



Equalização Fiscal

Comparação entre Brasil e Austrália

Camila Rafael Gozzo Bruschi

Mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV e Agente da Fiscalização do TCESP. cbruschi@tce.sp.gov.br

Francisco Percival Pinheiro Filho

Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV e Agente da Fiscalização do TCESP. fpinheiro@tce.sp.gov.br

Miriane de Freitas Segalla

Pós-Graduada em Gestão Pública pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP e mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Agente da Fiscalização do TCESP. mfsegalla@tce.sp.gov.br

RESUMO

A equalização fiscal, traduzida na disponibilização de maiores recursos aos Entes que mais precisam deles para a entrega dos serviços públicos, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, é um desafio a ser enfrentado pelo Brasil, que tem na União o seu maior arrecadador, porém determinou Estados, Distrito Federal e Municípios como responsáveis pela oferta descentralizada dos serviços à população. Os critérios estabelecidos para o rateio e distribuição dos valores das transferências constitucionais, sobretudo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), levam em conta apenas indicadores genéricos de demanda, como quantidade populacional e renda domiciliar per capita, sem considerar o impacto que a capacidade fiscal própria (oferta) e as realidades e dificuldades locais (demandas específicas) podem gerar nos cálculos, originando diferenças nas necessidades de recursos para o provimento dos mesmos serviços em localidades diversas do País, aspectos estes considerados por outras nações federativas, como a Austrália. Adotamos os métodos de pesquisa analítica e bibliográfica, visando construir

um diálogo entre os procedimentos utilizados no Brasil e aquilo que poderia ser aprimorado, utilizando como base de análise as práticas Australianas, objetivando fornecer reflexões sobre a importância de processo de equalização fiscal que considere, em um País de dimensões tão grandiosas, aspectos de oferta e demanda tão divergentes.

PALAVRAS-CHAVE: Equalização fiscal; Sistemas federativos comparados; Fundos constitucionais.

ABSTRACT

Fiscal equalization, translated into the availability of greater resources to the Entities that most need them for the delivery of public services, even after the promulgation of Constitutional Amendment nº 132/2023, is a challenge to be faced by Brazil, which has the Union as its biggest tax collector, but determined the States, Federal District and Municipalities as responsible for the decentralized provision of services to the population. The criteria established for apportioning and distributing the values of constitutional transfers, especially for State Participation Funds (FPE) and Municipalities (FPM), only take into account generic demand indicators, such as population size and per capita household income, without consider the impact that own fiscal capacity (supply) and local realities and difficulties (specific demands) can generate in the calculations, resulting in differences in the need for resources to provide the same services in different locations in the country, aspects which are considered by other federal nations such as Australia. We adopted analytical and bibliographical research methods, aiming to build a dialogue between the procedures used in Brazil and what could be improved, using Australian practices as a basis for analysis, aiming to provide reflections on the importance of the fiscal equalization process that considers, in a country of such great dimensions, aspects of supply and demand so divergent.

KEYWORDS: Fiscal equalization; Comparative federative systems; Constitutional funds.



INTRODUÇÃO

O Brasil é um país federativo que enfrenta desafios de equilíbrio fiscal vertical (da União até os Municípios) e horizontal (entre Entes federativos similares), no tocante à geração de recursos e ao provimento de serviços públicos, até mesmo porque a maior arrecadadora de

recursos, a União, não é quem diretamente deve prover os serviços, tendo em vista a descentralização estabelecida no País. Ademais, por vezes, o Estado, Região ou Município que gera maior volume de recursos próprios não é aquele que gerencia maior quantidade de população, nem aquele que tem a necessidade mais urgente ou estrutura mais complexa para fornecimento de determinados serviços.

Para conciliar tal situação seria medida adequada o estabelecimento de uma sistemática de equalização fiscal, que poderia ser traduzida como a possibilidade de proporcionar capacidade fiscal e financeira aos governos para uma oferta de serviços públicos adequada às necessidades de seus cidadãos (MENDES, 2021), tal como previsto no art. 161, inciso II, da Constituição Federal (“promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e entre municípios”).

