



LC/BRS/R.179
Março de 2007
Original: português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

**A QUESTÃO FISCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:
diagnóstico e alternativas**

Sergio Prado

Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto: *Brasil: o estado de uma nação*). As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

INDICE

Introdução	1
Item 1. Federalismo fiscal: lições da análise comparada	2
1. Introdução	2
1.2. Aspectos político-institucionais.....	3
2. A Brecha Vertical: causas e soluções	6
2.1 A questão central do federalismo fiscal: a brecha vertical.....	6
2.2 A Brecha Vertical - visão preliminar comparativa	8
2.3 Aprofundando os determinantes da Brecha Vertical	11
2.4 Transferências intergovernamentais: fechando a BV.....	14
3. A Brecha Vertical: visão geral do seu “fechamento”	17
3.1. Atribuição de impostos e compartilhamento.....	19
3.2. Descrição geral das transferências condicionadas	28
Uma observação final.....	32
4. Desequilíbrio horizontal e equalização.....	32
4.1 O escopo dos dispositivos de equalização: setorial ou orçamentário	33
4.2 Sistemas de equalização versus fluxos redistributivos.....	34
4.3 Formas de financiamento dos dispositivos.....	35
4.4 Formas institucionais de gestão dos dispositivos.....	36
4.5 Critérios e mecanismos de rateio	37
5. Equalização: características dos sistemas analisados.....	40
5.1 Visão sumária dos arranjos nacionais.....	40
5.2 A origem dos recursos da Parcela Redistributiva.....	43
5.3 Formas institucionais de gestão dos arranjos	44
5.4 Os critérios de equalização	46
Observações finais	52
Item 2. A federação brasileira: problemas e desafios	52
2. Aspectos históricos: federação brasileira 1965-2005.....	53
2.1.A federação brasileira da reforma de 1967	54
2.2.A federação a partir de 1988 – estabilização, crise estadual e recentralização.	64
3. Evolução institucional da Federação: algumas questões.....	68
3.1 Instituições voltadas para a preservação do equilíbrio vertical.....	68
3.2 debilidade das práticas e mecanismos de cooperação intergovernamental.....	75
3.3 Ausência da organização hierárquica típica das federações.....	78
O paradoxo da descentralização centralizada.....	79
3. A Degradação da Tributação Indireta	79
3.1.Os impostos sobre valor adicionado até 1988.....	81
3.2. A evolução pós 1988.....	84

Um síntese – os problemas da tributação indireta	91
4. O sistema de partilha e o equilíbrio no financiamento federativo	95
4.1. Visão geral do sistema de partilha	95
4.2. transferências devolutivas e compensatórias: a Rec. Própria ampliada.....	98
4.3. Programas nacionais e transferências condicionadas.....	99
4.4 Dispositivos de equalização: os fundos de participação	102
6. A fragilização dos governos estaduais.....	113
Aspectos históricos até 1988	113
A deterioração da situação patrimonial	114
O desempenho do ICMS pós 1988	115
A redução da autonomia orçamentária	116
A atrofia dos dispositivos de desenvolvimento regional	117
A incapacidade da cooperação horizontal.....	119
A título de conclusão: federação municipalista e fragilidade dos estados.....	119
7. Uma síntese: as causas que geraram a crise atual	122
Item 3. Diretrizes para reforma.....	125
3.1.Introdução	125
3.2. Diretrizes.....	128
3.2.1.Cooperação intergovernamental Vertical e horizontal.....	129
3.2.2.A tributação sobre mercadorias e serviços.....	133
3.2.3.Partilha de recursos	139
BIBLIOGRAFIA.....	141

A QUESTÃO FISCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO E ALTERNATIVAS

Introdução

Federações são arranjos político-institucionais que visam conciliar a existência de uma nação com a autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe. O preço da autonomia regional, expressa na existência de sistemas políticos, múltiplos orçamentos e estruturas burocráticas em alguma medida independentes, é uma maior complexidade administrativa e organizacional.

Não há critérios universais para a avaliação de sistemas fiscais em federações. Cada uma delas é específica, envolve instituições que refletem aspectos políticos, culturais, étnicos e religiosos peculiares. No entanto, é possível tomar como ponto de partida a idéia de que toda federação deve, de alguma forma, lograr determinados resultados básicos que podem ser resumidos nas noções de coesão e eficiência.

A preservação, ao longo do tempo, da coesão de uma sociedade dividida em jurisdições relativamente independentes implica, entre outros aspectos, a constituição de instituições que incentivem e mantenham um grau elevado de cooperação intergovernamental. Da mesma forma, é fundamental que os sistemas fiscais e instituições vigentes garantam aos cidadãos algum grau de equidade no acesso tanto a serviços públicos como a oportunidades de desenvolvimento individual. Finalmente, é necessário que seja preservado um determinado grau de autonomia dos governos subnacionais, grau este determinado basicamente por aspectos históricos, políticos e culturais que moldam a visão de cada sociedade sobre o papel que deve ter o governo central em suas vidas e economia.

De outro lado, no moderno mundo globalizado, os sistemas federativos devem necessariamente lograr um elevado nível de eficiência sob dois aspectos básicos. Primeiro, na prestação de serviços com relação adequada de custo-benefício, minimizando a carga tributária necessária para a obtenção de um determinado nível de serviços. Segundo, na minimização dos efeitos negativos que a presença do Estado pode exercer sobre o funcionamento do sistema econômico, principalmente no que se refere ao sistema tributário: harmonização e redução de custos para o contribuinte.

A obtenção destes resultados envolve uma ampla dimensão político-institucional, a começar pelos aspectos estritamente políticos do país em questão, tais como estrutura partidária e regras básicas de representação, com especial destaque para os mecanismos de representação regional na câmara alta. Não iremos, neste trabalho, lidar com estas questões, que ultrapassam os limites de nossa competência. Aqui nos limitaremos a analisar a federação brasileira do ponto de vista estrito do federalismo fiscal, ou seja, da ótica dos elementos que garantem o bom funcionamento de um determinado regime fiscal federativo. Este pode ser entendido como composto por quatro conjuntos básicos de problemas, técnicas e arranjos institucionais:

- a estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla os impostos.
- o sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os agentes através de transferências intergovernamentais

- os mecanismos de equalização – como a federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos.
- os programas de âmbito nacional e as transferências vinculadas – como a federação reserva para o governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais
- as normas e instituições que viabilizam a negociação e solução de conflitos entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao problema central da adequação de recursos a encargos.

Cada federação resolve estes problemas de formas específicas. Para que os objetivos mais gerais sejam atingidos, é necessário que se estabeleça algum tipo de harmonia e complementaridade entre os arranjos e instituições adotados para cada um deles.

Este trabalho está composto em duas partes básicas. O item 1 apresenta uma formulação teórica sobre os problemas do federalismo fiscal, centrada no conceito de equilíbrio vertical e nas diversas alternativas para sua obtenção. Esta análise teórica é ilustrada por uma observação panorâmica de quatro federações – Austrália, Canadá, Alemanha e Índia – ilustrando as formas nelas adotadas para obtenção do equilíbrio vertical de forma eficiente e equitativa.

Os outros dois itens abordam a federação brasileira. No item 2 fazemos uma ampla trajetória histórica, abordando a evolução da federação desde a criação do Código Tributário Nacional, na primeira metade dos anos sessenta. Iniciamos com uma observação histórica que reconstitui os principais fatos deste período (item 2.2), com o objetivo de prover um quadro de referência para a identificação dos principais problemas da federação, o que é feito no restante do item 2. O item 3, finalmente, propõe para discussão um conjunto de diretrizes gerais que possam vir a orientar a discussão sobre um novo modelo de federalismo que se constitua em guia e referência para o amplo processo de reformas que se faz hoje necessário.

Item 1. Federalismo fiscal: lições da análise comparada

1. Introdução

Este capítulo visa explorar os ensinamentos que a análise comparada pode propiciar no que se refere a arranjos fiscais em federações, buscando referências para a análise do caso brasileiro e alternativas para sua reforma. Tomou-se para observação quatro grandes federações: Alemanha, Canadá, Austrália e Índia. Foram analisados em detalhe os diversos dispositivos e mecanismos que estes países utilizam para resolver os problemas básicos com que se defrontam todas as federações.

Nosso foco são as questões do federalismo fiscal, aqui entendido como *o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos*. Isto remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais.

A análise comparativa é facilitada quando se dispõe de algum quadro conceitual de referência com o qual as diversas experiências concretas observadas possam ser confrontadas.

Construir tal quadro de referência significa propor conceitos que apreendam, de forma exaustiva, as variáveis relevantes da fiscalidade federativa, e articulá-los teoricamente de forma a obter uma representação típico-ideal das relações fiscais intergovernamentais nas federações modernas. No que se segue, iremos introduzindo estes conceitos e ilustrando-os com as observações sobre as federações analisadas.

Análise comparada de arranjos fiscal-federativos deve ser sempre tomada com alguma reserva. Arranjos institucionais são produtos históricos, não obedecem aos desígnios de um criador racional otimizador. Arranjos que se ajustam e operam com eficiência em alguns países e épocas não funcionam em outros. O mesmo arranjo pode ser adequado e funcional para uma sociedade num determinado momento e, depois, tornar-se inadequado. Instituições são produtos de reformas e, ao mesmo tempo, condicionam a trajetória das reformas (*path dependency*). Cada arranjo institucional que logra sobreviver por um determinado tempo determina, em alguma medida, as alternativas da sua própria evolução e mesmo superação.

A qualificação principal, contudo, será certamente o fato de que a funcionalidade ou não de uma determinada solução técnica específica (competência tributária, sistemas de transferências, mecanismos de cooperação intergovernamental, etc.) não se define pelas suas características próprias, mas quase sempre pela sua inserção num *regime fiscal federativo* que lhe permite atuar adequadamente. Tal *regime* deve ser entendido, portanto, num sentido bem geral, como a articulação, de forma integrada e interdependente, de um arranjo fiscal federativo (um determinado *conjunto de soluções técnicas*):

- a) a um *contexto sócio-político* caracterizado por determinadas *escolhas políticas e sistemas de valores* que derivam do processo histórico e social da sociedade em questão, e
- b) a uma *estrutura econômica específica, expressa no perfil regional de distribuição da atividade econômica*, e sua correspondência com a divisão política do país em jurisdições.

Por todos estes motivos, parece virtualmente impossível reproduzir, em um determinado país, *regimes fiscal-federativos* observados em outros países, a menos que as referidas condições sociais, históricas e políticas sejam semelhantes, situação rara e improvável. É nossa suposição que mesmo *arranjos fiscal-federativos* são essencialmente únicos e não reproduzíveis, uma vez que a articulação específica nele existente entre os diversos aspectos técnicos (competências de encargos, tributárias, mecanismos de distribuição, etc.) é fortemente condicionada pelo contexto histórico e político. O que parece ser o objetivo relevante da análise comparativa é identificar as diversas soluções técnicas desenvolvidas, avaliar as suas “condições de sucesso e viabilidade” dados o arranjo e regime fiscal-federativo vigentes, desenvolvendo alternativas para que, em outros países, sejam construídos arranjos adaptados às suas condições políticas peculiares.

1.2. Aspectos político-institucionais

Não é possível uma compreensão adequada dos dispositivos fiscal-federativos destes países sem que alguns aspectos históricos e institucionais básicos sejam tomados em conta. Vamos resumir de forma muito esquemática estes aspectos.

Um primeiro aspecto relevante é o que poderíamos chamar de “processo fundante” de cada federação, envolvendo aí a consideração do momento histórico em que ele ocorre. Das quatro federações analisadas, duas são seculares, tendo sido criadas na virada do século 19 para o 20 – Austrália e Canadá – enquanto as outras duas, por coincidência, surgiram como federações no imediato pós-guerra, ambas direta ou indiretamente resultantes da própria guerra.

Nas duas primeiras, a opção federativa se coloca como a alternativa natural descrita nos modelos clássicos: reunião de estados antes existentes. Austrália e Canadá têm em comum o passado colonial sob o domínio inglês, e a criação da federação se destinava a realizar todas as vantagens da unificação num grande espaço econômico nacional, numa situação onde inexistiam forças políticas capazes de operar esta unificação sob um estado centralizado.

Curiosamente, a origem comum em termos de cultura e sistema político não levou a que as duas federações evoluíssem de forma semelhante no plano fiscal-federativo. Pelo contrário, em nossa amostra e em qualquer outra mais ampla que seja montada, os dois países ocupam posições polares: o Canadá compete com a Suíça pela posição de federação mais descentralizada do mundo, enquanto a Austrália só perde em centralização, provavelmente, para algumas novas federações do leste europeu. Grande parte desta diferença recorre, obviamente, do contraste entre uma Austrália muito homogênea em termos culturais e lingüísticos¹, em contraposição a um Canadá cindido pela presença de quase um terço de população de origem francesa, que teve sempre nas elites de Quebec uma força constante de luta por um federalismo extremado que coloca em primeiro lugar a autonomia dos entes federados.

Nos dois países, um ponto de inflexão relevante é dado pela necessidade de mobilizar amplos recursos fiscais sob controle do governo federal durante a IIGG. Ela levou, inexoravelmente, à assunção do controle do IR pelo GC, diferindo os dois países apenas na forma pela qual se efetivou o retorno à normalidade fiscal após a guerra. Na Austrália, o GC, com forte apoio da Suprema Corte (e da opinião pública em geral) manteve a centralização dos recursos fiscais, dando início a uma longa tradição de transferências verticais compensatórias. No Canadá, a força do federalismo forçou o GC a ceder terreno, “devolver” em grande medida espaço tributário do IR às províncias, resultando disto não só uma federação muito mais descentralizada do ponto de vista da apropriação inicial dos recursos, como também um dos mais interessantes mecanismos de compartilhamento do IR existentes no mundo, que discutiremos em detalhes à frente.

As outras duas federações têm sua origem direta ou indiretamente na própria IIGG. Os Aliados impuseram um modelo federativo na reorganização da Alemanha, buscando um grau elevado de descentralização (ou, mais propriamente, de não-centralização, já que o objetivo era evitar a criação de um terceiro poder central beligerante no país), que acabou sendo estabelecido formalmente, mas não substantivamente. Nas duas décadas seguintes, o forte pendor centralista da população e do sistema político alemão acabaram por criar uma federação que, sob certos pontos de vista, pode ser também colocada entre as mais centralizadas do mundo, embora, paradoxalmente, o seu GC responda por uma das mais baixas percentagens de participação no

¹ Estamos ignorando aqui, obviamente, o clássico problema de populações indígenas, que existe em todos estes países, e é tão grave na Austrália como no Canadá. A afirmação é válida no que se refere aos grupos brancos hegemônicos.

dispêndio final do setor público. Este país é o caso paradigmático onde a centralização se dá essencialmente no plano da competência legislativa, e, paradoxalmente, a falta de autonomia dos GSN não significa elevado poder discricionário do governo federal.

Na Índia, experiências de reformas realizadas ao longo do século 20 tinham já introduzido elementos federativos, ainda sob o domínio inglês. Quando da independência, em 1950, a consolidação desta estrutura parece ter sido a saída natural diante da extensão territorial, diversidade lingüística e econômica que o país apresenta. Desde sua origem, a federação se estabeleceu em bases inequivocamente centralistas. De forma totalmente distinta dos outros países, a estrutura fiscal indiana se manteve articulada em torno à prática do planejamento, o que acabou inclusive por levar a um formato peculiar e único de transferências intergovernamentais, que iremos discutir em detalhes.

Podemos apreender uma parcela destas amplas diferenças entre as quatro federações indicando, de forma altamente simplificadora e até reducionista, alguns traços fundamentais distintivos de cada federação. O Canadá surge como um caso fascinante onde todas as exigências do estado de bem estar, que assumem lugar prioritário na agenda dos estados no mundo desenvolvido a partir da II GG, são de alguma forma enfrentadas e atendidas sem que se estabelecessem estruturas nacionais homogêneas e centralizadas, expressas numa posição dominante do GC, e sem que o GC dominasse as finanças federativas.

Nos outros dois países desenvolvidos, este mesmo processo foi operado através de alguma forma de centralização e fortalecimento das instâncias nacionais/federais de poder. Somente na Austrália, contudo, esta centralização assume a forma mais explícita de controle unilateral das finanças federativas pelo GC, que mantém até hoje posição destacada não apenas na realização do gasto final efetivo, como também no controle sobre a alocação orçamentária de grande parte da receita. Na Alemanha, a centralização é de natureza distinta. *Primeiro*, o poder do GC/Federação se manifesta na centralização legislativa, que se expressa na definição de padrões muito homogêneos na prestação de serviços públicos e na legislação tributária. Em *segundo* lugar, os estados alemães têm o que pode ser tido como o mais elevado grau de participação na atividade legislativa federal dentre todas as federações do mundo, devido ao caráter peculiar de sua segunda Câmara, o *Bundesrat*, cujos membros não são eleitos pela população, mas indicados pelos governos estaduais, e detém ampla participação e poder de veto sobre toda a legislação federal que afete os estados (cerca de 60% de todas as leis). Trata-se de um fortíssimo poder coletivo estadual, totalmente distinto da forma de autonomia estadual existente no Canadá, que é efetivamente individual. Em *terceiro* lugar, provavelmente em nenhum outro país o gasto final é tão descentralizado, se considerarmos que tanto o GC como os estados delegam para os governos locais, na Alemanha, a administração de algo em torno a 30% do gasto público total.

A Índia, finalmente, aparece como uma forma peculiar de centralização, orientada para a prática de planejamento, na qual não apenas o GC responde por parcela muito elevada do gasto direto, como, por outro lado, os governos locais têm papel inexpressivo nas funções públicas, tratando-se de uma federação tipicamente dual. Exige uma contextualização distinta na análise, já que é o único dentre os países ditos subdesenvolvidos incluído na amostra. Seus arranjos fiscal-federativos têm que ser, portanto, considerados à luz tanto das dimensões extremadas das disparidades e das situações de pobreza a serem enfrentadas, quanto da baixa qualidade relativa

das burocracias públicas e dos sistemas políticos locais, quando comparadas com os demais países.

Um último aspecto a ser apontado nesta resenha introdutória refere-se à forma de institucionalizar as relações fiscal-federativas. Dois destes países, Índia e Austrália, entregam para corpos institucionais especializados importantes decisões sobre seus sistemas de transferências, principalmente aquelas destinadas a reduzir desigualdades horizontais. O enfoque da “comissão de sábios” – um grupo pequeno de *experts* em finanças públicas, com reconhecimento nacional, suportados por uma assessoria técnica qualificada, e dotados de relativa autonomia perante o sistema político, reportando-se, na forma de “recomendações”, diretamente ao primeiro ministro – foi adotado nos dois países, sob formas totalmente distintas que iremos detalhar com cuidado à frente.

Nos outros dois, a fiscalidade federativa é operada pelos Ministérios de Finanças, sem qualquer separação em relação ao conjunto das práticas fiscais e orçamentárias. No Canadá, é muito relevante a relativa atrofia de qualquer instituição fiscal federativa, não existindo organismos que se constituam em fórum permanente seja de organização de governos estaduais, seja de relacionamento formal entre GC e GSN. Isto levou ao que é chamado “federalismo executivo”, caracterizado pela dominância de processos de negociação interburocrática em boa medida informais e secretos, com baixo grau de transparência. Outra consequência disto é que todas as relações fiscal-federativas acabam se centrando no GC através do processo orçamentário federal.

Já na Alemanha, pelo contrário, é muito elevada a institucionalização das relações federativas, o que reduz, relativamente, a importância individual do Ministério das Finanças. Primeiro, e acima de tudo, pelo papel da já referida segunda Câmara, o *Bundesrat*. Ela se estende, contudo, muito amplamente a toda a execução do gasto público, tanto em formas reguladas e legalizadas de cooperação vertical – as chamadas *joint tasks* – como por mecanismos semelhantes ao federalismo executivo canadense, só que subordinados a regras e procedimentos muito mais institucionalizados, como nos modelos formais de cooperação ministerial vertical.

2. A Brecha Vertical: causas e soluções

2.1 A questão central do federalismo fiscal: a brecha vertical

Numa formulação sintética, as questões centrais do federalismo fiscal se referem à formatação de mecanismos e instituições para lidar com o que é referido, no jargão técnico, como brecha vertical, ou “*vertical gap*”: *as características estruturais das federações modernas, no que se refere à atribuição de receitas e encargos (tomados num sentido amplo) entre níveis de governo, resultam na relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos GSN, tornando necessárias transferências verticais em geral de grande porte, pelas quais se define a distribuição final de capacidade de gasto entre níveis de governo.*

A brecha vertical (doravante BV) refere-se, portanto, à *diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN, medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências federais*. As formas mais usuais de medi-la são: *a relação entre recursos próprios dos GSN e gastos totais* ou, alternativamente, *a relação entre estes recursos próprios e os recursos a eles transferidos pelo GC*.

Há diversos fatores que explicam a concentração do controle sobre a receita fiscal nos governos superiores, relativamente aos gastos diretos destes governos. Alguns deles têm uma fundamentação técnica na teoria de tributação, outros são produtos de desenvolvimentos políticos e históricos e, em particular, da dominância dos governos nacionais sobre as finanças públicas no terceiro quartel do século passado.

A BV é explicada, de forma geral, nos modernos sistemas federativos:

- a) Pela atribuição dos principais² impostos ao controle do GF, o que é visto como necessário para eficiência do sistema tributário. Com isto, o gasto dos GSN não pode ser plenamente financiado pelas suas receitas próprias. Esta exigência de ordem técnico-tributária entra em evidente conflito com a tendência mundial para descentralizar cada vez mais os encargos administrativos, acentuada nas duas últimas décadas.
- b) Pela atribuição, aos governos centrais, de duas obrigações ou prerrogativas de grande importância:

1ª. *Reduzir as disparidades horizontais em capacidade de gasto, operando sistemas de equalização através de transferências*. Os diversos mecanismos que visam atuar de forma redistributiva e remeter recursos para jurisdições mais pobres é uma das principais responsabilidades dos governos centrais nas modernas federações.

2ª. *Comandar certo montante de recursos a ser repassado para os GSN, de forma seletiva e discricionária, visando realizar projetos e programas de interesse nacional em áreas e setores nos quais a Federação entenda que a execução deve ser entregue à responsabilidade dos GSN*. Esta atribuição exige, normalmente, que o GC utilize transferências condicionadas para os mesmos.

O fator “a” resulta na concentração de receita, os outros dois requerem a concentração da receita. Para que o GC possa reduzir disparidades e implementar projetos nacionais, ele tem que se apropriar de parcela maior da receita fiscal³, de forma a devolvê-las às jurisdições subnacionais segundo critérios pertinentes.

² Estamos utilizando aqui a designação “principais”, por falta de noção mais usual, para designar aqueles impostos que se constituem na base de arrecadação dos modernos sistemas tributários, ou seja: renda, consumo (em geral, IVA) e, em alguns casos, impostos específicos (*excise tax*).

³ Como veremos à frente, isto não é necessário somente no caso em que a federação impõe aos GSN trocas horizontais de recursos, opção que tem na Alemanha o único caso relevante.

Vamos abordar cada uma destas três determinantes, aprofundando seu entendimento, no item 2.3. Antes disso, contudo, a próxima sessão oferece uma primeira avaliação agregada da brecha vertical em diversos países.

2.2.A Brecha Vertical - visão preliminar comparativa

Os dados do quadro abaixo nos permitem uma primeira observação geral⁴ dos países de nossa amostra, comparados com algumas outras federações importantes. Todos os dados são relativos à participação percentual na receita tributária total do país. O primeiro quadro cruza a participação federal na arrecadação e na receita disponível, sendo a diferença entre os dois valores igual às transferências verticais. O segundo relaciona os mesmos dados para os GSN. O terceiro, finalmente, relaciona a participação das transferências na receita estadual com o grau de condicionalidades destas transferências, dois indicadores que, conjuntamente, permitem aferir o grau de autonomia dos GSN.

Se medirmos a centralização pelo ponto de vista da arrecadação, a maioria esmagadora dos países tem 50% ou mais controlado pelo GC. A notável exceção é a Suíça, seguida pelo único país da nossa amostra no qual o GF arrecada menos que 50%, o Canadá. A Austrália é o caso oposto, com 70%, enquanto Alemanha e Índia se igualam por volta de 65%. Observando-se agora a receita disponível do GC, depois de descontadas as transferências, fica bem clara uma escala em que a Austrália é o país mais centralizado (55%), seguido da Índia (48%), em terceiro lugar a Alemanha e Canadá com 40%. A mesma participação dos GC destes dois países é resultado da dimensão das transferências verticais. Canadá e Alemanha surgem, portanto, como casos opostos no que se refere ao tratamento da arrecadação. Mesmo que, no fim, os GSN da Alemanha controlem a mesma parcela do gasto que seus similares canadenses, a arrecadação na Alemanha é muito mais centralizada, indicando a preferência por padrões uniformes de tributação. O mesmo ocorre na Austrália, no que se refere à arrecadação, embora lá o GC acabe retendo parcela bem maior do gasto final.

A arrecadação dos GSN é, evidentemente, a contraface das constatações anteriores. A Austrália, comparável aos EUA, é o país da amostra no qual os GSN arrecadam menor parcela da receita. O Canadá se situa no outro extremo, com mais de 50% da receita arrecadada pelos GSN, número só comparável à altamente descentralizada Suíça. Índia e Alemanha ficam numa situação intermediária, com a Índia apresentando nível maior de centralização.

Quando agregamos as transferências federais, a receita final disponível evidencia uma diferença significativa entre Alemanha e Canadá. Enquanto o Canadá apresenta uma participação de 53% dos GSN na arrecadação inicial, contra 35% na Alemanha, após as transferências, a receita praticamente se iguala ao nível de 59%. Isto é explicado pelo maior volume das transferências verticais na Alemanha, o que é, em última instância, permitido pela maior participação do GF na arrecadação. No Canadá, como o GF participa em apenas 48% da

⁴ Compilados por Ronald Watts, referem-se a diversos anos no período 1993/1996, o que não compromete muito a comparabilidade, sendo um intervalo pequeno. De qualquer forma, devem ser tomados como uma indicação pontual, já que estas proporções podem variar em períodos mais longos.

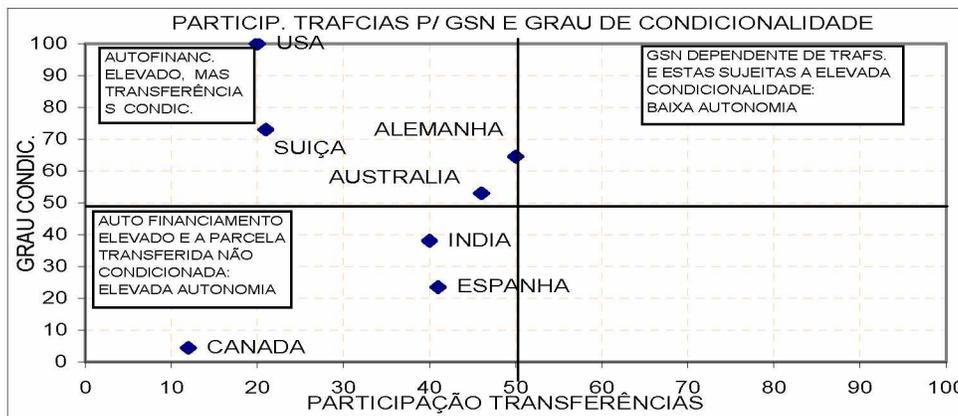
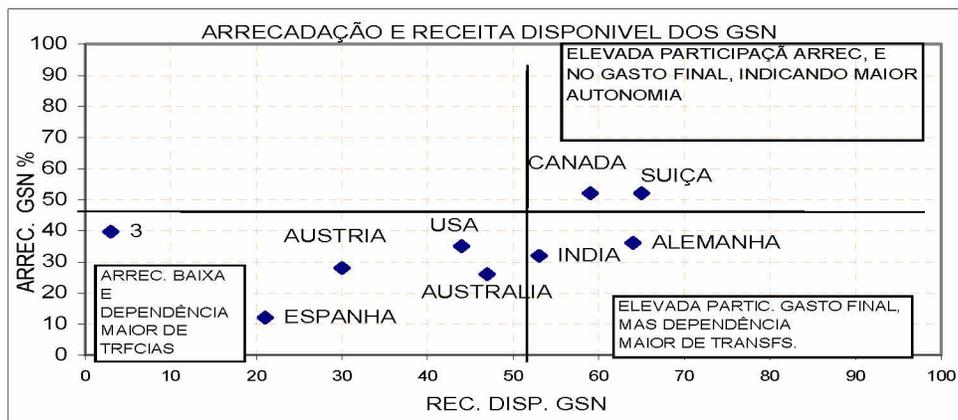
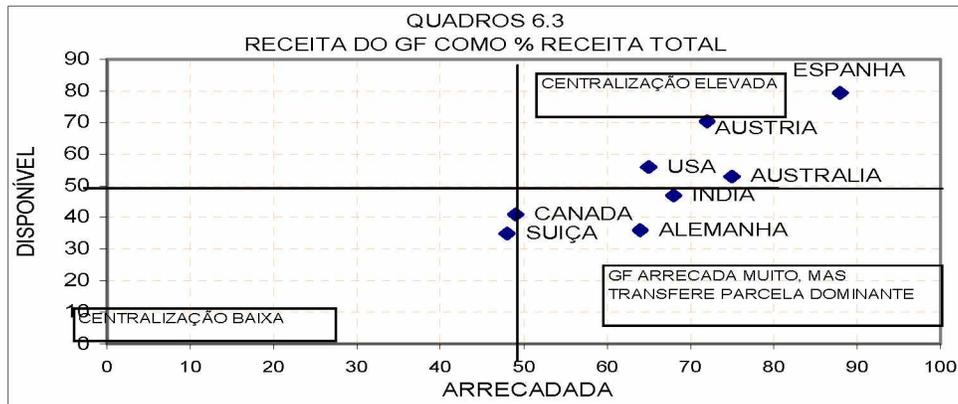
arrecadação inicial, acaba transferindo apenas 7% da carga tributária para os GSN cuja participação se limita a 59%. Na Alemanha, o GF arrecada 64,5% da carga e repassa 23% para os estados, de forma que estes alcançam 59% da capacidade de gasto final disponível.

O terceiro gráfico apresenta a combinação do grau de dependência dos GSN em relação às transferências, e ao grau de condicionalidade destas transferências. O caso de autonomia elevada, quando as transferências são simultaneamente pouco significativas no financiamento dos GSN e não condicionadas, tem o Canadá como exemplo típico, dado o grau praticamente nulo de condicionalidades. Já na Suíça e Estados Unidos, embora com baixa participação das transferências, estas são altamente condicionadas, indicando menor autonomia. Índia, Austrália e Alemanha, nesta ordem, se situam conforme um eixo de 45° com inclinação positiva, indicando graus decrescentes de autonomia.

Os GSN dos outros três países da nossa amostra apresentam maior dependência de recursos transferidos, entre 40 e 50%, sendo o caso da Alemanha o mais dependente. Já o grau de condicionalidade nestes países é mais diferenciado, com os GSN da Índia recebendo uma parcela grande – 62% – de suas transferências livres de condições, enquanto na Alemanha ocorre o contrário, 65% das transferências são condicionadas.

Em síntese, estes dados indicam que:

- a) Sob todos os pontos de vista, a Austrália é a federação mais centralizada na nossa amostra. O GC australiano arrecada a maior parcela da carga tributária de toda a amostra, se consideramos que a Espanha não é uma federação típica; retém, após transferências, parcela da receita maior que os outros três países e transfere mais da metade dos recursos sujeitos às condicionalidades;
- b) Da mesma forma, o Canadá é o país mais descentralizado. Mesmo se ampliarmos a amostra, apenas a Suíça, dentre todas as 25 federações atualmente existentes, se apresentará como mais descentralizada. O GC canadense é o que arrecada e retém a menor parcela da carga tributária e do que transfere para os GSN, a quase totalidade é sem condicionalidades e,



Fonte: WATTS, R.L. (1999)

- a) A Índia e a Alemanha ficam numa situação intermediária. Embora o GC indiano arrecade e também retenha maior parcela da carga, suas transferências são menos condicionadas do que as da Alemanha. Resulta que os GSN indianos controlam menor parcela do gasto (53% contra 64% da Alemanha), mas gastam estes recursos com mais autonomia (38% de recursos condicionados contra 64% na Alemanha). É evidente que apenas estes dados dizem pouco sobre o nível efetivo de centralização, uma vez que as condicionalidades podem envolver desde uma imposição unilateral, como tende a ser na Índia, até formas avançadas de

cooperação intergovernamental, como ocorre com boa parte das condicionadas na Alemanha.

2.3 Aprofundando os determinantes da Brecha Vertical

Um primeiro fator determinante da BV resulta da conjugação de centralização tributária e descentralização de encargos. Não vamos nos deter aqui na questão da descentralização⁵, ou seja, a tendência a se deslocar para “baixo”, para os GSN, a maior parte da execução efetiva do gasto – atribuição de encargos –, principalmente na provisão de bens e serviços públicos. É fato conhecido que este processo se aprofundou e se consolidou nas duas últimas décadas, em boa parte devido à relativa fragilização dos governos centrais, levando à conseqüente ampliação da participação dos GSN no gasto final efetivo do setor público.

Dada a crescente descentralização dos encargos, é a persistência de uma atribuição de impostos centralizada que constitui um determinante básico da BV. Na literatura clássica sobre tributação e federalismo, há um sólido consenso normativo quanto à conveniência de atribuir determinados impostos ao governo central. Não é necessário aprofundar aqui esta questão. De forma simples, o argumento refere-se, basicamente, aos custos que se colocam para os agentes econômicos quando têm que atender às diversas legislações, à possibilidade de que os GSN façam uso de determinados impostos com a finalidade de interferir com a alocação da atividade econômica, à maior eficiência e menor custo administrativo da arrecadação centralizada e, finalmente, de forma geral, maior facilidade para preservar a harmonização do sistema tributário.

Para os fins deste trabalho, o ponto importante é que os impostos que “a doutrina” requer serem centrais são basicamente os grandes impostos que são nucleares nos modernos sistemas tributários: renda, vendas (em geral, um imposto sobre valor adicionado) e, em certos casos, os *excises*, impostos específicos sobre produção. Desconsiderando-se as amplas tributações sobre a folha de pagamento, que é, na maioria dos países, vinculada ao financiamento dos sistemas de pensões e seguridade social, os impostos citados, em conjunto, determinam algo entre 70 e 90% das receitas tributárias da maior parte dos países⁶. Conseqüentemente, a distribuição intergovernamental da arrecadação vai ser definida pela forma que se resolve o controle e apropriação daqueles três impostos. Dela depende a dimensão da BV, o grau em que o governo central se apropria ou controla uma parcela da carga tributária estruturalmente superior aos seus próprios gastos (exceto transferências), enquanto os GSN conseguem receita fiscal própria sistematicamente inferior aos seus gastos.

Há aqui, contudo, um aspecto essencial a ser destacado. O que se exige, efetivamente, para evitar os efeitos negativos usualmente associados ao controle estadual sobre estes impostos é que a federação garanta a uniformidade do imposto no território nacional, ou seja, definição de base, alíquotas e regras administrativas do imposto, e não que a arrecadação e apropriação da receita seja federal. Em outras palavras, exige-se que a legislação do imposto seja centralizada e uniformizada, o que justifica apenas que o governo central detenha o controle legislativo sobre as

⁵ Para uma discussão completa e equilibrada dos prós e contras da descentralização, sob uma ótica estrita de teoria econômica, ver BOADWAY, R., (2001). Para uma visão crítica mais ampla, são úteis o clássico de PROUDHON e o influente trabalho de TANZI.V., (1996).

⁶ Os impostos menores têm, em geral, atribuição razoavelmente semelhante na maioria dos estados.

receitas e que os GSN não tenham autonomia para administrar bases e alíquotas dos impostos⁷. É perfeitamente possível que tais impostos sejam uniformes e eficientes, até mesmo sendo a arrecadação entregue aos estados, como acontece na Alemanha.

