com base nos dados do TCE

O ultimo quadrante trata da Correlação de Pearson, que é a razão entre o Fundo de participação e a arrecadação total dos municípios, correlacionado com o tamanho do município, que demonstra, segundo a amostra retirada que em 46% das vezes, o aumento da população fez diminuir a parcela do fundo de participação em relação à arrecadação total, ou seja chegou se a constatação que quanto maior é o município em habitante, menor é sua necessidade de transferência intergovenamental.

Importante frisar aqui, que não é recomendável ao governo local ter a competência de toda receita, pois quanto menor o nível de governo, menor também é sua capacidade em gerir tais recursos, mas é relevante que os municípios não dependam de maneira acentuada, como é atualmente, dos repasses de transferência intergovernamentais, que como evidenciado, tem

uma media de 16,58% nos municípios pequenos, 14,34% nos médios e 8,18% nos grandes municípios de participação nesses através do fundo de participação municipal. Esta amostra foi de 66 municípios, porém no Brasil, existem mais de 5 mil municípios (IBGE 2000) com menos de 100 mil habitantes

4.2. GUERRA FISCAL NO BRASIL

Entender que o sistema Federalista de descentralização de competências é a base para que a Guerra Fiscal aconteça é basilar para o entendimento do processo que culmina no mesmo. Considerando que a Guerra fiscal, advém de uma margem de liberdade fiscal que Estados e Municípios obtiveram pela descentralização fiscal.

O sistema de federalismo tendo sua concepção por divisão em partes de competência de suas atividades e da autonomia criada para os entes subnacionais, faz com que os entes federados de nível abaixo da união, tenham que buscar recursos para disponibilizar políticas de bens e serviços para o cidadão. Essa perspectiva trás consigo uma maior necessidade de entendimento por parte da união, no que tange as necessidades dos Estados e Municípios, sendo eles um ponto frágil nessa articulação.

A guerra fiscal surgindo desse emaranhado de autonomia entre os governos subnacionais, faz com que os governos exercitem a busca por Parcerias Público Privado (PPP), na qual se não garantirem recursos externos para seu desenvolvimento, podem acabar ficando sem recursos para que seu respectivo Município, ou Estado se desenvolva na questão de ofertas de bens públicos que afetem positivamente sua localidade, gerando assim uma disputa entre esses entes.

4.2.1 Guerra Fiscal Entre os Municípios

O modelo que preconiza a descentralização em suas atividades, busca ter dentro de seus preceitos uma melhora em termos econômicos, no que tange o financiamento, bem como os gastos. Esses ganhos de ordem econômica trás uma eficiência alocativa para os entes subnacionais (MELO, 1996. p.13). Tal ato busca melhorar as condições administrativas na qual os municípios se encontraram, principalmente, nos anos 90, ao qual os Estados e Municípios tinham que buscar investimentos de empresas que investiriam no país, pois essa

década, o país deixava sua onda de protecionismo para então deixar com que os investimentos externos financiassem o desenvolvimento. (REGUEIRA, 2003. p. 70).

A guerra fiscal que adentrou fortemente no país, após a abertura de mercado, fez com que o mesmo se tornasse, na visão de muitos autores, um “leiloeiro de incentivos” para a atração de seus investidores, se alimentando da falta de definição clara das competências de cada ente federado subnacional (ALBIX, 2000. P. 25).

A guerra fiscal, pode ser vista por duas óticas, no que tange os Estados e Municípios. Uma delas se caracteriza pelo fato dela ser uma grande força motriz para se ter inovações tecnológicas no setor público, isso devido a lógica de competição que trás para dentro dos municípios, nos quais buscam melhores condições para atraírem as empresas. Por outro lado, existem nos níveis mais baixos dos entes federados subnacionais governos menos especializados (por existirem pessoas não tão qualificada, quando se compara à níveis maiores de governo), ao qual tende a surgir do mesmo uma ineficiência, sendo o nível local um foco de clientelismo e de irresponsabilidade fiscal, o qual acarreta perdas em toda maquina estatal, desde os governos subnacionais até o governo federal. Este cenário de ingovernabilidade traria os níveis subnacionais fora do pensamento acerca do desenvolvimento nacional de um país (MELO, 1996. p. 11)

