

INT-1865

C.A.



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

CEPAL/ILPES (1865)

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E/27



FINANCAS GOVERNAMENTAIS NUM REGIME FEDERATIVO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO ★/

Carlos A. Longo

★/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, se ha tomado de Pesquisa e planejamento economico. Volume 12-Nº 3. IPEA, Río de Janeiro, Brasil, diciembre de 1982.

84 - 6 - 963

Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro *

CARLOS A. LONGO **

O presente artigo alinha-se ao lado daqueles que defendem a necessidade de uma revisão no sistema tributário brasileiro, tendo em vista corrigir inúmeras distorções acumuladas após a Reforma Tributária de 1967. No caso específico, discute-se os efeitos negativos da excessiva dependência financeira dos governos subnacionais em relação ao Governo central do ponto de vista do equilíbrio federativo. A análise do caso brasileiro procura demonstrar que a atual repartição de recursos entre esferas de governo limita as possibilidades de os governos estaduais e municipais absorverem uma parcela maior de responsabilidade no que se refere a encargos públicos cujos benefícios se restringem aos limites das respectivas jurisdições, provocando desperdícios e desincentivando o esforço próprio de arrecadação. A proposição básica é a de que a solução dos problemas depende, essencialmente, de uma maior autonomia fiscal onde a eventual ineficiência dos governantes não poderia ser debilitada a uma insuficiente ajuda federal. Estariam as diferentes Unidades da Federação dispostas a assumir tal responsabilidade?

1 — Introdução

Embora muitos reconheçam ser necessário ajustar a fórmula de repartição das receitas e encargos entre União, estados e municípios,

* O texto é uma extensão de documento apresentado na mesa-redonda sobre "A Federação Brasileira: O Problema da Repartição de Encargos entre Níveis de Governo", promovida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Curitiba, Paraná, 17-18 de dezembro de 1981. O autor agradece, sem implicações, os comentários de um parecerista desta Revista sobre a versão anterior deste trabalho.

** Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e Universidade de São Paulo.

os Governos federal, estadual e municipal não se têm mostrado interessados em discutir concretamente este assunto. Apesar de estados e municípios terem bases tributárias potencialmente produtivas, sua liberdade para legislar sobre elas ainda é muito limitada. Devido à natureza do desenvolvimento histórico de nossas instituições, muitos governos estaduais e municipais, criados basicamente do nada, transformaram-se em órgãos de interesses de pessoas ou grupos que não representam necessariamente o interesse da "coletividade". Daí afirmações comuns a favor da centralização tributária, na suposição de que os eventuais detentores de administrações locais não estão convenientemente capacitados para a devida aplicação das suas rendas.

Não julgamos imperativo uma reforma tributária abrangente para resolver o problema da carência de recursos a nível estadual e municipal. Entretanto, ajustes no Código Tributário são necessários para garantir a essas Unidades da Federação um mínimo de autonomia e responsabilidade para gerirem seus próprios "negócios". Argumentamos aqui que grande parte das dificuldades financeiras dos estados e municípios pode ser sanada se suas autonomias tributárias forem estabelecidas. Isto pode decorrer da adoção de três medidas básicas: a liberação das alíquotas e isenções do ICM, de modo que estas possam variar entre estados conforme suas necessidades; padronização dos ajustes do ICM na fronteira, de modo que a "exportação de impostos" seja minimizada; e, finalmente, maior utilização do imposto sobre a propriedade a nível municipal, para evitar sua excessiva dependência de transferências de outras Unidades da Federação.

Dentre os objetivos básicos da Reforma Tributária de 1967 incluem-se o aumento de receita para cobrir crescentes *deficits* nos três níveis de governo, a redução de distorções geradas por impostos cumulativos sobre as vendas e a minimização das disputas tributárias entre estados e municípios. A Reforma de 1967 ampliou a base do imposto de renda, substituiu o imposto sobre o consumo pelo IPI, o imposto sobre vendas e consignações pelo ICM e vários impostos locais pelo ISS. Implantou-se, ainda, em decorrência da Reforma, um sistema de transferências intergovernamentais que deveria compensar

governos subnacionais pela relativa centralização quanto à legislação dos novos impostos.

De início, a receita arrecadada evoluiu satisfatoriamente nos três níveis de governo. Entretanto, a partir de meados da década de 70 começaram a surgir problemas semelhantes aos do período anterior à Reforma. O *deficit* (implícito) do Governo federal voltou a crescer através de vazamentos via autoridades monetárias e empresas públicas. Os estados deficitários atribuem seus desequilíbrios financeiros ao excesso de ingerência do Governo central em sua base tributária, e os municípios, atônitos diante do crescimento das despesas, acomodam-se para gerar recursos à política de clientela de esferas superiores de governo.

A estrutura básica da Reforma de 1967, ainda que moderna e bem concebida, foi sendo corroída no decorrer do tempo por inúmeros ajustes de cunho imediato. Os incentivos aos investimentos regionais e setoriais multiplicaram-se, reduzindo dessa maneira a base do imposto de renda e do ICM substancialmente. A rigidez administrativa e a centralização do ICM têm gerado conflitos e distorções alocativas a nível dos estados e entre estes e o Governo federal. Os municípios passaram a depender quase que exclusivamente das transferências de outras esferas de governo para financiar o "grosso" das suas despesas e, por isso, passaram a se preocupar cada vez menos com a exploração de suas fontes de receita própria.

Diante deste quadro, parece que há um consenso quanto à oportunidade de repensar o atual sistema tributário. Pequenos ajustes do tipo empréstimos compulsórios, impostos extraordinários e fundos de compensação já esgotaram seu curso.¹ O objetivo deste trabalho é contribuir para um dos aspectos envolvidos na discussão da reforma fiscal: o problema da divisão de receitas e encargos entre esferas de governo. Neste sentido, examinamos primeiro a literatura econômica de federalismo fiscal, procurando extrair daí parâmetros relacionados com a distribuição ideal de receitas e encargos entre esferas de governo. A seguir, descrevemos, na medida da disponibilidade de informações, a distribuição efetiva desses recursos e dispêndios no

1 Ver Varsano (1981) e Pastore (1981).

Brasil. Nas Seções 4 e 5 discutimos, resumidamente, problemas das finanças estaduais e municipais, respectivamente. Uma breve conclusão encerra este trabalho.

2 — Princípios de federalismo fiscal

O conceito de federalismo é de certa forma ambíguo. Federalizar significa a união de estados sob a égide de um governo central e, simultaneamente, a difusão de poder entre os governos locais (subnacionais). O principal objetivo que, em geral, norteia a formação de federações é a preservação da independência dos estados membros: por um lado, em função da possibilidade de agressões externas e, por outro, do excesso de centralização do poder nacional.

Os princípios políticos que animam o sistema federativo enfatizam o primado da livre negociação de interesses entre governos do mesmo nível (relações horizontais) e entre governos de diferentes níveis (relações verticais), destacando as virtudes da dispersão de poderes como meio de proteger a liberdade local e, em consequência, a individual.²

² Para uma síntese acompanhada de bibliografia da história do federalismo, dos seus princípios políticos e das suas características, ver, por exemplo, *Encyclopaedia Britannica*, Macropaedia Volume 7, Chicago, 1978, pp. 202-7. Talvez o primeiro documento que examina concretamente relações formais entre governos num sistema representativo federal seja o de Hamilton, Madison e Jay (1788), que expõem os princípios federalistas da então nova Constituição americana. Noções básicas da divisão de tarefas entre governos locais e centrais já estão presentes em Mill (1861), reproduzido em Mill (1910). Para contribuições recentes nessa área, bem como uma extensa bibliografia, ver Wheare (1968) e Foster, Jackman e Perlman (1980). Para uma discussão lúcida do conceito de federalismo fiscal, ver Lamoultier (1981) e Horta (1981). Note-se que federalismo pode ser interpretado como uma organização política intermediária entre estados independentes, por um lado, e sua união num estado unitário, por outro. O estado federativo pode ser apenas formal. Para a existência de uma federação de fato, parecem necessárias duas condições: regiões ou estados com culturas (aspirações) divergentes e um nível mínimo de renda (independência econômica).

Um estado unitário-pluralista é diferente do estado federalista, o que pode ser avaliado pela distinção entre delegação de poder funcional (administrativo) e territorial. A delegação funcional de poder, implícita no estado unitário, tende a conduzir a aplicação de normas uniformes em todo o país, enquanto a delegação territorial, implícita no estado federativo, dispensa esta restrição. Ao estabelecer linhas de comunicação independentes entre governos (e.g., impostos e despesas pagos e usufruídos localmente), a delegação territorial de poder torna-se um conceito mais abrangente de descentralização.

A manutenção do federalismo requer a existência de instituições (administrativas, jurídicas e financeiras) independentes em todos os níveis de governo, tendo estes o direito de modificá-las unilateralmente dentro dos limites da Constituição. Isto não implica que todas as atividades governamentais devam ser executadas separadamente pelas instituições de cada nível de governo. As agências de um governo podem servir-se de agências de outros governos através de acordo mútuo. Mas cada governo deve possuir instituições suficientemente desenvolvidas e recursos próprios para operar livremente em sua área de competência, sem depender de outros governos. De modo a preparar o caminho para a análise dos princípios de federalismo fiscal, consideramos a seguir, em termos gerais, as principais funções fiscais do governo.

Por uma questão de eficiência, a divisão das funções fiscais entre diferentes níveis de governo, organizados sob um sistema federal, pode depender da natureza dos serviços prestados. Idealmente, um modelo de divisão de responsabilidade fiscal entre diferentes níveis de governo vai atribuir aos governos estaduais e municipais atividades alocativas, enquanto atividades distributivas, bem como atividades alocativas de caráter nacional, seriam executadas pelo Governo central.³

A limitação espacial dos benefícios das despesas do setor público pode ser considerada como uma justificativa para a divisão das funções fiscais em um sistema federal de governo. Alguns bens públicos

³ Ver Stigler (1957, pp. 213-9), reproduzido em Phelps, ed. (1962, pp. 167-76), Musgrave (1959, pp. 189-93), Musgrave e Musgrave (1973, Cap. 26), Oates (1968, pp. 37-57, e 1972) e McLure Jr. (1976, pp. 225-43).

