



CDES/Comissão de Trabalho: Competências Federativas

ENAP, 14/08/2018

O (Des)Pacto Federativo

**C. Alexandre A. Rocha,
Consultor Legislativo do
Senado Federal**

Federalismo

- **Características ideais:**

- autonomia financeira;
- autonomia administrativa;
- autogoverno.

- **Vantagens:**

- repartição do exercício do poder político;
- aproxima gestores e cidadãos;
- limita a expansão desmedida dos entes congêneres.

Competição Federativa

- **Vantagens:**

- embute controles automáticos (crédito e investimentos);
- estimula a inovação institucional;
- facilita o controle pela sociedade.

- **Desvantagens:**

- pode gerar ineficiência econômica (concorrência tributária ou fiscal predatória);
- dificulta a execução de políticas públicas de caráter geral ou redistributivo.

Cooperação Federativa

- **Vantagens:**
 - atenua os problemas próprios da competição.
- **Desvantagens:**
 - exige arranjos institucionais complexos (p. ex., contrapartidas);
 - implica algum grau de incerteza sobre a eficácia das sanções em caso de descumprimento de obrigações.

Problema do “Caroneiro”

- O bônus é local, mas o ônus é de terceiros. A população não estabelece uma relação clara entre os deveres suportados (superdimensionados para alguns, subdimensionados para outros) e os direitos auferidos (subdimensionados para os primeiros, superdimensionados para os últimos).

Federação Brasileira

- O pacto federativo brasileiro é do tipo cooperativo.
- Na prática, contudo, há ineficiência na alocação dos recursos disponíveis, bem como disputas crônicas em torno da partilha e/ou liberação das receitas públicas, e da concessão de benefícios fiscais.

Federação Brasileira

- Predominam no País as transferências incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida.
- Essas transferências têm como características positivas a elevada autonomia dos governos subnacionais e a alta independência em relação a fatores políticos.