Isto posto, fica claro que a centralização tributária plena ocorrida na maior parte das federações, a partir de meados do século XX, não decorre apenas de preceitos técnicos, mas reflete elementos históricos e políticos: durante todo o pós-guerra, o predomínio político dos governos centrais ampliou em muito esta tendência para a ocupação total, por eles, das bases tributárias mais fortes e dinâmicas. O imposto de renda foi federalizado em todas as federações relevantes⁸, e o mesmo ocorreu, embora com importantes exceções, com os impostos indiretos principais. Desta forma, houve uma tendência para centralizar não apenas a legislação, *mas* efetivamente *a apropriação inicial da receita*, o que ampliou em muito o espaço para os governos centrais controlarem o gasto do setor público total. Ainda que, em praticamente todas as federações, tenha ocorrido um expressivo movimento no sentido de reduzir esta centralização plena, pela pressão dos governos subnacionais, persiste ainda uma significativa centralização.

Brecha vertical, equalização e condicionalidades.

A segunda razão essencial para a existência da BV está relacionada a duas das prerrogativas típicas do governo central nas federações: a responsabilidade pelas funções de equalização horizontal e pelo financiamento de programas de âmbito nacional cuja execução é exclusiva de ou atribuída aos governos subnacionais.

A primeira, bastante consensual, refere-se ao papel do GC em reduzir as disparidades horizontais entre jurisdições, no que se refere à capacidade fiscal, ou seja, operar *sistemas de equalização horizontal* através de transferências. As diferenças em capacidade econômica (existentes em todas as federações) se refletem em diferenças na capacidade de gasto: estados mais pobres teriam que impor um nível muito mais pesado de tributação aos seus cidadãos, para conseguir oferecer o mesmo nível de serviços que é possível num estado mais rico. Isto torna desejável e mesmo imprescindível que o governo central utilize as transferências verticais para reduzir estas disparidades, concedendo mais recursos para os mais pobres. Isto é feito através de sistemas mais ou menos complexos e abrangentes de equalização, ou seja, de transferências *redistributivas* orientadas por algum critério de equidade;

Neste caso não é suficiente que o GC controle apenas a legislação sobre os impostos, como vimos acima para o problema da eficiência tributária. É necessário também que a alocação dos recursos gerados seja por ele controlada, em geral segundo critérios e arranjos legais ou constitucionalmente definidos. Veremos à frente que é possível à Federação impor equalização através de transferências horizontais, exigindo que estados mais ricos cedam recursos fiscais para

⁷ Como já vimos, nada impede que os GSN arrecadem os impostos, como acontece na Alemanha, desde que sua função fique limitada à esta tarefa.

⁸ De forma geral, nas federações que se constituíram por agregação de entidades pré-existentes, a exploração do imposto sobre a renda foi iniciada pelos governos estaduais, ainda que de forma tímida, e sua expansão, a partir dos anos trinta, coincidirá com a entrada e posterior predomínio do governo central na exploração do imposto.

os mais pobres. Em geral, contudo, a preferência é por dar ao GF o controle direto de uma parte maior da arrecadação⁹.

A segunda prerrogativa dos governos centrais é mais polêmica e representa, de certa forma, uma herança do estado central fortemente intervencionista de meados do século XX. Trata-se da existência, bastante diferenciada entre as federações, de um certo *poder discricionário* do GC, manifesto na sua capacidade de controlar através do financiamento programas de âmbito nacional que sejam de seu interesse e/ou que a Federação entenda devam ser objeto de um controle central, principalmente visando uniformidade na acessibilidade e nos padrões (*standards*) nos serviços.

Este poder discricionário (a que os canadenses chamam de *spending power*) expressa, simultaneamente, dois fatores relevantes na caracterização do papel dos governos centrais na segunda metade do século XX. Primeiro, estes são, fora de qualquer dúvida o agente responsável pela implementação, nestas democracias, das normas de equidade e garantia de acesso para todos os cidadãos, a padrões uniformes de serviços públicos, principalmente sociais, independentemente da jurisdição em que residem, ou seja, do *welfare state*. Cada movimento no sentido da ampliação da autonomia de estados e províncias abre a possibilidade de que as divergências no nível médio de serviços entre elas se ampliem¹⁰.

Em segundo lugar, elas expressam a presença das forças políticas que controlam o governo central, cujos objetivos e prioridades podem ser distintos daqueles das forças políticas que controlam os governos estaduais. Todos os governos centrais fazem uso, em alguma medida, deste poder garantido pelo controle de receita excedente, para “comprar” a execução de tarefas de seu interesse pelos estados, e o fazem transferindo tais recursos para os GSN sujeitos a condicionalidades. Por um lado, isto pode ser imprescindível para que o governo superior atinja os referidos objetivos nacionais em áreas que são definidas constitucionalmente como encargos tipicamente subnacionais. Por outro lado, estas condicionalidades são freqüentemente vistas pelos GSN como ingerência e mesmo abuso de poder, uma restrição indevida sobre sua autonomia política e orçamentária. Na maioria das federações modernas há algum tipo de pressão no sentido de que as transferências do GC para GSN sejam feitas sem condicionalidades, o que significa, efetivamente, que a aplicação dos recursos seja definida pelo orçamento local, portanto, anulando qualquer interferência do poder central.

⁹ Note-se, contudo, que os dois procedimentos são, no essencial, o mesmo. Se o estado arrecada em sua jurisdição e cede o recurso para outro estado mais pobre, ou se é o GF que arrecada e transfere, do ponto de vista econômico a situação de quem paga e de quem se beneficia é basicamente a mesma.

¹⁰ Isto não significa que, na ausência de um poder central forte, não existam políticas sociais equitativas. O Canadá, uma das federações mais descentralizadas existentes, é uma evidência disto. A questão central que não podemos desenvolver neste trabalho, refere-se à importância que assumem valores como igualdade entre os cidadãos, num espaço nacional, em contraposição à igualdade que pode ser estabelecida no espaço de uma jurisdição subnacional. O ponto crucial é que, dadas as disparidades de renda, e, relaxados os padrões nacionais a favor de autonomia jurisdicional, as igualdades intrajurisdicionais específicas serão com certeza estabelecidas em torno aos níveis médios de provisão de serviços (refletindo a capacidade econômica de cada região) muito diferenciados, claramente mais elevados nas regiões mais ricas.

2.4 Transferências intergovernamentais: fechando a BV

Os fatores analisados acima, que determinam a existência da brecha vertical, determinam igualmente a natureza e composição dos sistemas de transferências necessários para fechar a BV. Vamos discutir uma decomposição deste sistema em alguns tipos básicos de transferências, estreitamente associados aos fatores que levam à existência da BV. No que se segue, assumimos que existe uma dada distribuição de encargos, de impostos e de atribuições gerais dos NGS, e nos concentramos na descrição do tipo de sistema de transferências que se faz necessário para, dados estes aspectos gerais, adequar o financiamento federativo.

Três funções das transferências verticais de recursos

A grande dificuldade para tratar os fluxos verticais é que eles, como vimos, ao operarem o ajustamento vertical no espaço de cada jurisdição, para dar conta do problema de que a execução do gasto é descentralizada, devem viabilizar também o ajustamento horizontal, simplesmente por diferenciar os montantes entregues a cada jurisdição, aplicando critérios de equidade, com o que tratam de reduzir as desigualdades existentes em capacidade de gasto, decorrentes das diferenças em capacidade econômica. Em terceiro lugar, eles viabilizam a participação e interferência dos GC's nas esferas de intervenção que são exclusivas dos estados, através das transferências condicionadas.

No mundo real das federações, os sistemas de partilha são, em geral, constituídos por grande número de fluxos específicos, relativamente independentes uns dos outros. Em alguns casos, o sistema é de fato uma colcha de retalhos, criada por agregação sucessiva de diversas transferências, como é o caso no Brasil. No essencial, contudo, mesmo nos piores casos esta diversidade pode ser reduzida a alguns tipos básicos, que vamos identificar.

É muito freqüente que determinados fluxos sejam concebidos e formatados de forma a atender a mais de uma função. Assim, são muito comuns os casos em que transferências condicionadas são submetidas a critérios redistributivos, atuando como complemento a sistemas de equalização existentes. Muitas vezes a parte principal dos fluxos verticais, que em princípio deveriam ter a função inicial de ajustar o desequilíbrio decorrente de impostos e encargos, é inteiramente sujeita a critérios de equalização.

Vamos apresentar agora uma decomposição analítica das transferências verticais que permitem atender a estas três funções básicas. Ela é expressa sinteticamente no quadro abaixo:

		Definidas legalmente		orçamento GF	
		I-----I		I-----I	
TRF	ajuste	DEV + PR + COND + VOL			
vertical	=				
		I-----I		I-----I	
		TL = Receita livre		TC = Receita condicionada	

A identidade expressa o *conjunto de todas as transferências verticais que têm como finalidade geral fechar a brecha vertical (ajuste vertical)*. Propomos quatro tipos básicos de transferências e dois atributos que as caracterizam. De forma geral, cada uma das múltiplas

transferências que existem nas federações atuais pode ser enquadrada em uma destas categorias. A principal diferenciação a ser estabelecida é entre as transferências que constituem recurso livre para o orçamento dos GSN e aquelas que vêm marcadas por condicionalidades.

a) As transferências livres para o orçamento dos GSN.

Uma primeira parcela dos fluxos verticais é o que chamaremos devolução tributária (DEV), ou seja, o governo superior arrecada e devolve, para o nível de governo inferior, recursos que este poderia ter arrecadado em sua jurisdição, caso tivesse a atribuição para tanto. Nesta situação, o objetivo exclusivo é a uniformidade do imposto¹¹. Note-se que não se trata aqui de transferência voluntária, mas, em geral de direitos legais garantidos ao GSN pela legislação fiscal do país. A presença deste componente nos arranjos tributários reflete, fundamentalmente, um certo compromisso entre a manutenção de um imposto uniforme a nível nacional, sob administração do GF, e a ampliação da receita autônoma dos GSN. Uma forma alternativa que leva ao mesmo resultado, utilizada no Canadá para o imposto sobre a renda, é permitir que os GSN apliquem adicionais sobre o imposto federal, cobrado de seus residentes. Neste caso, o GC mantém o controle legislativo, efetua a arrecadação e repassa os recursos aos GSN, mantendo estes apenas a prerrogativa de definir sua alíquota própria e/ou algumas isenções e tratamentos especiais a serem aplicados em seu território. O NGS controla o imposto e transfere a parcela x para o NGI. O valor de x pode chegar a 1, situação em que o NGS apenas arrecada e transfere a totalidade da receita para NGI.

Quanto maior a parcela das transferências totais que assumam este caráter, mais a distribuição horizontal resultante vai refletir os diferenciais de capacidade econômica. Em contrapartida, evidentemente, os GSN, embora ampliem sua receita com estes recursos, não têm proporcionalmente controle sobre a definição de base, alíquotas, isenções, etc.. O que é essencial reter é que esta situação de devolução implica que a receita seja entregue à jurisdição em que ela foi gerada, por derivação, e, portanto, estados mais ricos receberão receitas maiores e vice-versa.

Uma segunda parcela das transferências livres é composta pelas transferências redistributivas, que são entregues aos governos inferiores sem qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias e visam reduzir as desigualdades, concedendo maiores montantes para os estados mais pobres e atrasados. O procedimento mais comum é que uma parte das receitas federais seja reservada, por lei ou mesmo preceito constitucional, especificamente para alimentar *dispositivos de equalização*. Chamamos a este bloco de recursos parcela redistributiva, PR. Iremos tratar em detalhes dos critérios utilizados para esta distribuição, à frente, no item 4.5.

Em geral, estes dois tipos de transferências entregam para os GSN recursos totalmente livres de condicionalidades, compondo o que chamaremos de *transferências livres* – TL. A lógica básica, nos dois casos, é fortalecer os orçamentos destes governos, ou seja, prover recursos que as comunidades locais possam alocar livremente para atender às suas necessidades. A parcela PR sempre existe, em todas as federações, já que alguma função de equalização conduzida pelo GC é

¹¹ Dentre os países que analisamos, um exemplo é o imposto sobre a renda de empresas, na Alemanha. No Brasil, a cota parte do ICMS municipal e a participação no IPVA, e, alguns anos atrás, o ITR arrecadado pelo governo federal e devolvido aos municípios.

sempre presente. Já a parcela “devolvida” DEV pode não existir, no caso em que todos os recursos que são transferidos como TL – portanto livres de condicionalidades – obedecem a um critério redistributivo. Neste caso, na equação principal, DEV pode ser nulo ou mínimo. Na maior parte dos casos, a tendência é para PR ser dominante (Na Austrália, DEV virtualmente desapareceu ao longo das últimas décadas; na Alemanha fica restrito ao Imposto de renda).

b) Transferências condicionadas e autonomia dos GSN

Abordamos acima as transferências que são, pela sua própria natureza e objetivos, recursos livres para o orçamento dos GSN, todas elas em geral definidas por dispositivos legais que determinam bases e percentuais. Além delas, em todas as federações existem também as transferências sujeitas às condicionalidades, pelas razões já indicadas acima. Sua dimensão afeta, evidentemente, o grau de autonomia dos GSN na utilização das receitas.

Esta parcela das transferências, também destinada ao equilíbrio vertical, não se constitui em recurso livre para o orçamento subnacional, é afetada por condicionalidades que podem especificar setores ou mesmo projetos a serem beneficiados, exigir contrapartida por parte do GSN (este deve pagar uma parte do custo unitário de cada serviço prestado) ou, eventualmente, impor exigências quanto à natureza e/ou padrões mínimos dos serviços prestados. Ela é uma parte das transferências verticais que se origina do orçamento federal, e reflete, em princípio, as prioridades e metas deste orçamento.

A dimensão desta parcela condicionada COND reflete, em última instância, o grau em que cada federação atribui ao governo central a responsabilidade e poder para fazer sobrepor, aos orçamentos subnacionais, normas e prioridades que sejam definidas como interesse nacional/federal. Esta situação é muito freqüente no financiamento de gastos sociais, em que o GC monta programas de grandes dimensões para alimentar os GSN com recursos cuja aplicação deve obedecer aos critérios federais. No Brasil, o FUNDEF e o SUS se aproximam deste perfil. Na Austrália, aproximadamente metade das transferências federais pra províncias tem este caráter.

A participação das transferências condicionadas em geral nas transferências verticais totais é muito diferenciada entre as federações existentes. Nas federações ocidentais mais importantes, ela tende a ser, em média, bem menor do que a metade. Há casos, contudo, em federações das chamadas economias em transição, em que elas representam quase a totalidade dos fluxos verticais. É evidente que tal situação, quando ocorre em simultâneo com uma BV grande, denota uma federação fortemente centralizada, em que o GC controla fortemente a prática orçamentária dos GSN.

c) Transferências voluntárias dos governos superiores

Para logarmos uma apresentação completa e abrangente das transferências, temos que considerar ainda um aspecto até agora ignorado: estas devem ser diferenciadas entre transferências legais/constitucionais e transferências voluntárias. As transferências livres (DEV e PR) são, quase sem exceção, resultados de regulamentos e normas que especificam percentuais de determinados impostos federais (ou da receita total federal) obrigatoriamente reservados para

estas funções. O GC não tem qualquer arbítrio sobre elas, atua apenas como executor daquelas disposições.

Na maior parte das federações, contudo, uma parte maior ou menor dos fluxos verticais que fecham a BV não é regulamentada legalmente, o que significa dizer que não são transferências de alguma forma obrigatórias. Estas transferências significam, de fato, recursos do governo central, controlados pelo seu orçamento, que são voluntariamente cedidos aos GSN. Sua dimensão e distribuição entre GSN são decididas em tempo de orçamento, inexistindo qualquer regra para sua alocação, e em geral assumem um caráter altamente discricionário e seletivo. Estas transferências são, por natureza, vinculadas a projetos e setores específicos, portanto, são transferências tipicamente condicionadas.

Aspecto relevante é a possibilidade de que este tipo de transferências, quando assumem maior importância no orçamento do GF, pode ser utilizada como instrumento bastante flexível e eficiente para o ajustamento de curto prazo, até emergencial, dos recursos às necessidades de gasto dos GSN. Como o restante do sistema é legalmente demarcado, apenas o uso destes fluxos de curto prazo pode prover esta flexibilidade. O caso australiano, que se enquadra nesta situação, oferece um interessante exemplo desta adaptabilidade. Por outro lado, é por certo evidente que, sendo de fato recursos livres do orçamento federal, estes fluxos são fortemente influenciados pelo contexto político de curto prazo, freqüentemente funcionando como moeda de troca política, canalizados para GSN que tem afinidades políticas com o partido no poder central, etc.. Em que pese tudo isso, em muitos países, as transferências voluntárias se constituem numa parcela relativamente estável (no agregado) dos fluxos verticais e, portanto, são um dos componentes que contribuem para fechar a BV.

Nossa equação, acima, resume os atributos fundamentais das transferências intergovernamentais. Deste ponto de vista, o grau de autonomia dos GSN vai depender, primeiro, da própria dimensão de TRF_{av} , ou seja, da brecha vertical. Se ela é pequena, indica que os GSN financiam grande parte de seus gastos com recursos próprios. Em segundo lugar, depende da parcela das transferências que são livres de condicionalidades, indicando que o GSN pode dispor delas como quiser através de seu orçamento. Em terceiro lugar, depende da parcela das receitas condicionadas que é legalmente definida, de forma a, pelo menos, garantir a existência permanente da transferência e reduzir o poder de arbítrio do GC. A presença do GC se manifesta na dimensão das transferências condicionadas e, principalmente, na dimensão relativa dos fluxos de transferências voluntárias, que são decididas a cada ano nas negociações do orçamento.

Tudo o que foi colocado acima para o governo central em sua relação com GSN, aplica-se, em princípio, para os governos intermediários em sua relação com os governos locais. Em alguns países, eles têm uma atuação relevante como transferidores de recursos, seja na função de arrecadador substituto, seja como mero repassador de recursos oriundos do GC, seja, finalmente, como doador voluntário de recursos. No Brasil, estas três funções estão presentes nos governos estaduais.

3. A Brecha Vertical: visão geral do seu “fechamento”

De forma geral, o fechamento da brecha vertical, o que podemos chamar também de equilíbrio vertical, se efetua através da combinação de transferências livres e transferências

condicionadas, sendo que as primeiras são quase sempre prescritas legalmente, enquanto as segundas podem ser, em boa medida, repasses voluntários do GC para GSN, sem exigência legal. Iremos tratar das transferências condicionadas em detalhes mais à frente. Antes disso devemos investigar, com mais cuidado, a parte principal das transferências, as ditas transferências livres.

Neste item, não analisamos a questão da distribuição horizontal de recursos, objeto do item 4. No entanto, um importante aspecto da distribuição vertical agregada de recursos refere-se à parcela das transferências verticais livres que é submetida a critérios de equalização. Neste item, portanto, vamos dedicar especial atenção à forma pela qual se estabelece o que chamamos, acima, de *parcela redistributiva*¹², ou seja, a parte dos recursos transferidos verticalmente que é horizontalmente distribuída de forma a reduzir desigualdades na capacidade de gasto. Não discutiremos os critérios de distribuição, apenas a definição do montante agregado que a compõe.

Devemos olhar as transferências livres sob duas subdivisões básicas. Quanto à sua origem, elas podem decorrer do compartilhamento de impostos, ou podem vir do orçamento federal, sem vínculo a impostos específicos. Quanto ao critério de distribuição, elas podem ser devolutivas – quando os recursos são atribuídos à jurisdição na qual foram gerados, isto é, por derivação – ou redistributivas, quando visam reduzir disparidades interjurisdicionais. Em geral, transferências devolutivas são, necessariamente, resultado de compartilhamento, o que nos deixa basicamente com três possíveis componentes das transferências livres. Se nos reportamos à equação básica apresentada acima, pág. 16, podemos detalhar um pouco mais:

$$\begin{aligned}
 TL &= DEV + PR \\
 TL &= \underbrace{DEV}_{\text{compartilhamento}} + \underbrace{PR_{\text{comp}} + PR_{\text{orç.}}}_{\text{orçamento}}
 \end{aligned}$$

Ou seja: as transferências livres se originam ou do compartilhamento ou do orçamento do GF. Sob o ponto de vista do critério, uma parte dos recursos de compartilhamento é meramente devolutivo, outra parte pode ser redistributiva e, finalmente, podem existir também recursos redistributivos originados pelo orçamento. Este último caso ocorre nos países onde os sistemas de equalização são alimentados por recursos orçamentários, como no Canadá e, em parte, na Índia.

O quadro 6.4 apresenta uma síntese ampla da composição das transferências livres. Note se que as transferências redistributivas livres se originam predominantemente do compartilhamento, sendo o Canadá o único país no qual este componente não existe. Nos demais, o financiamento das redistributivas pelos orçamentos é meramente complementar. Como já descrevemos antes o compartilhamento em geral, vamos aprofundar agora a sua divisão em transferências devolutivas e redistributivas.

¹² Chamamos de parcela redistributiva a parcela das transferências verticais totais que é submetida aos critérios redistributivos. Ela é obtida retirando-se do total de transferências aquelas que têm natureza devolutiva, ou seja, são arrecadadas por governos superiores e transferidas para governos inferiores conforme a origem da receita. Por definição, estes fluxos não afetam a relação entre capacidade fiscal e capacidade econômica, não reduzindo, portanto, disparidades inter-regionais de capacidade fiscal.

QUADRO 6.4. COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS LIVRES			
PAÍS	DEVOLUTIVAS		REDISTRIBUTIVAS
	COMPARTILHAMENTO		ORÇAMENTO
	ALEMANHA	* IR PESSOAL * IR EMPRESAS * EXCISE DERIV.PETROLEO.	IVA - COTA ESTADUAL IVA - COTA FEDERAL: TRANSFERÊNCIAS
CANADÁ	* IR TOTAL - ALÍQUOTAS ESTADUAIS	NÃO EXISTE	SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO (RECURSOS DO ORÇ. FEDERAL)
ÍNDIA	* PEQUENOS IMPOSTOS RECOLHIDOS PELO GC * PARCELA VARIÁVEL DO IR E DOS EXCISES FEDERAIS	* PARCELA VARIÁVEL DO IR FEDERAL * PARCELA VARIÁVEL DOS EXCISES FEDERAIS (OPCIONAL)	GRANTS IN AIDS (TRANSFERÊNCIAS COMPLEMENTARES PARA AJUSTAR ORÇAMENTO CORRENTE)
AUSTRÁLIA	NÃO EXISTE	RECEITA INTEGRAL DO GST - GENERAL SALES TAX	NÃO EXISTE

3.1. Atribuição de impostos e compartilhamento

Não é nossa prioridade aqui tratar detalhadamente a atribuição de impostos nestes quatro países. O amplo elenco de impostos pequenos e médios (em termos de arrecadação), que existe em toda federação, tende a ter um perfil de atribuição relativamente semelhante. Impostos sobre atividade econômica, profissões, propriedade imobiliária e terras são atribuídos em geral a governos locais e intermediários. Os impostos sobre veículos são, universalmente, atributos dos governos intermediários. Além de uma atribuição relativamente uniforme, estes impostos respondem por uma parcela pequena, que dificilmente chega a 10% dos recursos totais do país.

O que afeta efetivamente a apropriação vertical inicial de recursos – isto é, antes que sejam operadas transferências verticais – é a atribuição dos referidos *impostos nucleares*, aqueles que compõem 90% da carga tributária: renda, vendas/IVA e, em certos casos, *excises*. Como já vimos antes, há uma tendência ampla para que estes impostos sejam atribuídos aos níveis de governos superiores. Por outro lado, dada sua dimensão, raramente eles têm sua receita inteiramente apropriada pelos orçamentos destes governos. Em quase todos os casos, há alguma forma de compartilhamento (*sharing*) legal que obriga à distribuição da receita entre governos. Finalmente, é muito freqüente que estes dispositivos de compartilhamento sejam utilizados, simultaneamente, como dispositivos de equalização. Isto significa que a receita recolhida pelo governo superior não é devolvida por derivação, à jurisdição em que foi arrecadada, mas por algum critério de fórmula de rateio, que leve em consideração disparidades regionais.

Iremos, portanto, estender a nossa discussão além do marco usual em que se entende atribuição de impostos, indicando também qual a forma de compartilhamento utilizada (o que será feito já neste item) e se estes fluxos de compartilhamento executam também funções de equalização (o que será feito no próximo item). Por outro lado, limitamos nossos comentários aos impostos nucleares. Primeiro, descrevemos de forma comparativa os sistemas por países, depois retomamos algumas observações sobre tributação de renda e de vendas. O quadro 6.2 sintetiza os aspectos principais dos quatro sistemas.

Uma primeira observação geral constata que existe nítida tendência a concentração das atribuições tributárias no âmbito dos governos centrais. É adequado separar, contudo, a concentração plena, quando o GC controla o imposto e se apropria da receita, da concentração apenas legislativa e administrativa, quando o GC controla o imposto, mas cede grande parte de sua arrecadação devido a dispositivos de compartilhamento. No próximo item, iremos tratar deste aspecto.

O caso australiano é, fora de dúvida, o mais centralizado no primeiro sentido, seguido pela Índia. Na Austrália, apesar de a maior parte das atribuições de impostos serem concorrentes, a Suprema Corte sempre sustentou uma interpretação estrita de certos dispositivos da Constituição, que resultou na vedação dos campos de tributação indireta para os estados, e na preferência concedida ao GC para tributar a renda, o que resultou, na prática, na federalização do imposto. Isto levou a que, ao longo do século vinte, os GSN ficassem restritos às formas menores de tributação, e conseqüentemente muito dependentes de transferências. Dentre os países da amostra, é aquele no qual o GC arrecada diretamente maior parte da receita.

Durante quase todo o século XX, nunca houve regras estáveis e formalizadas de compartilhamento. O GC contou sempre com elevado poder discricionário, principalmente no que se refere aos montantes transferidos aos estados a título de compartilhamento. Estes fluxos assumiram importância logo após a II GG, quando o GC assumiu o controle do IR. Eles eram supridos a título de compensação pela perda da receita que os estados anteriormente arrecadavam com este imposto. Ao longo das décadas seguintes, os montantes transferidos foram progressivamente alterados e submetidos a diversos critérios de correção, perdendo qualquer base objetiva e passando a operar pela atualização de montantes históricos, ou seja, sob um critério basicamente *ad hoc*.

As sucessivas crises, agravadas pelas políticas de forte ajuste fiscal praticadas no final do século, tornaram necessária uma reforma radical, no final dos anos noventa. Esta foi feita através de:

- a) Ampliação e modernização do imposto de vendas federal, que sempre fora subutilizado, dobrando sua arrecadação sob um formato moderno de IVA.
- b) Vinculação de toda a receita deste novo imposto – general sales tax, GST – exclusivamente para transferências aos estados, substituindo as formas anteriores de definição *ad hoc* dos montantes.

A centralização tipicamente australiana foi preservada e até ampliada, pois o imposto continua federal na legislação e administração. Embora os estados passem a contar com uma receita dinâmica, que se espera crescerá mais do que o PNB, ampliando os seus recursos disponíveis, eles não têm qualquer possibilidade de interferir no funcionamento do imposto, sendo o volume individual de transferências dependente da forma pela qual o GC administre o imposto, e dos cálculos realizados pela *Grants Commission*. Este arranjo significa uma melhoria na situação dos estados e, ao mesmo tempo, permite ao GC não só preservar integralmente a receita do imposto de renda (em relação ao qual os estados renunciaram a

qualquer reivindicação, como parte do acordo) como se livrar dos pesados conflitos políticos em torno aos montantes historicamente definidos e sua correção.

Na Índia, a Constituição estabelece competências tributárias exclusivas, cabendo ao governo central, e aos estados, bases específicas, num tipo de divisão extremamente peculiar. Na tributação sobre renda, propriedade e heranças, o setor agrícola fica reservado para os estados, e os demais para o GC. A maior parte dos estados, pelo menos até muito recentemente, optava por não explorar estas bases, com o que as suas receitas ficaram concentradas na tributação indireta. Nesta, o GC detém o poder de tributar a produção¹³ (*excises*), cabendo aos estados tributar as vendas finais. Este tipo de distribuição levou a que se estabelecesse, principalmente na tributação indireta, ampla sobreposição das duas competências, colocando fortes problemas de harmonização tributária. A arrecadação tributária é concentrada nos governos federal e estadual, sendo irrelevante o que arrecadam os municípios.

QUADRO 6.2. ATRIBUIÇÃO DE IMPOSTOS - CARACTERÍSTICAS GERAIS					
PAÍS	PADRÃO DE ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NOS PRINCIPAIS IMPOSTOS	IMPOSTOS	NUCLEARE		COMPARTILHAMENTO LEGAL DE IMPOSTOS
			LEG.	ADM.	
ALEMANHA	LEGISLAÇÃO FORTEMENTE CENTRALIZADA COM IMPOSTOS UNIFORMES ADMINISTRAÇÃO MUITO DESCENTRALIZADA	RENDA	F	E	RENDA, IVA, EXCISE SOBRE ÓLEO MINERAL, ATIV. PRODUTIVA LOCAL: PERCENTAGEM FIXA
		EXCISES	F	F	
		IVA	F	E	
CANADÁ	TODOS OS IMPOSTOS NUCLEARES TEM SUAS BASES COMPARTILHADAS POR GF E GE's. RENDA - CONTROLE FEDERAL SOBRE BASE; GE's TEM AUTONOMIA PARA DEFINIR ALÍQUOTAS PRÓPRIAS. VENDAS/IVA - NOVE IMPOSTOS DISTINTOS, DOIS FEDERAIS E SETE ESTADUAIS	RENDA	F,E	F,E	RENDA COMPARTILHADA ATRAVÉS DE ALÍQUOTAS ESTADUAIS; TRÊS DAS DEZ PROVÍNCIAS TEM SEU IMP. VENDAS SUBSTITUÍDO PELO IVA FEDERAL: GF ARRECADADA E TRANSFERE
		EXCISES	F,E	F,E	
		IVA	F,E	F,E	
ÍNDIA	BASES DISTRIBUÍDAS ENTRE GF E GE's: COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS - RENDA, PROPRIEDADE E HERANÇAS DIVIDIDA ENTRE GF E GE'S POR SETOR: AGRICULTURA - TRIBUT. INDIRETA: GF TRIBUTA PRODUÇÃO, ESTADOS VENDAS FINAIS.	RENDA	F,E	F,E	ATÉ 2000: - RENDA PESSOAL PARTILHA COMPULSÓRIA, % DEFINIDA PELA COMISSÃO DO PLANO. - EXCISE FEDERAL - PARTILHA OPCIONAL, A CRITÉRIO DA COMISSÃO DO PLANO APÓS 2000: % SOBRE REC.FEDERAL TOTAL DEFINIDA PELA COM. FINANÇAS
		EXCISE	F,E	F,E	
		PRODUÇÃO	F	F	
		VENDAS	E	E	
AUSTRÁLIA	IMPOSTOS NUCLEARES FORTEMENTE CENTRALIZADOS NA LEGISLAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO	RENDA	F	F	ATÉ 1998: MONTANTES AD HOC DA REC. FEDERAL TRANSFERIDOS PARA ESTADOS APÓS 1998: RECEITA DO IVA FEDERAL (GST) TRANSFERIDA AOS ESTADOS
		EXCISE	F	F	
		IVA	F	F	

Fonte: Estudos específicos por país

A Índia praticou, desde a Constituição de 1950 até 2000, um sistema de compartilhamento peculiar, dotado de grande flexibilidade, que remetia o “ajuste fino” dos montantes transferidos à decisão do seu “conselho de sábios”, a chamada Comissão de Finanças. A Constituição exigia

¹³ O GC tem a atribuição exclusiva de tributar a produção, mas há uma exceção importante: os *excises* sobre bebidas alcoólicas, drogas e narcóticos são estaduais.

que o imposto sobre a renda fosse obrigatoriamente partilhado, mas o percentual é definido Plano a Plano (um Plano dura cinco anos) pela Comissão. Da mesma forma, a Constituição postulava que os *excise* federais podiam, a critério da mesma Comissão, serem incluídos no rateio, também com percentuais por ela definidos. A partir de 2000, estas normas foram substituídas pela definição – sempre pela Comissão de Finanças – de um percentual sobre as receitas totais do GC. Ele tem girado em torno a 29,5% das receitas federais. Além disso, a partir de algum momento nos anos sessenta, o GC passou a transferir integralmente aos estados a receita de cinco impostos menores de sua competência (ver quadro, nota 1).

Tal sistema evidentemente garante, nas duas modalidades, grande flexibilidade de curto prazo, já que a Comissão pode ajustar o compartilhamento vertical a cada Plano (de fato, também ao longo do desenvolvimento do Plano), evitando processos prolongados e conflituosos de negociação política para corrigir leis ou constituições. A Índia compartilha com a Alemanha a virtude de ter um mecanismo central de ajustamento para o compartilhamento, sendo um através da “comissão de sábios” e o outro negociado no Parlamento. Já no Canadá, o ajustamento se dá pela ação individual dos agentes, alterando suas alíquotas dentro dos limites políticos existentes para aumento da carga tributária. Muitas vezes, na história canadense, houve processos negociados pelos quais o GC criou “espaço tributário” para os estados, reduzindo suas alíquotas, de forma que aqueles elevariam as suas mantendo neutralidade impositiva. Na Austrália, finalmente, o montante compartilhado é independente da ação dos estados, dependendo do comportamento das bases do IVA e do esforço fiscal do GC.

Já a Alemanha e Canadá apresentam uma apropriação de receita muito menor por parte do GC, pois a atribuição administrativa ou então as regras de compartilhamento acabam por permitir que os estados se apropriem de grande parcela da receita.

A Alemanha é, fora de dúvida, o caso mais típico em que baixa apropriação da receita pelo GC convive com elevado poder de controle deste sobre os impostos. Isto decorre da já referida separação, típica do modelo alemão, entre administração e legislação. Os dois mais importantes impostos do país, renda e IVA, são fortemente centralizados na legislação, para todos os efeitos um imposto único nacional, embora sejam administrados pelos estados e tenham sua receita compartilhada pelos três níveis de governo. Os únicos impostos que são majoritariamente federais são os *excises*, que o GC legisla, administra e se apropria da receita, com a única exceção do *excise* sobre derivados de petróleo, que é compartilhado. É provável que a Alemanha seja o único caso, dentre as grandes federações, em que os estados administram impostos nucleares sem terem qualquer poder legislativo sobre eles¹⁴. Assim, embora seja, dentre os países da amostra, juntamente com o Canadá, aquele no qual o GC retém a menor parcela da receita final disponível (ver quadro acima), se comparamos com a Índia, onde o GC retém parcela maior, o GC alemão tem muito maior poder para uniformizar a tributação nos impostos básicos, comparável ao da Austrália.

¹⁴ Embora seja sempre conveniente lembrar, a existência do *Bundesrat*, Câmara Alta na qual os governo estaduais têm assento, permite ampla influência dos estados na legislação tributária. Ela é exercida, porém, coletivamente, nenhum estado administra o imposto em seu território.

No modelo alemão, IR, IVA, o principal dentre os *excises* (derivados de petróleo) e o imposto sobre atividades econômicas locais¹⁵ são obrigatoriamente compartilhados. Definem-se percentuais de cada imposto para cada nível de governo, sendo que a parcela do imposto sobre a renda é mais estável, não devendo ser alterada senão no longo prazo, sendo inclusive determinada constitucionalmente. Já o IVA deve atuar como variável de ajuste, podendo os percentuais de rateio ser definidos por lei ordinária. É basicamente através da manipulação dos percentuais do IVA que se corrige, quando necessário, o equilíbrio vertical na Alemanha. No início, o rateio se dava apenas entre GC e estados. Mais recentemente, os municípios foram incluídos na distribuição. É o rateio de IR e IVA que conduz à distribuição inicial de arrecadação conforme exposta no quadro acima. Note-se que, se considerarmos a arrecadação estrito senso, a participação do GC na Alemanha cairia para cerca de 25%, dada a competência administrativa dos estados sobre o imposto sobre a renda e IVA.

O compartilhamento alemão é peculiar, sob certo aspecto, dada a já referida competência administrativa estadual dos dois principais impostos. Como os estados arrecadam parcela maior da receita, os fluxos que efetivam o compartilhamento são na prática, “de baixo para cima”, caso que não se repete em outras federações. Em última instância, contudo, estes impostos são efetivamente federais, atuando os estados meramente como agentes arrecadadores.