Ao analisar a guerra fiscal no que tange o contexto municipal, percebe-se a luz dos autores pontos e aspectos positivos e negativos em obter investimentos para a localidade através de incentivos. Um dos pontos negativos observados por REGUEIRA (2003) é a perda de recursos que poderia ser auferido se os incentivos na concessão de alguns tributos municipais, como Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS) não fossem leiloados tão facilmente as empresas. Segundo o mesmo autor, estas medidas e concessões “são desnecessárias, pois de qualquer maneira esses investimentos seriam realizados no País” (REGUEIRA, 2003, p. 73).

Outro problema que pode ser observado nas análises de Albix, é que todo o incentivo que pode ser concedido as empresas no contrato, não garante aos municípios de certa forma que o mesmo será recebido em contrapartida das empresas, sendo assim, benéfico ao municípios tais concessões. Em palavras do autor “A inexistência de garantias de retorno para esse tipo de investimento público é sinalizadora da superficialidade da negociação realizada, cuja responsabilidade maior recai sobre o *staff* técnico e político do governo” (ALBIX 2000, p. 21).

Em um aspecto vantajoso, aos municípios que essa guerra fiscal traz é uma busca especificada no investimento que pode vir nos municípios por intermédio de incentivos, indo de encontro com a questão da descentralização, na qual os entes subnacionais adquirem competências como já foi dito. Neste caso, segundo PRADO (1999) a busca é maximizar o uso das informações para gerar o melhor resultado possível, no qual o autor demonstra;

“uma das vantagens básicas apregoadas para a descentralização federativa, que é a maior aproximação e subordinação das decisões aos interesses da sociedade local. Ele induz ao maior desenvolvimento de mecanismos institucionais locais de apoio e interação entre governo e iniciativa privada, e pode ampliar neste sentido a eficiência da atuação integrada entre governos estaduais e municipais...” (PRADO, 1999, p.16)

Duas outras desvantagens elencadas por Prado (1999), a primeira é a questão da difícil mensuração dos fatores custo benefício dos incentivos e da instalação da empresa, no que tange ordem fiscal, o que faz com que a sensação dos ganhos se torne a aprovação popular. Esta forma de “observação das vantagens” gera um fator de impacto na ótica de análise da transação, de modo que observa o contrato no sentido político e não na questão de ganhos e bem-estar. O segundo é a ausência de entes federados superiores e ativamente forte para maximização do que seria ótimo e viável para os municípios concorrentes, reduzindo as distorções que acontece na ausência do mesmo (Prado, 1999, p.17).

Outra vantagem que é abordada por um autor, esta pautada na guerra fiscal ajuda como questão auxiliar no quesito distributivo, pois as empresas tendem a evitar as concorrências e os custos que isso gera ao mesmo. Então em um município maior seria difícil para o município negociar incentivos para essas empresas de forma que, efetivamente, a empresa sinta-se beneficiada o suficiente para aceitar tal disputa, o que naturalmente faz com que essa indústria busque outros municípios de referencia menores (ou que não exerça uma concorrência em seu mercado) e que esteja disposto a fazer uma negociação por sua instalação na localidade.

4.3 Proposta de Reforma

Observando a operacionalização das atividades da agenda políticas, percebe que são impostos aos municípios maiores volumes das atividades fim da oferta de bens e serviços aos cidadãos. Por meio disso e do já exposto que, por estar mais próximos dos indivíduos, os municípios exercem grande parte das responsabilidades sociais, que em sua essência geram gastos que não são de todo financiado pelo próprio governo local. Assim se chega ao principal gargalo do pacto federativo brasileiro, qual seja, o fato que os municípios têm uma receita bastante limitada, sendo que suas responsabilidades são grandes, tonando os municípios dependentes de recursos que advenha de outro ente, no caso, o Governo Central.