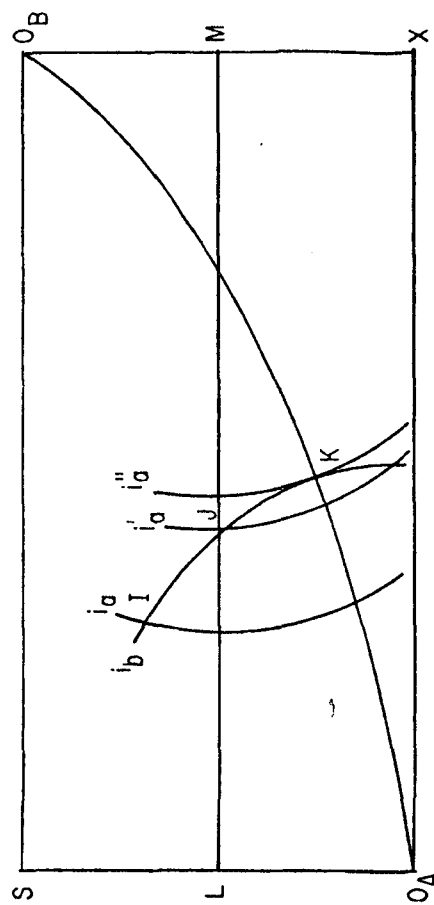
puros são tais que a incidência dos seus benefícios são de escopo nacional (*e. g.*, defesa nacional), enquanto outros são geograficamente limitados (*e. g.*, proteção policial e contra incêndio). Podemos esperar que o Governo central proporcione uma melhor aproximação do nível eficiente de produção daqueles bens públicos que beneficiam igualmente os membros de todos os estados do que um sistema de decisão descentralizado. A razão é que cada estado, ao determinar se deve oferecer uma unidade adicional do bem público, considera somente os benefícios dos seus próprios residentes. Portanto, pode resultar uma suboferta de bens públicos, na medida em que seu valor marginal "social" não é internalizado pelos tomadores de decisão, a nível estadual ou municipal.⁴

O inconveniente básico da forma unitária de governo é a sua pouca sensibilidade com relação às diferentes preferências dos residentes de diferentes estados. Quando todos os bens públicos são providos pelo Governo central, podemos esperar uma tendência em relação à uniformidade, entre estados, dos serviços públicos prestados. Entretanto, tal nível uniforme de provisão e consumo de serviços públicos pode não ser eficiente, porque não reflete as possíveis variações nas preferências e/ou nível de renda dos residentes de diferentes estados. Em contraste, quando cada comunidade é responsável pela provisão dos seus próprios bens públicos, podemos esperar variações no nível (e composição) dos bens públicos oferecidos entre diferentes jurisdições, o que iria, até certo ponto pelo menos, refletir diferenças nas preferências dos eleitores dessas comunidades.

⁴ Um bem público puro é colocado à disposição de cada indivíduo para ele consumir ou não, dependendo das suas preferências. Este bem difere de um bem privado na medida em que o consumo individual do bem público é relacionado com a provisão total por uma condição de igualdade em vez de soma [ver Samuelson (1954 e 1955)]. Aparentemente, a diferença essencial entre o bem público local e o bem público nacional é que, neste caso, um acordo precisa ser alcançado em todo o país no que se refere a uma quantidade ótima do bem público, que é então a quantidade disponível para todos os indivíduos do país. No caso de um bem público local, esta mesma decisão é realizada separadamente dentro de cada estado ou município. Com efeito, um bem público nacional é um bem que é público dentro e entre comunidades, e o bem público local é um bem que é público dentro das comunidades, mas privado entre as mesmas [ver Pauly (1978)].

Uma justificativa econômica do sistema federal é baseada na capacidade que unidades de governos descentralizados têm para melhorar a alocação de recursos do setor público por meio de diversificação dos serviços públicos de acordo com as preferências locais. Em geral, a provisão descentralizada de bens públicos implica a necessidade de se adotar alíquotas de imposto não uniformes entre comunidades. Qual a vantagem, em termos de ganhos de bem-estar, de uma estrutura fiscal com alíquotas não uniformes? Uma maneira simplificada de verificar esta questão é através da avaliação do aumento no excedente do consumidor que resulta da adoção de alíquotas diferenciadas *vis-à-vis* alíquotas uniformes (níveis de serviços públicos diferenciados).⁵

A perda de eficiência relacionada com a provisão uniforme de bens públicos também pode ser indicada, em equilíbrio geral, através da "caixa de trocas" de Edgeworth. Suponha-se duas comunidades *A* e *B* que consideram a escolha da combinação ideal de consumo de um bem privado *X* e um bem público *S*. A partir do ponto inicial *I* no gráfico a seguir, procuramos maximizar a utilidade de *A* dada a utilidade de *B*. Se uma provisão uniforme do bem público é exigida, a solução dar-se-ia no ponto *J*, onde a taxa marginal de substituição



⁵ Ver Longo (1972).

entre X e S não é igual para A e B . Neste caso, se o bem S for tratado como um bem "privado" e cada comunidade puder consumir a quantidade desejada, a solução final desloca-se para K . A diferença entre as curvas de indiferença i_a^0 e i_a^1 representa a perda de eficiência relacionada com a provisão uniforme de bens públicos.

A magnitude da perda de bem-estar devida a uma estrutura fiscal com alíquotas uniformes depende criticamente da variação nas demandas individuais de cada grupo. Se as inclinações das curvas de indiferença fossem iguais no ponto J , então este ponto se constituiria num nível eficiente de provisão para as duas comunidades. Mas isto seria mera coincidência. Em geral, as curvas de indiferença não são tangentes sobre a linha $L-M$. A magnitude da perda de bem-estar que resulta da implementação de uma estrutura fiscal com alíquotas do imposto uniforme irá depender, portanto, da variação nas preferências entre esses grupos com relação ao bem público, bem como da elasticidade-preço da demanda desses bens.⁶

Ainda que a demonstração acima apóie-se em muitas simplificações e hipóteses restritivas, ela ao menos sugere que os indivíduos podem atribuir algum valor econômico à escolha do nível das alíquotas do imposto e das despesas locais. Adicionalmente, tentativas de impor um nível uniforme de alíquotas tanto podem causar problemas de caráter político como resultar em distorções na escolha individual entre bens públicos e privados, na medida em que as pessoas procuram suprir a deficiência dos serviços públicos através de empresas privadas.

Na discussão sobre um modelo eficiente de estrutura fiscal entre diferentes níveis de governo, o contexto específico considerado é o de um país totalmente dividido em diferentes comunidades que não se sobrepõem, cada uma delas tendo seu próprio governo. Cada governo local oferece certos bens públicos para seus cidadãos e impõe tributos para pagá-los, de acordo com as preferências dos seus cidadãos. De modo a explorar as implicações deste enfoque e incluir problemas relativos aos efeitos de externalidade inter-regional, con-

⁶ Uma tentativa de medir a perda de bem-estar resultante da implementação de um nível uniformizado de despesas com educação foi realizada por Bradford e Oates (1974, pp. 43-90).

sideremos somente dois níveis de governo — nacional e local — e, além do mais, suponhamos que o governo nacional não participa da provisão de bens públicos. Suponhamos ainda que os bens públicos oferecidos por cada governo local a seus residentes sejam bens (como estradas interestaduais ou erradicação de doenças em comunidades localizadas na fronteira) que possuem "efeitos de externalidade", isto é, beneficiam os residentes de outras comunidades, bem como a população dentro da comunidade que os provê.⁷

Da mesma forma que os benefícios dos bens públicos locais podem ser transferidos para a população de outras comunidades, também podem os impostos instituídos para financiá-los. É possível que alguns impostos sejam, ultimamente, pagos a uma jurisdição por contribuintes que não são seus residentes. Isto é conhecido como o fenômeno da exportação de impostos.⁸

A exportação de impostos de um particular estado representa a parcela da carga estadual do imposto que incide sobre residentes de fora do estado, na forma de preços mais elevados dos bens locais e/ou menor renda de fatores dos não-residentes, que resulta da aquisição por não-residentes de bens locais. Usualmente, governos locais, ao tomarem suas decisões sobre o nível de provisão de bens públicos, estão preocupados somente em avaliar benefícios e custos que afetam seus próprios residentes e, portanto, podem subfornecer ou superfornecer bens públicos, mesmo que eles ofereçam uma quantidade que é ótima para os seus próprios residentes. Em particular, governos

⁷ Estes bens podem ser considerados como sendo uma mistura de bens públicos locais e nacionais. O problema da externalidade de benefícios no contexto de governos locais foi estudado anteriormente [ver Williams (1966), Brainard e Dolbear Jr. (1967) e Pauly (1978)]. O modelo de bens públicos locais de Williams foi estendido recentemente para o caso da mobilidade de fatores entre comunidades por Kochanowski e Pleeter (1977).

⁸ Exemplos de exportação de impostos incluem a tributação das despesas dos turistas e a tributação de uma indústria concentrada num estado e vendendo para fora dele. Exportações de impostos ou externalidades dos impostos foram estudados por McLure Jr. (1964, 1969a e 1969b), que analisou a incidência inter-regional de impostos regionais com base no seu efeito sobre os residentes de cada região, observando suas propensões médias a consumir bens locais e de fora da região e suas propriedades relativas de fatores de produção. Para um tratamento generalizado deste assunto, ver Honma (1977).

locais tenderão a estender a provisão de bens públicos até o ponto onde os benefícios marginais para os residentes locais são iguais aos custos marginais para os seus residentes, ignorando, desta forma, benefícios e custos que são transferidos a terceiros e, portanto, parando aquém ou se estendendo além do nível socialmente ótimo de provisão. Este nível somente pode ser atingido através de um mecanismo apropriado de compensação de receitas interestaduais empreendido ou pelo Governo central, através do mecanismo de transferência de impostos, ou por acordos interestaduais, onde cada estado é compensado (ou compensa) pelas unidades de benefícios (ou custos) que transfere para outros estados.

Políticas de redistribuição de renda são, em geral, malsucedidas se levadas adiante a nível estadual e municipal. O sucesso de uma política de redistribuição de renda depende criticamente do grau de mobilidade de indivíduos e recursos entre jurisdições. Ao nível de governo local, por exemplo, os obstáculos para o movimento de indivíduos e/ou fatores entre um grupo de comunidades adjacentes não são em geral muito grandes, especialmente no longo prazo, quando os compromissos são menos rígidos. Portanto, tentativas de empreender um programa agressivo de redistribuição de renda por governos locais serão provavelmente abortivas. Se uma comunidade local resolve instituir um imposto de renda altamente progressivo para redistribuir a renda em favor dos pobres, muitos residentes ricos podem simplesmente emigrar para comunidades vizinhas, onde iriam receber um tratamento fiscal mais favorável, e os pobres iriam imigrar, atraídos pelo programa mais generoso de despesa pública. Portanto, no final, esta migração iria em grande parte anular a possibilidade de o programa redistributivo atingir seu objetivo. Na medida em que a migração através de fronteiras nacionais é geralmente muito menor do que dentro de um país, uma política de redistribuição de renda tem maior chance de sucesso se implementada a nível nacional. Caso contrário, ela poderia afetar a escolha de residência dos indivíduos e a localização de empresas, implicando, portanto, ineficiências locais.⁹

⁹ Um dos primeiros argumentos ao longo dessa linha é encontrado em Stigler (1957).