Para trazer o equilíbrio vertical é preciso atentar para as transferências que são feitas da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, as quais são denominadas de fundos constitucionais. Simultaneamente, outra dimensão a ser observada é o equilíbrio horizontal. Se tudo aquilo que é tributado se concentra em alguns estados e regiões, é preciso discutir como as transferências serão repartidas. O critério básico para isso é a equalização fiscal, que é ajustar o local onde está o dinheiro ao local onde está o problema, fazendo com que o critério de rateio das transferências busque essa equalização (REZENDE, 2017).

Outros países federativos já enfrentaram esta situação, como a Austrália e o Canadá, porém, considerando as capacidades fiscais próprias de cada Estado ou Região, ponderando a possibilidade de oferta em cada situação particular. De outro modo, o Brasil considera o rateio de valores, através das transferências, de forma fixa ou estática, utilizando indicadores absolutos como a população e a renda domiciliar, focando a demanda.

O objetivo deste artigo é ponderar sobre como a questão da equalização fiscal se apresenta, no Brasil, e se tal modelo seria o mais adequado para a realidade brasileira, efetuando uma análise comparativa com os sistemas de outros países federalistas, como a Austrália, ampliando o debate sobre as transferências constitucionais e levantando considerações sobre possibilidades de alteração de sistema ou critérios de partilha de recursos, visando a uma melhor equalização fiscal.

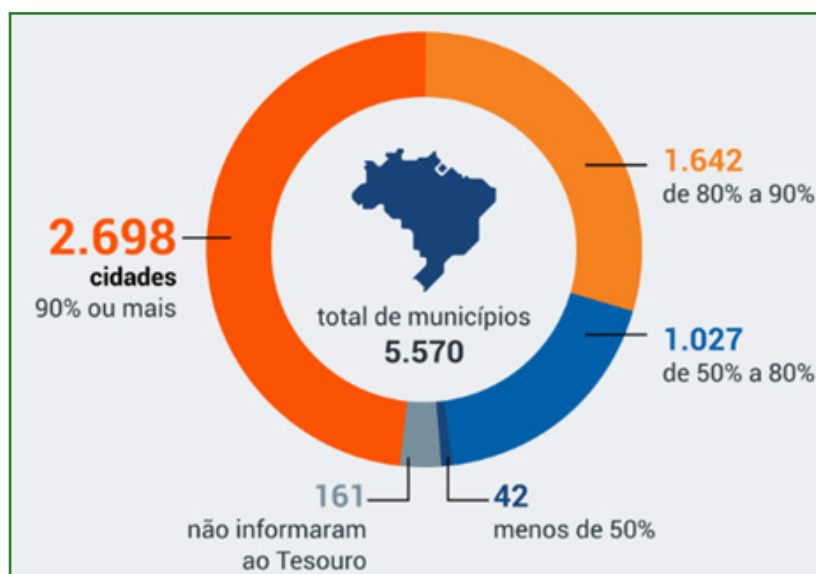
A seção 1 trará as justificativas para o estudo do tema, abordando, principalmente, a dependência que a maioria dos Municípios e Estados tem destes recursos dos fundos. A seção 2 discorrerá sobre os estudos mais relevantes realizados sobre Brasil e Austrália acerca da temática. A seção 3 abordará as principais transferências hoje existentes no País, sua distribuição, bem como as divergências entre os Estados, Regiões e cidades brasileiras, com relação tanto à capacidade de oferta quanto às necessidades ou demandas. Ao fim, serão apresentadas as considerações resultantes do estudo.



1. CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil, país de dimensões continentais, engloba locais geradores de muitos recursos ou mais ricos com população e necessidade menores, locais mais ricos com grande população e alta demanda, locais mais pobres e com população e necessidade menores, bem como locais mais pobres e com grande população e alta demanda. Se essa diversidade não for considerada, poderá gerar ou aumentar a desigualdade de acesso a recursos e serviços públicos, ainda mais considerando a intensa dependência que a maior parte dos Municípios e Estados tem das transferências dos recursos da União, maior arrecadador no sistema brasileiro.