O Canadá tem em comum com a Alemanha uma relativa dominância do poder legislativo federal sobre a mais importante base tributária, o imposto de renda. Da mesma forma que na Austrália, o GC canadense assumiu o controle deste imposto na II GG, mas, diferentemente da Austrália, seu GC não conseguiu manter o controle exclusivo do imposto. Assim, foi forçado a permitir que os estados estabeleçam alíquotas próprias, autonomamente definidas, incidindo sobre a base tributária definida conforme a legislação uniforme federal. Em outras palavras, o GC canadense “cedeu espaço tributário” aos estados, reduzindo suas alíquotas (ou se abstendo de aumentá-las) para que os estados criassem as suas. A administração do imposto foi mantida centralizada, o que permite maior eficiência e menor custo, mas os estados, em última instância, podem definir sua receita marginal, controlando as alíquotas de seus adicionais, sem que o GC tenha qualquer poder sobre elas. O custo disso é que o contribuinte tem que lidar com dois governos em suas declarações de renda. É diferente, também, a forma pela qual se concretiza a competição entre os dois níveis de governo pela base tributária do imposto. Retornamos a isto à frente.

Já a tributação indireta no Canadá envolve muito menor controle federal e é, sem dúvida, uma das mais complexas que existem. Todas as províncias, com a exceção de Alberta, sempre fizeram uso do imposto de vendas, e o GC manteve também, até 1991, um imposto semelhante. Num esforço de harmonizar esta tributação, o GC transformou o seu imposto num IVA moderno, em 1992, como parte de uma estratégia para unificar toda a tributação de vendas no país. Os estados foram convidados a abandonar seus impostos próprios e aderirem ao imposto federal, mas apenas os três mais atrasados aceitaram. Com isso, o país tem hoje uma parafernália

¹⁵ Este imposto, equivalente aos típicos impostos municipais sobre negócios, licenças e selos, sempre foi de competência local. Numa das reformas realizadas nas duas últimas décadas, os municípios passaram a compartilhar o IR e, em contrapartida, passaram a compartilhá-lo com os outros governos. É provavelmente um dos pouquíssimos, senão único caso no mundo no qual os municípios transferem recursos para os estados e o governo federal.

insuperável de impostos de vendas (nove, no total¹⁶). Apenas o imposto federal recolhido nas três províncias menores é diretamente compartilhado.

O resultado deste compartilhamento peculiar, apoiado seja nas alíquotas próprias do imposto de renda dos estados, seja na multiplicidade de impostos de vendas, tem como resultado uma forte descentralização da receita disponível, que se dá já na arrecadação, ao contrário da Alemanha, onde o GC arrecada uma parcela maior.

A observação dos três países desenvolvidos oferece uma interessante ilustração da conexão entre escolhas institucionais e preferências políticas mais gerais. Alemanha e Austrália contrastam com o Canadá no que se refere ao grau de centralização. Os dois primeiros, sociedades mais homogêneas cultural e linguisticamente, valorizam muito a centralização, a equidade e a uniformização dos serviços públicos que a ela estão associadas. Divergem, contudo, na forma adotada para implementá-la. A diferença reside basicamente na separação entre legislação e administração adotada na Alemanha. Ambos os países atingem um elevado grau de equidade e uniformização, por caminhos distintos. Na Austrália, o poder do GC para determinar em última instância o gasto público é muito elevado, seja diretamente através de seu dispêndio próprio, seja pelo elevado poder de transferir recursos condicionados. É mais diretamente administrativa e orçamentária a presença do GC. Na Alemanha, as noções de equidade e uniformidade se expressam basicamente na estrutura legal, sendo menos relevante qual o nível de governo que a aplica. Em particular, é grande a parcela do gasto dos GSN que se refere às áreas e funções sobre as quais eles têm relativamente pouca ou nenhuma autonomia legislativa.

No Canadá, as características culturais e políticas virtualmente impedem um papel dominante do GC na tributação. Ainda assim, predominou a postura tecnicamente mais racional, de preservar a uniformidade do imposto sobre a renda, o mais importante do país, garantindo, contudo, graus crescentes de participação dos estados. As tendências mais recentes parecem ser de que o GC permita cada vez maior poder decisório das províncias sobre a tributação da renda em seus espaços.

O teor redistributivo do compartilhamento

Como já vimos, a dimensão do compartilhamento torna praticamente obrigatório, na maior parte dos países, que pelo menos parte de seus fluxos seja partilhada horizontalmente de forma redistributiva, ou seja, uma parte dele tem que assumir a forma de PR - parcela redistributiva - na nossa equação apresentada, no capítulo 1, acima. Temos basicamente três situações típicas, e podemos dizer que elas são representativas do que acontece na maioria das federações. Em alguns casos, toda a parcela redistributiva das transferências livres está integralmente contida no compartilhamento, não existindo fluxos adicionais de recursos estritamente orçamentários do GC. Este é o caso na Austrália. Numa situação híbrida, a PR envolve em parte o compartilhamento e é complementada por recursos orçamentários, o que ocorre na Alemanha e na Índia. Finalmente, no outro extremo, a PR tem origem totalmente

¹⁶ Seis províncias têm impostos próprios de vendas. Quebec tem um IVA próprio e arrecada o IVA federal conjuntamente, repassando a receita para o GC. O GC recolhe seu imposto de vendas nas seis províncias que não aderiram ao seu imposto e o recolhe com alíquotas mais amplas, nas três províncias que aderiram, repassando a receita recolhida para estes governos.

orçamentária, sendo independente do compartilhamento: Canadá. Vamos descrever sucintamente estes arranjos, sem entrar nos detalhes do método de equalização, que será discutido à frente.

Dos países analisados, apenas no Canadá a PR não existe no compartilhamento, devido à forma peculiar que este assume. Sendo ele apoiado no direito das províncias de co-tributar a renda, em igualdade com o GC, resulta naturalmente que a apropriação da receita se dá por derivação, pois cada província define sua própria alíquota e recebe do GC a receita gerada por ela. Da mesma forma, a pequena parcela da tributação de vendas que é compartilhada (três estados mais pobres) é devolvida por derivação. Naquele país a PR decorre do funcionamento de dois dispositivos redistributivos independentes, ambos financiados diretamente pelo orçamento federal. O primeiro é o chamado Sistema de Equalização (*Equalization System*), que se apóia num complexo conjunto de cálculos cuja referência básica é o chamado *Sistema Tributário Representativo (RTS)*, um sistema fictício que reflete as condições médias de alíquotas e definição de bases vigentes no conjunto das províncias. O RTS é utilizado para calcular a receita potencial de cada província, e, a seguir, comparando esta receita com a média nacional, permite definir um determinado montante de recursos – a PR - que traria as províncias que se situam abaixo da média nacional até esta média. Trata-se, portanto, como veremos à frente, de uma “conta aberta”, que define montantes necessários de recursos, financiados pelo orçamento federal. O segundo dispositivo é o *Canadian Health and Social Transfer*, um grande bloco de recursos orçamentários vagamente vinculado ao gastos sociais, que é distribuído por um critério per capita ponderado (veremos detalhes à frente).

Na Alemanha, apenas a receita compartilhada do IVA é redistributivamente alocada: 75% sob critério *per capita* e 25% conforme o nível de atraso em desenvolvimento econômico do estado. As receitas do imposto de renda e *excise* são “devolvidas”, ou seja, distribuídas por derivação. O fato de que o imposto sobre a renda não é compartilhado de forma redistributiva não significa, contudo, que sua receita é apropriada integralmente pelos estados que a geraram. Isto porque, como veremos à frente, na Alemanha o sistema de equalização apenas começa com a partilha do IVA e, logo depois, se segue um dispositivo de trocas horizontais entre estados, através do qual aquele que detém, a esta altura, receita maior (devido, por exemplo, à receita do IR), cedem recursos para os menos favorecidos.

Outra peculiaridade da Alemanha é que a cota federal do IVA, resultante do compartilhamento, vai ser origem de recursos para uma das etapas finais do processo de equalização, as chamadas *transferências complementares*. Com isso, pode-se dizer que grande parte do processo de equalização alemão gira em torno à distribuição do IVA. Primeiro, a cota estadual é distribuída de forma equalizadora, depois, numa segunda etapa, há trocas interestaduais de recursos, sem participação do GC e, finalmente, este entra com as transferências complementares, financiadas pela sua parte do IVA.

Na Austrália, a PR se compunha, antes de 1998, dos montantes *ad hoc* concedidos pelo GF a título de compensação pela federalização do imposto de renda. A partir deste ano, passou a ser composta pela totalidade da arrecadação do GST, imposto de vendas federal. Nos dois casos, desde os anos setenta, a sua distribuição foi integralmente submetida a critérios de equalização definidos pela *Grants Commission*, que define os montantes estaduais conforme complexos estudos de receita potencial e necessidades fiscais (ver detalhes abaixo). O compartilhamento se limita ao imposto sobre vendas, que é integralmente destinado aos estados e a totalidade dos recursos é

alocada redistributivamente. Não há, no sistema australiano, casos estritos de devolução, em que um imposto é arrecadado por governo superior e transferido para governo inferior conforme a fonte do recurso. O aspecto relevante no sistema australiano é que a equalização fica restrita aos recursos do GST, exclusivamente, não havendo qualquer demanda adicional legalmente definida sobre recursos do orçamento federal.

Na Índia, há devolução simples de cinco pequenos impostos federais cuja receita é integralmente devolvida aos estados de origem. No que se refere aos impostos nucleares, a parcela definida para compartilhamento, tanto pela sistemática antiga como naquela definida a partir de 2000, é distribuída entre os estados em parte por derivação (proporcional à arrecadação da cada um), em parte por critérios que expressam grau de atraso, nível de pobreza, etc.. Aqui, mais uma vez, o sistema indiano se revela flexível, já que o próprio grau de devolução – percentagem da receita que é devolvida aos estados onde foi arrecadada – é controlado pela Comissão. A cada plano quinquenal, a Comissão de Finanças escolhe uma dada composição de critérios de rateio aplicados a parcelas da receita. Ao definir os critérios para rateio, a Comissão define primeiro certa porcentagem a ser “devolvida”, ou seja, distribuída proporcionalmente à participação do estado na arrecadação, sendo os recursos restantes submetidos a critérios redistributivos (ver abaixo).

A Constituição prevê também que, além do compartilhamento redistributivo, o GC deve oferecer aos estados uma ajuda especial através de transferências livres financiadas pelo orçamento federal, chamadas *grants-in-aids*, distribuídas com a finalidade de equilibrar os orçamentos correntes dos estados mais pobres. Assim, uma vez distribuídos os recursos compartilhados, os estados que eventualmente tiverem *déficits correntes* receberiam os recursos necessários para fechar seus orçamentos correntes. Encontramos aqui, mais uma vez, o modelo do tipo canadense, de “conta aberta”, pelo qual se aplica um critério e dele resulta certo volume de recursos.

Três observações de ordem geral complementam a discussão anterior, que é sintetizada no quadro abaixo:

- a) Nota-se que a Alemanha é o único país em que a cota estadual do IR, em geral a maior fonte de arrecadação, é integralmente devolvida aos estados de origem da receita. Isto só é possível porque, nas etapas seguintes do sistema de equalização alemão, trocas horizontais reduzirão a vantagem de receita própria dos estados mais ricos, e não incide sobre o GC o peso maior da equalização. Em todos os demais, a receita do IR é total ou parcialmente submetida a critérios redistributivos (Índia e Canadá) ou, então, é integralmente apropriada pelo GC (Austrália). Dada a dimensão da receita do IR nestes países, só é possível manter um nível elevado de equalização se o imposto for apropriado parcialmente pelo GC ou então, impondo trocas horizontais entre estados.
- b) A forma pela qual o IR é compartilhado varia entre os outros países. A forma peculiar do Canadá só pode ser chamada – um tanto indevidamente – de compartilhamento porque a arrecadação do imposto é centralizada no GC, assim como a definição legal das bases. O resultado da arrecadação gerada pela alíquota definida pelos estados é para eles transferida. Se, no Canadá, a parcela estadual no IR resulta de ações até certo ponto independentes dos estados e do GF, a Índia pode ser referida, de forma semelhante ao

Canadá, como um “compartilhamento flexível”, só que totalmente centralizado. Os percentuais de rateio são definidos por comissão. Na Austrália, finalmente, o imposto de renda foi preservado de qualquer tipo de compartilhamento.

- c) O que chamamos parcela redistributiva – aquela parte PR das transferências livres que se destina a reduzir desigualdades – tem composições bastante diversificadas entre os países. Ela pode ter:

- *Base integralmente orçamentária, sem estar conectada a qualquer imposto:* Canadá. No modelo canadense, o financiamento da equalização vem do orçamento geral do GC. O montante extraído do orçamento pelo *Equalization Program* é resultado dos cálculos, não sendo estabelecido *a priori*. Este tipo de solução admitiria teoricamente, contudo, que o processo seja invertido: pode-se pré-definir um montante (percentual da receita federal, por exemplo) e, depois, a aplicação dos cálculos chegaria a algum grau subordinado de equalização. Já o CHST tem seu montante definido em tempo de planejamento orçamentário pelo GF, e sua dimensão não é objeto de nenhum critério legal, depende de decisão federal.

O aspecto importante neste modelo é ser ele o único que define como critério dominante certo grau de equalização ou, em outras palavras, o GC tem que aportar o quanto for necessário para realizar a equalização. Seu único limite, na eventualidade de que a disparidade em capacidade econômica aumente drasticamente, é a dimensão do orçamento federal. Tal risco é pequeno, contudo, já que o Canadá não tem um “leste” socialista para incorporar, como ocorreu com a Alemanha. Sob a suposição de que ocorra, ao contrário, convergência entre economias provinciais, o montante vai se reduzir;

- *Base predominantemente vinculada à parcela fixa da receita de um ou mais impostos.* Na Austrália, toda e apenas a receita do imposto de vendas federal é destinada à equalização de receitas livres. Na Alemanha, toda a cota estadual do IVA e parte da cota federal fazem parte do sistema de equalização. No modelo alemão, a parte federal é variável pelo mesmo motivo do Canadá: como se parte do critério de equalização – na Alemanha, trazer todos os estados para, no mínimo, 99,5% da média nacional de capacidade de gasto - o montante de recursos é variável subordinada.

Nestes modelos, a dimensão dos recursos disponíveis para equalização depende do comportamento de bases tributárias específicas. Se for mantida a tendência geral observada já há uma década na maior parte dos países, de reduzir a tributação direta e aumentar a indireta, estes recursos irão crescer relativamente.

- *Base vinculada à parcela variável de um ou mais impostos.* É o caso da Índia. Neste caso, o grau de equalização das transferências livres (ou seja, a relação PR/TL) é variável, oscilando em função das decisões da Comissão. Um aumento de PR beneficia estados pobres e o contrário beneficia os ricos. Uma mudança restrita à divisão de um certo imposto pode beneficiar mais um estado que outro, dependendo da dimensão relativa de suas bases.

QUADRO 6.5 COMPARTILHAMENTO E REDISTRIBUIÇÃO		
PAÍS	COMPARTILHAMENTO LEGAL DE IMPOSTOS	COMPONENTE REDISTRIBUTIVO NO COMPARTILHAMENTO
ALEMANHA	RENDA, IVA, EXCISE SOBRE ÓLEO MINERAL, ATIVIDADE PRODUTIVA LOCAL: PERCENTAGEM FIXAS POR NÍVEL DE GOVERNO.	SOMENTE IVA É REDISTRIBUTIVO: 75% PER CAPITA 25% PROPORCIONAL AO ATRASO; DEMAIS IMPOSTOS SÃO DISTRIBUIDOS POR DERIVAÇÃO
CANADÁ	IMPOSTO DE RENDA COMPARTILHADA ATRAVÉS DE ALÍQUOTAS ESTADUAIS; TRÊS DAS DEZ PROVÍNCIAS EM SEU IMP. VENDAS SUBSTITUÍDO PELO IVA FEDERAL: GF ARRECADA E TRANSFERE	NÃO EXISTE
ÍNDIA	<p><u>ATÉ 2000:</u></p> <p>- RENDA PESSOAL - PARTILHA COMPULSÓRIA % DEFINIDA PELA COMISSÃO DO PLANO. - EXCISE FEDERAL - PARTILHA OPCIONAL, A CRITÉRIO DA COMISSÃO DO PLANO.</p> <p><u>APÓS 2000:</u></p> <p>PERCENTAGEM SOBRE RECEITA FEDERAL TOTAL, DEFINIDA PELA COMISSÃO DE FINANÇAS.</p> <p>ANTES E DEPOIS DE 2000, O GC ARRECADA E TRANSFERE PARA OS ESTADOS CERTOS</p> <p>IMPOSTOS¹ (POR DERIVAÇÃO):</p>	<p><u>ATÉ 2000:</u> PARTE VARIÁVEL DE CADA IMPOSTO DISTRIBUÍDA ENTRE ESTADOS SEGUNDO PARÂMETROS DE POPULAÇÃO, ATRASO, POBREZA, A CRITÉRIO DA COMISSÃO DE FINANÇAS</p> <p><u>APÓS 2000:</u></p> <p>IDEM PARA O MONTANTE PERCENTUAL DEFINIDO SOBRE ARRECADAÇÃO FEDERAL</p>
AUSTRÁLIA	<p><u>ATÉ 1998:</u></p> <p>MONTANTES <i>AD HOC</i> DA RECEITA FEDERAL TRANSFERIDOS PARA OS ESTADOS, CUJA ORIGEM HISTÓRICA FOI O COMPARTILHAMENTO DO IR.</p> <p><u>APÓS 1998:</u></p> <p>RECEITA DO IVA FEDERAL ((GST) TRANSFERIDA INTEGRALMENTE AOS ESTADOS.</p>	NOS DOIS CASOS, O COMPARTILHAMENTO SEMPRE FOI ALOCADO HORIZONTALMENTE DE FORMA REDISTRIBUTIVA, A CRITÉRIO DA GRANTS COMMISSION

3.2. Descrição geral das transferências condicionadas

Como argumentamos acima, todas as federações apresentam um conjunto de transferências que não constitui recursos livres para os GSN, trazendo consigo a marca da imposição de condições por parte da Federação. Em federações muito centralizadas, é possível encontrar casos nos quais a quase totalidade destas transferências é discricionária, sem qualquer definição prévia de montantes ou mesmo da obrigação do NGS de cedê-las. Nas grandes federações ocidentais, contudo, a marcha mais enérgica dos processos de descentralização tem levado a que esta discricionariedade seja reduzida, aumentando progressivamente o grau de formalização dos grandes fluxos de transferências condicionadas. Reduz-se, conseqüentemente, a parcela de recursos que é transferida como resultado de decisões estritamente orçamentárias de curto prazo, o que chamamos acima de transferências voluntárias. Vamos analisar, neste item, a situação atual das transferências condicionadas nas quatro federações. O quadro 6.6 resume os pontos principais.

O caso mais típico desta formalização é o Canadá. No pós II GG, o GC tinha uma forte atuação discricionária, sendo deste tipo quase a totalidade das transferências verticais. Estes

fluxos sempre se concentraram predominantemente nas áreas de educação e saúde, e sua dimensão reflete um conflito que é estrutural no Canadá deste período, entre a busca de autonomia por parte das províncias, principalmente Quebec, e a exigência, por parte de toda a sociedade canadense, de edificação de um sistema de serviços públicos e *welfare* justo e equânime.

O GC foi o agente principal da edificação do *Welfare State*. Dada a exclusiva competência das províncias nas funções sociais, a única alternativa do GC era fazer uso do seu poder financeiro, o que deu origem à expressão tipicamente canadense *spending power*. O GC utilizava predominantemente o modelo *cost sharing* (pelo qual o GSN era obrigado a aportar, em geral, 50% dos recursos necessários ao projeto) e impunha fortes restrições que incluíam até auditoria sobre as contas dos GSN. Isto implicava forte perda de autonomia, pois a obtenção de mais recursos exigia amarrar os orçamentos dos GSN aos desígnios do GC. Ao longo da segunda metade do século, a pressão crescente por autonomia levou a que os recursos assumissem progressivamente a forma de *block grants*, desaparecendo aos poucos as contrapartidas. Da mesma forma, uma multiplicidade de pequenos programas foi sendo progressivamente consolidada em programas maiores cujas características básicas eram impor condicionalidades cada vez mais gerais. Este processo se completou com a criação do CHST – Canadá Health and Social transfer, em 1995.

Já desde os anos setenta, quando este processo se expressava na criação de dois grandes fundos autônomos, que viriam a ser consolidados no CHST, a redução da discricionariedade do GC tinha avançado muito. As províncias conseguiram impor ao GC que os recursos fossem submetidos a critérios de rateio explicitados em lei, com forte conotação redistributiva e equalizadora. Este movimento continuou e levou a que o CHST se tornasse, para todos os efeitos, um componente autônomo do sistema de equalização canadense, e perdesse totalmente o caráter de instrumento de intervenção discricionária do GC. O arbítrio do GC se mantém apenas no fato de que, até hoje, não existem regras que definam previamente o montante de recursos a ser distribuído. O GC tem controle sobre esta definição, em função de seu desempenho orçamentário. O grau de formalização destes fluxos é tão elevado que optamos por incluí-los no sistema de equalização do país, em nosso detalhamento dos sistemas de equalização realizado a seguir.

Por outro lado, é inexpressivo, até onde pudemos constatar, o uso de transferências estritamente voluntárias no Canadá. A própria noção (com conotação negativa, no país) de *spending power*, refere-se a toda forma de cessão de recursos condicionados para os GSN. Existe uma tendência forte para que a relação financeira do GC seja restrita às duas alternativas formais do *Equalization System* e do CHST.

Austrália. No outro extremo, do ponto de vista de formalização e autonomização, está a Austrália. A Constituição que criou a federação, em 1901, já habilitava o GC a prover ajuda financeira aos estados, nos termos que o Parlamento considerasse adequados. Até os anos 30, o GC não fez uso desta prerrogativa para impor condições, sendo a maioria das transferências livres de condicionalidades. A partir da II GG, contudo, ele já condicionava 20 a 30% das transferências. Foi apenas nos anos setenta, contudo, que uma atuação mais incisiva do GC, numa gestão de esquerda (trabalhista), ampliou a participação deste tipo de fluxo para algo entre 40 e 45% das transferências totais. Desde então, em que pesem boas intenções de redução por vários

governos conservadores, nunca realizadas, as transferências condicionadas expandiram sempre sua participação relativa, atingindo o nível de 50% dos fluxos totais que hoje se verifica. De forma distinta do ocorrido no Canadá, nunca houve uma pressão política decisiva por parte dos GSN para transformar estes fluxos condicionados em receita livre. Da mesma forma, estes fluxos continuam sendo compostos por grande número de projetos distintos (120 programas em 2001), articulados a diferentes esferas do poder central. Vale notar que, mesmo não existindo critérios gerais de nenhum tipo para orientar a alocação destes fluxos, eles tendem a ter um caráter redistributivo, endereçando menores recursos para os estados ricos, quando considerados relativamente às suas participações no PNB.

Índia. De forma semelhante à Austrália, na Índia o GC detém elevado poder de interferir a ação dos GSN através de transferências condicionadas. É o único país da amostra no qual tanto as transferências condicionadas “regulares”, formalizadas, como as transferências voluntárias têm grande importância.

O primeiro bloco de transferências condicionadas compõe uma característica única nas federações modernas, expressão do peso elevado que o planejamento assume na federação indiana. Todos os gastos em investimento dos dois níveis de governo são enfeixados nos planos quinquenais, sendo a preparação dos planos e a distribuição dos recursos federais destinados a investimento, neles previsto, decididos por um segundo importante “conselho de sábios”, a Comissão do Plano (CP). Uma vez realizada toda a alocação dos recursos de compartilhamento e equalização pela Comissão de Finanças, resulta um determinado saldo orçamentário em cada governo, incluindo o federal. A partir daí, a CP negocia, com os estados, transferências condicionadas destinadas a viabilizar e complementar os planos estaduais de investimento. Os aportes federais para esta finalidade, na maior parte do período 1950-2000, compunham em média 30% do gasto previsto nos planos estaduais em conjunto.

PAÍS	QUADRO 6.6. TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS	
	FLUXOS REDISTRIBUTIVOS REGULAMENTADOS	DISCRICIONÁRIAS
ALEMANHA	1) FINANCIAMENTO DE JOINT TASKS, ATIVIDADES ESPECÍFICAS QUE DEVEM SER CONDUZIDAS DE FORMA COOPERATIVA ENTRE GOVERNOS. 2) AJUDA FINANCEIRA FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTO QUE ANTERIORMENTE ERA DISC	NÃO EXISTEM EM DIMENSÃO RELEVANTE. A MAIOR PARTE SE INSERE NAS DUAS CATEGORIAS DESCRITAS AO LADO. NA AJUDA FINANCEIRA O GC TEM UMA CERTA AUTONOMIA NA DISTRIBUIÇÃO, SUJEITA A REGRAS.
CANADÁ	CONCENTRADAS AO LONGO DO TEMPO NUM SISTEMA, O CHST, QUE ATUA MAIS COMO UMA OUTRA FACE DO PROCESSO GLOBAL DE EQUALIZAÇÃO, ALIMENTANDO OS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO PRINCIPALMENTE. TEM REGRAS RÍGIDAS DE DISTRIBUIÇÃO.	VIRTUALMENTE INEXISTENTES; TODAS AS TRANSF. CONDICIONADAS FORAM INTEGRADAS NO SISTEMA CHAMADO CHST.
ÍNDIA	TRANSFERÊNCIAS CONTROLADAS PELA COMISSÃO DO PLANO, COM FONTES ORÇAMENTÁRIAS, ORIENTADAS PRA COBRIR GASTOS EM INVESTIMENTO, TENDO COMO PONTO DE PARTIDA A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS APÓS O RATEIO DO COMPARTILHAMENTO. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO: "GADGI"	TRANSFERÊNCIAS PARA PROGRAMAS INDIVIDUAIS (CERCA DE 200) CONTROLADOS PELOS MINISTÉRIOS DO GF, SOB NEGOCIAÇÃO COM A COMISSÃO DO PLANO, SENDO PARTE FINANCIADA 100% PELO GF, OUTRA PARTE EXIGINDO CONTRAPARTIDA VARIÁVEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS. COMPÕE CERCA DE
AUSTRÁLIA	NÃO HÁ FLUXOS CONDICIONADOS RELEVANTES QUE SEJAM DE ALGUMA FORMA REGULAMENTADOS.	CERCA DE METADE DAS TRANSFERÊNCIAS SÃO DISCRICIONÁRIAS, NÃO TEM QUALQUER BASE LEGAL, E SE DISTRIBUEM POR CERCA DE 120 PROGRAMAS FEDERAIS EXECUTADOS PELOS ESTADOS.

Nas primeiras décadas depois da criação da CP (1951), estes recursos tinham uma natureza totalmente discricionária. Eram alocados projeto a projeto, e o poder do GC era muito amplo. Progressivamente, o questionamento dos estados levou a um processo semelhante àquele ocorrido no Canadá: o rateio foi sendo formalizado, estabilizando-se na utilização do que ficou conhecido por “*Gadgil Fórmula*”: atende-se prioritariamente às necessidades de investimento de um certo grupo de estados atrasados, e o restante dos recursos é distribuído 60% *per capita*, outros 30% fatiados em parcelas de 10%, cada uma delas sujeita a um critério de atraso ou pobreza, e apenas 10% continuaram a ser alocados de forma discricionária a critério do GC.

Com isso, o GC viu reduzido em muito o seu poder de orientar gastos. Isto levou a que ele ampliasse a segunda forma de transferências condicionadas, as voluntárias. Na Índia, estes fluxos, ao contrário de todos os anteriormente citados, não são diretamente controlados pelas comissões, mas pelos ministérios do GF. Não têm qualquer delimitação legal, sendo decididos em tempo de orçamento. Alguns deles exigem contrapartida variável por parte dos estados, outros aportam 100% dos recursos exigidos. No período recente, eles chegaram a constituir cerca de 30% das transferências totais do GC para os estados.

Alemanha. O uso das transferências condicionadas discricionárias na Alemanha, tal como nos outros países, teve seus momentos de glória no imediato pós-guerra. Antes da consolidação do atual sistema de compartilhamento e equalização, o GC chegou a ter um poder discricionário significativo, principalmente no período de reconstrução do país e de edificação do *welfare state*. Depois, já dos anos setenta em diante, processo similar ao caso australiano ocorreu também na progressiva formalização da maior parte das transferências condicionadas. Esta formalização envolveu, na Alemanha, dois passos.

O primeiro foi a criação das chamadas *joint tasks*, arranjos institucionalizados de cooperação intergovernamental em setores detalhadamente especificados, pelos quais o GF, em geral, em alguns casos com participação dos estados, financia determinadas tarefas (setores e escopos especificados em lei) que são planejadas e executadas em estreita colaboração dos governos. Diferentemente do Canadá, onde o procedimento de formalização significou a drástica redução do controle federal sobre o uso dos recursos (CHST), na tradição mais centralista da Alemanha a solução adotada foi mais no sentido de formalizar a colaboração entre os governos, numa relação em que o GC responde pela coordenação, mas não determina unilateralmente o perfil do gasto.

Nos demais setores não incluídos nas *joint tasks*, o GC continuou a fazer uso da discricionariedade, até pelo menos 1975, quando a pressão dos estados levou à definição de algumas regras também para estes fluxos: os critérios teriam que ser uniformes para todos os estados, todos eles deveriam concordar com cada aplicação de recursos, e os próprios estados deveriam participar da definição da escala de prioridades na alocação. Chamados de *ajuda financeira*, estes fluxos abrangem gastos de investimento num amplo leque de setores, enfeixados sob as designações genéricas de *desenvolvimento econômico regional* e *nivelamento das oportunidades regionais*: saneamento básico, moradias, energia elétrica, vias públicas.

Estes últimos fluxos viriam a assumir uma importância muito grande nos anos noventa, na medida em que persistiam as dificuldades dos estados do leste para se modernizarem e aumentarem a produtividade. Grande parte dos elevados montantes de ajuda financeira ao leste

tem sido veiculada através deste dispositivo. Elas passaram de DM\$ 8 bilhões em 1990 para DM\$19 bilhões em 1995.

Uma observação final

O relato acima deixa claro uma tendência recorrente nestes sistemas federativos: a progressiva restrição daquilo que os canadenses chamam *spending power*. A BV se mantém, permitindo que o GC continue atuando como distribuidor de recursos, mas a parcela não legalmente regulada das transferências vai se reduzindo. Somente na Austrália, o GC manteve praticamente intocada sua autonomia para alocar cerca de 50% das transferências, conforme critérios discricionários. Nos demais países, há um movimento nítido no sentido de institucionalizar os fluxos condicionados, consolidando-os em blocos e fundos homogêneos com regras mais estáveis e uma orientação equalizadora.

Isto levanta o problema de até que ponto tais dispositivos não passariam a ser, de fato, apenas uma outra modalidade de ações equalizadoras, e deveriam ser considerados como tal numa avaliação dos sistemas de transferências. Entendemos que no Canadá, dada a dimensão dos recursos envolvidos no CHST, ele chega quase a ser o componente central do sistema. Também na Índia a função equalizadora é mais bem apreendida se consideramos conjuntamente a atuação das duas comissões.

4. Desequilíbrio horizontal e equalização

Passamos a discutir, agora, o componente especificamente redistributivo das transferências, a nossa *parcela redistributiva*. Em toda federação, há algum grau de disparidade na capacidade econômica das diversas jurisdições intermediárias e locais. Conseqüentemente, a capacidade destas jurisdições de obter autofinanciamento, qualquer que seja a distribuição de impostos entre níveis de governo, reflete esta disparidade. Em conseqüência final, a capacidade autônoma de cada um destes governos para suprir os serviços demandados pelos cidadãos, ou exigidos pelas normas legais do país, também difere de forma bastante proporcional à disparidade em nível de desenvolvimento e capacidade econômica. Para prover um mesmo nível de serviços públicos, os estados mais pobres teriam que impor uma carga tributária mais elevada aos seus cidadãos, em relação àquela incidente sobre os cidadãos de estados ricos.

Estes fatos universais colocam um problema básico de equidade, no sentido do acesso de cada cidadão da Federação a um mesmo padrão mínimo de serviços sem que ele tenha que arcar com um custo tributário mais elevado do que a média dos demais cidadãos. A importância atribuída a este problema difere profundamente entre as federações existentes. Algumas colocam a equidade como valor básico, que sobre-determina a maior parte das outras questões. Outra – referência básica são os Estados Unidos da América – não inclui este conceito entre seus valores fundamentais¹⁷. Nas quatro federações que abordamos neste trabalho, a equidade é um valor importante, senão fundamental, ainda que as formas pelas quais se resolva sua implementação sejam muito distintas.

¹⁷ Note-se que não estamos discutindo aqui a igualdade de direitos dos cidadãos num sentido amplo, mas a igualdade no que se refere aos serviços que são supridos através de seus governos.

A atuação do GC na busca desta equidade assume duas formas básicas. Em geral existe, em algum grau, uma ação normativa, pela qual a Federação, através do GC, estabelece padrões a serem seguidos pelos GSN na provisão de bens e serviços, e com isso determina, de certa forma, o próprio padrão de gasto destes governos¹⁸. O peso desta alternativa depende do grau de aceitação, por parte dos entes federados, de um papel ordenador por parte do GC/Federação. Em segundo lugar, mesmo a efetividade das normas pressupõe uma condição básica: os governos devem ter condições financeiras para prover os serviços. Por isso, dadas as disparidades econômicas sempre existentes, o elemento efetivamente imprescindível de todo dispositivo de equalização é dado por transferências verticais sujeitas às fórmulas – a nossa *parcela redistributiva* – que se destinam a aumentar a receita orçamentária dos governos com menor capacidade fiscal. Isto se expressa no que vamos chamar genericamente de *dispositivos redistributivos: um fluxo de transferência vertical subordinado a algum critério que vise diminuir diferenças horizontais na capacidade de gasto dos governos*.

Nos próximos itens, vamos discutir características e atributos dos *dispositivos redistributivos*, relativos à sua abrangência, nível de complexidade e critérios utilizados.

4.1 O escopo dos dispositivos de equalização: setorial ou orçamentário

Um primeiro aspecto importante refere-se à dimensão de gasto que se pretende equalizar. A Federação, através do GC, pode buscar resultados equalizadores com escopos diversos. É possível, por exemplo, que se busque equalizar a provisão de determinados bens ou serviços, sem qualquer consideração para com a capacidade geral de gasto de cada jurisdição. Este objetivo exige, necessariamente, o uso de transferências condicionadas, em que o GC especifica o setor e as condições em que aqueles recursos devem ser despendidos. Os recursos seriam transferidos conforme indicadores quantitativos de demanda – alunos de ensino básico, quilômetros de estradas, população idosa, etc. – podendo ser ponderados eventualmente por diferenciais de custo de provisão entre regiões. Uma jurisdição extremamente pobre do ponto de vista orçamentário mais geral poderia ter, neste caso, recursos suficientes para garantir oferta de serviços adequada no setor beneficiado. Sua situação orçamentária não é afetada pela dotação, já que não está ao seu alcance realocar os recursos para outras finalidades.

É evidentemente possível conceber um sistema bastante abrangente de dispositivos desta natureza, no qual a Federação defina critérios e montantes para diversos setores específicos. Sempre que seja possível identificar um parâmetro preciso e eficaz de distribuição – como nos três exemplos citados acima – tal sistema pode ser aplicado com eficiência. O aspecto crucial nesta opção é que os recursos transferidos ficam fora do alcance dos orçamentos locais. As sociedades de cada jurisdição são forçadas a realizar aquele nível de gasto setorial determinado pelo dispositivo federal. Nas últimas décadas, o crescente movimento de busca pela autonomia e descentralização tem levado à redução do uso de dispositivos equalizadores setorialmente restritos, e sua substituição por sistemas mais frouxos, em que as vinculações específicas e detalhadas são substituídas por vinculações gerais a grandes categorias de gasto – educação, gasto social, etc. – deixando por conta dos orçamentos locais uma alocação mais detalhada.

¹⁸ Para algum aprofundamento, ver PRADO, S., (2003).