Essa constatação é ainda mais preocupante, quando se observa os municípios de pequeno e médio portes que apresentam, respectivamente, 16,6% e 14,3% de dependência do fundo de participação, o qual a dependência é maior do que os de grande porte que tem em média 8,2% segundo a amostra estudada. Na tabela Media nos Municípios e a Correlação de Pearson, percebe-se a tendência de pequenos municípios dependerem de uma maior colaboração do Fundo de Participação dos Municípios, tendo como exemplo Januária, um dos municípios com maiores dependência fiscal dentro da amostra retirada, demonstra que 27% de sua arrecadação anual (apêndice I) advém das transferências governamentais de nível federal. Um meio de interagir com esse problema, seria um acréscimo na autonomia da competência fiscal dos governos locais, porém isso já foi visto, como fator gerador de entraves tal qual, os municípios não detendo a melhor condição efetiva de capital humano, tem dificuldades de gerir recursos financeiros, de manter uma política com baixo índice de corrupção.

Portanto, sugere-se passar uma maior competência e capacidade da arrecadação para os estados, os quais são mais próximos dos governos locais e que teriam melhores condições e capital humano para melhor estruturação bem como gestão da arrecadação, distribuição e gestão dos recursos fiscais, de tal forma o mesmo conseguiria alocar os recursos nos municípios. Fora demonstrado na tabela II a competência de arrecadação e o rendimento nominal de cada ente federado, fazendo observância ao rendimento estadual que é aproximadamente 8,2%, percebe se que o poder dos estados para auxiliar os municípios seria maior se ele tivesse uma maior competência, podendo ser um ator melhor na confecção e oferta de bens públicos, dado a proximidade com os municípios.

Outro entrave detalhado é a própria guerra fiscal, que pela natureza federalista do país, enfrenta uma tendência de constante redução de receita da união. Isso ocorre porque, os estados e municípios que disputam recebimento do investimento privado tem uma prioridade por fazer o seu respectivo município ou estado vencer o “Leilão” de concessão de crédito, para que a empresa escolha o mesmo.

Esta contenda entre os atores de mesmo nível gera uma redução de receitas que tende a zero. O benefício para o empresário é ótimo, visto que, ele terá menos gastos com imposto naquela região, porém essa situação para o estado é conflituosa, de tal forma que uma solução se torna imprescindível. Considerando que uma dada porção da guerra fiscal é um fator positivo de definição de alocação de recurso privado, a proposta desse artigo seria, o de impor alíquota mínima para os estados, de tributo, para que os próprios não distribuam um incentivo prejudicial, tal qual tire toda a sua oportunidade de receita, qual é importante para operacionalização de políticas que podem corroborar com o bem-estar da população, e até mesmo trazer um benefício, de forma secundária, para a empresa.

O panorama descrito acima também pode ser refletido para os municípios desse modo, podemos perceber que é importante mudanças no Brasil, percebemos aqui que para os municípios deixarem de serem “reféns” da União e de seu fundo de participação é necessário que um ente acima e mais próximo dele, o estado, tenha mais competência tributaria, considerando que esse, tem fundamental papel para os município já que o mesmo se encontra mais próximo dos municípios, o que torna mais fácil para o estado saber a demanda de cada município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de finanças publicas muitos autores têm discutido o tema de federalismo e guerra fiscal, a mais de quatro décadas, existindo ai paradigmas a serem vencidos, no que tange a melhor escolha sobre apologia de uma guerra fiscal que beneficiaria uma região ou se a não existência poderia ser melhor para o país. Nesse artigo pudemos tirar algumas conclusões no que tange Federalismo, Guerra fiscal e sua realidade de externalidades consequentes de falta de definições claras sobre alguns aspectos dessa divisão de competência que ocorre entre os estados, municípios e a união.

Em um momento inicial é possível perceber que a causa primária da guerra fiscal é a organização político-administrativo do federalismo, já que, a norma permite aos governantes fazer o possível, dentro da ótica fiscal, para trazer grandes investimentos externo para suas respectivas jurisdições regional. Dentro desse contexto há uma arrecadação que pode ser prejudicada por uma disputa mal coordenada entre entes federado de mesmo nível, que algumas literaturas defendem sua posição de que uma boa coordenação poderia gerar bons resultados, como por exemplo, a já citada definição do limite mínimo da taxa que seria utilizado como forma de incentivo fiscal, para as disputas das guerras fiscais.