Segundo gráfico elaborado com base nas informações entregues ao Tesouro Nacional em 2020, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI – de 2021 apontou que quase a metade dos Municípios brasileiros tem 90% ou mais de sua receita decorrente de transferências federais ou estaduais, além de que outros 1.642 Municípios (dos 5.570 analisados) são mantidos com receitas de 80% a 90% provenientes dos fundos.



Fonte: dados do Siconfi tabelados pelo site Poder 360, disponível em <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em 19 de julho de 2023.

O Brasil, ainda, tem divergências territoriais que não são consideradas no momento da distribuição dos valores, as quais podem ser exemplificadas em dificuldades de acesso a determinadas regiões ou em necessidades específicas de arrecadação (falta de recursos humanos ou tecnológicos, por exemplo) ou de oferta de serviços em um local.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA – COMPARAÇÕES DO SISTEMA BRASILEIRO E AUSTRALIANO

Baião, Cunha e Souza (2017) apontam a importância das transferências para atenuar as desigualdades regionais por meio da equalização fiscal, beneficiando municípios com menor base tributária e maiores custos de provisão dos serviços públicos. Essas transferências buscam tornar mais equitativa a provisão dos serviços públicos, permitindo que os governos locais, para dado nível de esforço fiscal, ofereçam o mesmo volume e qualidade de serviços à população.

Não obstante, países federativos podem possuir modelos distintos de equalização fiscal, a depender de suas características de oferta ou renda (estrutura administrativa e arrecadação de impostos) e de demanda ou gasto (custos de serviços públicos e necessidades sociais), buscando reduzir distorções verticais e horizontais nas capacidades fiscais dos vários níveis de governo (MENDES, 2021).

No cenário internacional, atualmente a Austrália tem um dos sistemas mais complexos de equalização fiscal, que considera a informação tanto da capacidade de arrecadação quanto da necessidade fiscal de cada governo subnacional (BAIÃO, CUNHA e SOUZA, 2017).

Comparando-se os modelos utilizados pelo Brasil e pela Austrália, nas transferências realizadas pelo governo federal, verificam-se as seguintes diferenças (MENDES, 2021):

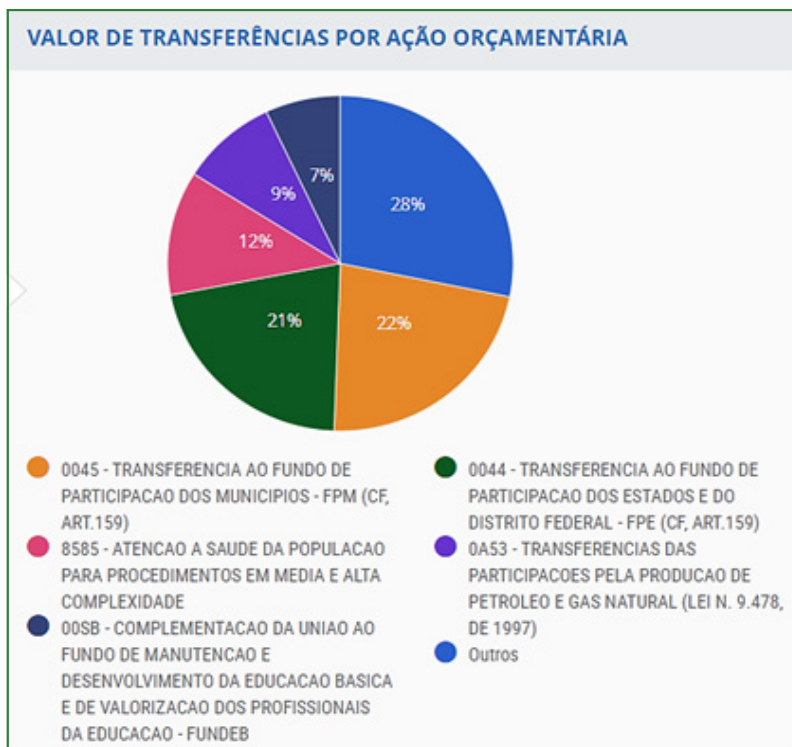
- Fonte de financiamento: imposto sobre bens e serviços (Austrália) e imposto sobre a renda ou produtos industrializados (Brasil).
- Grau de equalização: nível de serviços públicos ofertados e capacidade fiscal (Austrália) e princípios constitucionais sobre as condições socioeconômicas dos estados (Brasil).
- Desenho de programa com base em: capacidade fiscal, necessidades sociais e o custo do fornecimento de serviços públicos (Austrália) e população e renda domiciliar per capita dos estados (Brasil).
- Estrutura de governança: via Comissão de Subvenções da Comunidade das Nações (Commonwealth Grants Commission, no original em inglês) (Austrália) e por definição do governo federal da fórmula de equalização, com participação exclusiva (Brasil).