Neste mesmo sentido, a alternativa que tem assumido cada vez mais importância é a equalização da capacidade orçamentária de dispêndio, livre de condicionalidades. Neste caso, o GC não visa qualquer área específica de gasto, mas trata de ajustar a receita final total disponível para os orçamentos dos GSN. A decisão sobre quais áreas e setores privilegiar fica entregue às sociedades locais, embora em algumas federações as transferências condicionadas, orientadas para setores específicos, ainda sejam dominantes (o exemplo conspícuo sendo os EUA, onde a quase totalidade delas cai neste caso), na maior parte delas os dispositivos de equalização tendem hoje a oferecer recursos livres para o orçamento do GSN.

4.2 Sistemas de equalização versus fluxos redistributivos

A natureza dos dispositivos redistributivos deve ser também analisada sob outro importante ponto de vista. Vamos desenvolvê-lo através da contraposição entre os conceitos de *sistema de equalização e fluxos redistributivos*.

Sistemas de equalização (SE) consistem em dispositivos que, para definir montantes a serem transferidos para cada GSN, tomam em consideração a totalidade das receitas e, em certos casos, também dos gastos de cada governo. Por exemplo, um SE pode pretender equalizar a capacidade de gasto *per capita* dos estados. Para isso, uma primeira opção mais simples é considerar a receita própria efetivamente arrecadada por cada estado, a partir de seus impostos próprios, em termos *per capita*, e definir aportes compensatórios com base nesta estimativa. Uma opção mais sofisticada (retornamos a esta questão à frente) seria utilizar estimativas da arrecadação tributária potencial do estado, através de modelos estatísticos mais sofisticados. Alternativa que deve também ser considerada um SE seria partir igualmente das receitas estaduais, e realizar trocas horizontais, com os estados mais ricos transferindo recursos para os mais pobres até lograr algum grau pré-definido de equalização. De forma sintética, portanto, poderíamos caracterizar um SE como um dispositivo que analisa de forma abrangente e inclusiva as receitas e gastos de cada GSN para definir transferências que ele deva receber.

Em contraposição, os *fluxos redistributivos (FR)* são dotações de recursos originadas de governos superiores (GC e GE's), às quais se aplica um parâmetro qualquer autônomo de distribuição: população, renda *per capita*, pobreza, demandas de infra-estrutura, etc.. Enquanto um SE avalia todas as fontes de recursos de cada jurisdição para chegar a um montante transferido que reduza as diferenças na receita final disponível das jurisdições, um FR ignora totalmente as demais fontes de recursos dos governos receptores, definindo aportes com base num critério autônomo.

A grande maioria das federações existentes, incluindo o Brasil, tem, na realidade, um ou mais *fluxos redistributivos*. São poucas, uma minoria, as que contam com sistemas de equalização no sentido proposto acima. Em geral, define-se uma base de recursos qualquer – compartilhamento, como no Brasil com os fundos de participação, ou então uma parcela da receita federal – aplica-se um parâmetro redistributivo e derivam-se coeficientes de rateio, aplicáveis ao montante total de recursos.

Este tipo de dispositivo é bastante adequado para distribuir recursos para finalidades setoriais específicas, tal como descrito no item anterior. Quando se trata, contudo, da necessidade

de equalização da capacidade geral orçamentária de gasto dos GSN, em que cada jurisdição tem acesso diferenciado às diversas fontes de recursos, devido, por exemplo, às diferenças inter-regionais nas bases tributárias, este tipo de fluxo pode ser bastante impreciso e até perverso no resultado final gerado.

A título de ilustração, seguindo a classificação acima, teríamos, no Brasil, o SUS, o salário educação e os fundos de participação como típicos fluxos redistributivos. O único dispositivo brasileiro que poderia ser associado ao conceito de *sistema* seria o FUNDEF, ainda que ele opere de forma restrita ao setor de educação e sua atuação maior seja limitada aos espaços estaduais: ele força trocas horizontais de receita entre governos, e conta ainda com fluxos complementares do GF (FUNDEF - federal) definidos em função da receita final obtida pelos GSN.

De forma geral, podemos associar estas duas alternativas ao grau de precisão dos dispositivos: nos SE's, maior precisão é obtida ao custo de maior complexidade e, evidentemente, maiores custos. Não por coincidência, apenas nas federações mais desenvolvidas nas quais a equidade é vista como valor fundamental encontramos SE's. Em nossa amostra, somente na Índia os sistemas não são dominantes, embora, como veremos, uma parte pequena dos dispositivos de equalização indianos apresente elementos típicos de *sistemas*.

4.3 Formas de financiamento dos dispositivos

Há diversas formas pelas quais se define o montante e a origem dos recursos que são mobilizados pelos dispositivos redistributivos. Devemos identificar duas modalidades básicas: aquela em que os recursos são previamente definidos, e outra em que o montante de recursos é variável subordinada.

No primeiro caso, a legislação que formata o dispositivo especifica a fonte de recursos de forma que o montante a ser distribuído em cada período fica previamente definido:

- a) Por percentuais sobre certos impostos ou sobre a receita total do GC (compartilhamento redistributivo). No Brasil, os fundos de participação distribuem percentual fixo do IR e IPI. Na Índia, define-se a cada período de cinco anos um percentual da receita total do GF a ser transferido. Na Austrália pós-1998, a totalidade da receita do IVA federal constitui a única fonte do sistema de equalização;
- b) Por critérios de correção (inflacionamento) sobre montantes históricos de recursos. Muitas vezes, mesmo que num momento do passado tenham existido outros critérios, eles são abandonados, passando-se a corrigir os valores existentes naquele momento com base em índices de preços ou outro parâmetros¹⁹. A Austrália até 1998 é um exemplo desta prática;

¹⁹ Um exemplo pode ser um montante de recursos que é anualmente corrigido conforme o aumento do PNB, ou o aumento da taxa de salários da economia.

- c) Finalmente, devemos considerar também a situação em que o montante a ser distribuído é objeto de decisão autônoma do GC, sem qualquer especificação legal sobre origem ou forma de atualização dos valores a cada ano. Esta é uma situação rara nas federações mais antigas do ocidente. Em alguns dos novos países do leste europeu ela se implantou pelo menos por um certo período de transição. Na nossa amostra, apenas a Índia apresenta, como veremos, alguns aspectos que vão nesta direção.

Em todos estes casos, qualquer que seja o critério de redistribuição adotado, o grau de equalização atingido é variável subordinada, dependendo do montante de recursos oferecidos em relação ao nível das disparidades inter-regionais. É evidente que a terceira situação indica uma federação muito centralizada, com elevado poder discricionário do GC, em contraposição à primeira, na qual há garantia legal ou constitucional quanto ao montante de recursos transferidos. Os fundos de participação no Brasil são um exemplo típico.

A segunda situação é aquela em que se define previamente um critério de equalização, e o montante a ser transferido passa a ser endogenamente determinado, ou seja, há um dispositivo de cálculo que, partindo de valores fiscais (receitas e/ou despesas) dos GSN, determina um montante que atinja um certo nível pré-determinado de equalização. Em geral, nesta alternativa a fonte dos recursos é o orçamento federal. Dado o critério, um aumento das disparidades inter-regionais gera maior pressão sobre o orçamento. Isto muitas vezes leva os GC's a estabelecerem “tetos” para os montantes distribuídos, o que acaba por reduzir o dispositivo à primeira situação descrita acima. O caso mais relevante desta situação é o programa de equalização canadense. No Brasil, o único caso que se aproxima deste conceito é o componente federal do FUNDEF. O montante complementar que o GF oferece depende do número de estados cuja receita média por aluno fica situada abaixo da média nacional, e da diferença entre a receita de cada estado e esta média.

Fluxos redistributivos são necessariamente financiados pela primeira modalidade, pois eles sempre exigem uma dotação prévia de recursos. A segunda modalidade só ocorre com *sistemas de equalização*, embora estes possam ser, e mais frequentemente sejam, financiados por dotações prefixadas. No Canadá, o programa de equalização se enquadra na segunda modalidade acima, enquanto na Austrália os recursos destinados à equalização são pré-determinados, dados pela arrecadação integral do imposto federal de vendas.

4.4 Formas institucionais de gestão dos dispositivos

É sempre necessário que exista uma instituição que responda pela implementação dos dispositivos, o que inclui em geral a geração ou obtenção dos dados estatísticos necessários aos cálculos. Nas federações atuais, isto é resolvido de duas formas. O trabalho pode ser realizado diretamente pelo GF, em geral por setores da área monetária e fiscal, ou pode ser constituído um corpo governamental específico para esta função. A primeira opção, em geral, coincide com dispositivos altamente regulados e parametrados, em que o GF apenas aplica a regra. Já a segunda opção envolve sempre um grau mais elevado de autonomia destes corpos governamentais especificamente criados para a função. Em nossa amostra, temos dois países em cada um destes casos. Na Índia e Austrália, temos corpos autônomos especializados – “Comissões” –, enquanto no Canadá e Alemanha os Ministérios de Finanças operam os sistemas de equalização.

4.5 Critérios e mecanismos de rateio

O rateio da PR entre as jurisdições exige a definição de um princípio normativo de equidade, ou seja, um critério que comande a distribuição dos recursos. Uma alternativa interessante para analisar estes critérios pode ser relacioná-los às dualidades básicas descritas nos itens 3.1 e 3.2.

No caso mais limitado dos *fluxos redistributivos*, devemos primeiro analisar os critérios mais usuais para os casos de *dispositivos setoriais*, ou seja, quando a federação pretende atenuar disparidades na provisão de um serviço específico. Nestes casos, a situação mais simples e favorável é quando se pode aplicar uma regra de “receita por unidade de serviço ou gasto”. Sempre que for possível quantificar de forma precisa e simples o serviço (educação básica, manutenção de estradas, cuidado com idosos, etc.) a distribuição pode ser submetida a um critério simples ou ponderado de aporte por unidade de serviço.

Ainda neste caso, onde o serviço unitário pode ser precisamente identificado, uma alternativa muito interessante é dada pelos chamados *matching grants*, intensivamente utilizados nos EUA. O objetivo, neste caso, passa a ser controlar o preço unitário do serviço para a jurisdição subnacional: O GF aceita pagar uma parcela do custo unitário. Neste mecanismo, ao contrário do padrão normal de transferências, é o serviço prestado que aciona o recurso. As transferências ocorrem na medida exata da provisão do serviço, mediada pelo percentual de cobertura definido pelo GF.

Já com as áreas não tão facilmente quantificáveis (por exemplo, gastos em saúde) torna-se mais difícil estabelecer um critério simples de distribuição, sendo então necessário recorrer a indicadores mais gerais de necessidades sociais, ou então recuar para um critério simples de recursos *per capita*.

Situação mais complexa é quando se utiliza *fluxos redistributivos* para reduzir desigualdades gerais de capacidade de gasto entre jurisdições, ou seja, para prover recursos não condicionados que ampliem a capacidade orçamentária dos GSN. Aí é forçoso encontrar parâmetros gerais que comandem a distribuição. O critério mais geral e básico, e também o de mais fácil aplicação, é a distribuição baseada na população (receita igual *per capita*), opção que amplia a receita dos GSN pelo mesmo montante para cada cidadão. As diferenças decorrentes de desenvolvimento econômico são mantidas intactas, mas a capacidade de gasto *per capita* de todos os GSN sobe. É também uma alternativa politicamente mais factível, pois exige um grau de redistribuição horizontal, direta ou indireta, muito menor.

Quando a Federação pretende agir de forma mais incisiva na redução das desigualdades em desenvolvimento econômico, um critério de dotações iguais *per capita* pode não ser suficiente. A alternativa então é ponderar a distribuição *per capita* simples por parâmetros que apreendam as diferenças em nível de pobreza, nível de renda, “atraso” econômico, desenvolvimento social, etc.. São infundáveis as alternativas de índices simples e compostos para operar esta ponderação. Muito utilizada é a ponderação pelo inverso da renda *per capita* estadual, tal como no FPE brasileiro.

Crêterios de equidade para sistemas de equaliza o

  evidente que resultados mais refinados e precisos de equaliza o exigem os *sistemas*, ou seja, só podem ser obtidos quando se considera a totalidade das receitas e, em sistemas mais sofisticados, das despesas que compõem os orçamentos dos GSN. H  dois enfoques básicos que delimitam as alternativas para orienta o de sistemas de equaliza o.

Um primeiro enfoque²⁰ propõe o princípio da equaliza o da capacidade total de gasto per capita (PECG) dos governos. As transferências seriam definidas a partir da avalia o da capacidade fiscal de cada jurisdi o, considerando a totalidade de suas receitas fiscais, de forma a reduzir as diferenças em capacidade final de gasto entre as jurisdi es. Neste enfoque apenas as receitas fiscais são consideradas. Ele ignora o fato de que, rigorosamente, igualdade de receita disponível per capita não   sin nimo de igualdade na capacidade de oferta real de serviços. Na medida em que existam grandes diferenças de custos entre regiões, ou uma distribui o irregular de demanda para certos serviços (cuidado com idosos, por exemplo), pode resultar diferenças significativas no nível de serviços prestados para cada habitante. Por outro lado, este método tem o mérito da transparência e maior simplicidade nos procedimentos.

A grande dificuldade para uma aplica o eficiente deste princípio reside no problema do esforço fiscal. O sistema não pode tomar como referência para a equaliza o a receita própria efetiva dos GSN, pois assim criaria incentivos perversos para a gestão orçamentária destes governos. Se um GSN reduzisse sua arrecada o, por op o política ou ineficiência, o sistema compensaria a perda, transferindo o  nus fiscal para o resto do pa s²¹. Assim, os sistemas mais avançados tomam como referência a receita potencial, aquela que a base econômica da jurisdi o geraria sob condi es médias de esforço fiscal e alíquotas. Neste caso, se um GSN arrecada a menos / a mais que o potencial, não receberá transferências adicionais/reduzidas. Sua op o por tributar mais ou menos seus cidadãos não afeta suas dota es. Toda a dificuldade desta modalidade decorre dos problemas para estimar arrecada o potencial.

Este enfoque tem duas fragilidades básicas. A primeira   que, em países com elevada disparidade de renda entre jurisdi es,   certo que o nível de demandas básicas por serviços tenda a ser mais elevado nas regiões mais pobres, com o que o PECG, que supõe a iguala o da receita *per capita*,   visto por alguns como um critério insuficiente. A segunda, não independente da primeira,   que os custos de provisão de bens públicos podem ser altamente díspares entre jurisdi es, principalmente devido às diferenças dos salários médios regionais, no caso das economias em desenvolvimento. Desta forma, garantir a mesma receita fiscal *per capita*  s diversas jurisdi es pode resultar em oferta real de serviços diferentes. Com elevadas disparidades de custos, a equaliza o de receitas acaba gerando uma distribui o de benefícios fiscais reais desigual, mesmo quando as necessidades (em termos *per capita*) sejam idênticas. Para complicar adicionalmente, o efeito demanda tenderia a exigir maiores dota es, enquanto o efeito custo, nos países em desenvolvimento, provavelmente tenderia a reduzir dota es, já que o elemento principal de custo, salários, tende a ser mais baixo nas regiões mais atrasadas.

²⁰ Uma excelente resenha desta discussão, aplicada ao caso do Canadá, pode ser vista em SHAH, A . T., (1994).

²¹ Veja-se no estudo sobre a  ndia, que este   o caso com um dos dispositivos de equaliza o existentes, o chamado *gap filling*: ele deriva montantes de transferências a partir dos *déficits* correntes efetivos dos estados, de forma a igualar receitas e despesas correntes efetivas.

Estas questões, de enorme complexidade, apontam para um dos temas relevantes do debate contemporâneo sobre transferências, qual seja, a conveniência de um critério mais amplo, o princípio da equalização pelas necessidades fiscais (PENF), também chamado princípio da equalização do benefício.

No PENF, a idéia é partir das necessidades básicas em termos reais, e ajustar as dotações orçamentárias de forma a garantir a provisão de uma cesta real básica de serviços. Na forma pura, tipos ideais, o PECG significa equalizar as dotações orçamentárias, ficando o nível real de provisão como variável dependente. O PENF inverte a determinação: definem-se a cesta real de bens e serviços, e a dotação orçamentária equalizadora é resultante, portanto, provavelmente diferenciada.

Os sistemas orientados pelo PENF (de fato, só temos um caso, o australiano, embora a Índia esteja se movendo nesta direção), se adequadamente desenvolvidos, tornam-se os mais complexos dentre todos. Isto porque eles agregam à necessidade de calcular a receita potencial, já descrita no caso anterior, toda a complexidade de estimar as demandas e custos específicos por jurisdição. Isto envolve primeiro, identificar parâmetros relevantes de dispêndio (por exemplo, número de crianças em idade escolar, número de idosos, etc.) por jurisdição e, ao mesmo tempo, definir uma participação média daquele tipo de gasto num orçamento típico de GSN, para o país como um todo, que possa servir como referência. Em segundo lugar, contemplar diferenças significativas de custo envolvidas na provisão dos serviços, desde níveis salariais até densidade demográfica e extensão territorial.

Em países desenvolvidos, o que está provavelmente em jogo nestes processos é um grau maior ou menor de sofisticação e *fine tuning* na adequação de serviços públicos que apresentam, já, um nível bastante elevado de qualidade. Ainda assim, implementação do PENF envolveria dificuldades de grande porte, todas elas relativas à mensuração das necessidades e custos diferenciados. Entre muitos outros, são significativos os problemas de estabelecer um parâmetro de referência (*standard*) para necessidades, e separar diferenças de necessidades básicas de meras diferenças nas preferências (gostos) das diversas populações²².

Quando tratamos dos países em desenvolvimento, parece haver, em princípio, fortes argumentos a favor da conveniência da adoção de algum critério tipo PENF. O fato básico de que a renda privada familiar é extremamente baixa em determinadas regiões amplia dramaticamente a dependência destas populações em relação aos serviços públicos, não apenas na forma de bens públicos gerados (saúde, educação), mas também do próprio processo de geração destes bens (emprego público). Por outro lado, é exatamente nestas economias que as disparidades de custos se apresentam mais fortes, tornando a aplicação eficiente do PENF dramaticamente dependente da qualidade das informações estatísticas, em geral inexistentes ou muitíssimo precárias.

Há ainda outras considerações e aspectos a levantar sobre critérios de equalização, mas julgamos mais adequado postergá-los para a discussão dos casos concretos de equalização, na segunda parte deste trabalho, onde a exemplificação facilita a exposição.

²² Ver SHAH, op. cit.

5. Equalização: características dos sistemas analisados

Tendo por referência a discussão teórica realizada no item anterior, vamos agora descrever os principais aspectos dos dispositivos pelos quais estas quatro federações distribuem o que denominamos PR – Parcela Redistributiva. Cada um destes países adota algum arranjo que pode contar com um único sistema de equalização, às vezes mais de um sistema, em outros casos combinando sistemas de equalização com fluxos redistributivos complementares.

5.1 Visão sumária dos arranjos nacionais

No Canadá, a equalização deve ser vista como operada por dois dispositivos independentes²³ que são combinados para reduzir as desigualdades regionais. Não há *fluxos redistributivos* relevantes (para o conceito de fluxo redistributivo, ver capítulo 1), tendo sido a maior parte deles consolidada no segundo sistema de equalização.

O primeiro, chamado *Equalization System*, visa trazer províncias com capacidade de gasto abaixo da média nacional para a média nacional. Esta referência média nacional é obtida pela avaliação das receitas potenciais de cinco províncias, tidas como representativas. O sistema avalia para as províncias representativas e para cada província individual a receita potencial que seria obtida assumindo-se o que é chamado RTS – *Representative Tax System* – que se compõe de uma média nacional de regras definidoras de bases tributárias, às quais se aplica a alíquota média efetiva do país, para cada imposto. A comparação entre a média nacional e a receita potencial individual permite definir o volume de recursos que cada província deve receber. O sistema opera, portanto, como uma “conta aberta”, já que o valor final aportado decorre das desigualdades inter-regionais. A “conta” é coberta pelo orçamento federal. O sistema é integralmente controlado e aplicado pelo Ministério de Finanças.

O segundo dispositivo canadense se chama CHST – Canada Health and Social Transfers – e transfere recursos vinculados às áreas de saúde e educação, basicamente. Ele pode ser propriamente classificado, segundo os conceitos desenvolvidos no capítulo 1, como um *fluxo redistributivo*. Ele resultou da consolidação de centenas de programas fortemente discricionários comandados pelo GC, nas décadas anteriores, e que foram progressivamente submetidos às regras muito rígidas de distribuição, o que o transformou em um complemento do primeiro sistema. Ao contrário do primeiro, este não leva em consideração as demais receitas dos governos, operando sob um critério simples de distribuição *per capita*²⁴, o que justifica que o classifiquemos como um *fluxo*. Ambos os sistemas são administrados pelo Ministério de Finanças.

Na Austrália, o sistema vigente realiza a distribuição da receita total do imposto federal sobre vendas, chamado GST – General Sales Tax. Ele opera, portanto, com um montante pré-

²³ A rigor, eles não são totalmente independentes, há uma complexa ligação entre os dois, mas de pequena dimensão, referindo-se apenas à correção de certos valores. No essencial, eles podem ser vistos como independentes (Ver estudo específico para detalhes).

²⁴ Estamos desconsiderando aqui detalhes mais complexos do sistema cuja descrição não cabe neste capítulo final. De fato, o CHST distribui recursos *per capita*, mas os valores são corrigidos em função dos *tax points* concedidos aos estados no imposto de renda. O GF sempre considerou que ao abrir espaço no IR para as alíquotas provinciais ele estava concedendo uma transferência, e deduz estes montantes (atualizados) dos aportes do CHST.

determinado de recursos e tem as características gerais de um compartilhamento redistributivo, já que este imposto é exclusivamente legislado pelo GC, que arrecada e distribui. O critério de equidade adotado pela federação australiana, resultado de décadas de desenvolvimento, é o caso mais desenvolvido de aplicação do princípio da necessidade fiscal. A decisão sobre o rateio decorre dos trabalhos e recomendações de uma comissão independente, a *Grants Commission*, que elabora o mais complexo de todos os sistemas de distribuição existentes, calculando, para cada estado, a receita potencial e as necessidades fiscais específicas, resultado destes cálculos um vetor de coeficientes (*relativities*) que é aplicado ao montante total de recursos disponíveis.

Na Alemanha, tal como no Canadá, o critério de equalização é capacidade de gasto *per capita*, não entrando em consideração as diferenças em necessidades fiscais. O sistema, o mais complexo do mundo, do ponto de vista institucional e administrativo, se compõe de três etapas seqüencialmente articuladas, em que o resultado obtido em cada uma é ponto de partida da seguinte.

O sistema opera fazendo a redistribuição da arrecadação efetiva entre os estados e o GC, o que é realizado em três etapas:

- a) Redistribuição da cota estadual do IVA (compartilhamento) que é somado às receitas próprias dos estados;
- b) Trocas horizontais entre estados, transferindo recursos dos mais ricos para os mais pobres, sem participação de recursos federais e
- c) Transferências complementares do GF, para trazer todos os estados até muito próximo da média nacional de capacidade de gasto *per capita*.

O sistema, tal como no Canadá, é operado pelo Ministério de Finanças.

Na Índia, os dispositivos de equalização devem ser entendidos como parte de um amplo processo orçamentário nacional que tem semelhanças com aquele de um estado unitário. É o único país em que a partilha de recursos é realizada em duas etapas, a primeira envolvendo os orçamentos de gastos correntes e a segunda envolvendo o orçamento de investimento, corporificado nos planos quinquenais federal e estaduais. Estas duas etapas são controladas de forma bastante autônoma por duas “comissões de sábios”, respectivamente a Comissão de Finanças e a Comissão do Plano. Em cada uma delas há dispositivos equalizadores, predominando quase totalmente o que chamamos, no capítulo 1, de *fluxos redistributivos*.

QUADRO 6.7 FORMAS BÁSICAS DE FECHAR A BRECHA VERTICAL					
PAÍS	COMPARTILHAMENTO LEGAL DE IMPOSTOS	COMPONENTE REDISTRIBUTIVO NO COMPARTILHAMENTO	DISPOSITIVOS PRINCIPAIS DE EQUALIZAÇÃO	TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS	
				FLUXOS REDISTRIBUTIVOS REGULAMENTADOS	DISCRICIONÁRIAS
ALEMANHA	RENDA, IVA, EXCISE SOBRE ÓLEO MINERAL, ATIVIDADE PRODUTIVA LOCAL: PERCENTAGEM FIXAS POR NÍVEL DE GOVERNO.	SOMENTE IVA É REDISTRIBUTIVO: 75% PER CAPITA 25% PROPORCIONAL AO ATRASO; DEMAIS IMPOSTOS SÃO DISTRIBUIDOS POR DERIVAÇÃO	SISTEMA HÍBRIDO COMPOSTO POR: 1) TROCAS HORIZONTAIS ENTRE ESTADOS, APÓS RATEIO DO IVA; 2) TRANSFS. COMPLEMENTARES DO GC, ATÉ ATINGIR UM CERTO GRAU DE EQUALIZAÇÃO; O PROCEDIMENTO É SEQUENCIAL, CADA ETAPA PARTE DO RESULTADO DA ETAPA ANTERIOR	1) FINANCIAMENTO DE JOINT TASKS, ATIVIDADES ESPECÍFICAS QUE DEVEM SER CONDUZIDAS DE FORMA COOPERATIVA ENTRE GOVERNOS. 2) AJUDA FINANCEIRA FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTO QUE ANTERIORMENTE ERA DISCRICIONÁRIO, DEPOIS FOI SUBMETIDO A REGRAS DE ALOCAÇÃO.	NÃO EXISTEM EM DIMENSÃO RELEVANTE. A MAIOR PARTE SE INSERE NAS DUAS CATEGORIAS DESCRITAS AO LADO. NA AJUDA FINANCEIRA O GC TEM UMA CERTA AUTONOMIA NA DISTRIBUIÇÃO, SUJEITA A REGRAS.
CANADÁ	IMPOSTO DE RENDA COMPARTILHADA ATRAVÉS DE ALÍQUOTAS ESTADUAIS; TRÊS DAS DEZ PROVÍNCIAS EM SEU IMP. VENDAS SUBSTITUÍDO PELO IVA FEDERAL: GF ARRECADADA E TRANSFERE	NÃO EXISTE	SISTEMA APOIADO EM FÓRMULA QUE DEFINE TRANSFERÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA TRAZER OS ESTADOS MAIS POBRES ATÉ UM CERTO NÍVEL RELATIVO À MÉDIA. O SISTEMA É "CONTA ABERTA", FINANCIADO PELO ORÇAMENTO GC.	CONCENTRADAS AO LONGO DO TEMPO NUM SISTEMA, O CHST, QUE ATUA MAIS COMO UMA OUTRA FACE DO PROCESSO GLOBAL DE EQUALIZAÇÃO, ALIMENTANDO OS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO PRINCIPALMENTE. TEM REGRAS RÍGIDAS DE DISTRIBUIÇÃO.	VIRTUALMENTE INEXISTENTES; TODAS AS TRANSF. CONDICIONADAS. FORAM INTEGRADAS NO SISTEMA CHAMADO CHST.
ÍNDIA	ATÉ 2000: - RENDA PESSOAL - PARTILHA COMPULSÓRIA % DEFINIDA PELA COMISSÃO DO PLANO. - EXCISE FEDERAL - PARTILHA OPCIONAL, A CRITÉRIO DA COMISSÃO DO PLANO. APÓS 2000: PERCENTAGEM SOBRE RECEITA FEDERAL TOTAL, DEFINIDA PELA COMISSÃO DE FINANÇAS. ANTES E DEPOIS DE 2000, O GC ARRECADADA E TRANSFERE PARA OS ESTADOS CERTOS IMPOSTOS ¹ (POR DERIVAÇÃO):	ATÉ 2000: PARTE VARIÁVEL DE CADA IMPOSTO DISTRIBUÍDA ENTRE ESTADOS SEGUNDO PARÂMETROS DE POPULAÇÃO, ATRASO, POBREZA, A CRITÉRIO DA COMISSÃO DE FINANÇAS APÓS 2000: IDEM PARA O MONTANTE PERCENTUAL DEFINIDO SOBRE ARRECADADA FEDERAL	SISTEMA COMPOSTO DE DOIS ELEMENTOS: 1o.) RATEIO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS, CONFORME DESCRITO AO LADO. 2o.) TRANSFERS. COMPLEMENTARES FEDERAIS (GRANTS-IN-AIDS), DISCRICIONÁRIAS, SUJEITAS A CRITÉRIOS REDISTRIBUTIVOS VAGOS, QUE ACABARAM SE REDUZINDO AO GAP FILLING. O ORGÃO CENTRAL DECISOR SOBRE CRITÉRIOS E MONTANTE É A COMISSÃO DE FINANÇAS, CORPO AUTÔNOMO ESCOLHIDO PELO GC.	TRANSFERÊNCIAS CONTROLADAS PELA COMISSÃO DO PLANO, COM FONTES ORÇAMENTÁRIAS, ORIENTADAS PRA COBRIR GASTOS EM INVESTIMENTO, TENDO COMO PONTO DE PARTIDA A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS APÓS O RATEIO DO COMPARTILHAMENTO. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO: "GADGIL FORMULA", PERCENTUAIS DOS RECURSOS SUBMETIDOS A CRITÉRIOS DISTRIBUTIVOS.	TRANSFERÊNCIAS PARA PROGRAMAS INDIVIDUAIS (CERCA DE 200) CONTROLADOS PELOS MINISTÉRIOS DO GF, SOB NEGOCIAÇÃO COM A COMISSÃO DO PLANO, SENDO PARTE FINANCIADA 100% PELO GF, OUTRA PARTE EXIGINDO CONTRAPARTIDA VARIÁVEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS. COMPÕE CERCA DE 20-30% DAS TRANSFERÊNCIAS TOTAIS. -
AUSTRÁLIA	ATE 1998: MONTANTES AD HOC DA RECEITA FEDERAL TRANSFERIDOS PARA OS ESTADOS, CUJA ORIGEM HISTÓRICA FOI O COMPARTILHAMENTO DO IR. APÓS 1998: RECEITA DO IVA FEDERAL ((GST) TRANSFERIDA INTEGRALMENTE AOS ESTADOS.	NOS DOIS CASOS, O SHARING SEMPRE FOI ALOCADO HORIZONTALMENTE DE FORMA REDISTRIBUTIVA, A CRITÉRIO DA GRANTS COMMISSION	SISTEMA DE FÓRMULAS QUE DEFINE PERCENTUAIS DE RATEIO DOS RECURSOS ENTRE ESTADOS COM BASE EM ANÁLISE DE RECEITA POTENCIAL E NECESSIDADES FISCAIS, REALIZADO PELA GRANTS COMMISSION.	NÃO HÁ FLUXOS CONDICIONADOS RELEVANTES QUE SEJAM DE ALGUMA FORMA REGULAMENTADOS.	CERCA DE METADE DAS TRANSFERÊNCIAS SÃO DISCRICIONÁRIAS, NÃO TEM QUALQUER BASE LEGAL, E SE DISTRIBUEM POR CERCA DE 120 PROGRAMAS FEDERAIS EXECUTADOS PELOS ESTADOS.

1. TAXA SOBRE PROPRIEDADE NÃO AGRÍCOLA E SUCESSÃO, TAXA TRANSPORTE PASSAGEIROS E CARGAS, TAXAS SOBRE CÂMBIO SOBRE JORNALIS E PROPAGANDA E SOBRE COMÉRCIO INTERESTADUAL.

Fonte: Estudos específicos por país

Todo o sistema fiscal federativo indiano está assentado sobre uma nebulosa separação dos gastos públicos entre “gastos de desenvolvimento” e gastos correntes, ou, na linguagem fiscal do país, “gastos plano” e “gastos não-plano”. A primeira etapa das relações fiscal-federativas envolve a utilização de *fluxos redistributivos*, com recursos de compartilhamento do IR e *excises* federais (até 2000) ou sobre percentual das receitas federais (após 2000). A Comissão de Finanças define, a cada plano (quinqüenal) qual a parcela e quais os critérios de distribuição que serão realizados. Aplicam-se a estes recursos diversos parâmetros macroeconômicos redistributivos, sem qualquer consideração para os recursos arrecadados pelos GSN a partir de suas bases próprias, o que caracteriza estas transferências como *fluxos redistributivos*. Distribuídos estes recursos, a situação resultante (incluídos agora os recursos próprios) é analisada, e, em existindo qualquer *déficit* no orçamento corrente, os estados recebem do GC os recursos necessários para “fechá-lo” (“*gap filling*”), de forma que, ao final desta etapa, haja equilíbrio dos orçamentos correntes dos estados. Os estados que tenham, a esta altura, um *superávit* corrente, não recebem nem cedem recursos.

Este segundo dispositivo (*gap filling*) é, tipicamente, um sistema de equalização. Ele lembra remotamente o sistema australiano, ao considerar, em última instância, receitas e despesas de cada jurisdição. Observa-se o saldo orçamentário efetivo e define-se a partir daí um dado montante de recursos que o orçamento do GC terá que aportar para equilibrar os orçamentos. A Índia, portanto, utiliza uma curiosa combinação de *fluxos redistributivos*, que não considera nenhuma das demais receitas, como as transferências complementares federais que visam a equilibrar orçamentos. Por outro lado, o sistema utiliza, tanto do lado da receita como da despesa, dados históricos efetivos e realizados, não existindo qualquer mecanismo mais sofisticado de cálculo de receitas e de gastos potenciais ou normativos. Isto define a distância estelar deste sistema para o australiano.

Encerrada esta segunda etapa, os estados passam a negociar com a Comissão do Plano os seus planos de investimento. Neste momento, em princípio, os mais ricos detém algum *superávit* corrente, e os mais pobres estão em equilíbrio corrente. A CP tem a prerrogativa de alocar transferências federais para viabilizar os planos estaduais.

5.2 A origem dos recursos da Parcela Redistributiva

No item 4.3 acima, indicamos as modalidades possíveis de financiamento da PR. Vejamos agora os casos concretos.

No Canadá, o primeiro subsistema – *Equalization System* — é um caso puro da situação em que se define o critério e os recursos são variável subordinada. Dependendo das disparidades em capacidade potencial de arrecadação, o GC tem que aportar mais ou menos recursos. Já o CHST, seu complemento, é o único caso de correção de valores históricos em nossa amostra. Durante os anos sessenta e setenta, múltiplos programas discricionários do GC foram progressivamente consolidados. Em 1977, num destes momentos, o valor total dos programas existentes no ano anterior passou a ser corrigido pela taxa de crescimento do PNB. A inexistência de uma definição legal para o montante total de recursos facilitou a que o GC, em diversas ocasiões nas quais enfrentou problemas orçamentários, reduzisse arbitrariamente os recursos, impondo correções de “PNB-2%” ou “PNB-3%”.

Na Austrália, o sistema foi, durante um longo período, financiado pela correção de montantes históricos, que se originavam de compensações pagas pelo GC aos estados devido à federalização do IR. Com o tempo, e diversas manipulações *ad hoc*, o montante se tornou meramente uma decisão orçamentária do GC. Em 1998, ele foi substituído pela receita integral do imposto federal de vendas – GST. No seu formato atual, portanto, seu financiamento se insere no primeiro caso indicado acima, um compartilhamento em que o GC apenas legisla e administra o imposto, cabendo a totalidade da receita aos estados.

Na Alemanha, os recursos envolvidos nas três etapas da equalização são, em última instância, o IVA e o IR. O IR é, como vimos, integralmente devolvido aos estados por derivação, não entrando, portanto, diretamente no processo de equalização. Mas, como a segunda etapa do processo é composta por trocas horizontais, os estados ricos acabam cedendo aos mais pobres recursos originados do IR. O IVA entra no processo de duas maneiras. Primeiro, toda a cota estadual é base para equalização, na primeira etapa. Depois das trocas horizontais – segunda etapa – o GC entra com as transferências complementares – terceira etapa – que é financiada pela cota federal do IVA. Sendo esta última parcela variável, endogenamente determinada, poderíamos também considerá-la como uma demanda ao orçamento federal em geral, de forma semelhante ao Canadá.