Durante a análise da literatura pode se perceber que existe um consenso sobre o propósito do federalismo fiscal no Brasil, inicialmente, aborda sobre a capacidade de melhor atender o cidadão, considerando que a descentralização do poder político-administrativo, faz com que as políticas públicas cheguem de forma mais precisa até o cidadão, mas o que tange a parte fiscal facilita a arrecadação dos tributos por parte do governo, gerando menos custos para a tributação, já que o governo local teria mais facilidades para fazer essa ordenança fiscal.

Outro que pode se considerar ponto central é a capacidade de distribuição da renda de forma assertiva que o federalismo fiscal dispõe, essa ótica passa pela observância de que os governos usam de sua competência fiscal para geração de políticas desenvolvimentistas, o que seria o exemplo da guerra fiscal. A mesma tem o objetivo de trazer desenvolvimento para uma região ou localidade, entregar parte de sua arrecadação seria a troca para que isso venha a ocorrer, trazendo uma forma dos municípios menos visados terem uma chance de disputa de um recurso externo para seu desenvolvimento. Desse modo o Federalismo fiscal busca trazer essa condição mais equânime na noção de desenvolvimento.

Abordamos aqui sobre as externalidades existentes que assolam as práticas administrativas de um federalismo fiscal no Brasil. Todos os três problemas têm uma coisa em comum, a existência das mesmas se deve ao atual pacto federativo constituído pelo atual sistema de governo do país, ao qual se entregou autonomia para os municípios, porém os mantiveram dependentes de muitas ações e recursos da entidade federal, o que a rigor dificultou essa própria autonomia que fora entregue aos municípios.

Um fato impactante para a uma melhora desses quadros detectados nesse trabalho seria um ajuste no pacto federativo, ao qual buscaria formas efetivas de tornar realidade; um governo estadual com maior competência de arrecadação para melhor distribuição dentro de

suas jurisdições, bem como a arrecadação e, conseqüentemente, o auxilia na necessidade de uma menor dependência do município com relação ao Fundo de Participação da União; um governo estadual com um mínimo definido para os impostos que podem, evitar assim que a arrecadação chegue a zero devido a guerra fiscal entre estados e municípios.

Para tanto precisa se fazer uma reflexão sobre o Pacto Federativo, no que tange a parte fiscal, permitindo uma transferência do governos federal para o governo estadual, parte da competência de arrecadação, já que os mesmos são de maiores proximidades aos que em um nível federado executam as políticas, podendo facilitar a comunicação entre os níveis. O fator transferência é importante para não gerar mais tributação sobre o que já é tributado.

O trabalho buscou, principalmente, elucidar o quadro do Federalismo Fiscal brasileiro e trazer uma reflexão sobre o atual sistema vigente no Brasil. Dentro dessa discussão, cabe salientar que uma limitação do trabalho é o fato que fora analisada apenas uma das transferências para os municípios, considerando a existência de outras transferências, sugere se trabalhos no sentido de analise das dependências considerando abordando mais transferências, que elucidariam mais à fundo a dependência dos municípios. Outro estudo que viável é sobre as razões de municípios como Mariana, mesmo sendo um pequeno município detém pouca necessidade do Fundo de Participação Municipal.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Arbix, G. **Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro**. Revista de Ciências Sociais Dados v. 43, n 1, p. 5–43 (2000).

ARVATE, Paulo Roberto; Biderman, Ciro. **Economia do setor publico no Brasil**. 10 ed. Rio de Janeiro; Elsevier p. 560. 2004.

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. Ed. São Paulo. Saraiva. 2014

BRASIL, Constituição Federal. **Constituição federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

CARDOZO. S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, p.340, 2010.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf>. Acesso em: 27/08/2018.