Destaca-se dentre os tópicos acima o desenho do programa australiano, o qual leva em conta a capacidade fiscal (oferta), além das necessidades locais (demandas), isto é, que avalia custos e encargos (...) e baseia a distribuição dos recursos sobre esta avaliação de necessidades fiscais (CAMPOS; MENDES; 2016).



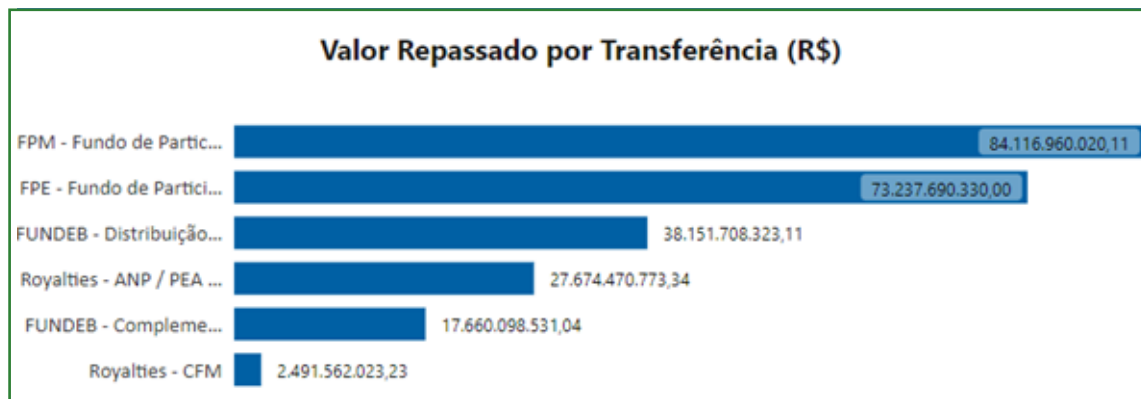
3. ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO – FPE E FPM

Segundo a Controladoria Geral da União, as transferências no Brasil, no primeiro semestre de 2023, se deram da seguinte forma:



Fonte: Portal da Transparência da CGU – disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc#avisualizacao-grafica>. Acesso em 18 de julho de 2023.

Os dados do primeiro semestre de 2023 do Tesouro Nacional também comprovam que a maior parte das transferências são oriundas do FPM e do FPE:



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em 17 de julho de 2023.

Verifica-se que as principais transferências constitucionais realizadas pela União são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fundos que utilizam para distribuição, segundo a Constituição Federal de 1988 – CF/88 –, indicadores que não consideram a capacidade territorial de geração de recursos, mas apenas a demanda populacional e a renda domiciliar per capita, por exemplo.

A partir de 2016, passaram a vigorar os critérios da Lei Complementar nº 143/2013, determinando que os valores transferidos no ano anterior deveriam ser corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e por 75% da variação do produto interno bruto (PIB) nos dois anos anteriores (MENDES, 2021).