Na Índia, finalmente, o sistema combina atualmente o compartilhamento de percentual das receitas federais, que financia os *fluxos redistributivos* que iniciam o processo, com aportes do orçamento em “conta aberta” no procedimento complementar de “gap filling” para chegar ao equilíbrio dos orçamentos correntes. A partir daí, os estados passam a negociar com a Comissão do Plano os seus gastos de investimento, o que resulta na distribuição de transferências condicionadas através da chamada “*Gadgil formula*”, que acaba caracterizando estes fluxos como fundamentalmente equalizadores, ainda que vinculados aos gastos ditos de desenvolvimento. É muito nebulosa a forma pela qual se define efetivamente o montante de recursos envolvidos nesta fase. Ao que parece, os aportes aos estados mais pobres ficam limitados à disponibilidade de recursos para investimento por parte do GC, os quais se distribuem entre seu próprio Plano e os planos dos estados. Tudo se torna mais confuso porque o amplo sistema financeiro público permite elevada elasticidade ao GC na ampliação de recursos para investimento. De qualquer forma, as fontes destes fluxos devem ser entendidas, na nossa tipologia, como definições *ad hoc* por parte do GC.

5.3 Formas institucionais de gestão dos arranjos

Os países da nossa amostra ilustram as duas escolhas básicas que podem ser adotadas para o processo decisório relativo às transferências: a gestão tradicional direta pelo GC, através do Ministério das Finanças, ou a constituição de corpo institucional especificamente dedicado à esta tarefa, no nosso caso, as comissões indianas e australiana.

Há três argumentos básicos para a adoção de corpos institucionais como as comissões. O primeiro remete para o caráter mais “científico” destes organismos, que sempre são compostos por *experts* reconhecidos na área fiscal e respeitados por sua “sabedoria”. Em segundo lugar, pretende-se de alguma forma isolar ou, pelo menos, afastar este processo decisório da influência do sistema político e da burocracia governamental. Finalmente, este recurso permite, em

princípio, maior flexibilidade de adaptação ao sistema, uma vez que parcelas importantes dos procedimentos adotados deixam de ser regulamentadas detalhadamente em lei, ficando ao critério “científico” da Comissão. Nos dois países que adotam este modelo, as respectivas Comissões têm o dever e a prerrogativa de apresentar recomendações aos governos que podem, em tese, aceitá-las ou não. Quase sem exceções relevantes, os GC’s sempre as acataram, inclusive porque, nos dois países, estas recomendações resultam de laboriosas negociações com as burocracias estaduais.

Existem, no entanto, marcadas diferenças entre os dois países quanto ao papel institucional das comissões. A Índia é um caso claro de elevada autonomia e até arbítrio das comissões. A Constituição intencionalmente deixou em aberto importantes decisões relativas à partilha vertical de recursos, indicando especificamente a Comissão de Finanças como órgão responsável pela sua definição. Assim, é a CF que decide qual a parcela do IR será compartilhada, que parte desta parcela será meramente devolvida, que parte será distribuída segundo algum dos diversos critérios redistributivos existentes. Ao evitar a formalização legal, que usualmente caracteriza estes sistemas (o brasileiro se destaca neste aspecto), os constituintes indianos de 1950 estavam optando por grande flexibilidade nos mecanismos de partilha, com o que, de certa forma, a partilha vertical acaba se tornando uma extensão do próprio orçamento anual (ou, no caso indiano, mais adequadamente quinquenal). É o único país da amostra em que a distribuição vertical é, no essencial, decidida a cada cinco anos, com ampla possibilidade de revisão ao longo dos planos também.

Se consideramos também a atuação da Comissão do Plano, que distribui para investimento um montante de recursos que é, em última instância, decidido a cada plano (e, no detalhamento, a cada ano) em função da situação orçamentária do GC, fica claro que, ao contrário da maior parte dos países, a partilha vertical se constitui, na Índia, numa extensão da prática orçamentária do GC.

Na Austrália, por outro lado, o poder da *Grants Commission* não tem a mesma dimensão e as mesmas bases. O volume de recursos sempre foi pré-determinado pelo GC, seja via montantes *ad hoc* até 1998, seja pela receita do imposto de vendas a partir de então. Seu poder vem, basicamente, da enorme complexidade que a metodologia de cálculo acabou assumindo ao longo de meio século de constante aperfeiçoamento e sofisticação. A GC conta com uma equipe de aproximadamente cinquenta técnicos trabalhando em caráter permanente e recebe amplo suporte dos organismos nacionais de estatística. É nesta sofisticada parafernália de procedimentos estatísticos que reside a “excelência científica” do método, ainda que as elites burocráticas das províncias não dominem inteiramente todos os detalhes da metodologia. Atualmente, ela envolve um tratamento detalhado de cerca de 70 rubricas de receita e de gasto, para obter coeficientes de ponderação a serem aplicados no rateio, que reflitam capacidade fiscal e especificidades do dispêndio de cada província.

Nos outros dois países, os dispositivos de equalização são operados integralmente pelos Ministérios de Finanças e tratados como todos os demais procedimentos tributários e orçamentários. Isto exige sempre que o grau de formalização legal seja maior, já que não existe o fator fundamental que permite a autonomia no primeiro modelo, qual seja, a pretensa “excelência científica” das Comissões. Há, contudo, diferenças essenciais na metodologia, que repercutem sobre a forma de operação dos sistemas.

No Canadá, como já indicamos, o sistema de equalização é bastante complexo em seus dois componentes. Envolve estimativas tecnicamente sofisticadas como o sistema australiano, ainda que, pelo menos, no Canadá elas fiquem restritas ao lado da receita. Dado o caráter fortemente não-centralizado da federação, ocorrem constantes conflitos entre GC e províncias, a cada cinco anos, quando os procedimentos de cálculo das bases potenciais são revistos.

Já na Alemanha, embora sob certo ponto de vista, seja o mais complexo dos sistemas de equalização, há um aspecto que torna sua operação mais simples e transparente: ele se apóia integralmente na redistribuição da receita efetiva arrecadada. Não há, em todo o modelo alemão, qualquer estimativa seja de bases potenciais, seja de especificidades de gasto. Desta forma, embora o sistema em seu conjunto de três etapas seja complexo, a metodologia de cálculo é mais simples, e não envolve maiores conflitos.

5.4 Os critérios de equalização

Vamos aprofundar, agora, a descrição dos arranjos para equalização nestes quatro países, para o que estaremos apoiados no que foi desenvolvido acima.

A equalização da capacidade de gasto *per capita*

Canadá e Alemanha representam dois casos em que o objetivo central do sistema é aproximar a capacidade monetária *per capita* de gasto dos GSN, ou seja, adotam o princípio da equalização da capacidade de gasto (PECG). Não há, nestes sistemas, qualquer consideração para diferenças em custos ou necessidades. Vamos entrar em algum detalhe dos dois sistemas, com a finalidade de mostrar que eles buscam este objetivo por dois caminhos bem distintos.

No Canadá, vimos acima, a equalização é operada por dois dispositivos independentes. No primeiro – *equalization system* – o enfoque básico é estimar, para cada imposto, a receita média *per capita* do país, a qual será comparada com a receita individual de cada província para definir se, com relação àquele imposto a província fica abaixo ou acima da média. Este procedimento, repetido para todos os impostos, permite obter, para cada província, uma somatória de diferenças positivas e negativas (dependendo de ter ela receita própria acima ou abaixo da média) que é, em última instância, o que vai definir o montante de recursos que ela recebe.

É necessário agora precisar diversos aspectos do mecanismo esboçado acima. Primeiro, trabalha-se com receita potencial e não receita efetiva. Segundo, para obter medidas de receita potencial, é necessário estimar bases potenciais para cada imposto, às quais se aplica a alíquota média efetiva do país, ou seja, a média ponderada das alíquotas praticadas pelos estados. Terceiro, a média nacional, na realidade, é a média aferida sobre as bases tributárias de cinco províncias tidas como representativas.

Para o cálculo das receitas de referência, tanto as médias como as individuais, é utilizado um *sistema tributário representativo*, que não corresponde de fato a nenhum dos sistemas estaduais, mas pretende ter características médias no que se refere à definição de base tributária. Isto impede, por exemplo, que uma província que concede mais isenções que a média nacional receba mais recursos.

O sistema analisa cerca de 30 fontes tributárias. Em cada uma delas, uma província individual pode ser deficitária – ficar abaixo da média – ou superavitária²⁵. A soma algébrica destas diferenças define diretamente o montante de recursos que ela deve receber. De forma geral, a lógica do sistema é permitir que cada província possa contar com, pelo menos, a receita média *per capita*, sem ser forçada, para isto, a aplicar alíquotas muito elevadas sobre seus cidadãos. Para isto, em todos os impostos que ela tiver menor capacidade recebe direito às transferências, do qual se abatem as vantagens aferidas nos impostos em que ela é mais favorecida do que a média do país.

É muito relevante o fato de que os fluxos transferidos não são sensíveis às políticas fiscais das províncias individuais, refletindo as diferenças mais permanentes entre as capacidades econômicas dos estados, o que faz dele, de fato, um sistema de equalização estrutural. Se uma província decide tributar fortemente seus cidadãos, acima da média nacional, ou então reduzir suas alíquotas à metade da média nacional, continuará recebendo exatamente o mesmo montante de recursos, a menos que sua política fiscal venha a afetar a dimensão de suas bases tributárias. No longo prazo, se houver convergência no nível de desenvolvimento das diversas províncias, o montante das transferências vai se reduzir. Teoricamente, elas desaparecem na medida em que todas as províncias atinjam o mesmo nível de desenvolvimento.

O segundo dispositivo canadense, o CHST, fica nos limites de um *fluxo redistributivo*. O montante dado de recursos (definido por correção de valores históricos, como vimos acima) é basicamente distribuído por um critério de igualdade *per capita*. Existe, contudo, uma (não pequena) complicação, derivada da forma peculiar pela qual o GC descentralizou a arrecadação do IR ao longo da segunda metade do século. Como vimos acima, a fórmula adotada para permitir a participação dos estados no IR foi a criação de uma alíquota estadual, incidindo conjuntamente com a federal. Este movimento foi realizado principalmente nos anos setenta, durante o mesmo processo pelo qual o GC consolidou os diversos programas discricionários, iniciando o que viria a resultar no CHST. Naquele momento, o GC abriu “espaço tributário” para os estados no IR, reduzindo sua alíquota na mesma dimensão em que aqueles criassem a sua, de forma a que a carga tributária sobre a renda ficasse inalterada. Toda a complicação decorre de que, na ocasião, o GC insistiu em considerar esta concessão de receita livre para os estados como uma transferência, dando origem a outro conceito curioso e tipicamente canadense, o de *tax transfers*, ou seja, transferência tributária. O “espaço tributário” era visto não como uma efetiva descentralização final de capacidade para arrecadar, mas, ao contrário, como uma concessão do GC para que os estados, através de suas alíquotas, arrecadassem o imposto que, para todos os efeitos, continuaria plenamente federal. Assim, estes valores se constituíam em *transferências*, ou seja, seriam equivalentes à situação em que GC arrecadasse “seu” imposto e transferisse para os estados.

Para o que nos interessa agora – os critérios do CHST – resultou que o GC, ao calcular as dotações *per capita* do CHST, considera as *tax transfers* no cálculo, ou seja, ele calcula para cada estado o valor atual destas concessões de espaço tributário feitas nos anos setenta, e as computa como parte das transferências devidas. O resultado é que, efetivamente, o GC transfere em *cash*

²⁵ Por exemplo, uma província pode ser atrasada e ter pouco potencial para imposto de vendas e renda, mas pode ter recursos minerais que lhe permitem receita acima da média no imposto correspondente. Ela terá crédito no imposto de vendas e renda, mas débito no imposto sobre minerais.

apenas cerca de 70% dos montantes devidos, dado que parte da arrecadação de IR dos estados é considerada parte das transferências. Um aspecto meritório deste modelo estranho é que, como o estado mais rico tem base mais ampla do IR, eles são relativamente menos favorecidos pela transferência do CHST, o que acaba tornando o critério muito mais redistributivo, ao invés do caráter neutro que teria se fosse adotado um *per capita* puro.

Na Alemanha, ao contrário, não há qualquer consideração acerca do potencial de arrecadação. O sistema trabalha de forma simples, direta, com receitas efetivas arrecadadas. Seu traço peculiar é operar uma seqüência de etapas cumulativas, ao longo das quais vai se reduzindo as disparidades entre estados.

Dadas as receitas obtidas pelos estados com seus impostos próprios, o primeiro movimento consiste na devolução do IR (compartilhamento) que, obviamente, não faz parte do processo de equalização. Obtém-se uma dada distribuição que, a esta altura, reflete basicamente a capacidade econômica das regiões, com receita fortemente concentrada em três ou quatro estados.

Realiza-se, então, a primeira etapa da equalização que dá continuidade à distribuição dos recursos compartilhados, distribuindo agora a cota estadual do IVA. Ao contrário do IR, esta não é devolvida, mas distribuída em parte (75%) por critério *per capita*, e o restante privilegiando os estados mais pobres. Nesta etapa, já se obtém uma redução significativa das desigualdades.

A terceira etapa envolve o traço exclusivo e peculiar da federação alemã, inexistente em qualquer outra federação ocidental: um procedimento significativo de trocas horizontais pelo qual todos os estados acima da média nacional de receita per capita (nos termos gerados pela etapa anterior), cedem recursos para estados que estejam abaixo da média. As regras supõem que este procedimento permita levar os estados mais pobres a, pelo menos, 95% da média nacional.

Dados os resultados obtidos nesta fase, passa-se à terceira, na qual o GC entra com transferências que complementem o ajustamento, trazendo todos os estados para 99,5% da média nacional. Ou seja: o sistema alemão combina, seqüencialmente, compartilhamento devolutivo, compartilhamento redistributivo, trocas horizontais e aporte orçamentário complementares, do tipo “conta aberta”.

O sistema responde, portanto, ao comportamento efetivo da arrecadação. Se um estado reduz alíquotas, vai receber em alguma medida transferências adicionais. Isto só não gera problemas muito grandes porque os impostos nucleares são mantidos fora do acesso dos governos estaduais individuais, legislados de forma centralizada. O grande mérito deste sistema é não demandar avaliações complexas de receita potencial ou necessidades fiscais. Ele opera apenas com receita efetiva, em todas as suas etapas. Em segundo lugar, ele não concentra no GC todo o peso da equalização, forçando trocas horizontais. Em contraste com o Canadá, ao fim do processo a receita dos estados ricos é reduzida, devido às trocas horizontais. Da forma que é operado e, particularmente, depois que a unificação ampliou dramaticamente as disparidades inter-regionais, este sistema pressupõe, como condições de viabilidade, uma forte valorização da equidade no acesso aos serviços, traço típico da federação alemã, mas não infenso a conflitos e tensões.

Ficam, assim, bem claras as duas filosofias. A canadense trata de reduzir disparidades numa estrutura federativa não centralizada, tendo que tomar como ponto de partida a diversidade e a autonomia das províncias, pressupostas e garantidas no direito de tributar vendas, renda e *excises*. Na Alemanha, a redução da disparidade é um procedimento eminentemente coletivo, perante o qual fica reduzida a importância do comportamento autônomo de estados individuais, restrita ao uso de seus poucos impostos próprios. Os impostos nucleares são centralmente controlados do ponto de vista legislativo e, para todos os efeitos, é como se eles compusessem um fundo nacional a ser distribuído entre governos.

A equalização das necessidades fiscais: Austrália

A segunda alternativa fundamental na definição de critérios de equidade é expressa, no mundo contemporâneo, apenas pelo avançado modelo australiano: o princípio das necessidades fiscais. Sua lógica básica não se contenta com equidade em valores monetários *per capita*, e busca garantir aos GSN a possibilidade de, com níveis médios de esforço e eficiência, oferecer aos seus cidadãos a mesma “cesta de bens” em termos de serviços públicos, o que pode implicar – e efetivamente implica – diferentes dotações *per capita* entre províncias.

Na Austrália, esta questão assumiu importância desde o início das práticas de equalização. No início, o sistema operava apenas para atender a pedidos especiais de ajuda, que vinham sempre das províncias mais atrasadas, e que, na Austrália, são aquelas com ampla extensão territorial e baixa densidade demográfica. Isto levou a que o problema dos custos fosse destacado desde o início. Na sua evolução, a *Grants Commission*, o corpo institucional responsável pelos cálculos, desenvolveu um complexo e sofisticado sistema que, no essencial, focalizava a cesta real de bens e serviços a ser oferecida por cada jurisdição. Isto exigia avaliar a capacidade de arrecadação de cada espaço regional, assim como as peculiaridades de sua demanda por serviços, com destaque para custos.

Na sua forma atual, a GC avalia 30 fontes de recursos e 43 rubricas de gasto. O conjunto destas rubricas e sua especificação em termos de médias nacionais representativas se aproxima muito do conceito de sistema tributário representativo do Canadá, estendido de fato para a imagem de um “orçamento representativo”. O procedimento básico é calcular, a partir da dotação inicialmente dada de recursos (a receita do GST) o valor médio *per capita* de referência, o qual seria realizado caso a distribuição fosse totalmente igualitária em termos *per capita*. Depois, a avaliação das especificidades de receitas e despesas permite mensurar, de alguma forma, as vantagens e as desvantagens relativas, que são expressas em termos de aumentos ou diminuições sobre a dotação *per capita* média.

No que se refere às receitas, o tratamento da GC se aproxima muito daquele operado no sistema canadense. Calcula-se a receita *per capita* ajustada que incorpora as características da base tributária provincial e utiliza alíquotas médias. Com isso, obtém-se uma *receita standard* da província que virá a ser considerada na definição dos aportes.

As despesas são analisadas em termos de demanda e de custos. A análise da demanda trata identificar distribuições favoráveis ou desfavoráveis de fatores que determinam gastos – idosos, crianças, infra-estrutura – análise esta que vai resultar num valor positivo ou negativo que

expressa o fato de que a província em questão exige recursos *per capita*, acima ou abaixo da média, para prover adequadamente os serviços.

Finalmente, uma refinada sofisticação do sistema canadense, o sistema de equalização leva em consideração os recursos que as províncias recebem através de transferências discricionárias condicionadas do GC. Isto é essencial, na Austrália, devido ao enorme peso que estes fluxos assumem: cerca de 50% das transferências totais. Assim sendo, não faria sentido pensar em equalização sem incluir estes recursos, de alguma forma, na avaliação das necessidades de cada província. A forma utilizada para considerar estas transferências é complexa, já que é necessário avaliar até que ponto cada montante discricionário deve ser entendido como recurso geral, que reforça as finanças locais, liberando fundos para outras aplicações do interesse do GSN, ou é um recurso que atende exclusivamente a um objetivo do interesse do GC e, portanto, tem que ser excluído do cômputo geral.

A consideração das transferências condicionadas resulta, também, em valores positivos ou negativos que entram ponderando o valor médio *per capita*. No final, consolidados os montantes positivos e negativos derivados das três fontes – receitas, despesas e transferências federais – chega-se a um conjunto de vetores e de ponderações, chamadas na Austrália de *relativities*. A tabela abaixo resume o resultado deste complexo processo para o ano fiscal 2002/3.

AUSTRALIA - CONTRIBUIÇÃO DAS NECESSIDADES PARA A DEFINIÇÃO DA PARTILHA DAS TRANSFERÊNCIAS GERAIS 2002/3									
		\$ per capita							
		NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT
Distribuição per capita do pool do GST		a	1848	1848	1848	1848	1848	1848	1848
Ajustamento necessidades:									
receitas	b	-156	69	63	-225	336	579	272	148
despesas	c	-48	-338	-69	357	29	457	340	6320
transf. condic. (SPG)	d	33	27	29	-176	-4	-10	-20	-465
total	e=b+c+d	-172	-242	23	-43	361	1026	283	6003
Per capita equalizado	f=a+e	1676	1606	1871	1805	2209	2875	2131	7851
Relativities	g=f/a	0.906	0.868	1.012	0.976	1.194	1.554	1.152	4.245

Fonte: MCLEAN, L. (2002) sobre dados dos relatórios da GC.

Nota: Estes dados foram retirados de um relatório da GC anterior à versão final do orçamento 2002/3, o que explica as diferenças nas relativities em relação à tabela de SEARLE, B. (2002).

Um modelo de fluxos redistributivos: Índia

Resta-nos analisar os critérios adotados pela federação indiana. Como já deve ter ficado claro, neste país não encontramos o predomínio de *sistemas de equalização*. Pelo contrário, a maior parte dos dispositivos equalizadores é do tipo *fluxos redistributivos*, componentes autônomos de fonte de recursos + critério de rateio apoiado em parâmetros, que não entram em uma avaliação mais abrangente das receitas totais de cada governo, pelo contrário, eles se somam aleatoriamente às demais receitas próprias. Existe apenas um dispositivo que tem caráter de sistema, levando em consideração de forma peculiar as demais receitas e despesas.

Por outro lado, o sistema indiano tem o mérito de, alguma forma, articular seqüencialmente os diversos *fluxos redistributivos*, sob uma lógica que visa focalizar os gastos de investimento. Neste sentido, comparativamente, tal sistema é muito superior ao brasileiro, por exemplo, que se caracteriza por uma parafernália de *fluxos redistributivos* totalmente autônomos, independentes uns dos outros, tornando aleatório o resultado final.

Na Índia, o nexu orientador do sistema de partilhas é a execução do plano quinquenal. Isto determina a peculiar segmentação do processo de partilha de recursos em uma etapa orientada para os gastos correntes, controlada pela Comissão de Finanças, e outra etapa subsequente, dedicada aos planos de investimento, controlada pela Comissão do Plano. Nesta seqüência, encontramos três dispositivos que, em conjunto, devem ser entendidos como o “arranjo de equalização” da federação indiana. Eles não têm um critério único de equalização.

Na primeira fase, dois procedimentos se combinam para lograr, seqüencialmente, dois objetivos: reduzir as disparidades entre estados e equilibrar as contas de cada estado. O primeiro objetivo envolve o processo de compartilhamento do imposto sobre a renda e *excises* federais no qual os recursos são distribuídos através da aplicação de parâmetros relativos a desenvolvimento, pobreza, etc.. Este processo ignora outras receitas dos estados. Uma vez realizado este compartilhamento, avalia-se a situação orçamentária dos estados. Aqueles que têm *déficit* recebem recursos para ajustá-los, através do dispositivo conhecido como *gap filling*. O governo federal entrega para cada estado o volume de recursos necessário para equilibrar seu orçamento corrente. Este é o único componente que tem caráter mais abrangente, opera considerando a totalidade da situação fiscal de cada estado. Não é, porém, um sistema de equalização semelhante ao dos outros países. Trata-se apenas de uma etapa intermediária num conjunto muito maior de *fluxos redistributivos*.

A seguir, os estados avançam para a etapa de planejamento dos investimentos (“gasto em desenvolvimento”), na qual o procedimento assume outra vez o caráter de *fluxos redistributivos*, agora condicionados ao dispêndio em gastos considerados de desenvolvimento. A chamada *Gadgil formula*, conjunto de critérios utilizados para alocar entre os estados os recursos disponíveis para investimento, reproduz o modelo do compartilhamento que é a etapa inicial do arranjo: define percentagens que devem necessariamente ser subordinadas a determinados parâmetros distributivos. Ela dispõe a seguinte distribuição:

- a) 60% por critério *per capita*;
- b) 10% apenas para estados com renda *per capita* abaixo da média do país;
- c) 10% proporcional ao esforço fiscal dos estados;
- d) 10% proporcional aos gastos projetados em energia e irrigação por estado e
- e) 10% de forma discricionária, sob decisão da CP.

Estes critérios rígidos, como já vimos, vieram a regulamentar fluxos que, no imediato pós-guerra, eram fortemente discricionários.

Desta forma, o sistema indiano consegue um resultado curioso: acaba sendo um dos mais complicados do mundo, com suas diversas etapas subordinadas à separação “plano x não-plano” e não tem qualquer critério nítido de equalização. Das três etapas, a primeira e a terceira são compostas de fluxos autônomos que ignoram outras receitas. Em conjunto, estas duas etapas distribuem grande parte dos recursos (aproximadamente 60%) por critério *per capita* que ignora diferenças em desenvolvimento econômico. Somente a segunda etapa, o *gap filling*, tem uma metodologia mais abrangente, mas o faz da pior forma possível, “zerando” *deficits* correntes efetivos e com isso criando incentivos perversos para a gestão orçamentária dos governos estaduais.

Estes fatos deixam claro porque um dos temas prediletos da literatura especializada indiana é discutir e avaliar em que grau o sistema de partilha é ou não redutor de desigualdades. Isto ocorre porque o resultado final é, em grande medida, aleatório, dependendo da aplicação conjunta de diversos parâmetros distributivos, incidindo sobre parcelas variáveis da receita fiscal total.

Observações finais

A análise deste capítulo procurou indicar os elementos fundamentais que constituem a dinâmica fiscal das federações contemporâneas. Nosso argumento principal sustenta que as questões centrais na dinâmica fiscal federativa estão associadas às formas, instituições e arranjos técnicos que viabilizam a permanente sustentação do equilíbrio vertical. Sustentação permanente porque, de fato, as duas estruturas básicas que definem responsabilidades nas federações, a de competência tributária e a de competência/responsabilidade por encargos, tem determinantes próprios, modificam-se de maneira autônoma exigindo, a todo o momento, que grande esforço político seja dedicado à sua readequação, o que se consegue através do sistema de transferências.

Não existe, definitivamente, um arranjo fiscal federativo superior, que possa ser referência para processos de reforma. As federações têm arranjos fiscais eficientes e equitativos não por serem centralizadas ou descentralizadas, por valorizarem ou não a autonomia, e assim por diante. A importância desta análise comparada reside muito mais em identificar alguns problemas centrais, necessários, que os arranjos tem que enfrentar, e observar como diferentes países e culturas os resolvem. Os casos analisados acima contêm representantes típicos dos principais “estilos” de coordenação federativa. Mecanismos descentralizados com alta autonomia, como o canadense, parecem ser tão eficientes quanto modelos fortemente centralizados, onde o governo federal tem um papel destacado, como a Austrália. As vantagens e desvantagens de um padrão fortemente cooperativo são apresentadas pelo caso alemão. A Índia, finalmente, comparece nesta amostra como uma referência mais próxima do Brasil, tanto pelo nível de desenvolvimento, como pela heterogeneidade e pela dimensão territorial. O contraste entre este caso e as três federações mais avançadas oferece diversas percepções quanto a direções e metas para as quais se deve orientar o processo de reformas brasileiro.

Item 2. A federação brasileira: problemas e desafios

Nossa referência, na análise que se segue, parte das noções de regime fiscal federativo e seus elementos básicos, apresentados no item anterior. Aqueles elementos são constitutivos de todas as federações, e, consideradas as peculiaridades de natureza histórica, política e social, devem compor os instrumentos de análise da federação brasileira.

Quando observamos amplamente a evolução recente do federalismo brasileiro, sob este ponto de vista, podemos identificar basicamente quatro grandes temáticas críticas, aspectos do funcionamento do regime fiscal federativo que não estão cumprindo os requisitos mínimos para a preservação da coesão e da eficiência no sistema:

1ª. A degradação da tributação indireta principalmente a partir de 1988.

2ª. A insuficiência e rigidez dos mecanismos de negociação intergovernamental

3ª. A precariedade original e a degradação do sistema de partilha de recursos a partir de 1988.

4ª. Fragilização dos estados e agravamento do desequilíbrio vertical.

Iremos analisar cada um destes tópicos nos itens 3 a 6. O item 2, que se segue, visa estabelecer um pano de fundo para estas análises, propondo uma periodização para o federalismo brasileiro entre 1965 e a atualidade, e descrevendo sumariamente os principais fatos e situações relevantes para nossa discussão.

2. Aspectos históricos: federação brasileira 1965-2005

Este item pretende apresentar uma visão histórica geral da evolução da federação brasileira em sua etapa moderna, cujo início demarcamos, sob o ponto de vista fiscal, nas reformas implementadas no início do regime militar, em 1965/67. De certa forma, estaremos aqui traçando o desenvolvimento histórico do Código Tributário Nacional então criado, que comemora agora quarenta anos de existência, nos seus aspectos ligados aos problemas federativos. Não aprofundamos aqui a análise dos problemas, apenas resumimos os fatos mais relevantes do período. Esperamos que esta revisão ofereça um quadro referencial para a melhor compreensão dos aspectos críticos do sistema federativo que são apontados no restante do trabalho.

Do ponto de vista do federalismo fiscal, a moderna federação brasileira se consolida com a reforma tributária de 1965/7. Alguns aspectos da Constituição de 1946 já significaram avanços, mas é a reforma que criou o Código Tributário Nacional que definiu a estrutura básica do sistema sob o qual vivemos todo este período. O modelo lá implantado resistiu pelos quarenta anos seguintes sem modificações relevantes em sua estrutura, e mesmo a única grande reforma constitucional realizada neste período, aquela que demarcou o fim do período autoritário, em 1988, não afetou significativamente estes fundamentos.

Se a estrutura ficou intacta, o mesmo não se pode dizer dos atributos técnicos dos diversos dispositivos então criados, seja no campo estritamente tributário, seja no âmbito do sistema de transferências intergovernamentais. De forma geral, estes atributos sofreram um lento processo de desfiguração e mesmo de degeneração, o que tornou o sistema, nos dias de hoje, uma pálida imagem do que era na sua formatação original, e claramente insuficiente para as necessidades atuais da economia brasileira.

Vamos, neste item, identificar os mais relevantes pontos de inflexão e tendências que marcaram esta trajetória, o que servirá de pano de fundo para a análise mais detalhada dos principais problemas que o sistema desenvolveu ou aprofundou ao longo do período, e que devem ser hoje objeto de reflexão para os trabalhos de uma reforma necessária e urgente.

2.1.A federação brasileira da reforma de 1967

Antecedentes

O Brasil se constituiu em bases federativas, desde suas mais remotas origens. Este caráter federal não se originou em determinantes religiosos, culturais ou étnicos. Seu determinante primeiro e fundamental foi a extensão territorial e o desenvolvimento econômico voltado pra fora, a partir de pólos exportadores escassamente interconectados, que se alternaram na liderança dos processos primário-exportadores. Esta conformação levou ao desenvolvimento de sociedades, elites e interesses locais muito antes que, nos anos trinta e quarenta do século vinte, começasse a efetiva integração do mercado nacional. “A república formalizou estes poderes locais, com abrangências diversas, numa Federação, preço a pagar para evitar uma possível implosão. O fundo doutrinário federalista, que se poderia tomar como inspirador da república federativa, não teve tanta importância, no final das contas”. (OLIVEIRA, F. (1999)).

Esta federação tem também como elemento histórico básico, igualmente assentado e originado no período primário exportador, um elevado grau de autonomia dos governos subnacionais, provavelmente originado:

- da inexistência de um estado nacional com alcance e poder para constituir uma expressão política da nação, pelo menos até 1930;
- da inexistência de políticas efetivamente nacionais de qualquer ordem, seja social, seja econômica; do caráter incipiente e atrasado da atuação estatal na infraestrutura social e econômica, pelo menos até algumas décadas atrás.

Em contraste com outras federações que se constituíram por agregação, como Canadá, USA e Austrália, o estado central brasileiro nunca teve, até o pós-guerra, expressão nacional.

O caráter tendencialmente autônomo desta federação se expressa também num traço único, peculiar, que é a efetiva existência, desde seus primórdios, de três níveis de governo de fato autônomos. Em vivo contraste com o padrão histórico dominante na totalidade das federações existentes, nunca existiu no Brasil a subordinação financeira e administrativa dos governos locais aos governos estaduais. Cada constituição desde a primeira sempre reafirmou a autonomia municipal, culminando, em 1988, com a equiparação dos governos locais aos outros dois governos, como ente federado autônomo.

“No Brasil, acabamento da Federação, tal qual existe, a rigor é uma construção pós 30, que exatamente retirou dos estados toda capacidade para legislar sobre a regulação da economia” (OLIVEIRA, F. (1999)). Muito mais que isto, este período demarca o surgimento do estado central como ator político relevante para as grandes massas da população, através dos mecanismos e simbologias do populismo getulista. Desde então, o caráter centrífugo e autonomista deste sistema se manifestou no conhecido movimento da “sístole-diástole”, em que processos de centralização federativa têm bases autoritárias (A Era Getulio Vargas e Regime Militar de 1964) e os processos de redemocratização têm forte viés descentralizador (a Constituição de 1946 e todo o processo de agonia do Regime Militar, ao longo dos anos oitenta).

Nas duas ocasiões, a democracia se restabelece sob a bandeira destacada da autonomia subnacional.

A reforma de 1965/7

O processo de reforma iniciado em 1965 e completado em 1967 foi o mais importante evento na história do sistema tributário brasileiro. Ela demarca claramente a transição de um modelo precário, que fora criado progressivamente, nas três décadas anteriores, no bojo da transição para uma economia com base no mercado interno, para uma concepção moderna e até avançada para sua época. Os elementos estruturais então concebidos persistem até hoje, já que a única grande reforma ocorrida nestes quarenta anos, a de 1988, praticamente não os afetou, tratando apenas de forçar a descentralização nos marcos do sistema de 1967.

De acordo com essa reforma, o modelo fiscal-federativo tinha três componentes principais:

- a) o reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios, com a criação do ICM na competência dos estados e do ISS na competência dos municípios;
- b) a transferência de receitas federais a estados e municípios de menor desenvolvimento e escassa população, que não se beneficiavam inteiramente da ampliação de suas competências tributárias, e a partilha federativa de recursos vinculados a investimentos na infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações;
- c) a partilha da receita estadual oriunda da cobrança do principal imposto sobre o consumo, o ICM, com seus municípios.

Estes elementos denotavam profundas mudanças perante o sistema anteriormente vigente. Adoção do IVA na tributação indireta foi pioneira em nível mundial, apenas um país havia adotado antes esta metodologia, que, duas décadas depois, já se constituiria na principal forma de tributação indireta a nível mundial, substituindo os antigos impostos sobre vendas a varejo. No Brasil, o IVA veio a substituir o antigo IVC - imposto sobre vendas e consignações - tributo de má qualidade, incidindo em “cascata” sobre o faturamento.

No que se refere às transferências, a reforma consolidou um sistema estável e seguro de garantia de recursos para os GSN. Nas duas décadas anteriores foram criadas algumas transferências, basicamente para municípios, oriundas tanto do GF como dos governos estaduais. Estes fluxos, contudo, eram irregulares, muitas vezes não eram concedidos, muito freqüentemente entregues com atraso e sem correção. A reforma introduziu mecanismos estáveis de compartilhamento de impostos federais e estaduais, que pretendiam fechar o *vertical gap* e adequar recursos a encargos.

O primeiro componente deste compartilhamento compunha dois fundos distintos. O Fundo de Participação dos Estados – FPE - e o Fundo de Participação dos Municípios FPM - ambos formados pelo aporte de 10% das receitas dos dois principais impostos federais (renda e produção industrial), mas com motivações distintas. O FPE tinha uma orientação claramente redistributiva, no sentido de assegurar uma participação maior na repartição dos recursos aos

estados de menor renda per capita. Já a regra de partilha adotada pelo FPM baseava-se apenas no critério populacional, privilegiando os municípios de pequeno porte e deixando implícita uma preocupação em por freio ao ritmo acelerado de urbanização. Em tese, estas transferências davam conta, naquele sistema, da função básica existente em todas as federações, indicada no item 1, de redução das disparidades inter-regionais.

A reforma introduziu também o compartilhamento do principal imposto estadual com os municípios, estabelecendo que 20% da receita seria transferida a estes de forma proporcional ao valor adicionado. Esta participação dos municípios na receita estadual não tinha, portanto, qualquer intenção redistributiva. Da mesma forma, foi criado posteriormente o IPVA, que passou a ser também compartilhado com os municípios.

Embora não sendo oficialmente reconhecido como um terceiro componente do federalismo fiscal, dois outros dispositivos do sistema criado 1967 exerciam essa função. Os incentivos ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, composto pelos fundos de investimento voltados para a capitalização de empreendimentos privados no Nordeste e na Amazônia, baseados na renúncia da receita do Imposto de Renda, agregavam aos esforços de articulação das políticas públicas a transferência de recursos federais para o apoio à realização de investimentos privados, com a finalidade de reduzir as diferenças de crescimento econômico entre as macro-regiões brasileiras.

O segundo dispositivo complementar era a partilha de recursos vinculados a investimentos na infra-estrutura, apoiada na arrecadação dos impostos únicos, de competência exclusiva do governo federal, sobre os combustíveis, a energia elétrica e os serviços de transporte e comunicações e se dava em função do consumo verificado nos respectivos territórios. Estes recursos, partilhados pelo GF e governos estaduais, garantiam o investimento nestes setores através da atuação das empresas estatais federais e estaduais e de autarquias como o DNER e os DER's.