Os três princípios mais importantes da divisão de responsabilidade fiscal entre diferentes níveis de governo, num sistema de federalismo fiscal, podem então ser resumidos como segue:¹⁰

- a) Benefício. Os serviços públicos seriam prestados a nível local, regional ou nacional, dependendo da extensão espacial dos seus benefícios, de modo a permitir que sua provisão seja decidida e seu custo incida sobre os residentes da particular área na qual os benefícios são apropriados.
- b) Compensação fiscal. O modelo espacial de estrutura fiscal indicado acima simplifica exageradamente as coisas. Uma razão importante para ajustamentos coordenados entre jurisdições é que eles não correspondem claramente a áreas de benefício e custo do imposto. Externalidades podem ocorrer, e a devida compensação pode ser implementada através de um nível mais elevado de governo, por meio do mecanismo da transferência de impostos ou através de acordos de compensação tributária.

- c) Distribuição centralizada. Ajustamentos na distribuição de renda seriam de responsabilidade do Governo central, uma vez que é principalmente aqui que tais medidas podem ser conduzidas efetivamente e sem causar perdas severas de eficiência.¹¹

2.1 — Limitações do modelo

Enquanto é mais ou menos evidente que políticas de redistribuição de renda podem ser implementadas mais efetivamente a nível nacional, a preocupação do Governo central deveria ser somente com

¹⁰ A divisão de responsabilidade é arbitrária, sendo seu propósito o de contribuir para o processo de decisão política, na margem. Uma compensação fiscal cuja preocupação inicial é atenuar, digamos, externalidades negativas impostas pela jurisdição A em B claramente redistribui renda de A para B, se essas forem as únicas jurisdições que contribuem para o "bolo" fiscal.

¹¹ Devido ao alto grau de interdependência entre comunidades a nível estadual e municipal, podemos esperar que as atividades de estabilização também devam ser de responsabilidade do Governo central.

ajustamentos entre indivíduos pobres e ricos ou, também, com ajustamentos entre comunidades pobres e ricas?¹² Para tentar responder a esta questão consideremos um modelo normativo, no qual uma distribuição “adequada” de renda entre indivíduos foi implementada pelo Governo central e na qual indivíduos e fatores são livres para se deslocarem entre regiões, que supomos têm renda média diferenciada. Na medida em que residentes de regiões pobres venham a se juntar a residentes de regiões de alta renda, os primeiros irão obter serviços públicos em termos mais favoráveis: valor mais elevado dos serviços públicos e/ou aliquotas de imposto mais reduzidas. Pode-se argumentar inclusive que a população dos estados de menor renda deve estar sujeita a uma maior pressão fiscal do que a população dos estados de maior renda.¹³

Aparentemente, do ponto de vista económico, não se pode argumentar a favor de transferências de receita inter-regional se a mobilidade geográfica de indivíduos e recursos é considerada “suficiente”, de modo a fazer com que os diferentes sistemas fiscais constituam-se em aceitáveis alternativas para o “comprador” de serviços públicos.¹⁴ Por outro lado, se a mobilidade geográfica de indivíduos e recursos não é considerada “suficiente” dentro de um critério razoável, então,

¹² Redistribuição de renda via transferências entre grupos de indivíduos ou comunidades pode ser perversa. O problema é que, em geral, uma parcela dos residentes das comunidades relativamente pobres são ricos e, igualmente, uma parcela dos residentes das comunidades ricas são pobres. Como resultado, em alguns casos o mecanismo de transferências de impostos pode redistribuir renda dos pobres residentes nas comunidades ricas para os ricos residentes nas comunidades pobres.

¹³ Ver Buchanan (1950) para um convincente argumento sugerindo que essas diferenças de pressão fiscal (*fiscal residuum*) deveriam ser reduzidas. Note-se que, se os impostos locais são aplicados de acordo com o princípio do benefício, os indivíduos de fronteira são com a mesma pressão fiscal na margem. Segue-se então que o conceito de pressão fiscal usado acima refere-se aos benefícios totais que a população recebe através de suas transações com o fisco, uma vez que, em termos marginais, esses benefícios seriam equalizados.

¹⁴ Este ponto foi enfatizado por Scott (1950 e 1952).

com base tanto na equidade quanto na eficiência, as diferenciações fiscais deveriam ser indiretamente reduzidas por um sistema de transferências de receita das comunidades ricas para as pobres, implementadas pelo Governo central.¹⁵

O processo de ajustamento de Tiebout através da mobilidade do indivíduo garante eficiência porque as dificuldades que a rigidez locacional introduz são eliminadas pela hipótese de que todas as rendas pessoais são derivadas de dividendos. Se toda a renda é derivada de dividendos, a escolha de uma localização para o indivíduo no espaço seria independente da alocação de recursos no setor privado da economia.¹⁶ O contexto no qual os governos locais oferecem serviços públicos para seus cidadãos é, entretanto, bem diferente deste mundo ideal de Tiebout. Os indivíduos localizam-se no espaço, e migração não é somente a transferência de fatores de produção de uma região para outra. O migrante oferece trabalho para o qual é pago de acordo com sua produtividade marginal, e ele adquire também “cidadania”, que lhe dá o direito de se apropriar de uma parcela da provisão de bens públicos locais. O efeito dessa participação nos serviços públicos — se o migrante é pobre — é que o migrante confere um benefício sobre os residentes do seu país de emigração e um custo sobre os residentes do seu país de imigração.¹⁷

¹⁵ Transferências de receita para níveis inferiores de governo com base em diferentes critérios são defendidas sob o nome de divisão de receitas (*revenue sharing*). Parece existir um consenso nos Estados Unidos de que os governos estaduais enfrentam um esvaziamento fiscal (*fiscal squeeze*) entre responsabilidade de gastos crescentes e receitas tributárias decrescentes. O problema oposto a nível federal é conhecido como o peso fiscal (*fiscal drag*). Nessas circunstâncias, a divisão de receita tributária iria aliviar tanto o problema do peso fiscal a nível federal quanto o esvaziamento fiscal a nível estadual. A maior parte da literatura inicial sobre divisão de receitas foi agrupada em U.S. Congress (1967). Para uma revisão crítica das perspectivas da divisão de receitas, ver McLure Jr. (1969b).

¹⁶ Ver Buchanan e Wagner (1970, pp. 139-62) e Buchanan e Goetz (1972).
¹⁷ Isto porque o comércio e a migração podem ser similares na produção da equalização inter-regional ou internacional de preços de fatores, mas não da renda *per capita*. O comércio aumenta a renda real total de uma região ou país, sem aumentar o número de pessoas que participam dela. Por outro lado, imigrantes pobres recebem um benefício económico (na forma de serviços públicos) acima da produtividade marginal dos seus próprios fatores. Ver Yeager (1958), Krauss (1971) e Usher (1977).

Como Buchanan e Goetz mostraram, é difícil generalizar quanto à direção da distorção que a livre mobilidade de indivíduos incorporea no processo de Tiebout pode produzir. Entretanto, estes autores tendem a concluir que, "na medida em que as impurezas" dos serviços públicos, na forma de congestão, tornam-se significativas, parece plausível sugerir que o processo de Tiebout provavelmente conduz a uma superconcentração de população naquelas comunidades onde as quantidades dos serviços públicos são grandes. Isto iria, por sua vez, sugerir que pode existir uma superpopulação de pessoas nas grandes comunidades e nas comunidades com nível de renda maior do que a média.¹⁸

Usando um esquema de análise semelhante e no caso especial em que a elasticidade-preço compensada da demanda de bens públicos é unitária, Flatters e outros demonstraram que a livre migração produzirá uma alocação eficiente, de famílias de "trabalhadores" entre duas regiões. Caso contrário, entretanto, os autores mostram que a livre migração será ineficiente e, no contexto de uma federação, incentivos deveriam ser implementados de modo a induzir os "trabalhadores" a se transferirem da região superpovoada para a subpovoada, através de subsídios para as pessoas residentes nesta última região e tributando as pessoas residentes na primeira.¹⁹

Quando fatores e indivíduos são móveis entre jurisdições, um equilíbrio a longo prazo é definido como uma situação onde fatores e indivíduos obtêm a mesma taxa de retorno líquida de imposto, entre jurisdições, e, mais importante ainda, todas as comunidades precisam ter o mesmo nível de renda. Com efeito, se a propriedade é o único fator imóvel entre jurisdições, ela irá suportar toda a carga dos diferenciais líquidos de benefícios entre jurisdições. A imobilidade da terra elimina as possibilidades de substituição, de modo que o diferencial imposto-benefício entre jurisdições será capitalizado no valor das propriedades e, a longo prazo, imporá somente efeitos redistributivos.²⁰ Entretanto, a curto prazo, diferenciais fiscais líquidos podem induzir deslocamentos indesejáveis de fatores e indivíduos. Um

imposto de acordo com o critério do benefício parece ser o único meio de obter um equilíbrio realmente eficiente sem efeitos redistributivos. Neste caso, um imposto *per capita* é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são iguais entre indivíduos. Semelhantemente, um imposto proporcional sobre a propriedade é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são proporcionais ao valor da propriedade.²¹

O ponto crucial deste argumento é que, quando os residentes de uma comunidade não levam em conta custos ou benefícios sociais do migrante, a livre mobilidade dos indivíduos não conduz nem mantém uma solução eficiente.²² Em outras palavras, se o benefício do bem público não pode ser cobrado (isto é, se o direito de propriedade sobre o bem público não pode ser exercido) e um indivíduo pode escolher livremente em que comunidade residir, uma alocação ótima de população não pode ser estabelecida *a priori*.²³ Uma implicação desse resultado é que a tributação de fatores móveis ou produtos não será em geral ótima, a menos que a elasticidade da demanda de bens públicos locais seja unitária e igual entre regiões. Entretanto, se o fator fixo é tributado, a solução será ótima na medida em que um imposto sobre a propriedade não distorce e escolhe entre regiões onde morar.²⁴

Uma implicação do modelo de federalismo fiscal (Musgrave-Tiebout-Stigler) é que o imposto sobre a propriedade é extremamente útil a nível municipal devido às características essencialmente aloativas, tanto das despesas públicas locais como da incidência provável desse imposto. Outra inferência que se pode extrair do modelo de federalismo fiscal é sobre as vantagens do imposto indireto a nível estadual. Teoricamente, os benefícios das despesas públicas estaduais são apropriados em primeiro lugar pelos seus residentes (independente da posse de propriedades), e não pelos residentes de outros estados. Portanto, assim como os gastos locais não beneficiam os "estrangeiros", não devemos também "exportar" impostos (digamos,

²¹ Ver Dyer IV e Maher (1979).