Considerando os recebimentos pelos Estados da Federação, no primeiro semestre de 2023, a Bahia, o Maranhão e o Ceará foram os que mais receberam recursos destes fundos.



Fonte: Tesouro Nacional Transparente – apenas FPM e FPE. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em 17 de julho de 2023.

Contudo, verifica-se que, dos estados que mais receberam recursos, apenas o Maranhão (população no censo de 2022 de 6.775.805 habitantes¹) figura entre os que tiveram os piores indicadores da renda domiciliar *per capita* em 2022. Alagoas (3.127.683 habitantes²) e Amazonas

1 IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em 19 de julho de 2023.

2 IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>. Acesso em 19 de julho de 2023.



(3.941.613 habitantes³) completam o trio dos entes estaduais com esses piores indicadores, mas receberam repasses bem menores que o Maranhão.

Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente, segundo as Unidades da Federação - 2022			
Unidades da Federação	Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente (R\$)		
		Paraíba	1.096
		Pernambuco	1.010
		Alagoas	935
		Sergipe	1.187
		Bahia	1.010
		Minas Gerais	1.529
		Espírito Santo	1.723
		Rio de Janeiro	1.971
		São Paulo	2.148
		Paraná	1.846
		Santa Catarina	2.018
		Rio Grande do Sul	2.087
		Mato Grosso do Sul	1.839
		Mato Grosso	1.674
		Goiás	1.619
		Distrito Federal	2.913
Brasil	1.625		
Rondônia	1.365		
Acre	1.038		
Amazonas	965		
Roraima ⁽¹⁾	1.242		
Pará	1.061		
Amapá	1.177		
Tocantins	1.379		
Maranhão	814		
Piauí	1.110		
Ceará	1.050		
Rio Grande do Norte	1.267		

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua - 2022.

Fonte: IBGE – Agência de Notícias. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/36320-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2022-para-brasil-e-unidades-da-federacao>. Acesso em 17 de julho de 2023.

Verificando-se conjuntamente os dois indicadores (população e renda domiciliar *per capita*), comparamos o Estado da Bahia, maior receptor dos fundos constitucionais, e o Estado do Maranhão, segundo maior beneficiário, com outros Entes Federativos com população similar:

	População	Renda Per Capita	Transferências
Bahia	14.136.417	R\$ 1.010	R\$ 6,731 bilhões
Paraná	11.443.208	R\$ 1.846	R\$ 2,056 bilhões
Rio de Janeiro	16.054.524	R\$ 1.971	R\$ 1,450 bilhão

Fonte: elaboração própria com base no IBGE e no Tesouro Nacional.

3 IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em 19 de julho de 2023.

	População	Renda Per Capita	Transferências
Maranhão	6.775.152	R\$ 814	R\$5,196 bilhões
Goiás	7.055.228	R\$ 1.619	R\$ 2,183 bilhões
Santa Catarina	7.609.601	R\$ 2.018	R\$ 899 milhões

Fonte: elaboração própria com base no IBGE e no Tesouro Nacional.

Entretanto, os indicadores acima não demonstram a capacidade fiscal dos entes estaduais de gerar e gerir seus próprios recursos, tampouco a necessidade de gastos específicos para manter o mesmo serviço público, como, por exemplo, o tamanho territorial de um Estado ou a dificuldade de acesso a determinados locais. Manter um serviço público em uma cidade isolada no sertão nordestino, na selva amazônica ou no pantanal pode requerer uma estrutura muito mais cara e trabalhosa, e talvez somente possa ser realizado em bases periódicas, do que oferecer a mesma prestação pública em um Município organizado e pavimentado da região sudeste ou sul do País.