Durante o período em que pôde exercer os efeitos dele esperados, o regime estabelecido pela Reforma Tributária de 1967 mostrou sua eficácia. A cooperação intergovernamental com respeito à implementação das políticas de modernização da infra-estrutura, então vistas como uma responsabilidade do Estado na condução do desenvolvimento econômico, criou as condições necessárias para a continuidade da industrialização do país, ao mesmo tempo em que as diferenças econômicas entre as regiões brasileiras diminuía, em decorrência da ação dos governos estaduais e municipais e dos investimentos privados sustentados pelos incentivos fiscais.

A centralização fiscal 1968-1983

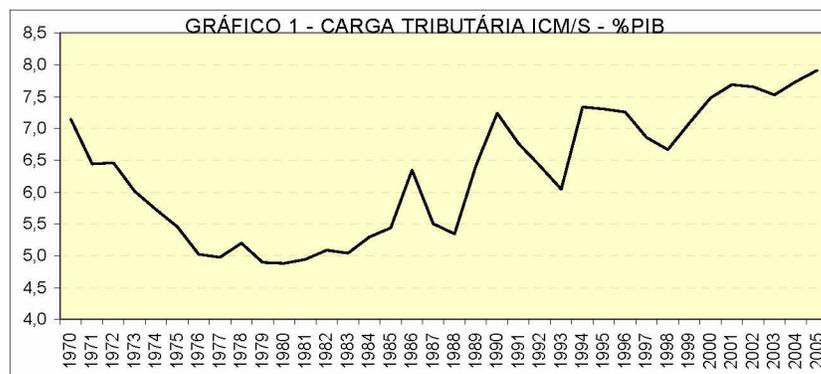
O período que se inicia com o Ato Institucional no. 5, em 1968, e se estende até aproximadamente 1983, é marcado pela forte centralização dos recursos fiscais nas mãos do GF. A forma básica foi a redução das transferências dos fundos de participação e uma forte ampliação das condicionalidades incidentes sobre estas transferências. A centralização atendia a dois objetivos, nos planos político e econômico. Do ponto de vista político, permitia ao regime militar manter um controle estreito sobre os governos estaduais, viabilizando a manutenção mínima de

algumas aparências de instituições democráticas. Do ponto de vista económico, garantia ao GF controle sobre o gasto público para implementação do ambicioso II PND, plano nacional de desenvolvimento centrado na atuação do sistema de empresas estatais e autarquias setoriais.

Já em meados dos anos setenta inicia-se um lento processo de redução desta descentralização, primeiro pela retirada de muitas condicionalidades impostas às transferências, depois, já nos oitentas, pela progressiva ampliação das transferências via fundos de participação (AFFONSO, R. B. (1988)). Estas medidas, no entanto, tiveram seu efeito retardado pela recessão do início dos oitenta, de forma que o predomínio federal na apropriação tanto da arrecadação como da receita disponível se estende até 1983 (ver quadro 1 á frente).

Para o que nos interessa aqui, este período de centralização teve algumas conseqüências importantes:.

- desestruturou as práticas e sistemas orientados para planejamento nos governos estaduais, interrompendo trajetória que vinha se desenvolvendo com forte dinamismo nos anos sessenta. Estes governos passaram a praticar o que foi designado como “planejamento para negociação” (HADDAD, (1996)), eufemismo para descrever os comportamentos pragmáticos de competição por recursos junto aos gabinetes federais.
- - Iniciou a longa tradição histórica de instrumentalização do IVA. A concepção original do ICM aparentemente pretendia que este fosse um imposto uniforme, com estreito controle de alíquotas pelo governo central. Ao longo dos setenta, um duplo movimento de instrumentalização retirou grande parte do dinamismo e da qualidade deste imposto. Por um lado, os governos estaduais iniciaram as práticas de competição fiscal, naquela época assumindo a forma de convênios regionais que concediam reduções e incentivos, logo retaliadas por outros convênios regionais semelhantes (ALVES, M.A. (2001)). Este processo levou à intervenção federal, inicialmente através da promoção de reuniões de secretários de fazenda, evoluindo posteriormente para a criação do CONFAZ e regulamentação do assunto na LC 62/75. Por outro, o próprio GF fez uso intensivo do poder que a constituição de 1967 lhe outorgava para interferir na administração do imposto. Não apenas as alíquotas foram manipuladas, como muitas concessões relativas a prazo de recolhimento foram freqüentemente concedidas, com fins de política macroeconómica. O gráfico 1 demonstra como o ICM perdeu participação no produto ao longo dos anos setenta e oitenta, só vindo a se recuperar quando foi ampliado na reforma de 1988, tornando-se ICMS. Parte importante desta perda decorreu também da primeira iniciativa para desoneração parcial das exportações, em 1980, visando ampliar a competitividade da economia. Embora tivesse sido criado então um mecanismo de compensação, a transferência federal denominada IPI Exportação, que dedicava 10% da receita do IPI para cobrir as perdas, esta compensação nunca foi plena, reduzindo significativamente a base do imposto.



- Agravou drasticamente a precariedade, na federação brasileira, das instituições (no sentido mais amplo da palavra, de normas e práticas tacitamente aceitas como adequadas e necessárias pelos atores) que viabilizassem e induzissem a cooperação entre os níveis de governo e permitissem a mediação dos conflitos. Ao restringir os mecanismos democráticos em geral, e impor controles e restrições às sociedades locais, e, principalmente, ao centralizar fortemente os recursos fiscais, o governo federal alijou as elites estaduais de todos os processos decisórios relevantes no plano macroeconômico, induzindo em contrapartida comportamentos individualistas e muitas vezes oportunistas dos governos estaduais. O resultado deste processo foi um enorme acirramento do conflito vertical, que se estende pelos anos oitenta e culmina na reforma constituinte de 1988, que é dominada por este conflito.

O esforço descentralizador: 1980-1988.

Os anos oitenta se iniciam sob a égide da crise externa, do fracasso do II PND e do início da decadência do regime autoritário. Sua marca mais forte, para as questões que nos interessam aqui, é o fortalecimento político dos governos subnacionais, que se manifesta na forte campanha pela ampliação da autonomia política e financeira destes governos. O início da normalização democrática pelas eleições regionais, a partir de 1982, levou a polarização crescente entre um governo federal autoritário e governos legitimamente eleitos nos estados e municípios. Sucessivas emendas constitucionais ampliaram progressivamente a base dos fundos de participação.

Este talvez tenha sido o aspecto de mais profundas e duradouras conseqüências na história recente da federação brasileira. Um país que não apresentava, já, no período anterior, um grau elevado de cooperação política entre governos, mergulhou numa confrontação extremada que marcou todo o desenvolvimento posterior das relações intergovernamentais, e está fora de qualquer dúvida ainda presente no cenário político federativo.

Um dos aspectos mais significativos deste problema se relaciona ao progressivo agravamento da situação fiscal dos estados brasileiros. O prolongado período de restrição financeira, mantendo arrecadação e receita disponível estagnada em 6% do PIB (quadro 1), empurrou os estados para práticas pouco ortodoxas de financiamento, desenvolvendo obscuras relações financeiras com seus bancos e empresas estatais (LOPREATO, F. (1992)). O já referido

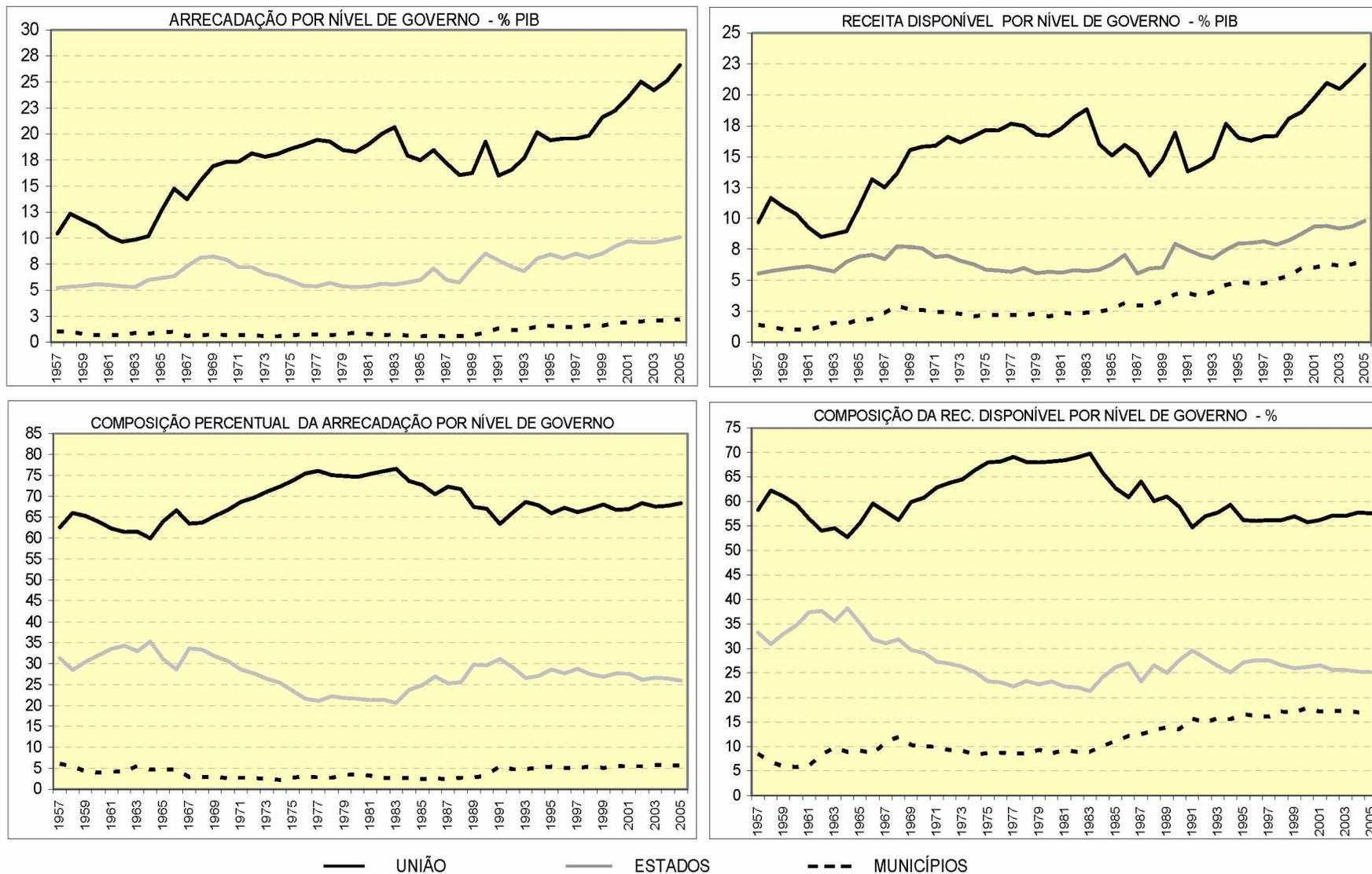
aprofundamento dos conflitos verticais, culminando com a imposição unilateral, pelo governo federal, de um ajuste fiscal forte, no início dos oitenta, predispôs os estados para trajetórias individualistas de sustentação dos gastos, o que foi potenciado pela retomada do processo democrático a partir de 1982.

A partir de 1985, a incapacidade do governo federal de lograr um ajustamento fiscal dos estados, seja por negociação seja por imposição, levou à abertura de um longo período onde predominou o que é usualmente chamado *soft budget constraint*: uma seqüência de eventos de “salvamento” dos governos estaduais, começando pela crise dos bancos em 1985/7 e se estendendo pela primeira metade dos anos noventa, nos quais o governo federal terminava por absorver os desequilíbrios, induzindo uma nova rodada de gastos em excesso até uma nova renegociação. Os governos estaduais não quiseram, inicialmente, e depois não foram efetivamente capazes de controlar seus déficits, chegando ao momento em que a estabilização da economia foi finalmente lograda – o Plano Real em 1994 – fortemente fragilizados.

Todos estes fatores fizeram da reforma constituinte de 1988 um libelo pela descentralização, contra o governo federal. Do ponto de vista do sistema anteriormente existente, as mudanças nela realizadas foram todas fortemente favoráveis aos governos subnacionais:

- ampliação inédita dos coeficientes dos fundos de participação, atingindo 44% da receita do imposto de renda e IPI (ver quadro anterior);
- incorporação dos impostos únicos ao ICM, gerando o ICMS, com enorme expansão da base tributária disponível para os governos estaduais e, principalmente, incorporação da base com elevada produtividade tributária potencial, tendo em vista os processos de privatização que viriam ocorrer alguns anos depois e que levariam a enorme expansão de alguns destes serviços;
- eliminação de todas as possibilidades do GF interferir com a administração do imposto, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais;
- Elevação formal dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena;.
- Determinação da obrigação de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando em muito as transferências federais para financiamento de programas nacionais executados pelos governos locais, principalmente o SUS e depois o FUNDEF.

QUADRO 1



Elaboração Erika A. Araújo e J.R.R.Afonso. Fontes: Estatísticas do Século XX - IBGE (para dados de 1957 a 1970) e (Afonso & Araújo, 2006) para os demais anos

retrospecto histórico das alíquotas Dos fundos de participação			
Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967-68	Emenda Constitucional 18/65	10,00%	10,00%
1969-75	Ato Complementar 40/68	5,00%	5,00%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,00%	6,00%
1977	Idem	7,00%	7,00%
1978	Idem	8,00%	8,00%
1979-80	Idem	9,00%	9,00%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,00%	10,00%
1982-83	Idem	10,50%	10,50%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,50%	12,50%
1985	Idem	16,00%	14,00%
1985-88 ^a	Emenda Constitucional 27/85	17,00%	14,00%
1988	Constituição Federal de 1988	20,00%	18,00%
1989	Idem	20,50%	19,00%
1990	Idem	21,00%	19,50%
1991	Idem	21,50%	20,00%
1992	Idem	22,00%	20,50%
1993	Idem	22,50%	21,50%

Fonte: Cartilha do FPE e FPM – STN

Por outro lado, do ponto de vista do arranjo federativo, a reforma acabava por apresentar um caráter contraditório, por conta de inovações nela introduzidas que envolviam um amplo potencial de recentralização fiscal, efetivamente aproveitado posteriormente pelo GF. Além dos governos subnacionais, outra força política destacada naquela reforma foram os grupos de pressão interessados na ampliação e institucionalização das políticas sociais. Estes grupos foram efetivos no esforço para forçar a criação do Orçamento da Seguridade Social, integrando as áreas básicas de educação, saúde e assistência social. No esforço para garantir financiamento adequado para este orçamento, criou-se naquele momento a figura das *contribuições sociais*, que só poderiam ser criadas pelo GF e teriam sua receita vinculada ao orçamento da seguridade. Ponto básico desta iniciativa era não serem estas contribuições tratadas como impostos, não serem incluídas no capítulo tributário da Constituição e, principalmente, não serem passíveis de compartilhamento com os governos subnacionais.

Esta medida viria a caracterizar, dados os desenvolvimentos posteriores, um perfil de certa forma “esquizofrênico” da reforma de 1988. Com uma mão amplia fortemente os recursos dos governos subnacionais, através do ICMS e dos fundos de participação. Com a outra, concede ao governo federal a capacidade de ampliar fortemente a carga tributária, de forma exclusiva, via contribuições, o que seria efetivamente feito a partir de 1990.

Em síntese, do ponto de vista tributário a reforma pode ser tida como infeliz e inadequada. Criou as condições para a futura deformação do ICMS, que viria a se transformar em um híbrido onde predomina, hoje, a tributação dos serviços acrescentados em 1988, enquanto o restante da base só é adequadamente explorada onde é possível praticar a substituição tributária. Do outro lado, criou as condições para que o governo federal ressuscitasse a tributação “em cascata” e, pior ainda, passasse a competir com os estados pela mesma base tributária, uma vez que as contribuições sociais incidem sobre a base do ICMS.

Por outro lado, o grande mérito desta reforma, a consolidação constitucional das bases para a política social, embora orientada pela melhor das intenções, virtualmente criava, no que se

refere ao financiamento, um sistema fiscal dual no país, aquele dos impostos e o outro das contribuições.

No que se refere aos fundos de participação, as transferências de caráter redistributivo, a constituinte não foi além da já referida ampliação das suas bases. A percepção difusa de que os critérios de distribuição dos fundos de participação exigiam revisão não se consubstanciou em medidas efetivas. O texto apenas exigiu, nas suas Disposições Transitórias, que o assunto fosse discutido posteriormente e regulado por lei complementar.

2.2.A federação a partir de 1988 – estabilização, crise estadual e recentralização.

O período de quase duas décadas de vigência da Constituição de 1988 tem dois pontos de inflexão relevantes. O primeiro é a estabilização do Plano Real, em 1994. O segundo é a implementação bem sucedida do ajuste fiscal, a partir de 1998, tanto no plano federal como, sob égide e controle do próprio governo federal, no âmbito dos governos estaduais.

Antes de discuti-los, porém, devemos referir um importante evento ocorrido logo no início deste período: a tentativa de cumprimento da referida exigência das Disposições Transitórias, de revisão dos critérios dos fundos de participação. Como iremos examinar em detalhes à frente, esta tentativa fracassou, levando à substituição de um sistema de distribuição que, embora tecnicamente limitado, era razoavelmente dinâmico e racional, por uma simples tabela de percentuais fixos, que persiste desde então até o momento atual.

Os primeiros anos do período assistem à redução da receita disponível do GF aos níveis mais baixos desde 1970, uma evidente conseqüência das mudanças introduzidas na reforma. Excluindo-se o resultado fiscal totalmente artificial de 1990, produto do Plano Collor, o GF caiu em 1993 para 14% do PIB de receita disponível, uma perda de 4% do PIB em uma década (quadro 1). O impulso à receita dos governos subnacionais, decorrente da reforma, gerou um ganho de 2% do PIB no mesmo período. Em 1991 os governos subnacionais atingem sua mais elevada participação na receita disponível desde 1965.

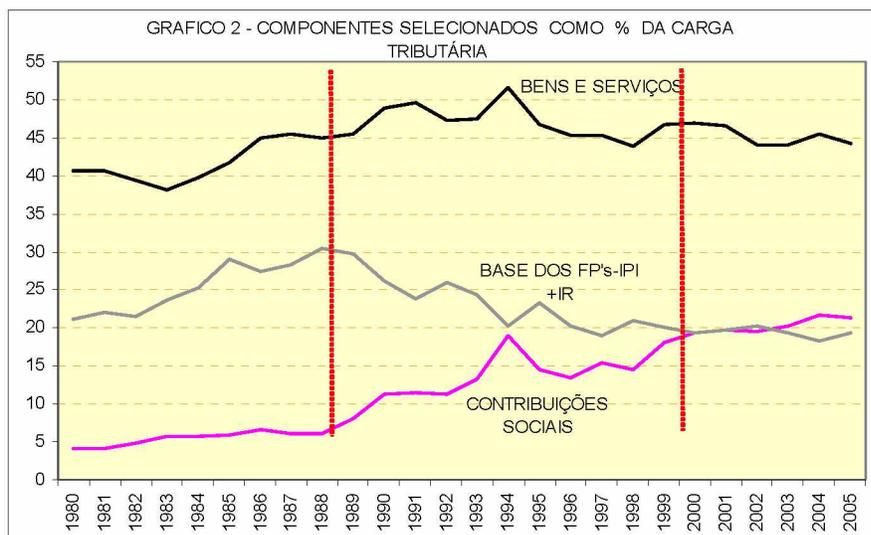
Uma das principais fontes de tensão no orçamento do governo central decorria da junção, na seguridade social, de direitos de natureza distinta. Ao abrigar sob um mesmo orçamento direitos individuais – aposentadorias em geral – e direitos coletivos – atendimento de saúde – o previsível predomínio daqueles sobre estes levava a insuficiência de recursos para o atendimento à saúde, exigindo a ampliação das contribuições. Este resultado veio, em boa medida, como conseqüência da ampliação dos benefícios previdenciários realizada em 1988 (REZENDE, F. (2006;86)).

Esta inversão da situação em relação ao período anterior induziu o GF a buscar mecanismos de recuperação. Isto foi conseguido por duas ordens de medidas. A mais ampla e profunda residiu exatamente em explorar a alternativa aberta pelas contribuições sociais. Ampliando desta forma o orçamento da seguridade, ao mesmo tempo em que deslocava os demais recursos fiscais para outras rubricas, o GF ampliou fortemente sua carga tributária não compartilhada a partir de 1990.

A segunda medida, de certa forma complementar à primeira, foi a criação de mecanismos de desvinculação de uma parcela significativa das receitas federais (20%), o Fundo Social de Emergência, depois transformado em DRU, (Desvinculação de Receitas da União), o que acrescentava alguma flexibilidade adicional no aproveitamento dos recursos da seguridade social para cobertura mais ampla do orçamento federal.

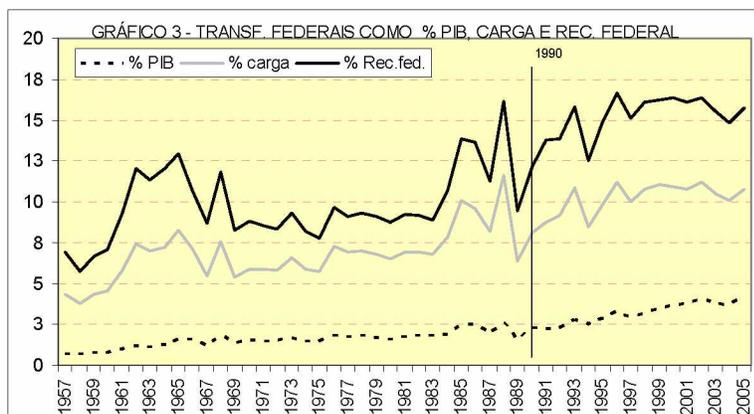
A principal consequência destas medidas, para o quadro federativo, pode ser apreendida no gráfico 2. A base dos fundos de participação, que chega a constituir 30% da carga total em 1988, passa a cair como porcentagem da carga exatamente a partir de 1990, enquanto os impostos indiretos não partilhados (contribuições) subiam de 5% para 20% da carga total.

Esta evolução significou, basicamente, a redução da participação relativa das transferências livres à disposição dos orçamentos subnacionais. Isto não significa, contudo que as transferências federais totais tenham se reduzido. Pelo contrário, o quadro 1 mostra que, apesar da enorme expansão da arrecadação federal, a participação do GF na receita disponível apresentou apenas um ligeiro aumento nos anos recentes, atingindo o mesmo nível que apresentava em 1970. De fato, *a expansão da arrecadação federal foi acompanhada por simultânea ampliação das transferências federais*, como mostra o gráfico 3. Entre 1990 e 2005, as transferências federais cresceram 1,9% do PIB, um aumento de 80%, e 3,5% como parte da arrecadação federal, atingindo quase 16% desta.



Este aparente paradoxo se explica pelo crescimento das transferências condicionadas, associadas ao financiamento de programas nacionais, principalmente saúde e educação. Embora do ponto de vista estritamente financeiro os governos subnacionais tenham desta forma se apropriado de uma parcela da arrecadação federal em expansão, é evidente que a autonomia dos orçamentos subnacionais foi reduzida pela perda relativa na parcela de recursos passível de livre disposição por seus orçamentos.

A estabilização em 1994, do ponto de vista do quadro federativo, gerou importantes impactos sobre os governos estaduais. Ainda que, em médio prazo, a eliminação da inflação tenha trazido efeitos benéficos sobre a arrecadação (gráfico 1), no curto prazo seus efeitos foram



negativos. Os governos estaduais tinham entrado nos anos noventa com uma situação financeira crescentemente agravada. A partir de certo ponto, devido às políticas conservadoras de juros altos naquele momento implementadas, a dívida passou a crescer autonomamente. Mesmo nesta situação, por diversos motivos os governos pouco ou nada fizeram no sentido de um efetivo ajuste fiscal.

A primeira razão terá sido a já referida prática de *bail outs* sucessivos pelo GF, que criou efetivamente a convicção de que mais cedo ou mais tarde este sempre viria em socorro dos estados. Em segundo lugar, o longo aprendizado permitiu aos governos conviver proveitosamente com a inflação. A indexação das receitas virtualmente anulou o efeito Tanzi, enquanto a flexibilidade na administração das despesas em regime de inflação alta, principalmente a folha de salários, impedia pressões críticas sobre o déficit. Finalmente, as práticas iniciadas nos oitenta, de instrumentalização de empresas estatais e bancos estaduais, continuaram no período, de certa forma validadas também por sucessivas intervenções de emergência do Banco Central.

A estabilização bem sucedida retirou a flexibilidade na gestão da despesa em geral, e rapidamente o déficit primário cresceu enquanto as despesas financeiras também cresciam, tanto pela própria dimensão da dívida como pela recusa do mercado em rolar passivos de maior porte, nos estados mais desenvolvidos. Em poucas palavras, esta situação se revelou fora de controle e tornou os governos estaduais reféns de um governo federal politicamente fortalecido pela vitória contra a inflação. Nestas condições, este conseguiu impor, pela primeira vez em mais de uma década, uma renegociação das dívidas que incluía os requisitos necessários para um efetivo ajuste fiscal. Imediatamente após estas renegociações, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, um enorme avanço no sentido de consolidar o ajuste e impedir qualquer retrocesso no rigor fiscal então implementado.

Note-se aqui que a interrupção do círculo vicioso de lassidão fiscal e *bail outs* era absolutamente necessária. Infelizmente, porém, a federação não foi capaz de encaminhar oportunamente uma solução negociada, que implementasse um mecanismo efetivo e estável de controle do endividamento geral do setor público e de distribuição, entre os governos, da capacidade global de endividamento que este pudesse mobilizar. Diversos arranjos institucionais bem sucedidos tem sido aplicados em outras federações, alguns apoiados em regras fiscais geridas pelo governo central, outros apoiados em conselhos intergovernamentais, como na Austrália.

O período 1998 em diante, que pode ser referido como aquele do ajuste fiscal amplo e bem sucedido, abriu-se com o abandono da âncora cambial e a conseqüente e necessária adoção de um regime fiscal mais rigoroso, apoiado em metas de inflação e geração de superávits primários. Nesta etapa, as tensões que vinham se acumulando no plano federativo começaram a ser explicitadas.²⁶ O GF pôde responder pela maior parte do superávit primário com relativa

²⁶ Para uma análise ampla e detalhada destas questões, ver REZENDE, F. (2007)

facilidade, apoiado na enorme expansão das receitas tributárias das contribuições e, complementarmente, do imposto de renda turbinado pela estabilização.

Já os estados, submetidos a uma estreita camisa de força pelos contratos de renegociação, sem acesso a crédito senão para a rolagem da dívida que excedesse os pagamentos obrigatórios, é que realizaram efetivamente um verdadeiro ajuste fiscal, contando com a ajuda mais modesta de um ICMS que cresceu, no período, muito menos que a carga tributária total. O baixo dinamismo da arrecadação estadual é com certeza resultado da própria gestão tributária estadual, em grande medida, devido à acomodação na tributação de serviços e às diversas modalidades de guerra fiscal que passaram a ser constantemente criadas. Esta situação foi agravada pela necessária realização de uma segunda rodada de desoneração das exportações, através da chamada lei Kandir, em 1997, reduzindo a arrecadação do ICMS.²⁷ Neste contexto, o enorme esforço de ajuste foi um fator sem dúvida relevante no progressivo encolhimento da presença política dos governos estaduais, relegando à história a velha imagem da “república de governadores” esgrimida pelos analistas políticos dos anos oitenta.

Quando observado em perspectiva mais ampla, os dados sobre apropriação vertical da receita não confirmam algumas suposições correntes sobre retomada do processo de centralização. O quadro 1 deixa claro que a distribuição vertical tornou-se razoavelmente estabilizada a partir de 1994, em comparação com períodos anteriores. Em particular, o GF ficou estabilizado em 56% da receita disponível entre 1995 e 2001, e apenas no período recente avançou para 57%. Ainda assim, esta participação é a mesma da segunda metade dos sessenta, quando a federação era tida como bastante descentralizada.

Talvez muito mais significativo é o movimento ocorrido entre estados e municípios. A tendência pouco nítida de perda estadual e ganho municipal, que já vinha desde início dos noventa, fica mais definida a partir de 1998. Ela é basicamente resultado da expansão dos dois programas nacionais setoriais, saúde e educação, ambos essencialmente financiados com transferências federais predominantemente dirigidas a municípios²⁸.

Quando observamos a trajetória de longo prazo, torna-se claro, no quadro 1, a verdadeira natureza da descentralização brasileira. Sendo a receita disponível uma medida direta da distribuição dos encargos efetivos entre os níveis de governo, sua apropriação indica o andamento da descentralização. Na tabela ao lado, foram calculadas as participações médias por nível de governo nos dois extremos do período (dados do quadro 1). Estes dois subperíodos tm comum o fato de que a participação da União é a mesma, por volta de 56-57 % da receita disponível. Já a participação dos governos subnacionais se inverte: os estados, que

DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL POR NÍVEL DE GOVERNO			
	GF	GE	Munic.
média 1962-68	55,8	34,5	9,7
média 1994-2005	56,9	26,2	16,9

²⁷ Os mecanismos de compensação então criados, com recursos do orçamento federal, cobriam inicialmente apenas 50% das perdas, reduzindo-se esta cobertura para algo em torno a 25-30% nos últimos anos (COTEPE - SUBGT (2006)).

²⁸ Note-se que os dois programas atuam de forma distinta. Enquanto o SUS é basicamente financiado com recursos do orçamento da seguridade, o FUNDEF tem baixa participação de recursos federais, sendo 90% dos recursos derivados da receita dos próprios governos subnacionais. No entanto, embora não afete a distribuição entre estados, o FUNDEF modifica a distribuição intra-estadual, predominantemente a favor dos municípios.

dominavam o gasto subnacional nos anos sessenta, com 34%, vêm sua participação reduzida a 26%, substituída pelo gasto municipal. Numa perspectiva histórica ampla, o quadro 1 mostra que durante o regime militar até 1983, a centralização fiscal afetou basicamente os governos estaduais, permanecendo os governos locais imunes, estabilizados em 10% da receita disponível. A centralização neste período, portanto, foi feita às custas das finanças estaduais. A partir de 1983, inicia-se a ampliação sustentada dos recursos municipais, com maior dinamismo que a recuperação estadual, o que levará à forte presença municipal nos gastos públicos no momento atual. Se tomarmos em consideração a elevada participação dos gastos financeiros no orçamento estadual e federal, constataríamos que a participação dos municípios na geração efetiva de serviços públicos é ainda maior no período recente.

Isto deixa claro que a descentralização brasileira é apenas então somente municipalização, o que se torna ainda mais verdadeiro se consideramos que a constituição de 1988, ao consagrar a autonomia municipal, enterrou de vez qualquer possibilidade de uma atuação dos governos estaduais na gestão e coordenação dos serviços municipais ampliados. É municipalização, efetivamente, porque alguma ação coordenadora das ações municipais só pode emanar da autoridade financiadora, o governo federal, e tem sido, como não poderia deixar de ser, ineficiente e incapaz de acompanhar adequadamente a atuação municipal.

Este breve e seletivo panorama, que visou apenas indicar os pontos de inflexão e as características mais gerais destes quarenta anos da federação brasileira, nos servirá de pano de fundo para a análise daquelas que consideramos as deficiências estruturais básicas que o sistema federativo brasileiro apresenta.

3. Evolução institucional da Federação: algumas questões

Uma primeira aproximação aos problemas da federação brasileira deve focalizar algumas questões mais gerais relativas ao seu desenvolvimento histórico-institucional. Há pelo menos três aspectos do desenvolvimento das instituições do federalismo brasileiro que remetem para dificuldades e problemas atuais:

- inexistência de instituições voltadas para a preservação do equilíbrio vertical;
- debilidade das práticas e mecanismos de cooperação intergovernamental
- ausência da organização hierárquica típica das federações, onde os governos locais são subordinados aos governos intermediários.

Direta ou indiretamente, as três questões remetem para problemas de coordenação e cooperação em governos multinível. Uma vez que a intervenção estatal em federações é decomposta em diversos governos dotados de algum grau de autonomia, uma questão maior neste tipo de estrutura é a eficiência do setor público como um todo em coordenar ações, distribuir encargos e distribuir recursos entre os diversos governos.

3.1 Instituições voltadas para a preservação do equilíbrio vertical

A noção de “equilíbrio vertical” numa federação refere-se às medidas e procedimentos que garantem, por um lado, uma distribuição adequada de encargos entre os governos, e, por

outro, a correspondente distribuição de recursos que permita serem estes encargos adequadamente executados (estas questões estão desdobradas teoricamente no item 1 acima).

Uma Federação é uma estrutura fiscal onde a responsabilidade tanto pela arrecadação de impostos como pela execução do gasto está dividida entre três governos, sendo usualmente dois níveis dotados de autonomia. Isto dá ao problema da distribuição de recursos e encargos entre níveis de governo uma posição central nas estruturas federativas. A parcela de recursos que cabe a cada governo depende de como se distribuem os encargos entre eles. No Brasil, dada a autonomia municipal, são cerca de 5700 orçamentos independentes.

A atribuição de encargos, embora tenda a acompanhar determinados padrões em todas as federações, é, em última instância, o produto de desenvolvimentos históricos de longo prazo e escolhas políticas. No período recente, algumas décadas, ela tem sofrido alterações significativas em decorrência dos processos de descentralização que, ao deslocar os encargos “para baixo” na estrutura federativa, tem exercido forte pressão sobre o outro componente, a distribuição de recursos, uma vez que a descentralização da arrecadação é mais difícil de ser viabilizada. Disto resulta que os sistemas de transferências verticais têm assumido cada vez maior importância nas federações modernas, e o Brasil não é exceção.

Idealmente, cada federação deveria determinar uma distribuição adequada de encargos, e depois estabelecer uma atribuição de competências tributárias que lograsse o financiamento adequado daqueles encargos. Este procedimento ideal, contudo, é dificultado pelo fato de que é tecnicamente mais eficiente manter a arrecadação centralizada nos níveis superiores de governo, enquanto se considera hoje mais eficiente, por razões técnicas e políticas, que a execução dos encargos seja atribuída aos governos subnacionais. De forma geral, portanto, todas as federações apresentam o chamado *vertical gap*, ou seja, o governo central apresenta um superávit fiscal estrutural em relação aos seus gastos diretos, e os governos subnacionais apresentam um déficit estrutural simétrico. O sistema de transferências verticais, que discutimos no item anterior, tem exatamente a finalidade de fechar este *gap*. Torna-se necessário, em toda federação, algum tipo de procedimento que defina qual o montante de transferências verticais que é necessário para fechar o *vertical gap*. Note-se que, no item anterior, toda a nossa discussão girou em torno à natureza e a funcionalidade das transferências, mas em nenhum momento discutimos o que determina o montante das transferências. Poderíamos chamar aos procedimentos necessários para esta finalidade adequação vertical do financiamento.

Eles são necessários, antes de tudo, porque nem o comportamento do sistema tributário nem o perfil dos encargos são estáticos. Ao longo do tempo, a estrutura da arrecadação se altera, devido a mudanças no contexto econômico internacional (redução da tributação direta, desoneração de exportações, por exemplo) ou na estrutura produtiva interna. Da mesma forma, a divisão dos encargos pode se alterar de acordo com as preferências da sociedade e mudanças na natureza mesma dos serviços prestados. Por exemplo, as duas últimas décadas têm assistido a uma ênfase crescente nos méritos da descentralização, o que tem provocado mudanças significativas na distribuição dos encargos entre governos. Finalmente, eventos extraordinários podem trazer a necessidade de uma revisão da distribuição, como foi o caso no processo de unificação alemã, em 1990.

Há duas questões envolvidas nestes procedimentos. A primeira, de natureza política, envolve arranjos institucionais que permitam à federação, sempre que necessário, avaliar a adequação da distribuição vertical de recursos vigente, do ponto de vista da evolução das responsabilidades e encargos de cada nível de governo. São poucas as federações que avançaram no sentido de constituir instituições que permitam a negociação entre os governos, no sentido de ajustar o volume de transferências necessário. Alemanha e Índia, por mecanismos bastante diferentes, são países onde esta distribuição vertical é periodicamente negociada e corrigida²⁹.