²² Ver Buchanan e Goetz (1972), Flatters, Henderson e Mieszkowski (1974) e Stiglitz (1977).

²³ Ver Arnott e Stiglitz (1979) e, também, Wildasin (1979 e 1980).

²⁴ Ver Wildasin (1980, pp. 458-9).

na forma de preços mais elevados cobrados pelos produtos vendidos para fora do estado). Neste sentido, ao ICM, principal fonte de receita estadual, pode-se aplicar ajustamentos de impostos na fronteira uniformes entre estados, de modo a permitir um elevado grau de liberdade para os estados, quanto à fixação de alíquotas internas e isenções, sem implicar a exportação de impostos. Finalmente, o imposto de renda é essencialmente central na medida em que é aplicado de acordo com o critério da capacidade de pagamento, sendo neste sentido especialmente adequado para financiar tanto gastos públicos de caráter alocativo nacional como redistributivo.

3 — Federalismo fiscal no Brasil

Há um consenso no sentido de que o regime federativo brasileiro não surgiu da união de estados independentes como nos Estados Unidos, Canadá, Suíça, etc. Isto implica que, ao contrário desses países, onde as atribuições e direitos do governo central são apenas residuais, no Brasil este papel é reservado aos estados. Enquanto nos países de tradição federalista a provisão dos serviços públicos locais e a arrecadação das receitas são, em grande parte, feitas localmente, no Brasil, com tradição centralista, existe um descompasso entre estados em relação ao grau de financiamento das despesas locais. De fato, observa-se que nos estados mais ricos do Sul os serviços públicos locais são, em grande parte, financiados localmente, ao mesmo tempo que nos estados do Norte e Nordeste estes serviços são financiados pelo Governo central (ver Tabelas I a V do Apêndice). * Contudo, de nada adiantaria conceder ampla autonomia para os estados legislarem sobre suas receitas próprias se estas não forem exploradas adequadamente por esses governos.

Para que exista um ideal federalista parecem necessárias duas condições básicas: por um lado, os estados membros devem possuir

* O Apêndice a que se refere o autor não foi incorporado à edição deste artigo, porém encontra-se à disposição dos interessados junto à Editoria da PPE. [N. do E.]

uma renda *per capita* mínima e não muito diferenciada entre si e, por outro, devem existir “aspirações locais” não uniformes quanto a serviços públicos, costumes, leis, etc. Supondo que a descentralização fiscal seja um objetivo de política no Brasil, seria preciso “delimitar” as atribuições dos Governos central, estadual e local com relação à provisão de bens públicos. Aos estados e municípios caberia a função de prover os bens locais (saúde, educação, transportes, etc.) e arrecadar recursos para financiá-los. O Governo federal encarregar-se-ia de prover primordialmente bens públicos nacionais (defesa, lei e ordem, etc.) com recursos arrecadados em todo o país e, adicionalmente, teria a atribuição de amenizar as desigualdades na distribuição de renda entre estados e compensar as externalidades interjurisdicionais do lado dos benefícios (ou custos) das despesas locais.

A atividade redistributiva da receita do Governo central entre estados orientar-se-ia por dois critérios: primeiro, as transferências teriam por fim atenuar as disparidades com relação à renda *per capita* regional, que se dariam numa proporção inversa à renda *per capita*; e, segundo, as transferências procurariam estimular a arrecadação própria das unidades locais e obedeceriam, para isso, a uma relação direta com o “esforço fiscal” da comunidade local. Vejamos, a seguir, como se desenvolveu recentemente no Brasil a instituição do federalismo fiscal. Interessa-nos, particularmente, saber se a estrutura básica do nosso sistema federativo é compatível com as principais implicações do modelo normativo de federalismo fiscal delineado na seção anterior. Mais especificamente, gostaríamos de saber quais as principais fontes de recursos e itens de despesa por esfera de governo, quais as suas receitas antes e depois das transferências intergovernamentais e qual o impacto inter-regional (e, portanto, interestadual e intermunicipal) das finanças do Governo federal.

3.1 — Considerações históricas sobre a centralização fiscal

Ao contrário das primeiras colônias espanholas da América do Sul, que fundaram repúblicas após a independência, o Brasil instituiu uma monarquia constitucional em 1822, que se manteve por 67 anos. Com a Proclamação da República, em 1889, foi instituído um sistema

federativo de governo. A Constituição de 1891, inspirada na dos Estados Unidos, elevou as antigas províncias imperiais à categoria de estados, concedendo-lhes uma grande autonomia política e fiscal. Entretanto, a percepção de implicações políticas das finanças públicas impeliu o primeiro Congresso Republicano a definir os poderes de tributação na Constituição de 1891, com nível de detalhe muito maior do que o usual em tais cartas na Europa e América. O sistema então adotado baseava-se na distribuição de impostos específicos, designados na própria Constituição, para o Governo federal, estados e municípios. Na Constituição de 1934, outras atribuições específicas foram conferidas aos governos municipais. A Constituição de 1937, refletindo a filosofia política do momento, evidenciou um retorno à centralização, tendência que foi revertida, entretanto, com a Constituição de 1946.²⁵

Os Estados Unidos, ao estenderem suas fronteiras, deixaram para trás uma nação economicamente integrada, ao contrário do Brasil, onde "o bandeirante", na ânsia de desbravar terras (na busca do índio, de metais e pedras preciosas), criou imensos espaços vazios. Ocupado às pressas, ao contrário dos Estados Unidos, onde ao deslocarem suas fronteiras os pioneiros deixaram para trás comunidades independentes e consolidadas, no Brasil predominou a ação centralizadora e absorvente dos latifúndios, que, auto-abastecendo-se e isolando-se, impediram o desenvolvimento harmônico das comunidades locais. O nosso fazendeiro, geralmente ausente e com formidável vocação extrativista, dedicado quase sempre às culturas de exportação, fez-se em toda a nossa história o mais poderoso obstáculo à constituição de comunidades locais. Não há aqui, pois, instituição, autoridade, poder originariamente locais, isto é, que tenham sua origem nos próprios grupos locais.²⁶

Com a independência, a Constituição de 1824 conferiu à Câmara Municipal amplos poderes para a administração fiscal, mas leis subsequentes suprimiram inteiramente sua autonomia. A Constituição de 1891 limitou-se a determinar a competência tributária da União

²⁵ Ver Linhares (1973).

²⁶ Ver Moog (1978).

e dos estados, deixando para estes a discriminação das receitas municipais. Os estados recolhiam metade das suas receitas através de impostos sobre exportação e serviços locais. A Constituição de 1934 limitou a tributação das exportações pelos estados, mas em compensação concedeu-lhes o direito de tributar as vendas, que com o tempo tornaram-se sua principal fonte de receita. A Constituição de 1946 favoreceu a autonomia financeira dos municípios, atribuindo-lhes, além dos tributos de sua competência como o imposto sobre a propriedade que lhe havia sido negado desde a Constituição de 1891, recursos provenientes de tributos federais. Nas Constituições de 1967 e 1969, embora tenham sido introduzidas profundas alterações no sistema tributário, preservou-se o mesmo esquema básico de repartição de receitas entre as três esferas de governo.²⁷ Hoje os estados e municípios têm bases tributárias potencialmente produtivas — o consumo e a propriedade, respectivamente —, mas a liberdade para legislar sobre elas ainda é bastante limitada.

Como parte do seu programa de reforma econômica, financeira e administrativa, o Governo federal nomeou, em janeiro de 1965, uma comissão especial composta por especialistas oficiais e privados para rever o sistema tributário, com o objetivo de submeter ao Congresso uma proposta de emenda à Constituição. O documento produzido por esta comissão foi discutido e votado durante o mês de novembro e, a 1.º de dezembro de 1965, o projeto foi aprovado, com pequenas alterações, como Emenda n.º 18 à Constituição de 1946.²⁸ Três campos de atividade econômica tributável foram definidos:

- a) comércio internacional;
- b) propriedade e renda; e
- c) produção e distribuição.

Dentro de cada campo, foram então selecionados os tipos de atividade mais apropriados para serem tributados, e os impostos daí derivados foram atribuídos ao nível de governo mais indicado, com

²⁷ Ver Linhares (1973).

²⁸ Para uma revisão abrangente e minuciosa da evolução recente de nessa estrutura tributária, ver Lezan e Varsano (1982).

base em considerações econômicas, políticas, legais ou administrativas (conforme a Tabela 1). Este sistema foi preservado pelas Constituições de 1967 e 1969, embora não reiteradas as definições dos três campos de atividade econômica tributável.

TABELA 1

Sistema tributário nacional — impostos

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional n.º 5/61		Emenda Constitucional n.º 18/65 (vigência a partir de janeiro de 1967)	
1 — Federais	1 — Federais	1.1 — Imposto de Importação	1.1 — Imposto de Importação
1.1 — Imposto de Importação	1.1 — Imposto de Importação	1.2 — IPI	1.2 — IPI
1.2 — Imposto de Consumo	1.2 — IPI	1.3 — Impostos Únicos	1.3 — Impostos Únicos
1.3 — Impostos Únicos	1.3 — Impostos Únicos	1.4 — Imposto de Renda	1.4 — Imposto de Renda
1.4 — Imposto de Renda	1.4 — Imposto de Renda	1.5 — Imposto sobre Transferências de Fundos para o Exterior	1.5 — Imposto sobre Transferências de Fundos para o Exterior
1.5 — Imposto sobre Transferências de Fundos para o Exterior	1.5 — Imposto sobre Transferências de Fundos para o Exterior	1.6 — Imposto sobre Negócios de sua Economia	1.6 — Imposto sobre Negócios de sua Economia
1.6 — Imposto sobre Negócios de sua Economia	1.6 — Imposto sobre Negócios de sua Economia	1.7 — Impostos Extraordinários	1.7 — Impostos Extraordinários
1.7 — Impostos Extraordinários	1.7 — Impostos Extraordinários	1.8 — Impostos Especiais	1.8 — Impostos Especiais
1.8 — Impostos Especiais	1.8 — Impostos Especiais	1.9 — Imposto Territorial Rural	1.9 — Imposto Territorial Rural
2 — Estaduais	2 — Estaduais	2.1 — ICM	2.1 — ICM
2.1 — ICM	2.1 — ICM	2.2 — ITBI ("Inter Vivos" e "Causa Mortis")	2.2 — ITBI ("Inter Vivos" e "Causa Mortis")
2.2 — ITBI ("Inter Vivos" e "Causa Mortis")	2.2 — ITBI ("Inter Vivos" e "Causa Mortis")	2.3 — Imposto sobre Transmissões "Causa Mortis"	2.3 — Imposto sobre Transmissões "Causa Mortis"
2.3 — Imposto sobre Transmissões "Causa Mortis"	2.3 — Imposto sobre Transmissões "Causa Mortis"	2.4 — Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual	2.4 — Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual
2.4 — Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual	2.4 — Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual	2.5 — Impostos Especiais	2.5 — Impostos Especiais
2.5 — Impostos Especiais	2.5 — Impostos Especiais	3 — Municipais	3 — Municipais
3 — Municipais	3 — Municipais	3.1 — IPTU	3.1 — IPTU
3.1 — IPTU	3.1 — IPTU	3.2 — ISS	3.2 — ISS
3.2 — ISS	3.2 — ISS	3.3 — IPTU	3.3 — IPTU
3.3 — IPTU	3.3 — IPTU	3.4 — Imposto de Indústrias e Profissões	3.4 — Imposto de Indústrias e Profissões
3.4 — Imposto de Indústrias e Profissões	3.4 — Imposto de Indústrias e Profissões	3.5 — Imposto de Licença	3.5 — Imposto de Licença
3.5 — Imposto de Licença	3.5 — Imposto de Licença	3.6 — Imposto sobre Diversões Públicas	3.6 — Imposto sobre Diversões Públicas
3.6 — Imposto sobre Diversões Públicas	3.6 — Imposto sobre Diversões Públicas	3.7 — Imposto sobre Atos de sua Economia	3.7 — Imposto sobre Atos de sua Economia
3.7 — Imposto sobre Atos de sua Economia	3.7 — Imposto sobre Atos de sua Economia		