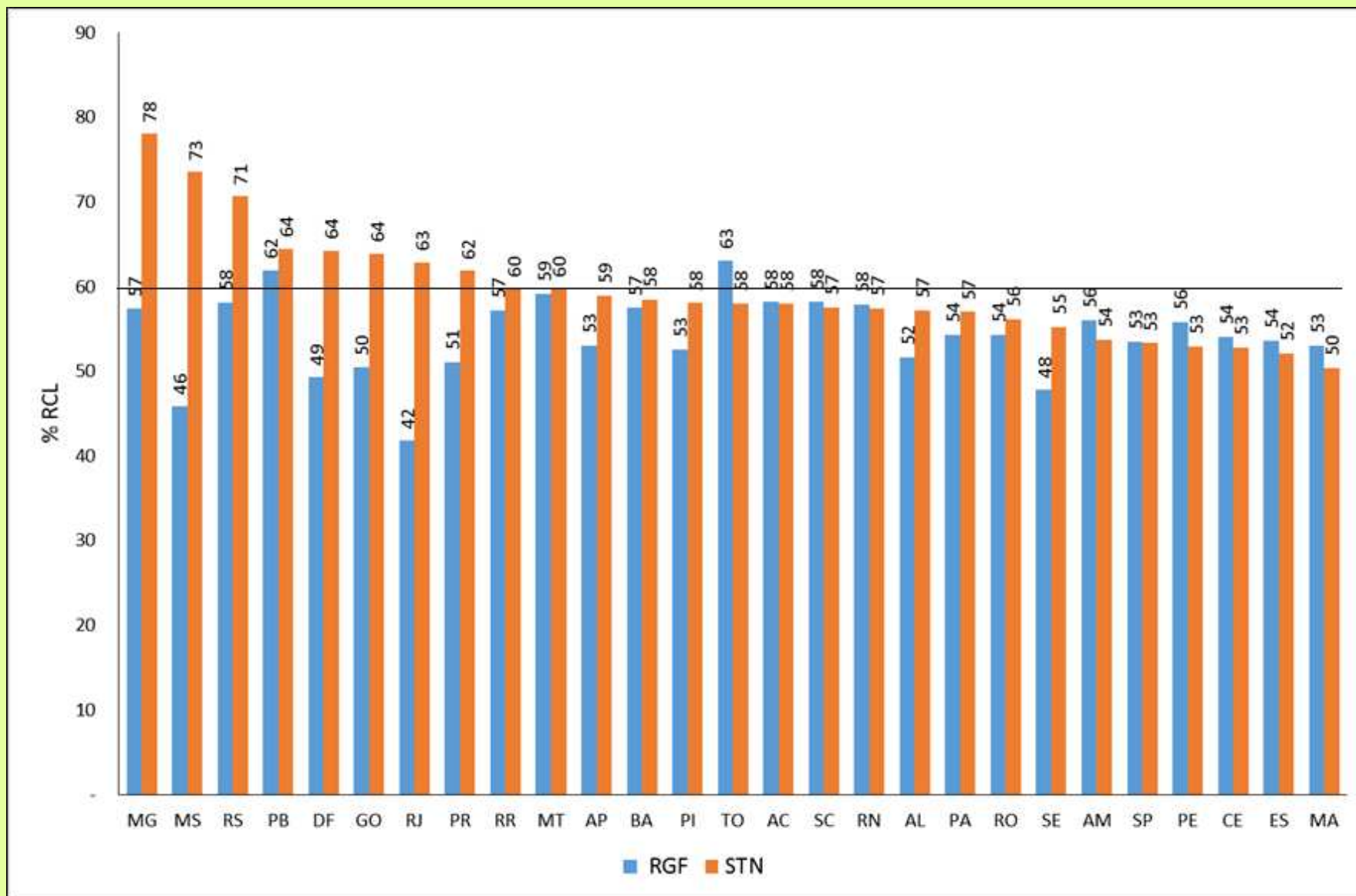
Crise da Federação

- O federalismo fiscal brasileiro prima pelas transferências entre entes, com alguns pagadores e vários recebedores líquidos. A cooperação (e a confiança) é, portanto, essencial. A CF, contudo, não trata desse tema de maneira exaustiva.
- Basta notar que o Confaz resulta de convênios entre as fazendas federal e estaduais, apenas tacitamente abrangidos pelo art. 2º da LCP 24/1975, e pelo art. 199 do CTN. Assim, não representa uma obrigação, mas sim o resultado de uma negociação entre as partes interessadas.

Crise da Federação

- Também temos os conflitos de competência entre, de um lado, os TCs de estados e municípios (CF, arts. 71, II, e 75) e, de outro, a STN (LRF, arts. 50, § 2º, e 67, I).
- Se a interpretação é inerente ao ato de julgar, como uma instância infraconstitucional promoverá a *harmonização e coordenação entre os entes da Federação?*
- Para 2027-2030, o fim da subordinação contratual contida nos programas de ajuste fiscal fragilizará ainda mais o papel da STN.

DTcP/RCL: TCs x STN



DTcP: TCs x STN

DIVERGÊNCIAS	ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO
Exclusão do IRRF	TCE-ES, TCE-GO, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RO, TCE-RR e TCE-RS
Exclusão de inativos e pensionistas	TCE-MG
Exclusão apenas de pensionistas	TCE-AM, TCE-GO, TCM-GO, TCE-PR e TCE-RS

Fonte: Relatório do IV Fórum Promoex. Florianópolis : Instituto Rui Barbosa, 28 e 29/07/2007.

Nota: O TCE-MA também deveria constar do rol de Cortes de Contas que discordam da orientação da STN, conforme as decisões tomadas no âmbito dos Processos nºs 3.078 e 12.745, ambos de 2002.

DTcP: TCs x STN

UF	RCL (em mil R\$)#	STN-RGF (em p.p.)*	VALOR (em mil R\$)	UF	RCL (em mil R\$)#	STN-RGF (em p.p.)*	VALOR (em mil R\$)
RJ	51.224.317	21,07	10.792.963,59	RO	5.824.977	1,76	102.519,60
MG	51.643.236	20,67	10.674.656,88	RR	2.824.663	2,59	73.158,77
RS	30.139.172	12,51	3.770.410,42	MT	11.636.649	0,62	72.147,22
PR	31.807.637	10,74	3.416.140,21	AC	3.949.108	-0,18	-7.108,39
DF	18.461.481	14,89	2.748.914,52	RN	7.996.957	-0,40	-31.987,83
GO	17.361.933	13,43	2.331.707,60	SC	19.409.871	-0,70	-135.869,10
MS	8.126.449	27,66	2.247.775,79	ES	11.951.595	-1,41	-168.517,49
SE	6.353.339	7,37	468.241,08	CE	15.176.417	-1,35	-204.881,63
PA	16.789.902	2,71	455.006,34	SP	140.398.953	-0,15	-210.598,43
PI	6.600.087	5,51	363.664,79	AM	10.998.994	-2,32	-255.176,66
AL	6.311.578	5,48	345.874,47	MA	10.703.906	-2,73	-292.216,63
BA	27.207.611	1,03	280.238,39	TO	6.304.772	-5,03	-317.130,03
AP	3.875.537	5,94	230.206,90	PE	19.648.437	-2,84	-558.015,61
PB	7.973.372	2,58	205.713,00	MÉDIA	20.396.331	5,16	1.348.068,07

Fonte: STN; calculado pelo autor.