A segunda questão, de natureza fiscal, refere-se às formas adotadas para realizar o ajuste. Dada a distribuição de encargos, há, em princípio, duas formas básicas de ajustar a distribuição vertical de recursos. A primeira e menos freqüente é a mudança direta das competências tributárias, deslocando impostos entre níveis de governo ou realocando bases tributárias entre impostos existentes, tal como foi feito no Brasil em 1988 com o ICM e os impostos únicos. A segunda, o procedimento mais freqüente em todas as federações, é alterar a dimensão das transferências verticais que o governo central entrega aos governos subnacionais. Uma das formas mais freqüentes e eficientes para isto é utilizar o compartilhamento dos grandes impostos federais, notadamente aqueles sobre valor adicionado e renda. Outra opção é a modificação dos montantes das transferências condicionadas, através das quais o governo federal financia programas nacionais executados pelos governos subnacionais. O Canadá se aproxima deste modelo. A terceira principal alternativa, muito importante em federações onde o governo federal tem um papel dominante, como a Austrália, é fazer o ajuste vertical através das transferências voluntárias, ou seja, o ajuste vertical é uma função permanente do próprio orçamento federal.

Instituições de negociação vertical no Brasil: um conjunto vazio

Como fica o caso brasileiro no que se refere à adequação vertical do financiamento? Quanto à primeira questão indicada acima, dos mecanismos de avaliação e negociação, a federação brasileira apresenta uma situação altamente problemática. É alarmante a atrofia institucional no que se refere, em geral, a mecanismos de negociação intergovernamental, e, em particular, à distribuição vertical. Nunca existiram fóruns intergovernamentais destinados a esta discussão. Uma das principais conseqüências desta atrofia é o agravamento de uma tendência histórica do federalismo brasileiro, a constitucionalização das regras de partilha. São poucas as constituições de federações no mundo que abrigam um tão elevado nível de detalhes relativos a percentuais de distribuição de impostos. Esta elevada rigidez de critérios reflete a incapacidade política desta federação de estabelecer mecanismos apropriados de avaliação, negociação e ajuste da partilha vertical. As mudanças relevantes na distribuição vertical sempre foram realizadas através de emendas constitucionais, resultado de longos períodos de acirramento de conflitos. Em outras federações há institucionalidade que garante a revisão periódica da distribuição e fornece fóruns e mecanismos para esta revisão. Na Índia, a cada cinco anos (período do planejamento governamental) é indicada uma comissão de especialistas, dotada de elevada autonomia, a quem cabe fazer uma revisão das necessidades fiscais de cada governo e recomendar uma distribuição de recursos. Não há nada especificado na constituição. Na Alemanha, a cada cinco anos uma comissão intergovernamental faz uma revisão da situação dos encargos e decide pela necessidade ou não de revisão da distribuição vertical, o que é feito pela modificação dos critérios de partilha (mais sobre este ponto à frente).

²⁹ Para detalhes sobre estes procedimentos, veja-se PRADO, S. (2006).

É bastante provável que qualquer procedimento de avaliação da distribuição de encargos para orientar a distribuição de recursos, na federação brasileira, se defronte com dificuldades muito maiores do que nas federações mais desenvolvidas. A elevada heterogeneidade entre as regiões, que se estende ao nível de serviços públicos prestados em cada uma assim como aos custos desta provisão, torna muito difícil e polêmico qualquer método de identificação de montantes necessários à prestação de um nível médio adequado de serviços. Uma dificuldade adicional decorre de serem as atribuições de encargos basicamente concorrentes na federação brasileira, o que dificulta a identificação do nível de governo responsável por cada parcela dos serviços.

Ainda assim, não há alternativa. Se a federação pretende atingir uma distribuição vertical adequada, pelo caminho mais eficiente e racional e minimizando os desgastantes conflitos políticos que tem caracterizado este processo no Brasil, terá, primeiro, que buscar alguma forma, ainda que imprecisa e meramente orientativa, de avaliar a necessidade de financiamento por nível de governo, de forma a dispensar as passeatas de prefeito em Brasília por 1% a mais nos fundos de participação, ou a interminável labuta dos estados para negociar e calcular compensações via lei Kandir. Em segundo lugar, terá que instituir algum tipo de órgão intergovernamental com a atribuição de periodicamente avaliar a adequação vertical do financiamento.

Instrumentos de ajuste vertical: competências tributárias

No que se refere aos instrumentos para operar o ajustamento, o caso brasileiro permite interessantes comparações com outras federações. Cabe primeiro avaliar o papel das competências tributárias neste ajustamento. Como indicamos antes, a estrutura básica do sistema tributário permaneceu virtualmente inalterada desde 1967 até 1988. Neste momento, duas das postulações adotadas na reforma com relação à competência tributária, já analisadas acima, tiveram forte impacto na distribuição vertical federativa: a reformulação do ICM e a criação das contribuições. A transferência de importantes bases tributárias para o ICMS ampliou a apropriação de recursos dos governos subnacionais, e induziu posteriormente, como vimos, a ampliação da carga tributária das contribuições, não compartilhada, o que permitiu recuperar a participação federal na arrecadação. Esta ampliação, contudo, não se deu através de um processo explícito, transparente e negociado em torno a competências, mas, pelo contrário, por um movimento pouco visível de superposição de incidências sobre as mesmas bases, gerando uma competição surda por elas. É fora de dúvida que o avanço federal na tributação indireta, antes restrito ao IPI, reduziu o dinamismo da arrecadação estadual, aumentando o incentivo à evasão por agentes sobre-tributados e tornando mais custosa a administração do imposto estadual para impedir a queda da receita.

É evidente que este processo de expansão da carga federal não compartilhada se constitui num outro exemplo da incapacidade desta federação de explicitar os conflitos verticais por recursos. Se a primeira inflexão na distribuição da arrecadação, realizada em 1988, foi explicitamente negociada e formulada, a segunda se deu sem a menor transparência, sendo revelada progressivamente na medida em que a arrecadação federal se recuperava.

Em síntese, podemos dizer que, em flagrante contraste com outras federações, *no Brasil a atribuição de competências não tem sido utilizada como um instrumento negociado e consciente*

de redistribuição de recursos, mas, ao contrário, evoluiu de forma que se tornou efetivamente parte do problema do desequilíbrio vertical. A menos que a tributação indireta seja reestruturada através de uma reforma tributária, o problema da distribuição vertical estará tendenciosamente agravado no Brasil.

Instrumentos de ajuste vertical:: o sistema de partilha

Se a reforma das competências não tem auxiliado, mas agravado a distribuição vertical, o que podemos dizer da segunda e mais usual alternativa para a adequação vertical, as alterações nos montantes das transferências federais? Dentre os instrumentos básicos que descrevemos acima para esta função – compartilhamento, programas nacionais (transferências condicionadas) e transferências voluntárias – apenas os dois primeiros tem relevância no Brasil, dada a participação limitada das transferências voluntárias em nosso sistema. Durante o período que analisamos aqui, o compartilhamento e os programas nacionais foram amplamente utilizados, mas, ponto importante, com lógicas e determinações totalmente diferentes.

O compartilhamento de impostos federais no Brasil existe exclusivamente para prover a base dos fundos de participação. Como vimos acima, percentuais crescentes do imposto de renda e do IPI foram alocados para esta finalidade, desde a reforma de 1967. Durante os anos oitenta, culminando com a reforma de 1988, a modificação destes percentuais foi a forma principal de manifestação do conflito vertical. Isto fica evidente no quadro à página 8 acima: eles cresceram 150%. Mesmo no período recente, o movimento municipalista tem concentrado seus esforços na obtenção de mais 1% para o FPM.

O aspecto central neste processo de ajuste vertical sempre foi o seu caráter conflituoso. Como já indicamos antes, a federação brasileira nunca se aproximou de qualquer mecanismo negociado de distribuição vertical. Os ajustes se dão, portanto, ao sabor da força políticas dos oponentes. No regime militar, o governo federal atingiu elevada participação na receita disponível. Esta concentração levou à acirrada reação dos governos subnacionais, que consegue predominar durante a fase terminal do regime, impulsionada pela eleição de governadores e prefeitos. Este movimento descentralizador encontra sua culminância na reforma de 1988, com as conseqüências que já analisamos antes.

No que concerne ao compartilhamento, este caráter conflituoso acabou por se manifestar num jogo de ações e reações onde cada participante tenta anular as vantagens do outro. Diante da elevação sucessiva dos percentuais que definem a base dos fundos, o governo federal reagiu isolando e atrofiando a base de distribuição destes fundos. O IPI foi relegado às funções de um mero imposto seletivo sobre meia dúzia de setores. Durante os anos oitenta, muitas vezes o GF optou por tributar algumas bases com outros impostos, como o IOF (imposto sobre operações financeiras), para não utilizar o imposto de renda. Mais recentemente, o mesmo foi feito com a CSLL (Contribuição sobre o lucro líquido), alternativa ao IR partilhado. Finalmente, a partir de 1988, passou a expandir a receita através das contribuições, reduzindo drasticamente a relação entre a base dos fundos de participação e a carga tributária total (gráfico 2, página 2 acima).

À iniciativa subnacional de aumentar os percentuais foi contraposta, portanto, a redução da base em relação à carga total. Aqui constatamos que um movimento ocorrido na estrutura tributária afeta o sistema de partilha. Isto decorre da opção, feita em 1967, por definir como base

do compartilhamento impostos específicos. Esta é a abordagem adotada, de forma geral, em todas as federações. Só que no Brasil o caráter competitivo e de confrontação que orientou o processo levou o GF a agir estrategicamente na administração de seu sistema tributário. Uma alternativa interessante, que evita estes problemas, foi implementada em 2000 na Índia. O compartilhamento do imposto de renda federal foi substituído pelo compartilhamento da receita federal total. Com isto, torna-se indiferente para o GF qual imposto dinamizar, pois tudo é partilhado, e a administração dos impostos federais deixa de ser estratégica em relação à partilha de recursos.

O Quadro 1, na página 9 acima, sintetiza os movimentos da partilha vertical que resultaram destes desenvolvimentos. Se o GF predominou inicialmente, tanto na esfera tributária como na da partilha, a reação subnacional nos anos oitenta reverteu este movimento, combinando também iniciativas no campo tributário (ICMS) e na partilha (base dos fundos). A partir dos noventa, o jogo se inverte outra vez, agora em decorrência principalmente do que ocorre no sistema tributário, tanto na expansão das contribuições com na atrofia da base dos fundos. O fato de que o GF foi bem sucedido em interromper a escalada dos percentuais dos fundos de participação (os atualmente vigentes são ainda aqueles definidos em 1988, cuja elevação foi parcelada até 1991) indica o fortalecimento político desta esfera, principalmente em decorrência do sucesso do programa de estabilização de FHC.

Um fato interessante evidenciado pelo quadro 1 e gráfico 3 é que, embora o GF tenha recuperado forte participação na arrecadação tributária, na última década, isto não se traduziu em elevação da parcela de receita disponível por ele apropriada. O gráfico 3 mostra que as transferências cresceram neste período. Se o compartilhamento ficou estagnado, neste período, de onde vem esta variação? Vem exatamente da segunda alternativa de ajuste vertical via transferências, que indicamos acima: o aumento dos programas nacionais financiados pelo GF. A observação dos dados recentes deixa claro que o aumento das transferências condicionadas responde pela maior parte do efeito indicado acima, principalmente através do SUS.

Este movimento de expansão das transferências condicionadas, importante fator a explicar a virtual estabilidade da participação federal na receita disponível na última década (Quadro 1), não é neutro do ponto de vista mais geral da descentralização. Embora a execução efetiva do gasto continue descentralizada, é evidente que, do ponto de vista da autonomia subnacional, ocorreu um movimento de recentralização. Os recursos livres nos orçamentos dos GSN se reduziram, aumentando a participação dos recursos sobre os quais os orçamentos locais não têm poder decisório. Mais precisamente, esta perda de autonomia decorre de:

1. Aumento da vinculação orçamentária, com a EC 29 que exigiu gasto vinculado à saúde nos orçamentos subnacionais;
2. Redução do poder decisório dos governos subnacionais sobre uma parcela dos recursos vinculados à educação (15% sobre 25% exigidos), ao serem estes recursos transferidos para o FUNDEF. No passado, os governos tinham maior controle sobre eles, na medida em que a decisão relativa a como cumprir a vinculação geral era exclusiva dos seus orçamentos;

3. Grande parte da expansão da participação subnacional na receita disponível decorre do aumento das transferências do SUS, predominantemente para municípios, não se refletindo, portanto, em maior capacidade alocativa livre de seus orçamentos. Apenas na medida em que estes recursos, no início do processo, vieram a substituir recursos orçamentários livres aplicados na saúde, as transferências do SUS ofereciam algum alívio. Na medida em que foi criada a vinculação constitucional de parte do orçamento subnacional à saúde, contudo, este efeito desaparece (ou só existe potencialmente para aqueles que já gastavam recursos próprios em saúde acima da exigência constitucional, situação rara).

Fica claro, portanto, que *um dos principais movimentos que afetou a adequação vertical, no período recente, decorreu da expansão, em última instância, do gasto controlado pelo governo federal, e executado pelos governos subnacionais*. Tendo sido esta a principal causa da descentralização do gasto na federação brasileira, e dado que ela se dá, como indicado acima, com diminuição da autonomia, *trata-se claramente de um processo de “descentralização centralizada”*: a execução do gasto é descentralizada, mas a gestão e a definição das políticas se tornou mais centralizada. O governo federal tem ampliado sua articulação financeira e administrativa com os municípios, aumentando a fragilização dos governos intermediários (ver próximo item).

Perspectivas

Quais as perspectivas atuais para a dinâmica da adequação vertical? São muito ruins. O fortalecimento político do GF, que tem contrapartida na extrema fragilidade dos governos estaduais, tem levado a que o conflito vertical se reduza a pequenas escaramuças que geram muita energia e calor, mas não resultam em muita coisa: a negociação da lei Kandir e as esporádicas pressões dos municípios por modificação nos percentuais. Não há agenda para um processo de negociação mais sério, que busque, como ponto de partida, colocar a discussão da adequação da atual distribuição agregada de recursos, o que, por sua vez, exige que se enfrente, de alguma forma, o problema maior da mensuração dos encargos. Nos termos atuais, a questão da adequação vertical, ao não ser enfrentada em si mesma, permanece “assombrando” outras dimensões do conflito fiscal, como, por exemplo, a reforma tributária. Ao discutir, no próximo ano, a reforma do ICMS conjuntamente com a tributação federal, a questão das perdas e ganhos envolvidos no processo assumirá papel crucial, implicando inclusive em veto a determinadas soluções. Se não existe uma discussão colocada em perspectiva mais ampla sobre a distribuição vertical, qualquer tentativa de reforma acende “luzes vermelhas” relativas à posição de cada agente nesta distribuição, e incita à guerra de guerrilhas para manter posições e, eventualmente, explorar alguma janela para aumentar a participação.

Uma das grandes dificuldades para o progresso de qualquer debate sobre este tema esbarra na oportuna falta de interesse da União. Tendo conseguido inverter a correlação de forças em relação à reforma de 1988, não há porque esperar que a União ponha em debate o problema da distribuição vertical. Ela detém hoje uma posição de força, articulando-se diretamente com os municípios e isolando os estados de uma parte relevante das questões públicas federativas. Do outro lado, a fragilidade política e financeira dos estados tem reduzido o escopo da atividade política dos governadores e secretários de fazenda, cada vez mais focados numa “briga de varejo”

em torno de pequenos montantes, deixando fora da agenda as questões fundamentais da federação.

Finalmente, vale a pena ressaltar que a discussão sobre a adequação vertical, hoje, não pode ser reduzida, como é feito freqüentemente por alguns analistas ou atores, ao problema dos fundos de participação. Demonstramos acima que o ajuste pode e deve ser entendido como um resultado integrado das ações no campo tributário, no compartilhamento e nos programas nacionais. É necessário olhar as implicações desta composição mais geral entre os três instrumentos. Uma das questões mais relevantes, neste sentido, é o fato de que os únicos recursos que atendem à finalidade de equalização, reduzindo as enormes disparidades em capacidade fiscal existentes na federação brasileira, são aqueles do segundo grupo, ou seja, do compartilhamento. Se o ajuste vertical se desloca para a tributação e para os programas nacionais, reduz-se a participação destes recursos equalizadores.

3.2 debilidade das práticas e mecanismos de cooperação intergovernamental

Uma pergunta que, até onde sabemos, não tem sido feita no debate brasileiro, é: como se pode avaliar a existência e o papel de cooperação intergovernamental no Brasil, e quais são as implicações que advém disto? É evidente que esta questão ultrapassa os limites do federalismo fiscal e da análise econômica, adentrando o campo da ciência política. Não temos espaço nem competência para investigar os aspectos políticos mais básicos que poderiam lançar alguma luz sobre esta questão na federação brasileira³⁰. Vamos nos limitar à discussão de alguns conceitos que têm sido utilizados pelos economistas para caracterizar as federações deste ponto de vista: as noções de federalismo competitivo, executivo e cooperativo. Os paradigmas usualmente citados para estes três casos são, respectivamente, os Estados Unidos, o Canadá e a Alemanha.

Federalismo cooperativo

A noção de federalismo cooperativo é associada à existência de sólidas instituições que organizam a atuação conjunta dos governos, tornando-se fóruns e instrumentos pelos quais a intervenção estatal é organizada através de um processo continuado de negociação intergovernamental formalizada em grandes e pequenos organismos burocráticos, conselhos intergovernamentais e órgãos colegiados. Na Alemanha, este caráter cooperativo tem sua manifestação mais importante no fato de que a legislação federal uniforme é dominante, mas os estados tem elevada participação na elaboração desta legislação através do Bundesrat, a câmara alta alemã, que é composta por delegados indicados pelos governos estaduais. Outra forma importante de cooperação vertical é a existência das chamadas tarefas conjuntas (*Joint Tasks*), determinados setores de gasto onde o planejamento, a gestão e a execução dos serviços são conduzidos conjuntamente. A cooperação se estende ainda ao relacionamento horizontal entre estados no funcionamento dos diversos setores de intervenção, onde se constituem conselhos e comitês de gestão permanentes.

Note-se, no exemplo resumido acima, que a cooperação federativa tem duas faces. Primeiro, exige-se a cooperação vertical, que, em outras federações que não o Brasil, se

³⁰ Ver, para uma colocação geral, GIANOTTI, J.A. (1999) e ABRUCIO, F. (1999).

concentra no relacionamento entre GF e estados ou províncias, uma vez que os governos locais são sempre subordinados aos estados. Em segundo lugar é necessária a cooperação horizontal, principalmente do ponto de vista político, para viabilizar a interlocução entre governo central e governos subnacionais e permitir o adequando equilíbrio político na federação.

Parece pouco questionável a proposição de que o Brasil não apresenta quaisquer traços que lembrem o federalismo cooperativo. Antes de tudo, a participação dos interesses estaduais na legislação federal não é técnico-executiva, como no *Bundesrat* alemão, mas é intermediada pela estrutura política fragmentária do Congresso nacional e por um Senado tradicional, com representantes eleitos, onde os interesses partidários tendem a filtrar e borrar a representação dos interesses estaduais. Ao mesmo tempo, os governos estaduais nunca foram capazes (ou tiveram o interesse) em desenvolver formas voluntárias de organização horizontal, que permitissem articular os seus interesses executivos e encaminhá-los junto ao governo federal. O que remotamente se aproxima disto é apenas o CONFAZ, uma exceção que confirma a regra: foi um organismo imposto por iniciativa do Governo Federal, com a finalidade de criar um canal institucional para negociação das políticas estaduais de incentivos, existiu sempre exclusivamente como uma arena de conflitos e, no período recente, ficou totalmente desacreditado mesmo para cumprir sua função precípua, impedir a guerra fiscal.

Por outro lado, as formas voluntárias de cooperação executiva horizontal são quase inexistentes entre os estados, e apenas no período recente começam a se desenvolver no âmbito municipal. Um exemplo que parece significativo no âmbito estadual refere-se a uma das mais importantes e sensíveis responsabilidades estaduais da atualidade, a segurança pública. De forma geral, as tentativas de ações conjuntas nesta área tendem a convergir para a busca a presença do governo federal, sendo raras aquelas que decorrem de ação cooperativa voluntária exclusiva dos governos estaduais.

Federalismo executivo

O federalismo dito executivo é típico das federações parlamentaristas que se originaram do império britânico, como Canadá e Austrália. Trata-se, no essencial, de outra forma de federalismo cooperativo, e, neste sentido, alinha-se com o caso anterior em contraposição aparente à noção de federalismo competitivo. A diferença reside, basicamente, no caráter informal, não institucionalizado, desta cooperação. A atuação dos governos é organizada e harmonizada através do contato constante e direto das respectivas burocracias, “a portas fechadas”, o que é facilitado pela estrutura política típica destes modelos, onde os primeiros-ministros (federais e estaduais) detêm amplo controle sobre as decisões, respaldado por uma maioria no Parlamento que atua como suporte, de forma subordinada.

Embora também não existam, até onde saibamos, estudos específicos sobre este tema, nossa suposição é que, no Brasil, procedimentos típicos do federalismo executivo se desenvolvam exclusivamente no contexto das políticas setoriais conduzidas pelo GF. Muito provavelmente, tais pesquisas iriam constatar a existência de modelos e arranjos muito diferenciados na articulação entre governos subnacionais e ministérios específicos responsáveis por estas políticas. Deve existir um “modelo da saúde”, assim como um outro “modelo do MEC”, um “modelo do meio ambiente”, e assim por diante. A dominância do Governo Federal se torna

mais patente e decisiva quando a ação conjunta envolve os governos locais. Nestes casos, ele tende a substituir os governos estaduais no papel de gestor, ainda que, pelo menos formalmente, os estados mantenham um papel nos colegiados de gestão setoriais.

Por outro lado, tudo indica que o grau de cooperação executiva é muito reduzido nos setores onde há autonomia subnacional, e os três poderes partilham a competência de forma concorrente.

Caráter competitivo e cooperação

Finalmente, é fora de dúvida que a percepção intuitiva, reforçada pelo que vem ocorrendo nas duas últimas décadas, visualiza o federalismo brasileiro como fundamentalmente competitivo. Esta percepção não decorre apenas de fenômenos como a conhecida guerra fiscal. Esta é apenas mais uma manifestação deste caráter, potencializada pelas condições permissivas criadas pelo nosso sistema tributário³¹. O baixo grau de cooperação em todas as suas formas é um traço constitutivo do nosso federalismo. É possível que este caráter tenha suas origens remotamente localizadas na diferenciação econômica e social das macro-regiões de país continental, que se organizaram política e socialmente em bases locais muito antes que o mercado nacional fosse unificado no período da industrialização; com toda certeza, a concentração da riqueza numa parte da região sudeste foi também determinante para estabelecer clivagens e conflitos horizontais que restringiram sempre a possibilidade de cooperação política e econômica; finalmente, o papel dominante exercido pelo governo federal, seja no período da industrialização, mas principalmente durante o centralismo do regime militar, o colocou na posição de interlocutor central nas questões federativas, inibindo qualquer possibilidade de cooperação horizontal entre estados.

Em todas as federações do mundo, mesmo naquelas razoavelmente homogêneas do ponto de vista religioso, étnico e cultural, verificam-se conflitos entre entes federados, originados principalmente pelo processo de transferência redistributiva de recursos comandado pelo Governo Central. Como este não tem outro lugar de onde extrair recursos senão as próprias jurisdições envolvidas, necessariamente os ricos pagam pela equalização de capacidade de gastos fiscais dos pobres, mesmo que o meio para isto seja os impostos federais. Isto não impede, contudo, que em muitas delas o grau de cooperação horizontal seja muito elevado. Estes casos indicam que é possível chegar a um consenso (uma forma de pacto federativo) em que um certo nível de equalização seja tido como justo e necessário, viabilizando condições políticas para a cooperação horizontal. Entre outras condições importantes para o sucesso deste consenso é a existência de mecanismos de revisão periódica da distribuição vertical e horizontal que preservem a sua legitimidade, tal como exposto no item anterior.

Uma das manifestações mais típicas desta atrofia da cooperação horizontal pode ser apreendida no fato de que em toda a história recente do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1946, o único arranjo institucional criado para congregar o conjunto dos estados na gestão de problemas comuns foi o CONFAZ, e este, sintomaticamente, não se originou de um esforço cooperativo entre os próprios estados. Foi um arranjo imposto pelo governo federal

³¹ Sobre os determinantes tributários da guerra fiscal, ver PRADO, S. / CAVALCANTI, C.E. (2000).

exatamente para conter a escalada das ações competitivas no âmbito da tributação indireta³². Não por acaso, este fórum tornou-se com o tempo uma das arenas destacadas da própria competição estadual.

No que se refere à cooperação política, a observação de outras federações demonstra o freqüente desenvolvimento de formas cooperativas voluntárias de organização, em geral motivadas pela necessidade de negociação junto ao Governo Central envolvendo recursos fiscais e ampliação da autonomia. Adotando usualmente a forma de conselhos de governadores ou primeiros-ministros, muitos deles evoluíram para se tornarem fóruns permanentes mais amplos, incluindo a presença do Governo Federal. Dados os constantes e inevitáveis conflitos horizontais existentes, principalmente aqueles entre “ricos” e “pobres”, é evidentemente necessário um esforço político considerável para lograr uma agenda mínima que permita unificar estes governos perante o Governo Federal. Por outro lado, sem este passo, o GF se defronta com atores dispersos, conseguindo na maioria das vezes bloquear trajetórias que não lhe são convenientes.

Não seria também exagero afirmar que o FUNDEF, da forma que foi concebido originalmente, cuidava basicamente de suprir uma enorme deficiência na cooperação vertical entre governos estaduais e municipais e na cooperação horizontal entre municípios, ambas dentro de cada estado. Como se sabe, a vinculação orçamentária à educação, devido às diferenças de capacidade orçamentária, gerava enormes distorções na capacidade de atendimento dos diversos governos, dentro de cada estado. Ao forçar a captura dos recursos estaduais e municipais pelo fundo, e sua distribuição posterior com base per capita aluno, o FUNDEF realizava um procedimento lógico que poderia ter sido logrado internamente a cada estado, sem qualquer problema, uma vez que o fundo opera basicamente fazendo a equalização intra-estadual. Numa clara demonstração da “síndrome do poder unificador do governo central”, esta medida que podia ser desenvolvida autonomamente pelos estados assumiu a feição de um fundo federal.

3.3 Ausência da organização hierárquica típica das federações

Como indicamos acima, na síntese histórica, há dois aspectos nos quais o processo de descentralização brasileiro se diferencia do que ocorre no resto do mundo: primeiro, o estatuto peculiar dos municípios, dotados de plena autonomia em relação aos governos estaduais. Em segundo lugar, o fato de que a distribuição vertical de recursos, nas duas últimas décadas, orientou-se para a ampliação do financiamento municipal, e fragilizou fortemente os governos estaduais (ampliaremos este último ponto no item 6 à frente). São relevantes as implicações destes fatos, tanto no que se refere ao funcionamento geral da federação, como, particularmente, em relação ao problema da cooperação intergovernamental.

Um dos seus traços básicos do padrão brasileiro de federalismo que se consolidou com a Constituição de 1988 é a ratificação, no texto constitucional, de uma velha tradição do federalismo brasileiro, a autonomia municipal. Todas as constituições da República, sem exceção, sempre reafirmaram o direito à autonomia pelos governos locais, embora sem nunca ter

³² Já no final dos anos sessenta os governos estaduais iniciaram a prática da guerra fiscal, na época através dos chamados convênios regionais. O acirramento deste processo levou o Governo Federal a promover reuniões entre secretários de fazenda, já no início dos anos setenta, o que levaria, em 1975, à edição de lei complementar que criaria formalmente o CONFAZ.

desdobrado normas e limites a esta autonomia. Na Constituição de 1988 os municípios foram alçados à condição de entes federativos autônomos em igualdade de condições em relação aos estados.

Ao tornar os governos locais entes autônomos, colocados de igual para igual com governo federal e estados, a reforma criou elementos institucionais estruturais com profundas implicações para a eficiência na provisão de bens e serviços públicos. Ao dispensar o princípio da autoridade jurisdicional dos governos estaduais sobre os governos locais, e, portanto, seu papel coordenador, a tradição federativa brasileira tornou problemática a constituição de ações conjuntas de dimensão “mesojurisdicional” (ou seja, as ações cuja dimensão ótima é maior que a maior parte dos governos locais e muito pequena perante a dimensão nacional), uma vez que a autoridade natural nesta dimensão seriam os governos estaduais e o governo federal não tem em geral capacidade para gerenciar atividades com este escopo. Resulta que todas as ações supramunicipais relevantes passam a depender exclusivamente das iniciativas de cooperação horizontal voluntárias, que encontram enormes dificuldades para se viabilizar. Exemplo disto é o enorme e até agora mal sucedido esforço para viabilizar em grande escala a utilização dos consórcios municipais.

O paradoxo da descentralização centralizada

A inexistência, no Brasil, do padrão usual de hierarquia federativa tem como consequência uma inevitável restrição ao alcance do processo de descentralização. Ele acaba se restringindo à descentralização da execução do gasto (competência administrativa), exigindo, ao mesmo tempo, que a gestão das políticas e seu financiamento permaneçam centralizados no governo federal. A gestão, porque a autonomia municipal torna sem sentido atribuir aos governos estaduais a função de criação e coordenação de políticas públicas, e não é cogitável transferir ao nível local o poder de definir autonomamente normas, padrões e políticas. O financiamento, porque os governos locais no Brasil, assim como em todas federações do mundo, não tem capacidade financeira própria para financiar suas atividades quando elas são ampliadas pela descentralização, exigindo transferências verticais regulares para a sustentação da atividade. Em sendo a gestão centralizada, não há como não sê-lo o financiamento, pois governos estaduais não irão financiar eficientemente (supondo que pudessem) atividades autônomas de seus municípios.

Esta situação tem, por um lado, a possível virtude de permitir a preservação de padrões uniformes de serviços públicos ao longo do território nacional, o que, em princípio, pode permitir melhor aproximação a um requisito de equidade. Por outro lado, apresenta todas as deficiências dos sistemas centralmente administrados, que a saga da descentralização tem tentado reduzir.

4. A Degradação da Tributação Indireta

O sistema de tributação indireta brasileiro tem sua origem na reforma de 1967. Naquele momento a solução adotada, em que pese alguns aspectos problemáticos, era no seu conjunto moderna e eficiente. Contava basicamente com quatro grupos de impostos, cabendo a cada um deles uma função bem definida:

- O IVA principal, o ICM, foi atribuído à competência dos estados, em substituição ao antigo IVVC;
- O IPI - Imposto sobre produtos industrializados, também do tipo valor adicionado, compartilhado pelos três níveis de governo através dos fundos de participação;
- O ISS (imposto sobre serviços), atribuído aos municípios;
- os chamados impostos únicos, do tipo *excise tax*, incidindo sobre serviços de telecomunicações, combustíveis e energia elétrica, acompanhando a tendência predominante a nível mundial, de utilizar impostos monofásicos para estas bases. Estes impostos constituíam receita vinculada à aplicação nos respectivos setores.

De forma geral, os principais impostos deste sistema apresentavam um desempenho adequado nos primeiros anos após a reforma. Ainda que o ISS se tornasse um imposto exclusivo de grandes municípios, as transferências do fundo de participação cobriam satisfatoriamente as necessidades então bastante reduzidas dos governos locais.

Nesta sua formulação original, o sistema não era isento de falhas. A principal, e que iria gerar as mais profundas conseqüências depois, foi a atribuição do IVA aos estados. O Brasil permaneceu como o único país em que o IVA principal não é um imposto nacional e uniforme, até os anos oitenta, quando a província de Quebec, no Canadá, isoladamente, optou por criar um IVA que atua harmonizado com o IVA federal. A explicação para este aspecto peculiar do sistema brasileiro é, provavelmente, o fato de que os estados tinham no IVC sua principal fonte de recursos, não sendo politicamente possível criar em seu lugar um IVA centralmente controlado.

O segundo problema daquele modelo, e que persiste até hoje intacto, era a separação dos serviços para tributação exclusiva pelos municípios, através do ISS, sem qualquer conexão com o IVA principal. Isto sempre gerou uma forte cumulatividade, que cresceu significativamente à medida que os municípios de maior porte passaram a explorar cada vez mais os serviços de natureza econômica.

O terceiro problema residia no tratamento das operações interestaduais no ICM. Concedida a competência aos estados, emerge necessariamente o dilema típico deste tributo: a forma mais eficiente do ponto de vista administrativo, a cobrança na origem, é também a mais nociva do ponto de vista de interferência nos preços relativos e na alocação da atividade econômica, a menos que as alíquotas sejam mantidas virtualmente uniformes no território nacional. A alternativa mais eficiente do ponto de vista econômico, a cobrança no destino, envolve grandes problemas de evasão fiscal. A reforma optou, pelo menos inicialmente, pela cobrança na origem, o que beneficiava os estados mais desenvolvidos.

Do ponto de vista da tributação indireta, a história deste amplo período de quarenta anos deve ser vista em duas grandes fases. A primeira, até 1988, abrange os desdobramentos do sistema criado em 1967. A segunda, demarcada pela reforma de 1988, tem como característica principal a existência do sistema tributário dual –impostos versus contribuições – que já relatamos acima. Ambos os períodos envolvem, por razões distintas, um lento processo de

degradação da qualidade da tributação indireta. Distorções geradas no primeiro período, na estrutura do ICM, se estendem agravadas ao segundo período, somando-se a elas as distorções derivadas da retomada da tributação em cascata.

4.1. Os impostos sobre valor adicionado até 1988

O IVA brasileiro foi criado sob um regime autoritário. Foi possível, portanto, concebê-lo, pelo menos nas intenções iniciais e em parte na sua regulamentação, como um imposto submetido a um forte controle do governo central. Esta autonomia restringida perdurou até 1988 quando, num ambiente fortemente orientado para autonomia e descentralização, todo o poder federal sobre o imposto foi eliminado.

O tratamento do comércio interestadual no ICMS

Inicialmente, o ICM tinha alíquotas uniformes, definidas para operações internas, interestaduais e de exportação. O Senado estabelecia as alíquotas máximas, sob proposta exclusiva do Presidente da República. Tendo sido as alíquotas definidas de forma a reproduzir, na medida do possível, a arrecadação do antigo IVC, esta norma significava, na prática, nenhuma autonomia para os estados.

Quando o regime militar optou pela forte centralização fiscal, em 1968, a situação orçamentária dos estados entrou em rápido processo de deterioração, dado que o governo federal forçou a redução das alíquotas ao longo dos anos setenta, atingindo nível mínimo em 1978/9, 14-15%, uma perda de 4% perante os níveis de 1968 (QUADROS, W.L. (1997;39)). Estas medidas explicam em boa medida, o desempenho negativo do ICM nos anos setenta (gráfico 1, acima). Este conjunto de medidas contribuiu fortemente para a situação orçamentária fortemente agravada que os governos estaduais passaram a apresentar a partir, principalmente, da reversão do longo ciclo de crescimento em 1973/4.

A opção inicial da reforma de 67 pela adoção do princípio de origem nas operações interestaduais visava basicamente preservar a distribuição de receitas vigente no antigo imposto sobre vendas estadual (IVVC), que obviamente privilegiava os estados industrializados, que eram exportadores internos líquidos. Isto foi feito definindo a alíquota interestadual igual à alíquota interna máxima. Esta medida reacendeu antigas controvérsias, que já existiam na época do IVVC, sobre os aspectos distributivos do imposto (QUADROS, W. op.cit). Em pouco tempo a pressão dos estados menos desenvolvidos foi efetiva, e foi concebida uma solução criativa e original para o problema: as alíquotas interestaduais passaram a ser sistematicamente definidas em nível inferior às alíquotas internas, permitindo que os estados importadores se apropriassem de parte da receita das operações interestaduais. Com algumas oscilações, o diferencial entre estas alíquotas foi se ampliando até atingir cinco pontos percentuais. Adicionalmente, passou-se a diferenciar as alíquotas interestaduais em função do fluxo de comércio entre regiões ricas e pobres³³.

³³ A alíquota interestadual é definida em nível mais baixo nas saídas de estados ricos (região sul-sudeste) para os menos desenvolvidos, e em nível mais elevado nas operações entre estados não desenvolvidos.