A preocupação básica da reforma tributária a nível federal foi reorganizar o sistema tributário ao longo de objetivos nacionais, em contraste com a antiga idéia de três sistemas independentes, simultânea e parcialmente sobrepostos. Como mencionamos acima, os impostos estão divididos em três tipos de atividade econômica. A primeira são os impostos sobre o comércio internacional, totalmente atribuídos ao Governo federal. A segunda são os impostos sobre a propriedade e a renda, que incluem: o imposto territorial rural arrecadado pelo Governo federal e atribuído aos municípios; o imposto territorial e predial urbano, atribuído aos municípios; o imposto sobre a transferência de bens imóveis, atribuído aos estados; e o imposto sobre a renda originado no país ou no exterior, aplicado de acordo com o princípio da fonte, arrecadado pelo Governo federal e alocado com base na seguinte fórmula: 80% da receita do imposto para o Governo federal e 20% divididos entre os governos estaduais e locais. A terceira são os impostos sobre produção e distribuição, que incluem: o imposto sobre o valor adicionado arrecadado pelo Governo federal e distribuído de acordo com a mesma fórmula acima; o imposto sobre o valor adicionado arrecadado pelos governos estaduais (ICM) e distribuído segundo a fórmula: 80% da receita do imposto para os estados e 20% para os municípios; o imposto sobre transações financeiras, atribuído ao Governo federal; o imposto sobre serviços, que incide sobre o transporte internacional, interestadual e intermunicipal e serviços de comunicação, atribuído ao Governo federal; o imposto sobre serviços comerciais, industriais e profissionais, atribuído aos municípios; e o imposto sobre o consumo de combustíveis líquidos ou gasosos, energia elétrica e produtos de mineração, arrecadado pelo Governo federal e alocado entre os três níveis de governo com base em várias fórmulas (conforme a Tabela 2)

3.2 — Distribuição de receitas e encargos entre esferas de governo

Foram desenvolvidos mecanismos de transferências intergovernamentais de receitas para compensar os governos estaduais e municipais pelas menores receitas, parcialmente atribuídas à centra-

Quadro sintético de participação dos estados e municípios nos principais impostos federais e estaduais

Imposto	Destinação	Critério
Combustíveis e Lubrificantes	40% do produto da arrecadação são rateados: 32% aos estados e 8% aos municípios.	População, superfície, produção e consumo.
Energia Elétrica	60% do produto da arrecadação são rateados: 50% aos estados e 10% aos municípios.	Superfície, população, produção e consumo de energia. Mais quota compensatória da área inundada pelos reservatórios para produção de energia.
Minerais	90% do produto da arrecadação são rateados: 20% aos estados e 70% aos municípios.	Produção de cada estado e município.
	2% do produto da arrecadação são destinados ao Fundo Especial.	
	18% aos estados e municípios; — 9% ao FFE (Fundo de Participação dos Estados); 5% proporcional à superfície de cada participante; 95% proporcional ao coeficiente individual de participação, resultado do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda per capita.	
Renda e Produtos Industrializados	— 9% ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios); 10% pertence aos municípios das capitais dos estados, rateado proporcionalmente ao coeficiente individual, resultado do fator representativo da população e do inverso da renda per capita; 90% aos demais municípios através do coeficiente individual segundo o número de habitantes.	
Territorial Rural	80% do produto da arrecadação destinam-se aos municípios.	De acordo com o arrecadado.

FONTE: Código Tributário Nacional.

lização das decisões tributárias. Antes de 1965, os estados e municípios podiam estabelecer livremente suas próprias alíquotas de imposto, e o mecanismo de transferência dependia principalmente do método de ajuda (*grant-in-aid*) do Governo federal para os estados e municípios e dos estados para os municípios. Este mecanismo de transferência era criticado, de maneira geral, sob três pontos de vista: a) político, uma vez que tornava os níveis inferiores de governo financeiramente dependentes dos níveis mais altos, embora os três níveis gozem politicamente do mesmo *status*; b) legal, uma vez que tendia a obscurecer e confundir a alocação constitucional dos poderes tributários; e c) econômico, uma vez que os métodos adotados para computar as subvenções eram, muitas vezes, inspirados por questões de conveniência, ao invés de serem baseados em premissas analíticas, resultando, por vezes, em efeitos econômicos adversos, como o de levar o beneficiário das transferências a perder o interesse pela administração dos seus próprios impostos e de outras fontes de receita.²⁹

A Reforma Tributária de 1967 substituiu, como dissemos, as antigas transferências por um sistema de participação tributária no qual uma percentagem da receita arrecadada de certos impostos pelos Governos federal e estadual é definida como receita do governo que anteriormente era o beneficiário de ajuda intergovernamental.

A disponibilidade efetiva de recursos por esfera de governo depende, portanto, das transferências intergovernamentais. Como 20% da receita do imposto de renda e uma parcela significativa da receita dos impostos únicos são repassados aos governos estaduais e municipais e 20% do ICM são transferidos para os municípios, a receita arrecadada em cada esfera de governo é bastante diferente da receita disponível (conforme as Tabelas 3 e 4). A distribuição de recursos (receitas) entre esferas de governo parece que evoluiu satisfatoriamente para o Governo federal desde 1967. De fato, conforme levantamento da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, as transferências do Governo federal para os estados e municípios através dos Fundos de Participação dos Estados e dos

²⁹ Ver Souza (1966) e, também, Araújo, Horta e Considersa (1973).

TABELA 3

Recursos efetivamente disponíveis nos três níveis de governo — 1957/78

Anos	Recursos efetivamente disponíveis*				Índices de evolução (1957 = 100)		
	União (A)	Estados (B)	Municípios (C)	A+B+C (A+B+C em %)	A	B	C
1957	20.135	25.050	6.200	42,9	46,1	11,0	41
1958	30.039	29.428	6.421	45,6	44,7	9,7	43
1959	29.378	32.390	6.062	43,3	47,8	8,9	61
1960	31.152	34.931	6.201	43,1	48,3	8,6	40
1961	31.621	37.340	6.432	42,0	49,5	8,5	66
1962	31.130	38.520	6.060	39,6	48,9	11,5	43
1963	35.409	38.858	10.163	42,0	46,0	12,0	60
1964	37.071	45.345	11.120	39,6	48,5	11,9	73
1965	39.695	48.858	13.149	39,0	48,1	12,9	81
1966	46.628	53.227	19.011	40,6	48,3	12,1	92
1967	38.962	50.226	19.006	36,0	46,4	17,6	84
1968	60.879	64.924	25.522	40,2	42,9	16,9	122
1969	78.943	69.703	25.141	45,4	40,1	14,5	131
1970	82.352	74.424	26.287	45,0	40,7	14,3	131
1971	92.465	77.973	27.888	46,8	39,4	13,8	140
1972	114.380	88.104	32.163	48,8	37,9	24,5	169
1973	136.352	101.765	37.737	49,4	36,9	13,7	251
1974	152.944	109.280	40.903	50,5	36,0	13,2	205
1975	161.710	108.924	39.595	50,5	36,3	13,2	205
1976	179.819	116.051	50.908	50,4	35,3	14,3	237
1977	175.338	137.848	54.906	47,6	37,4	14,9	259
1978	170.252	155.035	61.846	44,0	40,0	16,0	291

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

NOTAS: A = Receita tributária federal — transferência a estados e a municípios.

B = Receita tributária estadual + transferência federal — transferência municipal.

C = Receita tributária municipal + transferência federal + transferência estadual.

* Valores em milhões de cruzeiros de 1977 (FGV, Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna).

Municípios e das cotas-partes nos impostos únicos, por um lado, e as transferências dos governos estaduais para os municípios através da cota-parte do ICM, por outro, permitiram que a participação dos municípios no total das receitas tributárias (União, estados e municípios) se mantivesse constante em torno de 16% durante os últimos 10 anos. Ainda de acordo com esta fonte, os estados perderam participação no total das receitas durante esse período.

A observação da Tabela 5 sugere que é difícil interpretar as implicações do modelo de federalismo fiscal quanto à repartição de encargos. Nota-se nessa tabela, por exemplo, que despesas com defesa e segurança são significativas a nível federal e estadual, despesas com

TABELA 4

Total da receita tributária nos três níveis de governo — 1957/78

Anos	Receita Tributária*			Índices de evolução (1957 = 100)			
	União (A)	Estados (B)	Muni- cípios (C)				
1957	23.317	24.191	4.777	48,5	43,0	5,5	51
1958	33.798	27.160	4.930	51,3	41,2	7,5	57
1959	33.707	29.748	4.381	49,7	43,9	6,4	57
1960	34.786	32.933	4.565	48,1	45,6	6,3	59
1961	36.166	34.601	4.632	48,0	45,9	6,1	62
1962	37.813	35.848	5.043	48,0	45,6	6,4	75
1963	42.914	35.972	5.542	50,8	42,6	6,6	72
1964	54.224	42.209	6.103	48,4	45,1	6,5	82
1965	51.521	43.205	6.926	50,7	42,5	6,8	91
1966	58.785	47.658	8.433	51,2	41,5	7,3	100
1967	48.558	54.578	5.082	44,9	50,4	4,7	83
1968	77.119	68.523	5.083	51,0	45,3	3,7	131
1969	92.429	74.782	6.626	53,2	43,0	3,8	157
1970	99.080	77.356	6.677	56,0	42,3	3,6	162
1971	110.771	79.916	7.139	56,0	40,4	3,6	188
1972	135.850	89.769	9.001	57,9	38,3	3,8	231
1973	160.241	104.624	10.624	58,1	38,1	3,8	273
1974	178.475	113.231	11.421	58,9	37,3	3,8	304
1975	186.042	117.844	12.438	62,0	33,9	4,1	316
1976	222.035	125.390	18.015	61,0	34,1	4,8	378
1977	224.687	125.390	18.015	61,0	34,1	4,9	382
1978	222.488	144.356	20.289	57,5	37,3	5,2	378

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Dados extraídos dos Balanços da União, Estados e Municípios, *Revista de Administração Municipal*, 27 (157): 46-80, out. dez. 1980.