Notas: (#) valor em 31/12/2015;

(*) expressa em termos de participação na receita corrente líquida.

Crise da Federação

- Conflitos entre os três níveis de governo têm sido recorrentes (competências legais e tributárias, requisitos prévios para a contratação de operações de crédito e até mesmo disputas fronteiriças).
- Decisões-chave do STF:
 - inconstitucionalidade do rateio do FPE (2010);
 - omissão do Congresso na regulamentação da compensação aos entes exportadores (2016).

Crise da Federação

- Relatório | Acórdão 2.201/TCU/Plenário/2008:
 - As transferências de recursos federais (...) com o propósito de fomentar as exportações, segundo critérios distintos daqueles fixados na (...) (Lei Kandir) não preenchem os requisitos para serem considerados transferências voluntárias (...).
 - Essa sistemática fomenta o surgimento de uma “babel de transferências intergovernamentais”, classificadas como “obrigatórias” ou “voluntárias” ao bel-prazer do Poder Executivo, que arbitra o rótulo que lhe convém para a transferência da União, de acordo com as circunstâncias e conveniências, sem qualquer objetividade.

Comissão de Especialistas (2012)

- Objetivava formular um diagnóstico global envolvendo:
 - o rateio do FPE;
 - a dívida pública subnacional refinanciada;
 - as alíquotas interestaduais do ICMS;
 - o rateio dos *royalties* do petróleo.

Comissão de Especialistas (2012)

- PECs:

- fixação de novas bases para o federalismo fiscal brasileiro, com a instituição de um código próprio;
- elevação da parcela do IPI transferida para os estados e municípios exportadores e alteração nos respectivos critérios de rateio;
- vedação ao estabelecimento de normas, de âmbito nacional, que repercutam sobre a remuneração de servidores estaduais e municipais; e
- alteração nos critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS.

Comissão de Especialistas (2012)

- Outras propostas:
 - refinanciamento das dívidas subnacionais;
 - regulamentação da concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS;
 - alteração dos critérios de rateio do FPE;
 - penalização da prática de guerra fiscal;
 - redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS;
 - aprimoramento da repartição dos *royalties* e da tributação do comércio não presencial.

Comissão de Especialistas (2012)

- Código de Federalismo Fiscal (PEC):
 - integração das administrações tributárias;
 - harmonização das políticas tributárias;
 - prevenção dos litígios tributários;
 - cooperação intergovernamental (regiões, metrópoles, consórcios e convênios);
 - equalização da capacidade fiscal;
 - sistema nacional de contas públicas (com sanções);
 - disciplinamento das transferências voluntárias e das delegações.

Comissão de Especialistas (2012)

- O cenário virtuoso buscado pela Comissão, entretanto, não prosperou, embalado pela rigidez das normas regimentais e pela ausência de um avalista que balizasse as compensações cruzadas requeridas pelas várias iniciativas.

Alternativas Federativas

- **Transparência, coordenação e responsabilização:**
 - experimentação de novos arranjos legais e administrativos (delegações);
 - aprimoramento da gestão do gasto público (avaliação de resultados);
 - autonomia financeira, harmonização contábil e responsabilização executiva (TCs x STN/CGF);
 - integração de cadastros e bases de dados.

Considerações Finais

- Os impasses observados sugerem que nosso pacto federativo, fortemente judicializado, com baixo nível de coordenação, especialmente em questões financeiras e tributárias, e com acentuada assimetria informacional entre quem custeia e quem usufrui os serviços públicos, tem uma dimensão predatória.
- É certo que um governo central demasiado forte conspira contra uma federação saudável. É igualmente inescapável que esta última também requer um centro em plenamente operacional.

Informações e Contato

Página dos estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal:

- http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm

Correio eletrônico:

- [*rocha.caa@gmail.com*](mailto:rocha.caa@gmail.com)