DULCI. O. S. **Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil**. Revista de sociologia e política. Curitiba nº 18: 95-107 Jun. 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

GIL, Antonio Carlos **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo B. Análise de Correlação e medidas de associação. **Universidade Federal do Paraná**. Disponível em:<[https://docs. ufpr. br/~jomarc/correlacao. pdf](https://docs.ufpr.br/~jomarc/correlacao.pdf)>. Acesso em, v. 9, 2017.

IBGE, disponível em:

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm> Acesso em 2 de Out. 2018

JUNIOR, L. dos S. M.; DE OLIVEIRA, C. A.; LAGEMANN, E. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da AMDE**, v. 9, n. 1, p. 12-59, 2012.

Manzato, A. J. & Santos, A. **A Elaboração De Questionários Na Pesquisa Quantitativa**. Dep. Ciência Comput. e Estatística – IBILCE – UNESP 1–17 (2012).

Melo, M. A. **CRISE FEDERATIVA, GUERRA FISCAL E “HOBBSIANISMO MUNICIPAL”** efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspect.* **10**, 3 (1996).

MINISTERIO DA FAZENDA, disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>

NASCIMENTO, S. P. **Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes** Econ. aplic., São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, out-dez. 2008

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. **Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte**, 2007.

PRADO, S. **Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil.** *Econ. e Soc.* **13**, 1–40 (1999).

REGUEIRA, de Souza, Krongnon Wailamer. **A política industrial nos anos 90 e a alocação de recursos produtivos: guerra e renúncia fiscal.** Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 104, p. 61-78, 2011.

SCHINDLER, Pamela S.; COOPER, Donald R. Métodos de pesquisa em administração. **Porto Alegre**, 2003.

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

TCE disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard/>> Acesso em 25 de Set. de 2018

TEDESCO, Paulo Camargo. **A guerra fiscal travada entre os Estados da federação na exigência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS): exigência pelo Estado de destino, do ICMS não recolhido no Estado de origem.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 173, 2014

VARSANO, Ricardo. **A GUERRA FISCAL DO ICMS: QUEM GANHA E QUEM PERDE.** Rio de Janeiro; Julho, p. 13. 1977.

VARGAS, Neide César. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal.** Ensaios FEE, v. 32, n. 1, 2011.

6. APÊNDICE

Tabela de Informações Municipais

Cidade	Município	População (2010) IBGE	Fundo de Participação do Município (2017)	Arrecadação total (2017)	Parcela (%)
1	Alfenas	73.774	29.261.550,03	250.762.067,24	0,116690496
2	Araguari	109.801	38.265.103,77	320.055.125,31	0,119557853
3	Araxá	93.672	36.014.215,36	357.698.207,42	0,100683243
4	Barbacena	126.284	42.841.285,86	324.999.520,36	0,1318195
5	Belo Horizonte	2.375.151	400.178.409,11	9.717.117.393,03	0,041182832
6	Betim	378.089	63.021.966,54	1.623.478.462,69	0,038819096
7	Campo Belo	51.544	24.759.773,17	117.152.556,43	0,211346418
8	Caratinga	85.239	31.512.438,49	151.930.001,64	0,207414192
9	Cataguases	69.757	29.261.550,03	124.868.186,37	0,234339513
10	Conselheiro Lafaiete	116.512	38.265.339,52	206.237.306,30	0,185540338
11	Contagem	603.442	62.655.503,99	1.592.203.144,04	0,039351451
12	Coronel Fabriciano	103.694	17.423.909,07	91.479.295,19	0,190468335
13	Curvelo	74.219	29.261.550,03	144.701.417,96	0,202220202
14	Divinópolis	213.016	62.655.503,97	583.869.160,52	0,107310864
15	Esmeraldas	60.271	27.010.661,59	105.463.374,14	0,256114142
16	Formiga	65.128	27.010.661,59	160.393.542,70	0,168402425
17	Frutal	53.468	24.483.131,82	137.455.660,51	0,178116578
18	Governador Valadares	263.689	62.655.503,97	777.687.923,22	0,080566384
19	Ibirité	158.954	62.655.503,97	322.408.621,24	0,194335697
20	Ipatinga	239.468	62.655.503,97	631.112.029,15	0,099277943
21	Itabira	109.783	38.265.103,77	464.712.070,56	0,082341532
22	Itajubá	90.658	33.763.327,00	212.022.505,00	0,159244072
23	Itaúna	85.463	33.763.326,99	243.215.285,08	0,138820745
24	Ituiutaba	97.171	36.014.215,36	294.220.395,03	0,122405571
25	Janaúba	66.803	27.010.661,59	170.543.511,27	0,158379884
26	Januária	65.463	27.010.661,60	96.599.361,07	0,279615324
27	João Monlevade	73.610	29.261.550,03	188.500.779,98	0,155233045
28	Juiz de Fora	516.247	62.655.504,00	1.507.458.992,83	0,041563654
29	Lagoa Santa	52.520	24.759.773,17	182.666.512,73	0,135546318
30	Lavras	92.200	33.763.327,00	246.960.866,46	0,136715292
31	Leopoldina	51.130	24.759.773,17	89.410.936,77	0,27692108
32	Manhuaçu	79.574	31.512.438,49	182.035.906,11	0,173111114
33	Mariana	54.219	24.759.773,17	280.988.252,40	0,088116756
34	Montes Claros	361.915	62.640.570,82	639.387.360,23	0,097969673