Países federativos como a Austrália levam estas divergências e necessidades em consideração, no momento de buscar sua equalização fiscal. Conforme estudiosos da área, é possível reduzir as disparidades entre o que cada um tem de fazer e o quanto cada um precisa de recursos financeiros e institucionais para conseguir fazer direito. É preciso que o dinheiro esteja onde está o problema. Em alguns casos no Brasil encontramos situações em que o dinheiro está onde não está o problema, pelo menos nas mesmas dimensões (REZENDE, 2017). Por este motivo é tão importante levar em consideração as diferentes realidades estaduais e municipais, tanto na capacidade de oferta quanto na quantidade e qualidade das demandas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar o sistema de equalização fiscal levado a efeito no Brasil, através das transferências constitucionais, que permitem que o maior arrecadador brasileiro, a União, repasse recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para que os entes subnacionais realizem os serviços públicos a seus encargos respectivos. Ainda, buscou verificar os critérios e indicadores utilizados para levar a cabo o equilíbrio vertical e horizontal pretendidos, os quais tomam por parâmetros apenas questões de demanda “genéricas”, como a quantidade de habitantes e a renda domiciliar *per capita*. Comparando com outros países federativos, como a Austrália, que utiliza também critérios de capacidade de geração de renda própria dos



receptores, bem como das necessidades específicas eventualmente existentes nos Estados e Municípios, verifica-se que os critérios adotados no sistema brasileiro se mostram insuficientes para a equidade fiscal, no intuito de que, ao fim, os recursos cheguem em maior volume onde as dificuldades se apresentam em maior quantidade.

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023 (BRASIL, 2023), que altera o Sistema Tributário Nacional, não alterou a composição e os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Entre outras medidas adotadas, criou o imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja instituição depende de lei complementar, estabelecendo que o imposto “será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação” e que 25% da parcela destinada ao Estado será entregue aos Municípios, tendo como principal critério de distribuição a população local.

A cobrança do imposto sobre bens e serviços no destino da operação pode impactar positivamente a distribuição de recursos entre os Entes subnacionais, mas nada indica que a concentração de recursos na União diminuirá.

Levando-se em conta que a maioria dos Estados e Municípios do Brasil depende dos recursos oriundos das transferências constitucionais para prestação dos serviços públicos e sua própria manutenção, é imperioso que seja desenhada uma melhor forma de realização da equalização fiscal, fazendo com que as receitas cheguem em maior quantidade onde são mais necessárias, para que os serviços públicos sejam oferecidos de forma mais igualitária em toda a nação.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros.** {S.l.}. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/1406/1578/8115>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. TESOUREIRO NACIONAL TRANSPARENTE. **Transferências constitucionais realizadas.** {S.l.}. DISPONÍVEL EM: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CAMPOS, C. C.; MENDES, G. F. **Federalismo fiscal Brasil – Alemanha.** {S.l.}: IDP, 2016. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/federalismo-fiscal-brasil-alemanha>. Acesso em: 17 jul. 2023.

FGV SOCIAL. **Mapa da nova pobreza: estudo revela que 29,6% dos brasileiros têm renda familiar inferior a R\$ 497 mensais.** {S.l.}: Portal FGV, 2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/mapa-nova-pobreza-estudo-revela-296-brasileiros-tem-renda-familiar-inferior-r-497-mensais>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FGV SOCIAL. **Mapa da nova pobreza.** {S.l.}: jun. 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 19 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama.** {S.l.}: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 19 jul. 2023.

MENDES, C. C. **Equalização fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados.** {S.l.}: Boletim de Análise Político-Institucional, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10935/1/bapi_30_equalizacao_fiscal.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

MENDES, C. C. **Equalização fiscal no Brasil, Canadá e Austrália.** {S.l.}. Disponível em: https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/OP509PT_Equalizacao_fiscal_no_Brasil_Canada_e_Australia.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

POLITI, R. B.; MATTOS, E. **Transferências intergovernamentais e equalização fiscal regional: evidências para municípios do Brasil.** {S.l.}. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i10-4b3b0b8f3b3858471c0bebf5f09ef0a7.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

REZENDE, F. **Equalização fiscal reduziria disparidades entre municípios.** {S.l.}: Saúde Amanhã, 2017. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/equalizacao-fiscal-reduziria-disparidades-entre-municipios/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