* Valores em milhões de cruzeiros de 1977 (FGV, Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna).

transportes são significativas nos três níveis de governo e despesas com melhoramentos e urbanização são significativas a nível municipal. Detectar existência ou ausência de especialização de esfera de governo por encargos pelo simples exame dessas contas é ilusório. Enquanto o custo das despesas públicas é medido explicitamente pelo valor dos impostos, o benefício das despesas públicas é subjetivo e depende das preferências individuais. Além do mais, o nível de agregação aí é elevado e, mais ainda, o item Administração e Planejamento, que engloba despesas de transferências intra e intergovernamentais, serviços da dívida, etc., não alocadas explicitamente por função, é significativo nos três níveis de governo. Finalmente, o dispêndio das empresas estatais, que no Governo federal atinge duas vezes o dispêndio do Tesouro (no Governo de São Paulo é aproximadamente igual),

não consta da peça orçamentária, mas compete ou é complementar aos serviços públicos tradicionais nas três esferas de governo. Portanto, devido a problemas empíricos e conceituais, não podemos testar diretamente as implicações do modelo de federalismo fiscal quanto à repartição de encargos.

3.3 — Impacto regional das finanças federais

Não existe uma maneira simples de avaliar o impacto regional das finanças federais. A rigor, teríamos de observar o efeito sobre o bem-estar, em cada região, derivado do fluxo líquido de recursos que tem origem e destino no Governo federal. Isto inclui não somente o custo e o benefício direto e indireto do orçamento federal em cada região, mas também suas implicações sobre o nível de atividade e os termos de troca entre regiões. Deixando de lado, porém, problemas do tipo exportação de impostos e/ou de benefícios dos gastos públicos, variações no nível de atividade e nos termos de troca, uma medida de incidência do orçamento público federal seria dada, em cada região, pela diferença entre o valor dos impostos aí arrecadados pelo Governo federal e o valor (dos benefícios) dos gastos públicos federais aí realizados. Entretanto, como indicamos acima, o benefício dos gastos públicos não pode ser avaliado pelo seu valor monetário. Neste caso, para avaliar o impacto regional das finanças federais costuma-se fazer uma aproximação grosseira: supor que o valor monetário das despesas é igual ao benefício recebido pelos residentes dessa região.³⁰

Quantificamos, em outro lugar, a redistribuição de recursos entre regiões via Governo federal a partir de informações consolidadas recentemente pela equipe da Prof.^a Margaret H. Costa do CEF/IBRE da Fundação Getúlio Vargas para 1975. Relacionamos receitas e despesas do Governo federal classificando-as por regiões (cinco), procurando destacar o Estado de São Paulo. O resultado desse levantamento indica a magnitude do financiamento que as regiões Sudeste e Sul (mais especialmente São Paulo) fazem às regiões Norte,

³⁰ Ver Longo e Muller (no prelo).

Composição das despesas por encargos

TABELA 5

FONTE: IBGE, Anuário, 1980, Capítulo 72, Tabela 4: Estado de São Paulo, Distrito Oficial; Município São Paulo, Orçamentos 1979-1980.

	União			Estado de São Paulo			Município de São Paulo		
	1979	1980	%	1979	1980	%	1979	1980	%
1 - Legislativo	3.551	6.106	0,7	786	1.154	0,5	336	589	1,3
2 - Judiciário	4.398	6.558	0,8	5.634	8.505	3,6	200	309	0,7
2 - Administração e planejamento	72.265	143.846	13,4	47.377	78.846	33,9	7.118	11.014	24,5
4 - Agricultura	23.187	51.745	4,3	4.005	4.365	1,9	—	—	—
5 - Comunicações	7.510	15.020	1,4	87	95	0,0	—	—	—
6 - Defesa nacional e segurança pública	43.174	62.309	8,0	12.144	17.321	7,4	43	137	0,3
7 - Desenvolvimento regional	61.535	123.978	11,4	353	554	0,2	—	—	—
8 - Educação e cultura	49.881	72.261	9,3	40.404	47.244	20,3	3.528	11,7	14,9
9 - Energia e recursos minerais	18.523	40.443	3,4	3.739	5.646	2,4	—	—	—
10 - Habitações e urbanização	5.458	3.930	0,4	1.435	0,9	0,5	5.503	18,3	16,4
11 - Indústria, comércio e serviços	8.873	21.400	2,8	685	5.166	2,2	17	0,1	0,0
12 - Relações exteriores	3.082	5.294	0,6	—	—	—	—	—	—
13 - Saúde e saneamento	17.470	22.356	2,5	16.654	20.269	8,7	3.438	11,4	11,8
14 - Trabalho	3.509	5.100	0,6	417	581	0,2	—	—	9,5
15 - Assistência e previdência	55.424	91.126	10,0	15.001	21.866	9,4	2.188	7,3	30,6
16 - Transporte	161.679	239.332	30,0	14.569	20.566	8,8	7.739	25,7	100,0
Total	539.500	910.804	100,0	132.300	233.418	100,0	30.110	45.072	100,0
Reserva de contingência	30.300	87.232		4.212	29.708		1.290	1.828	
	(569.800)	(998.036)		(160.512)	(263.126)		(31.400)	(46.900)	

PONTES: IBGE, Anuário, 1980, Capítulo 72, Tabela 4; Estado de São Paulo, Diário Oficial; Município São Paulo, Orçamentos 1979-1980.

(Em Cr\$ milhões)

Nordeste e Centro-Oeste, na forma do resultado líquido das operações ativas (despesas) e passivas (receitas) do Governo federal. Em particular, estas estimativas sugerem (conforme a Tabela 6) que os residentes de São Paulo transferiram em 1975 para o resto do país 82% das receitas tributárias do Governo federal aí arrecadadas, ao mesmo tempo que os residentes do Nordeste receberam uma transferência líquida do resto do país equivalente a 120% das receitas tributárias aí arrecadadas pelo Governo federal. Por outro lado, observamos também que somente uma reduzida parcela dessa redistribuição inter-regional de recursos realiza-se diretamente via Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, cotas-partes de impostos únicos e fundos especiais. Avaliamos o impacto redistributivo de duas formas de transferências inter-regionais: as diretas, no sentido de que estão incorporadas no Código Tributário através dos Fundos de Participação; e por resíduo as que resultam das operações ativas e passivas do Governo federal propriamente ditas. As transferências diretas são explícitas, isto é, além de "visíveis" no orçamento da União, podem ser objeto de deliberação no Congresso, onde os critérios de redistribuição são discutidos abertamente. Já as transferências indiretas não aparecem no orçamento federal explicitamente, sua alocação regional resulta da distribuição regional das receitas e das despesas de cada ministério e, portanto, não podem ser objeto de consideração coletiva, dependendo crucialmente de projetos e verbas sancionados pela administração direta.

TABELA 6

Administração central: balanço entre receita e despesa
(Em Cr\$ milhões)

Área	Receita	Despesa	Despesa-Receita	Despesa/Receita
Norte	1.308	5.622	4.314	4,30
Nordeste	6.620	14.552	7.932	2,20
Sudeste	77.222	48.059	-29.163	0,62
Sul	12.042	7.466	-4.576	0,62
Centro-Oeste	3.710	28.623	24.913	7,72
São Paulo	50.538	5.934	-44.604	0,12
Brasil	100.902	104.322	3.420	1,03

Com base na Tabela 7 observamos que é reduzido o peso das transferências via Fundos de Participação e cotas-partes no total das transferências, representando apenas 6,2% do total das despesas do Governo federal. Mas o elemento interessante é que tais transferências apresentam padrões de distribuição inter-regional bem diferentes dos das outras despesas do Governo federal, como se pode inferir pelas percentagens da Tabela 8. Constatase que as transferências via Fundos de Participação e cotas-partes (explícitas) redistribuem nominalmente recursos de forma bem mais acentuada do que as despesas do Governo federal (implícitas). Entretanto, observa-se que a distribuição regional desta despesa é praticamente igual à do total da despesa, devido ao reduzido peso dos Fundos de Participação e cotas-partes no total redistribuído. Em suma, as despesas diretas de Governo federal decidem basicamente o impacto regional das finanças do Governo federal.

TABELA 7

Receita e despesa com os fundos de participação e cotas-partes:
administração central e descentralizada

(Em Cr\$ milhões)

Área	Receita	Despesa		
		Fundos de participação e cotas-partes	Outras despesas	Total
Norte	2.882	1.056	6.133	7.189
Nordeste	14.281	3.903	20.411	24.314
Sudeste	158.950	4.852	114.691	119.543
Sul	24.024	1.917	17.407	19.324
Centro-Oeste	10.511	920	32.637	33.557
São Paulo	88.043	2.151	32.279	34.430
Brasil	210.648	12.648	191.279	203.927

NOTA: A coluna "Outras despesas" é calculada simplesmente mediante subtração do total das despesas dos montantes de Fundos de Participação e cotas-partes.

TABELA 8

Receita e despesa com os fundos de participação e cotas-partes: administração central e descentralizada

Área	Receita	Despesa		Total
		Fundos de participação e cotas-partes	Outras despesas	
Norte	1,4	8,3	3,2	3,5
Nordeste	6,8	30,9	10,7	11,9
Sudeste	75,4	38,3	60,0	58,6
Sul	11,4	15,2	9,1	9,5
Centro-Oeste	5,0	7,3	17,0	16,5
São Paulo	41,8	17,0	16,9	16,9
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

(Em %)

4 — Finanças estaduais

Por que as alquotas e as isenções do ICM devem ser fixadas pelo Governo federal? A dificuldade geralmente apontada para explicar a uniformidade de alquota e isenções entre estados é a da "guerra fiscal". Diz-se que, se cada governo tiver autonomia para fixar suas próprias alquotas e isenções, então, no afã de atrair indivíduos e recursos, cada estado iria reduzir suas alquotas efetivas a tal ponto que as mesmas disputas financeiras de antes da Reforma iriam se repetir. Este argumento é discutível se os governos estaduais souberem que não podem se socorrer nas "cotas" do Governo central, a menos que se suponha irracionalidade por parte dos agentes tomadores de decisão. A competição fiscal, no sentido de que cada estado procura reduzir suas alquotas e/ou conceder maiores isenções, para atrair investimentos e aplicar seus recursos de forma compatível com esses objetivos, é altamente recomendável do ponto de vista econômico,

e mesmo político. Neste caso, se porventura o orçamento for mal administrado, os representantes estaduais não teriam, *a priori*, razões suficientes para voltar-se para o Governo federal em busca de auxílio. Isto daria aos governos estaduais maior autonomia tributária, mas em contrapartida exigiria deles maior responsabilidade fiscal.