35	Muriae	100.765	36.014.215,36	281.203.573,69	0,128071684
36	Nova Lima	80.998	31.512.438,49	505.771.146,43	0,062305726
37	Nova Serrana	73.699	33.763.327,00	183.957.962,27	0,183538275
38	Ouro Preto	70.281	29.258.660,23	257.751.891,82	0,113514822
39	Pará de Minas	84.215	33.763.327,00	209.318.156,93	0,161301473
40	Paracatu	84.718	33.763.326,00	272.001.279,01	0,124129291
41	Passos	106.290	36.014.215,36	211.338.469,81	0,170410126
42	Patos de Minas	138.710	29.224.141,23	192.303.575,38	0,151968788
43	Patrocínio	82.471	31.512.438,49	285.538.671,59	0,110361368
44	Pedro Leopoldo	58.740	27.010.661,59	137.457.452,46	0,19650198
45	Pirapora	53.368	24.759.773,17	161.181.780,73	0,15361397
46	Poços de Caldas	152.435	62.655.503,97	595.568.588,84	0,105202835
47	Ponte Nova	57.390	24.759.773,17	171.586.223,34	0,144299307
48	Pouso Alegre	130.615	60.404.918,21	523.025.351,85	0,115491377
49	Ribeirão das Neves	296.317	62.655.503,97	410.308.357,29	0,152703455
50	Sabará	126.269	40.515.088,46	250.390.072,24	0,161807887
51	Santa Luzia	202.942	58.388.616,70	351.332.090,88	0,166192096
52	São Francisco	53.828	24.759.127,32	99.381.300,09	0,249132657
53	São João del Rei	84.469	31.512.438,49	202.726.763,15	0,155442912
54	São Sebastião do Paraíso	64.980	27.010.661,59	174.139.088,10	0,155109699
55	Sete Lagoas	214.152	62.655.503,97	591.154.449,11	0,105988383
56	Teófilo Otoni	134.745	40.515.992,27	312.366.504,65	0,129706584
57	Timóteo	81.243	31.512.438,49	168.997.051,61	0,186467386
58	Três Corações	72.765	26.071.015,41	159.464.274,75	0,163491261
59	Três Pontas	53.860	24.759.773,17	136.038.380,75	0,182005792
60	Ubá	101.519	36.014.215,36	210.740.207,19	0,170893897
61	Uberaba	295.988	62.655.504,95	1.014.200.332,63	0,061778233
62	Uberlândia	604.013	62.655.503,96	2.020.572.672,99	0,031008785
63	Unai	77.565	31.512.438,49	221.160.741,46	0,142486584
64	Varginha	123.081	40.515.992,27	388.689.697,44	0,104237371
65	Vespasiano	104.527	38.265.103,50	249.839.125,04	0,153158972
66	Viçosa	72.220	29.261.550,03	195.241.825,83	0,149873368

Elaborado pelo autor com dados acessível

em:<<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard/>>