Em princípio, a base do ICM (consumo) poderia incluir todas as mercadorias e serviços transacionados na economia. A isenção de produtos de primeira necessidade, combustíveis, máquinas e equipamentos agrícolas responde em grande parte pela redução das receitas dos estados. Quanto à sua finalidade, as "despesas tributárias são classificadas nos seguintes grupos principais: promoção de exportações, incentivos aos investimentos e isenções de cunho social ou administrativo. A exportação de produtos manufaturados, a importação de mercadorias em regime de *draw-back* e a exportação de alguns produtos agrícolas estão isentas de ICM. Os investimentos em máquinas e equipamentos industriais e a compra de tratores e implementos agrícolas também estão isentos do imposto. A produção do setor agrícola é em grande parte isenta do ICM quando não é utilizada na elaboração de produtos industrializados. A produção e a comercialização de produtos hortifrutigranjeiros (verduras, frutas, frangos, leite, etc.) não pagam imposto. A maioria dos insumos utilizados na produção agrícola está isenta de impostos (adubos, rações, sementes, etc.). Além dessas isenções, inúmeras outras existem que são parciais (isentam somente o último estágio, ou seja, a "saída") e/ou se aplicam a um produto especial (*e.g.*, aviões nacionais).

Certos produtos estão excluídos da base do ICM por legislação federal (Constituição), como os combustíveis líquidos derivados de petróleo. Dessa forma, a gasolina, o querosene, o óleo e o gás liquefeito não pagam ICM, o que constitui-se num importante vazamento da base tributária dos estados. Por outro lado, o ICM não incide sobre a parcela do IPI no custo dos cigarros, constituindo-se a única exceção nesse particular. Em todos os demais casos de produtos tributados pelo ICM, a parcela do IPI agrega-se ao preço da mercadoria. A soma de todas as despesas tributárias acima representou 47,9% das receitas do ICM de São Paulo em 1979.

Qualquer alteração da atual sistemática de isenções depende da celebração de convênios pelo Conselho de Política Fazendária

(CONFAZ) ou de lei complementar federal. As isenções concedidas por lei complementar não podem ser revogadas por convênio. Conquanto formalmente os estados tenham competência para apresentar proposições de alteração nos convênios vigentes (sendo de se destacar que a revogação de benefícios exige aceitação de 4/5 dos membros desse colegiado), na prática observa-se certa filtragem por parte das autoridades federais vinculadas ao CONFAZ. É sabido que existe pré-disposição dos estados para diminuir o atual volume de benefícios fiscais concedidos com base no ICM.

Existe desde 1967 uma controvérsia sobre o fato de a aplicação do ICM de acordo com o princípio da origem no comércio doméstico discriminar ou não contra os estados importadores líquidos nas transações interestaduais. Dado que o comércio interestadual é quase sempre desequilibrado, argumenta-se que os estados importadores líquidos pagam e os exportadores líquidos arrecadam mais impostos do que normalmente ocorreria se esse comércio fosse equilibrado. Neste contexto, os estados exportadores líquidos têm sido chamados de estados produtores e os importadores líquidos de estados consumidores.

De acordo com os estados consumidores, suas receitas próprias declinaram em relação às suas receitas totais, desde a substituição do IVC pelo ICM, tornando-os cada vez mais dependentes de transferências do Governo federal. Neste sentido, argumenta-se que o critério de AIF adotado, ou seja, o princípio aproximado da origem, teria sido uma das principais causas dessa realocação de receitas. Com efeito, vários estudos, com base no *deficit* comercial interestadual, estimaram a transferência de ICM devido à adoção do princípio da origem, digamos do Nordeste para o resto do país, e sugerem que suas receitas próprias foram reduzidas de 37 para 64%.³¹ Estudos posteriores e mais abrangentes, considerando o comércio internacional, bem como o interestadual, confirmaram estes resultados.³²

Embora este "vazamento" de ICM para as finanças dos estados deficitários deva ser considerável, é importante distinguir sua signifi-

³¹ Ver Sande (1972), Rocca (1972), Nunes (1975) e Wilberg (1972).

³² Ver Longo (1981).

cância empírica agregada. Ao levar-se em conta o total de recursos fiscais que fluem entre o Nordeste e o resto do país via Governo federal, o impacto do vazamento de ICM é substancialmente reduzido. Por exemplo, como vimos acima, o volume de recursos líquidos aplicados no Nordeste pelas administrações direta e indireta do Governo federal é muitas vezes superior à realocação de receitas do ICM devido ao princípio da origem aplicado ao comércio interestadual.

Para se alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos estados torna-se necessário um ajustamento no Código Tributário, de modo a permitir maior liberdade aos estados em matéria de legislação fiscal. Este ajustamento poderia partir da premissa de que toda a legislação do ICM, inclusive o poder para fixar suas próprias alíquotas e isenções, seria da competência dos estados.³³ Entretanto, uma estrutura de alíquotas diferenciadas entre estados pode gerar problemas de divisão de receita no comércio interestadual e internacional, devido ao atual método do crédito de arrecadação do ICM. Quando o produto é vendido para fora do estado, precisa-se adotar um AIF que não interfira no comércio e na distribuição da base do ICM, dado que o produto será tributado em cada estado, de acordo com sua própria alíquota. Este problema seria contornado pela adoção do princípio do destino em todas as transações (internas e externas). Neste caso, a alíquota efetiva que incide sobre os produtos exportados (para outros estados e exterior) é zero e aquela que incide sobre os produtos importados (de outros estados e do exterior) é igual à alíquota interna de cada estado. Em outras palavras, cada estado tributaria integralmente somente os produtos consumidos dentro de sua fronteira.³⁴

Alternativamente, a substituição do atual método do crédito de arrecadação pelo da subtração também implementa AIF neutros no comércio interjurisdicional.³⁵ Como o método da subtração discrimina entre estágios de produção (a alíquota do imposto incide dire-

³³ Note-se que a liberação de alíquotas associada à redução de isenções é compatível com a redução da alíquota nominal do ICM.

³⁴ Ver Varsano (1979).

³⁵ Uma descrição minuciosa dos vários métodos de arrecadação do imposto sobre o valor adicionado pode ser encontrada em McLure Jr. (1972).

tamente sobre a diferença entre o valor das vendas e o valor dos insumos comprados), também pode discriminar entre estados, se isso for necessário. Portanto, ele pode ser utilizado com vantagem (não depende do princípio de AIF), em lugar do atual método do crédito, para implementar o ICM com alíquotas diferenciadas entre estados.³⁸

5 — Finanças municipais

Um problema pouco observado e crucial da estrutura fiscal dos municípios é sua grande dependência das transferências intergovernamentais, que representam em média 65% das receitas municipais no Brasil. A reduzida produtividade das bases tributárias pode ser explicada pelo reduzido esforço fiscal da maioria das municipalidades. Oliveira e Lima (1979) sugerem que este fenômeno decorre daquilo que chamam "caronismo fiscal", ou seja, a reduzida exploração das bases tributárias próprias, devido ao alto custo político desta iniciativa, em relação aos recursos provenientes de transferências de outras esferas de governo.

Entretanto, o benefício das despesas públicas locais, da mesma forma que o IPTU, tende a ser incorporado ao valor das propriedades (capitalizado). Por isso, a substituição gradual das transferências de esferas superiores de governo pelo IPTU (e o ITR) é recomendável do ponto de vista alocativo, bem como confere maior autonomia aos governos municipais (melhores ruas, educação e serviços públicos, em geral, elevam os preços das propriedades no município e, assim, compensam o efeito depressivo de maiores impostos sobre o valor da propriedade).

³⁸ Ver Longo (1979). A adoção do princípio do destino utilizando este método requer que cada firma aplique a alíquota estadual sobre a diferença entre a receita das vendas para dentro do estado e o custo de aquisição das mercadorias provenientes de dentro do estado. Por outro lado, a adoção do princípio da origem requer que cada firma aplique a alíquota estadual sobre a diferença entre receitas das vendas para dentro e fora do estado e o custo da aquisição das mercadorias provenientes de dentro e fora do estado.

Este resultado não se altera quando as alíquotas do imposto sobre a propriedade são diferentes entre municípios. De fato, a alocação interjurisdicional de recursos e indivíduos não deverá ser distorcida quando, dentro de cada município, a terra e o capital forem tributados à mesma alíquota efetiva, e os benefícios das despesas públicas forem apropriados pelos contribuintes do local. Portanto, a carga tributária dos municípios com alíquotas elevadas será mais elevada, mas, em compensação, maior será o benefício da despesa pública local.

Neste contexto, toda tributação sobre a propriedade imobiliária rural, bem como urbana, pode ser, por questões de eficiência, do município, que é, afinal, quem arca com a maior parte da responsabilidade de prover serviços públicos locais. Com efeito, estudos anteriores sobre a viabilidade de aumentar o imposto sobre a propriedade urbana indicam que esta talvez seja uma das fontes menos exploradas da receita fiscal a nível municipal.³⁷

Adicionalmente, muito se ganharia se grande parte da arrecadação do ISS, hoje feita pelo município, fosse transferida para o estado, pela sua incorporação ao ICM. Vários argumentos existem para a inclusão dos serviços na base do ICM. Primeiro, as despesas com serviços constituem despesas de consumo como qualquer outra aquisição de mercadorias, não existindo, em princípio, diferença entre essas duas formas de consumo. A não inclusão dos serviços na base do imposto produz os mesmos efeitos indesejáveis que as isenções de um imposto geral. Segundo, o ISS é um imposto sobre o valor bruto das vendas e, como tal, discrimina contra atividades não integradas verticalmente e seus consumidores. Estes incentivos deixariam de existir se o ISS fosse substituído por um imposto sobre o valor adicionado. Finalmente, a integração do ISS com o ICM eliminaria, por um lado, disputas de base tributária, entre o estado e o município, na medida em que em certas áreas "cinzentas", tais como o setor gráfico e o de restaurantes, os serviços e mercadorias confundem-se no valor da venda, e, por outro, entre municípios, na medida em que deixaria de favorecer um município com elevado grau de industrialização em

³⁷ Ver Varsano (1977) e Rezende (1973).

detrimento daqueles especializados em serviços municipais. O impacto financeiro dessa medida teria que ser avaliado *a priori* e, sendo elevadas as transferências de renda entre governos daí decorrentes, poder-se-ia ajustá-las de modo a aproximar a disponibilidade atual via manipulação da taxa de participação dos municípios no ICM.

6 — Conclusão

Parece-nos que o problema das dificuldades financeiras dos estados e municípios não é somente de realocação de receitas e encargos entre estados ou regiões e, menos ainda, de transferências de receitas intergovernamentais. Estas são feitas atualmente, e em volume significativo. A repartição de encargos entre níveis de governo, embora certamente permita aperfeiçoamentos, é de difícil generalização quanto a quais serviços cada nível de governo deve assumir. Fundamentalmente, se forem aceitas as implicações do modelo de federalismo fiscal quanto à repartição de receita, o problema da dificuldade financeira das unidades inferiores de governo pode ser atenuado pela redução da centralização tributária. É importante distinguir entre descentralização administrativa, de um lado, e descentralização tributária, de outro. No primeiro caso, não existe delegação de autonomia (ou competência) tributária, e os níveis inferiores de governo ficam dependendo da legislação outorgada e de transferências das esferas superiores para financiar suas despesas. Os critérios de legislação e transferências são decididos aleatoriamente, de acordo com conveniências políticas e econômicas e folga financeira das esferas superiores de governo.

Essas dificuldades podem ser atenuadas pela concessão de autonomia fiscal para as esferas inferiores de governo, através de descentralização tributária e harmonização dos AIF. O que se propõe é liberdade para os estados fixarem suas próprias alíquotas e isenções e maior utilização do imposto sobre a propriedade a nível municipal. Ajustamentos de impostos na fronteira são necessários para que cada estado não exporte seus impostos para os estados vizinhos. Adicionalmente, seria conveniente estudar a possibilidade de integrar os impos-

tos únicos (IUEL, IUEE, IUM) e o imposto sobre serviços na base do ICM(S), isto é, tornar a base de consumo (combustíveis, minerais, energia elétrica e serviços) a mais geral possível, de forma a tributar-se o valor adicionado nas vendas de mercadorias e serviços. Em princípio, o Governo federal poderia compensar sua perda de receita nessa substituição de impostos através da inclusão de rendimentos hoje não tributados, ou tributados preferencialmente, na base do IRPF (ganhos de capital, rendimentos da agricultura, etc.) e da eliminação de um sem-número de favores fiscais. Se isto ocorresse, caminharíamos na direção de um novo tipo de federalismo fiscal, onde, ao preço de maior autonomia, os estados e municípios disporiam de relativamente menos transferências de esferas superiores de governo. Estariam estas Unidades da Federação dispostas a assumir tal responsabilidade?

Bibliografia

- ARAUJO, A. B. de, HORTA, M. H. T. T., e CONSIDERA, C. M.
Transferências de impostos aos estados e municípios. Coleção Relatórios de Pesquisa, 16. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.
- ARNOTT, R. J., e STIGLITZ, J. E. Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size. *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4): 471-500, nov. 1979.
- BRADFORD, D., e OATES, W. Suburban exploitation of central cities and governmental structure. In: HOCHMAN, H., e PETERSON, G., eds. *Redistribution through public choice*. Columbia University Press, 1974.
- BRAINARD, W. C., e DOLEBEAN JR., F. T. The possibility of oversupply of local public goods: a critical note. *Journal of Political Economy*, 75: 86-92, fev. 1967.
- BUCHANAN, J. M. Federalism and fiscal and equality. *American Economic Review*, 40: 583-600, set. 1950.

- BUCHANAN, J. M., e GOETZ, C. J. Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model. *Journal of Public Economics*, 1:25-43, 1972.
- BUCHANAN, J. M., e WAGNER, R. E. An efficiency basic for federal fiscal equalization. In: MARGOLIS, J., ed. *The analysis of public output*. Conferência do National Bureau of Economic Research. New York, Columbia University Press, 1970.
- DYER IV, J. C., e MAHER, M. D. Capitalization of intrajurisdicional differences in local tax prices: a comment. *American Economic Review*, 69 (3):481-4, jun. 1979.
- FLATTERS, F. V., HENDERSON, V., e MIESZKOWSKI, P. Public goods, efficiency and regional fiscal equalization. *Journal of Public Economics*, 3 (2):99-112, maio 1974.
- FOSTER, C. D., JACKMAN, R., e PERLMAN, M. *Local government finance in a unitary state*. London, G. Allen & Unwin, 1980.
- HAMILTON, A., MADISON, J., e JAY, J. *The federalist*. 1788.
- HAMILTON, B. W. Capitalization of intrajurisdicional differences in local tax prices. *American Economic Review*, 66 (5):143-53, dez. 1976.
- HOMMA, M. On the theory of inter-regional tax incidence. *Regional Science and Urban Economics*, 7 (4):377-92, nov. 1977.
- HORTA, R. M. *Reconstrução do federalismo brasileiro*. Conferência proferida no Seminário de Direito Constitucional promovido pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais, maio 1981.
- KOCHANOWSKI, P. S., e PLEETER, S. Compensation with induced factor movements in a simple general equilibrium model. *Public Finance Quarterly*, 5:23-9, jan. 1977.
- KRAUSS, M. The tax harmonization problem in free trade areas and common markets. *The Manchester School*, 39:71-82, jun. 1971.
- LAMOÚNIER, B. *Federalismo: uma estratégia de análise*. Mimeo. IDESP, 1981.
- LEZAN, E., e VARSANO, R. *O sistema tributário brasileiro*. Documento interno. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal, 1982.
- LINHARES, J. *A reforma tributária e sua implicação nas finanças dos estados e municípios*. Rio de Janeiro, FGV/UFRJ, 1973.
- LONGO, C. A. Federalismo fiscal e as alíquotas de ICM entre estados. *Revista Brasileira de Economia*, 33 (2):301-17, 1972.
- . Uma contribuição para a reforma do ICM: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (3):803-18, dez. 1979.
- . Controvérsias sobre o ICM no comércio interestadual: uma resenha. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 11 (1):229-50, abr. 1981.
- LONGO, C. A., e MULLER, A. E. Impacto regional das finanças federais. *Revista Econômica do Nordeste*, no prelo.
- McLURE JR., C. E. Commodity tax incidence in open economies. *National Tax Journal*, 17:187-204, jun. 1964.
- . The inter-regional incidence of general regional taxes. *Public Finance*, 24 (3):457-83, 1969a.
- . The interstate exporting of state and local taxes: estimates for 1962. *National Tax Journal*, 20 (1):49-77, maio 1969b.
- . The tax value added: gross and cons. In: *Value added tax: two views*. Domestic Affairs Study, 7. American Enterprise Institute, nov. 1972.
- . Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism? In: AMACHER, R. C., et alii, eds. *Public policy*. Ithaca, Cornell University Press, 1976.

- MILL, J. S. *Representative government*. 1861.
- . *Utilitarianism, liberty and representative government*. Dent, London, Everyman Edition, 1910.
- MOOG, V. *Bandeirantes e pioneiros*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- MUSGRAVE, R. A. *The theory of public finance*. New York, McGraw-Hill, 1959.
- MUSGRAVE, R. A., e MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. New York, McGraw-Hill, 1973.
- NUNES, H. *O Nordeste e o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM)*. Mimeo. Brasília, 1975.
- OATES, W. E. The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*, fev. 1968.
- . *Fiscal federalism*. New York, Harcourt, 1972.
- OLIVEIRA, J. T., e LIMA, J. C. S. *Incidência dos impostos municipais e uma avaliação das transferências de recursos federais*. São Paulo, FIPE, 1979.
- PASTORE, A. C. Avaliação crítica da reforma tributária de 1965. *Revista de Finanças Públicas*, 41 (348):4-23, out./nov. 1981.
- PAULY, M. V. Optimality public goods, and local governments: a general theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, 78:572-85, maio 1978.
- PHELPS, E. D., ed. *Private wants and public needs*. New York, Norton, 1962.
- REZENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (3):543-84, out. 1973.
- ROCCA, C. A. O imposto de circulação de mercadorias e o desenvolvimento nacional. *Revista de Finanças Públicas*, 308, 1972.
- SAMUELSON, P. A. Pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36:387-9, nov. 1954.
- . Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 37:350-6, nov. 1955.
- SANDE, L. O Nordeste e a alíquota interestadual do ICM. *Revista de Finanças Públicas*, 308, 1972.
- SCOTT, A. D. A note on grants in federal countries. *Economica*, 17:416-22, nov. 1950.
- . Federal grants and resource allocation. *Journal of Political Economy*, 60:534-8, dez. 1952.
- SOUZA, R. Gomes de. Tax reform in Brazil. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 20:353-68, 1966.
- STIGLER, G. Tenable range of functions of local government. In: *Federal expenditure policy for economic growth and stability*. Washington, D. C., Joint Economic Committee, Subcommittee Fiscal Policy, 1957.
- STIGLITZ, J. E. The theory of local public goods. In: FELDSTEIN, M., e INMAN, R., eds. *The economics of public services*. London, Macmillan Press, 1977.
- U.S. CONGRESS. *Joint economic committee, revenue sharing and its alternatives: what future for fiscal federalism?* Washington, D. C., Government Printing Office, 1967.
- USHER, D. Public property and the effects of migration upon other residences of the migrants countries of origin and destination. *Journal of Political Economy*, 85 (5):1.001-20, out. 1977.

VARSAÑO, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 7 (3) :581-622, dez. 1977.

———. Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (2) :315-50, ago. 1979.

———. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 11 (1) :203-28, abr. 1981.

WHEARE, K. C. *Federal government*. Oxford, Oxford University Press, 1968.

WILBERG, E. A alíquota interestadual do ICM. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 33, 1972.

WILDASIN, W. E. Local public goods, property values, and local public choice. *Journal of Urban Economics*, 6:521-34, 1979.

———. Locational efficiency in a federal system. *Regional Science and Urban Economics*, 10:453-71, 1980.

WILLIAMS, A. The optimal provision of public goods in a system of local government. *Journal of Political Economy*, 74:18-33, fev. 1966.

YEAGER, L. B. Immigration, trade, and factor-price equalization. *Current Economic Comment*, 20 (3) :3-8, ago. 1958.

(Originais recebidos em março de 1982. Revistos em outubro de 1982.)

4

5

6

7