Para colocar as coisas numa perspectiva comparativa, vale a pena aqui sintetizar a cadeia de eventos ocorridos neste período. A opção inicial por atribuir a competência do ICM aos estados eliminava, de partida, a possibilidade de qualquer forma de redistribuição horizontal dos recursos gerados pelo imposto. É evidente o contraste com outras federações onde o IVA é federal, como Austrália e Alemanha, e sua receita pode ser distribuída segundo algum critério redistributivo que considere as diferenças no grau de desenvolvimento econômico das regiões.

Como é sabido, a cobrança do imposto na origem só é neutra do ponto de vista da eficiência econômica se as alíquotas forem uniformes no território nacional. Qualquer diferença nas alíquotas cria ganhos tributários que distorcem a alocação da produção e os fluxos de comércio. O modelo de 1967 era consistente, portanto, ao exigir a uniformidade de alíquotas. Isto, contudo, retirava um dos mais importantes elementos da autonomia estadual na gestão de seus orçamentos. A plena autonomia na definição de alíquotas exigiria a transição para o princípio do destino. A posição privilegiada dos estados exportadores, principalmente São Paulo, não podia, portanto, ser compensada pela autonomia de alíquotas dos demais estados, e todas as tentativas de transição para o destino foram barradas pelos estados exportadores.

Nesta situação em que não existia autonomia na gestão das alíquotas, o conflito se concentrou sobre a apropriação das receitas geradas no comércio interestadual. Entre duas situações tecnicamente corretas – origem com alíquotas uniformes e destino com liberdade de alíquotas – optou-se pelo pior dos mundos, a situação intermediária em que a receita das operações interestaduais é partilhada através da redução da alíquota interestadual em relação à alíquota interna. Com isso, passamos a conviver com todos os problemas derivados do princípio do destino, que geram enormes impactos na eficiência administrativa do imposto, em nome de alguns ganhos em arrecadação para os estados importadores.

Deve-se registrar que, até onde sabemos, esta é mais uma expressão da criatividade brasileira, pois tal dispositivo (provavelmente por boas e sólidas razões) não existe em outras federações. Ao ser aplicado este dispositivo, cristalizou-se um arranjo tributário que tem persistido até hoje. As alterações constantes da alíquota interestadual passaram a ser a variável de ajuste do sistema.

As piores conseqüências deste arranjo tupiniquim para lidar com o comércio interestadual não se manifestariam de forma plena neste período. Embora as práticas básicas da “guerra fiscal”, operada no contexto das políticas estaduais de desenvolvimento já existissem, não havia então indícios da enorme criatividade que agentes econômicos e governos estaduais viriam a apresentar, a partir dos anos noventa, na exploração das possibilidades abertas pelo diferencial de alíquotas internas e interestaduais. Todas as oportunidades de ganho oferecidas pelo sistema passariam a ser aproveitadas, seja por iniciativas claramente ilegais do tipo “passeio da nota fiscal”,³⁴ seja por operações acertadas com os próprios governos estaduais (ver próximo item sobre a guerra fiscal). A fragilidade das receitas estaduais e a reforma do ICM

³⁴ “Passeio da nota fiscal” refere-se à clássica modalidade de evasão onde é simulada uma operação interestadual mas a mercadoria é vendida no mercado interno. Apenas a documentação da operação indica, falsamente, que houve a movimentação física da mercadoria pela fronteira.

Durante os oitentas, o agravamento da situação financeira dos estados aumentou a pressão por uma recuperação das suas receitas próprias. Mesmo com alguma recuperação da receita, que retorna aos níveis de 6-7% do PIB na segunda metade da década, chega-se ao momento da reforma de 1988 com fortes pressões no sentido de ampliar o ICM e também a autonomia dos governos estaduais.

Nos debates da reforma de 1988, analistas do campo técnico e acadêmico desenvolveram propostas que buscavam sanar algumas das deficiências originais do sistema, que tinham sido agravadas ao longo das duas décadas. A proposta gerada pela Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD), orientava-se basicamente para a constituição de um IVA mais abrangente, operando sob princípio do destino com autonomia de alíquotas, na competência estadual, e impostos específicos (*excise tax*) para o governo federal e municípios.

- O novo ICM absorveria a base de serviços, sendo extinto o ISS, assim como passaria a incluir combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e telecomunicações. A parcela entregue aos municípios seria aumentada para 25%. A cobrança passaria a ser no destino.
- O IPI, que já vinha sendo restringindo na última década a um pequeno grupo de produtos, seria substituído por uma *excise tax* sobre bebidas, fumo e veículos automotores na competência federal. Este imposto substituiria o IPI na base dos fundos de participação.
- Os municípios ganhariam, além do adicional da cota-parte, um imposto específico sobre comércio varejista de combustíveis.

Do pretendido IVA ampliado a única mudança que veio a se realizar foi a incorporação dos impostos únicos (*excise tax*), pelo fato simples de que a única voz discordante, o governo federal, não tinha muita força naquele momento. A mudança do IPI foi barrada pelos estados menos desenvolvidos, que preferiram manter a garantia das receitas geradas pelas transferências do FPE do que um incerto aumento da arrecadação do IVA pela absorção das bases do imposto extinto, e a inclusão, na base dos fundos de participação, de um imprevisível imposto específico federal. A incorporação do ISS esbarrou na oposição dos municípios, principalmente os grandes e as capitais, que exigiram uma compensação bem maior via participação no IVA, chegando a exigir que a participação municipal no ICMS, então em 20%, alcançasse 50% da arrecadação.

Esta mudança restrita na base do IVA, se permitia reduzir uma boa parte da cumulatividade antes existente devido aos impostos únicos, viria gerar posteriormente um desenvolvimento que nenhum dos envolvidos em 1988 previu: a progressiva concentração da arrecadação do ICMS nos novos setores incorporados – derivados de petróleo, energia elétrica e telecomunicações - devido à enorme facilidade na arrecadação propiciada pela concentração da produção em pouquíssimos agentes.

Outro componente importante da proposta da CRETAD, a adoção do princípio do destino, acabou também fracassando, basicamente porque os estados mais desenvolvidos, que poderiam obter alguma compensação pela incorporação do IPI ao ICMS, que beneficiaria os estados industrializados, passaram a bloquear a proposta do destino, à medida em que a incorporação do IPI não avançava.

De forma geral, só avançaram, em 1988, as propostas que visavam ampliar a receita dos governos subnacionais e ampliar sua autonomia. Os estados ganham ampla autonomia na administração do ICMS, reduzindo-se o papel do Senado à definição das alíquotas interestadual e de exportação. As alíquotas internas, desde que superiores à interestadual, passavam a ser livremente definidas pelos estados.

De outro lado, sem qualquer consequência imediata para a estrutura tributária, as forças associadas às políticas sociais estavam cuidando de que o recém-criado Orçamento da Seguridade tivesse garantido recursos suficientes para enfrentar a forte elevação de despesas pretendida pelas reformas. No que viria posteriormente a se evidenciar como uma benção para o governo federal, criou-se a figura das contribuições sociais vinculadas ao orçamento da seguridade.

Em suma, a reforma de 1988, no que se refere à estrutura tributária:

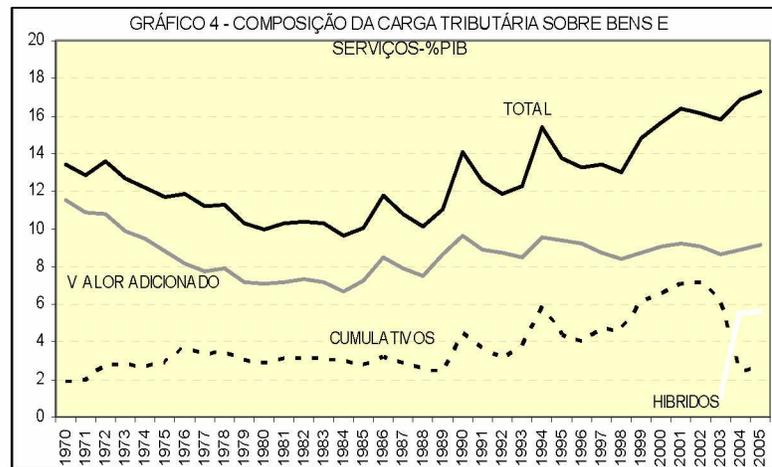
- avançou pouco na eliminação da cumulatividade, que ficou limitada à redução propiciada pela incorporação dos impostos únicos ao ICM, deixando intactos os efeitos derivados do IPI e ISS. Ao abrir a possibilidade de uma faixa alternativa autônoma de tributação – as contribuições – lançou as bases para um enorme avanço da cumulatividade, dada a natureza “em cascata” desta tributação;
- manteve o sistema híbrido origem-destino, agora operando numa situação de autonomia estadual para definição de alíquotas internas. Ampliava-se, portanto, o potencial para distorções derivadas da exploração de diferenciais de alíquotas.

4.2. A evolução pós 1988

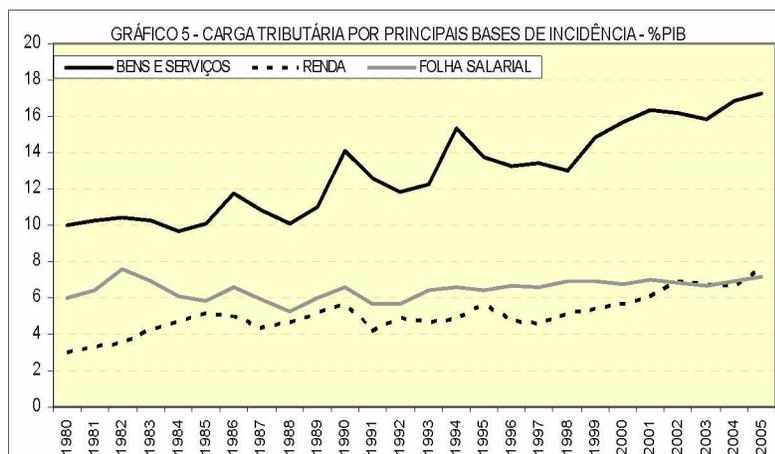
Nos quase vinte anos de vigência desta reforma, assistimos basicamente ao desenvolvimento dos problemas que estavam já potencialmente inseridos na própria reforma. A única medida nova de maior dimensão realizada nesse período foi a complementação do processo de desoneração das exportações, pela chamada Lei Kandir, em 1997, que deu origem a um interminável conflito entre estados e governo federal em torno à dimensão das compensações.

Os desenvolvimentos principais deste período foram os seguintes:

- A previsível investida do GF na tributação paralela via contribuições, e o conseqüente agravamento da qualidade da tributação indireta em seu conjunto;
- A generalização de uma das principais consequências negativas da competência estadual sobre o IVA com autonomia ampla e princípio de origem: competição fiscal em torno às políticas de desenvolvimento, num primeiro momento, estendendo-se depois a todas as possíveis alternativas de ganho oferecidas pelo diferencial de alíquotas.



Bases da tributação indireta: terra de ninguém



O sistema pré-88, com todas as deficiências já apontadas, parece hoje um modelo de perfeição diante da desordem tributária que se desenvolveu na década-e-meia que se seguiu. O primeiro vetor da desordem foi a expansão da tributação sobre faturamento através das contribuições. Entre 1989 e 2003 ela virtualmente triplica como porcentagem do PIB. Isto provocou uma forte

onde de questionamentos tanto dos meios acadêmicos como empresariais. No período recente, a partir de 2003, algumas medidas foram tomadas para reduzir esta cumulatividade, aproximando a COFINS de um imposto sobre valor adicionado. O gráfico 4 mostra a expansão dos impostos cumulativos e a inflexão recente, onde parte desta tributação passa a se caracterizar como híbrida de valor adicionado e “cascata”.

Este fenômeno tem sido analisado à exaustão. Reedita-se agora, de certa forma, o debate do final dos oitenta, quando se propugnava a simplificação do sistema pela ampliação do IVA e absorção dos demais impostos indiretos. Só que agora a dimensão do problema é maior, uma vez que o GF, ao contrário do que acontecia antes de 1988, passou a depender fortemente destas bases tributárias e, principalmente, a própria dimensão da tributação indireta cresceu fortemente. De fato, a expansão da carga tributária realizada nas duas últimas décadas esteve predominantemente apoiada nesta forma de tributação.

A carga tributária brasileira atinge hoje algo em torno a 39% d PIB, para mais ou menos 1% dependendo das estimativas. Tem sido frequentemente apontado que este nível de tributação é muito mais elevado do que a média dos países em nível semelhante de desenvolvimento. Na

América Latina, o Brasil se destaca na liderança com a carga mais elevada do continente. Outros observadores contrapõem o argumento de que em um país com o nível de demandas sociais e de pobreza do Brasil, com uma das piores distribuições de renda do mundo, esta carga seria justificável. Em linhas gerais, o argumento segue como se uma relação carga/PIB semelhante a de países desenvolvidos implicasse apenas no fato de que uma mesma parcela do PIB fosse recolhido pelo estado para financiar suas despesas.

A comparação internacional mostra que a carga brasileira se aproxima, no tamanho, daquela de um grupo de países desenvolvidos: Inglaterra, Canadá, Austrália, Espanha e Estados Unidos. No Quadro abaixo, reunimos dados relativos a carga tributária destes países para o período 2000-2003, informação mais recente disponível nas estatísticas da OCDE. O aspecto que se destaca nestas informações é que, embora estes países tenham uma carga tributária semelhante à do Brasil em % do produto, *a composição desta carga é dramaticamente distinta*. Constatase que:

1º.) Em todos estes países a tributação indireta se mantém nos limites de até 30% da carga tributária total. Em três deles, a carga tributária indireta se mantém nos limites de até 50%

PAISES SELECIONADOS - DADOS DE RECEITA FISCAL EM % PNB E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL

AUSTRÁLIA				
	2000	2001	2002	2003
percentage of GDP				
RECEITA TOTAL	35,7	36,0	36,1	36,6
REC. TRIBUTÁRIA	32,1	30,5	31,4	31,6
RENDA E LUCROS	18,1	16,7	17,3	17,5
% RECEITA TRIBUTÁRIA	56	55	55	55
BENS E SERVIÇOS	9,2	9,2	9,5	9,4
% RECEITA TRIBUTÁRIA	29	30	30	30
INGLATERRA				
RECEITA TOTAL	41,3	41,6	40,0	40,0
REC. TRIBUTÁRIA	37,5	37,2	35,6	35,6
RENDA E LUCROS	14,6	14,8	13,5	13,0
% RECEITA TRIBUTÁRIA	39	40	38	36
BENS E SERVIÇOS	12,0	11,7	11,6	11,6
% RECEITA TRIBUTÁRIA	32	31	33	33
CANÁDA				
RECEITA TOTAL	44,1	42,6	41,2	40,9
REC. TRIBUTÁRIA	35,6	34,9	34,0	33,8
RENDA E LUCROS	17,8	16,7	15,8	15,5
% RECEITA TRIBUTÁRIA	50	48	47	46
BENS E SERVIÇOS	8,6	8,8	8,9	8,8
% RECEITA TRIBUTÁRIA	24	25	26	26
ESPANHA				
RECEITA TOTAL	38,1	38,0	38,4	38,3
REC. TRIBUTÁRIA	34,8	34,4	34,8	34,9
RENDA E LUCROS	9,8	9,7	10,2	9,8
% RECEITA TRIBUTÁRIA	28	28	29	28
BENS E SERVIÇOS	10,2	9,8	9,8	9,8
% RECEITA TRIBUTÁRIA	29	29	28	28
USA				
RECEITA TOTAL	35,8	34,9	32,5	31,8
REC. TRIBUTÁRIA	29,9	28,8	26,3	25,6
RENDA E LUCROS	15,1	14,1	11,6	11,1
% RECEITA TRIBUTÁRIA	51	49	44	43
BENS E SERVIÇOS	4,8	4,704	4,662	4,648
% RECEITA TRIBUTÁRIA	16	16	18	18
BRASIL				
RECEITA TOTAL				
REC. TRIBUTÁRIA	33,4	35,1	36,6	35,9
RENDA E LUCROS	5,65	6,10	6,94	6,76
% RECEITA TRIBUTÁRIA	16,9	17,4	18,9	18,9
BENS E SERVIÇOS	15,63	16,37	16,16	15,81
% RECEITA TRIBUTÁRIA	46,9	46,6	44,1	44,1

Fonte: Dados internacionais, OCDE. Brasil: elaborado por ARAUJO, E. A. .

da carga tributária direta (Canadá, Austrália e USA), ou seja, o que mantém a receita fiscal nestes países é predominantemente a tributação da renda. Nos Estados Unidos, em particular, a tributação indireta responde por apenas 5% do PNB e 16% da carga. Nos outros dois, a tributação indireta se mantém menor que a direta em % do PNB.

No Brasil, ao contrário, a base sobre a qual se sustenta este mesmo nível de carga tributária é totalmente distinta em sua composição. Atingimos uma carga tributária de Primeiro Mundo à base de tributação regressiva, pois 45 % de nossa arrecadação vem dos impostos indiretos.

Quais as implicações destes números para nossa presente discussão?

Não é efetivamente possível, para um país com as características econômicas e sociais do Brasil, na era da globalização, por diversos motivos, elevar a tributação sobre a renda, seja sobre pessoa física, seja sobre corporações, ao

nível exigido para viabilizar uma carga de 40% mantendo a relação média que caracteriza os países mais desenvolvidos, de tributação direta dominante. Conseqüentemente, a forma que foi encontrada para esta conquista foi, evidentemente, a expansão, a níveis provavelmente inusitados,

da participação da tributação indireta na carga. Isto foi logrado pela atuação do governo federal, ampliando a tributação indireta camuflada sob a forma de contribuições sociais.

A composição da carga tributária brasileira no final dos anos oitenta já apresentava uma feição pouco virtuosa, com elevada presença da tributação indireta. No entanto, a dimensão mesma da carga era, na época, compatível com países que apresentavam esta mesma estrutura. Desde então, o país alcançou um nível de carga de primeiro mundo, mas a única forma foi o agravamento da composição da carga. Em grande medida, este movimento foi viabilizado pelo caráter peculiar da tributação que foi ampliada: o renascimento das formas arcaicas de tributação em cascata, que apresenta a vantagem de ficar, de certa forma, “escondida” do consumidor comum em sua relação com o preço da mercadoria.

Esta profunda distorção tem como consequência, entre outros aspectos, a quase total inviabilidade de uma reforma que racionalize a tributação indireta, “explicitando-a” sob formas tecnicamente mais racionais de tributação sobre o valor adicionado, tais como, por exemplo, um imposto tipo IVA dual. As estimativas mais otimistas indicam que a alíquota conjunta destes dois impostos deveria atingir algo entre 35% e 45%. Uma carga desta dimensão, se for de todo viável, exige forçosamente a utilização de um IVA quase perfeito, cobrado em todas as etapas das cadeias, para reduzir os incentivos à sonegação associados a elevadas alíquotas concentradas em poucos contribuintes.

Em suma, entendemos que as seguintes proposições devem ser analisadas, no sentido de uma abordagem realista da reforma que se avizinha:

Uma carga tributária de 40% do PIB, num país com as características do Brasil, e na época atual só é alcançável através de um “overshooting” da tributação indireta.

Provavelmente, este overshooting não é politicamente viável sob formas explícitas, abertas, tais como sistemas simples e normais de um ou dois tributos. Ele exige, portanto, formas “indiretas” de tributação indireta, tais como o renascimento da tributação em cascata. Se isto é verdade, as opções concretas existentes para reforma seriam reduzidas a: redução drástica da carga (nos moldes da visionária (pra dizer o mínimo) proposta da FECOMERCIO³⁵) ou manutenção de sistemas híbridos em que uma parte relevante da carga indireta seria mantida sob formas perversas, em cascata.

É necessário recuperar as análises recentes que demonstram o caráter regressivo deste sistema tributário, incidindo pesadamente sobre a baixa renda. Este ponto é crucial, porque há uma certa leniência dos setores progressistas para com o nível da carga (“*não deve aumentar, mas... se ficar nisso.....*”), e uma carga deste nível, sendo regressiva como é, tem impactos sociais demasiado grandes. Nas últimas décadas, a tributação nos países desenvolvidos tendeu a se tornar mais indireta, mas nunca se pode esquecer que nestes países o lado do gasto público é fortemente redistributivo, de forma que, mesmo sendo a tributação proporcional, o resultado final do gasto público é positivo. Nos países em desenvolvimento, a combinação que parece emergir é de um sistema tributário crescentemente regressivo, e um gasto público ainda pouco redistributivo, embora a direção do movimento seja de melhora (mas existem problemas de

³⁵ ZOCKUN, M. H (2006).

privilégios estruturais, tais como a aposentadoria do setor público, que compromete estruturalmente).

A ampliação e diversificação da competição fiscal

Uma das razões básicas pelas quais se considera que “um bom IVA é um IVA federal” reside no elevado potencial de competição fiscal envolvido na atribuição de competência deste imposto a governos estaduais. Alguns respeitados autores internacionais em federalismo consideram o caso brasileiro, único no mundo a utilizar este tipo de atribuição para todos os estados do país, uma exceção que confirma plenamente a regra geral, ou seja, um caso desastroso de ineficiência no funcionamento do IVA.

Em geral, a literatura sobre federalismo e competição fiscal enfatiza, na análise da competição, as motivações virtuosas associadas à busca do desenvolvimento local, atração de investimentos, modernização de parques produtivos, etc. Os governos lançariam mão dos instrumentos disponíveis para induzir a instalação, em seus territórios, de empresas e negócios que possam trazer empregos, renda e modernização tecnológica em geral. No entanto, se olharmos com mais atenção o lado político do problema, fica claro que o controle de um grande imposto indireto, com enorme capacidade de influir diretamente sobre preços relativos e margens de lucro, e, portanto, sobre a competitividade dos setores, propicia aos dirigentes destes governos um grande poder político na negociação com interesses privados, seja tendo em vista o desenvolvimento local, seja com motivações políticas mais prosaicas como financiamentos de campanha e similares. Já se observou, com propriedade, que o poder de conceder isenções, incentivos, abatimentos e créditos de um grande imposto como o ICMS amplia em muito o poder dos governadores, e acaba se tornando um dos instrumentos preferenciais nas suas relações com os setores privados.

Estes motivos explicam porque existe tanta resistência, por parte dos governadores, a abrir mão da autonomia para legislar sobre o ICMS. Note-se que se fosse tornado uniforme o imposto, adotado o princípio do destino e mantida a autonomia para definir alíquotas internas uniformes, cada governo teria flexibilidade para adaptar sua receita às preferências de sua população e às oscilações de sua conjuntura econômica. No entanto, a resistência maior é contra a perda do poder de diferenciar alíquotas e definição de bases de cálculo, criar regimes especiais e diversas alternativas que, em última instância, permitem aos governadores “customizar” a tributação para atender a demandas de setores ou até de empresas individuais. Se, por um lado, há razões que podem ser tidas como legítimas para estas práticas, como a defesa de setores produtivos internos perante iniciativas agressivas de outros governos, estas são dificilmente diferenciáveis de outras motivações menos nobres. Isto explica porque cada governador ou secretário de fazenda, quando inquirido sobre os méritos da guerra fiscal, a condena veementemente, mas em geral não toma iniciativas concretas para mudar a situação e não dá o necessário apoio a iniciativas que se originam de outras instâncias.

Um importantíssimo fator agravante da competição no ICMS tem a ver com o princípio híbrido de origem-destino. Na medida em que exista uma alíquota significativa cobrada na origem (na situação atual, 12%), existe um instrumento poderoso para atrair investimentos, mesmo que o estado em questão não disponha de um grande mercado interno. É o princípio

parcial de origem que torna possível atrair empresas para estados dentro de um determinado entorno geográfico próximo aos grandes mercados da região sul-sudeste, tendo como epicentro São Paulo. A exportação para estes mercados se beneficia da redução deste imposto cobrado na origem.

Durante o primeiro período que analisamos, 1967-1980, a manifestação do fenômeno da competição fiscal foi rara e limitada. O motivo principal para isto vem do próprio caráter autoritário do regime. Logo após a reforma, no final dos anos setenta, período em que recuperação econômica estava fazendo avançar a arrecadação, houve um início de práticas competitivas, naquela época tomando a forma de convênios regionais definindo isenções e abatimentos do ICM. O processo crescente de retaliação por convênios de outras regiões, ensaiando uma “guerra fiscal inter-regional”, levou o GF a convocar reuniões regulares dos secretários de fazenda, promovendo um processo de negociações inicialmente informal para evitar esta competição. Esta iniciativa, que permaneceu informal até 1975, deu origem à LC 62/75, que regulamentou a matéria e deu formato oficial ao CONFAZ.

Até final dos anos oitenta, pelo menos, estes mecanismos parecem ter funcionado satisfatoriamente, embora seja difícil precisar se isto ocorreu pelos méritos próprios da instituição CONFAZ ou pelo ainda elevado poder de pressão que o governo federal, e em particular o ministro da fazenda detinha para impor disciplina aos secretários de fazenda. Por outro lado, os anos oitenta foram muito pouco propícios a práticas de competição, uma vez que o investimento externo no país ficou virtualmente paralisado e o investimento interno se limitou a alguma expansão de capacidade, com baixo nível de deslocamento e criação de plantas em outras localidades. Ainda assim, durante todo este período é generalizada a utilização de programas estaduais de desenvolvimento centrados na utilização dos benefícios do ICMS.

No início dos noventa, algumas mudanças no contexto internacional e interno criaram condições para uma forte ampliação da competição fiscal. Primeiro, a ampliação da autonomia dos governos estaduais na gestão do ICMS. Em segundo lugar, a forte expansão inicial da arrecadação, devido a ampliação das bases, tornou os governos propensos a utilizar mais intensamente gastos tributários como instrumento de desenvolvimento. Finalmente, a estabilização que já ocorrera em outros países do continente, como Argentina e México, tinha alterado em muito a percepção dos investidores internacionais sobre o risco destes mercados. Isto levou a uma forte recuperação do investimento externo na virada da década, sendo o caso do setor automotivo um exemplo destacado.

A partir dos anos noventa a utilização do deferimento subsidiado do ICMS, explícito ou camuflado através de operações triangulares com fundos para crédito de capital de giro, generalizou-se na competição constante entre governos pela instalação de novos investimentos ou pelo mero deslocamento de plantas já existentes. Os casos mais espetaculares ocorreram no setor automotivo, mas a prática se intensificou em todos os programas de desenvolvimento de virtualmente todos os estados brasileiros, com exceção de São Paulo.

Ao mesmo tempo, parecem se ampliar neste período as formas de competição fiscal não associadas a novos investimentos ou deslocamento de plantas, mas apenas à concorrência no mercado entre setores produtivos sediados em diferentes estados. A concessão de um benefício a empresas de um setor sediadas num determinado estado afeta a concorrência no mercado

nacional ou regional, levando as empresas de outros estados a pressionarem seus respectivos governos por concessões que recomponham as condições de concorrência antes existentes. Mesmo que não envolvendo novos empregos gerados por novas plantas, estas práticas estão, em última instância, ligadas à preservação dos empregos existentes ou sua ampliação em plantas já instaladas.

Nos últimos anos o fenômeno da “guerra fiscal” tem deixado de ser um atributo das políticas estaduais de desenvolvimento, e adquirido um grau de generalidade e abrangência preocupantes. Passou a fazer sentido a diferenciação entre guerra fiscal industrial - o modelo tradicional, associado a localização de investimentos – e guerra fiscal comercial, que nada tem a ver o localização industrial. Nesta nova modalidade, o conluio entre governos e empresas é mais aberto e acintoso, pois se trata de explorar conjuntamente, com benefícios para empresas e governos que concedem benefícios, os diferenciais de alíquotas atualmente existentes nas operações interestaduais entre diferentes regiões do país, 7% e 12% dependendo da origem-destino³⁶.

Outro avanço na criatividade desta competição tem ocorrido na tributação das importações pelo ICMS. Com o objetivo de forçar inflexões nos fluxos de comércio importador a favor de seus territórios, os estados entraram numa acirrada seqüência de reduções da alíquota do imposto nas importações. Além dos evidentes efeitos sobre a arrecadação do imposto, estas práticas agravam fortemente as condições de competitividade da indústria nacional, que já tem sido prejudicada pela situação. Uma mesma mercadoria pode ser importada e colocada no mercado interno com um nível de tributação mais baixo que o similar produzido internamente.

Em síntese, a generalização destas manipulações de alíquotas e benefícios parece envolver pelo menos quatro tipos de motivações. Primeiro, aquelas validadas pela lógica do desenvolvimento local, atração de investimentos, etc. Ainda que a eficiência dos instrumentos seja muito questionável, a questão pelo menos merece análise uma vez que o problema das diferenças em desenvolvimento é de grande importância. Segundo, as motivações decorrentes do envolvimento dos governos na concorrência intercapitalista no mercado interno nacional. A crescente promiscuidade entre empresas e governos amplia a possibilidade de que cada governo individualmente dê início a um processo competitivo onde a retaliação será certa e legítima, por parte dos estados afetados, estabelecendo-se um processo do tipo “*race to the bottom*” (corrida para baixo) onde todos perdem e só os agentes privados ganham.

Em terceiro lugar, temos as formas que buscam meramente obter ganhos de arrecadação, sem qualquer conexão com a atividade econômica local. Isto ocorre tanto nas armações para

³⁶ Para um interessante e calamitoso exemplo deste tipo de competição, veja-se SILVEIRA E CASTILHO (2005), que analisam este tipo de prática no caso da comercialização atacadista de medicamentos no estado de São Paulo. A alíquota para exportação de São Paulo para estados de regiões atrasadas é 7%, enquanto o movimento de comércio no sentido contrário é taxado ao 12%. O acordo entre empresa privada e governos prevê que este conceda um abatimento no imposto na saída para São Paulo. Ao enviar mercadorias para determinados estados pagando 7% de ICMS, e retornando a mercadoria para São Paulo com crédito de 12%, há um ganho de 5% pelos quais a empresa paga apenas 2,5%, composto por 1% cobrado no estado que intermédia a operação (o qual concede 80% de abatimento no imposto de 5%, 12% de débito menos 7% do crédito) e mais 1,5% aprox. de custos de transporte, jurídicos, risco etc. (supondo que a mercadoria efetivamente faz percurso físico, o que não é certo). A empresa ganha, portanto, 2,5%, o estado envolvido ganha 1% e o estado sede da produção e do consumo perde 5%.

explorar diferenciais de alíquotas como no deslocamento dos fluxos de comércio exterior. Nos dois casos, estados individuais forçam uma perda elevada para o país, em nome de obter um ganho individual que é apenas uma fração daquela perda.

Finalmente, é relevante também, com certeza, um outro determinante de difícil comprovação: a concessão de benefícios que se orienta por objetivos de ordem estritamente política, ligada a favorecimento de amigos e financiamentos de campanha.

A questão crucial neste ambiente de competição generalizada, fazendo uso de todos os instrumentos disponíveis, é o caráter extremamente perverso que leva a ganhos individuais de curto prazo, para os vencedores de cada momento, mas a perda ampla e generalizada para todos os agentes, na medida em que os efeitos agregados desta competição se façam sentir na redução tendencial da arrecadação.

Fica evidente que a maior parte do “armamento” utilizado seria neutralizada caso o imposto assumisse um formato de destino puro, com alíquota interestadual zero. Eliminaría imediatamente a atração de investimentos e deslocamento de plantas por estados que vão basicamente operar como plataforma de exportação para grandes mercados. No princípio de destino, o poder de isenção do governo refere-se às transações internas, e depende, portanto, da dimensão de seu mercado interno. Da mesma forma, eliminaría todas as manipulações envolvendo diferenciais de alíquotas interestaduais. Das diversas alternativas hoje mais utilizadas, apenas os incentivos à importação não seriam afetados, exigindo algum tipo de acordo negociado entre os estados, ou a imposição de norma federal.

Mais importante que tudo isto, porém, seria o fato de que a competição entre estados poderia, provavelmente, deixar de ter este caráter seletivo e individualizado que hoje assume, e caminharía para formas mais sistêmicas de competição, orientadas para melhoria das condições de infra-estrutura econômica e social das jurisdições³⁷.

Uma síntese – os problemas da tributação indireta

Os resultados dos desenvolvimentos descritos acima, no momento atual, podem ser resumidos em três grandes blocos de problemas:

- o baixo grau de harmonização do sistema
- a dinâmica da dualidade tributária
- O princípio híbrido de origem destino e a guerra fiscal

O baixo grau de harmonização do sistema

O pecado original cometido em 1967, ao se entregar aos estados o principal imposto indireto, o IVA, teve desdobramentos que transformaram a tributação indireta brasileira num pesadelo do ponto de vista da harmonização tributária. Esta situação se origina tanto na órbita

³⁷ Sobre a diferenciação entre competição seletiva e competição sistêmica, ver FERREIRA, G. D. (2005).

exclusiva da administração estadual do ICMS como, mais recentemente, no conflito entre GF e estados pelas bases tributárias de mercadorias e serviços.

Na gestão estadual, à medida que a autonomia dos governos foi progressivamente ampliada, com a redução do poder federal para estabelecer regras uniformes no imposto, caminhou-se para enorme diferenciação na legislação de cada estado, a ponto de se afirmar frequentemente que o país conta com 26 impostos diferentes. Ainda que, formalmente, exista legislação que pretende manter uma certa uniformidade nas alíquotas nominais, o extensivo uso de isenções, créditos presumidos, reduções de base de cálculo, etc, faz com que as alíquotas efetivas apresentem enorme dispersão para produtos similares ao longo do território nacional.

É generalizada no país uma articulação muito próxima entre governos e setor privado, o que acaba conduzindo a uma associação em defesa da atividade econômica interna, seja para movimentos agressivos de ampliação de mercados, seja defensivamente contra iniciativas de outros estados. A manipulação das alíquotas efetivas é um recurso constante deste cotidiano, o que vai tornando o imposto uma colcha de retalhos que amplia em muito os encargos acessórios para o contribuinte. É pouco relevante, neste caso, se a manipulação tem objetivos agressivos ou defensivos. O problema reside na inexorável dinâmica competitiva associada ao controle estadual do imposto: sempre haverá um movimento agressivo, a correspondente retaliação e o processo segue no sentido do que é chamado na literatura “race to the bottom” – corrida para baixo – onde não ganhadores no longo prazo.

Esta aproximação entre administração tributária e interesses privados assume uma feição mais perversa quando o problema é a chamada guerra fiscal. Algumas décadas atrás, o termo indicava, sem ambigüidade, as iniciativas voltadas para a atração de investimentos industriais. Estas continuam existindo hoje, mas a criatividade nacional estendeu as formas de guerra fiscal para outras áreas que nada tem a ver com a localização industrial. A guerra fiscal na importação e a pura e simples exploração dos diferenciais nas alíquotas interestaduais –guerra fiscal comercial - têm contribuído em muito para a degradação do imposto.

Na relação entre estados e GF, a deterioração da qualidade da tributação veio por conta da expansão das contribuições sociais. No essencial, os limites existentes para a elevação da carga tributária direta empurraram o GF para a concorrência com os governos subnacionais no campo da tributação indireta. Tivesse o IVA sido concebido como nacional desde o início, este conflito se resolveria no âmbito do compartilhamento do imposto, tal como ocorre na Alemanha. O país poderia contar com um IVA uniforme e abrangente, sendo o equilíbrio vertical resolvido com modificações nos critérios de compartilhamento.

Sendo o IVA estadual, criaram-se as condições para a criação da tributação dual. Em 1988, com forte participação dos interesses associados às áreas sociais em geral, foi implantado o que se pode descrever, acompanhando REZENDE, F. (2007), como o “ovo da serpente”: o poder exclusivo federal de criar impostos sobre faturamento vinculados ao orçamento da seguridade social. O pragmatismo daquele momento foi enorme. Já existiam dois impostos sobre valor adicionado, não havia lógica em permitir ao GF a criação de outros. Por outro lado, desde 1967 o país tinha extinguido as formas perversas de tributação em cascata. Não houve dificuldades em explorar esta alternativa, em 1988, sendo reintroduzida no sistema via contribuições sociais.

Como já relatamos acima, o teor “anticoncentração” da reforma de 1988 empurrou contra a parede o GF, impondo a ele fortes perdas na receita disponível. A reação veio pela exploração crescente das contribuições sociais, o que agravou fortemente a complexidade do sistema e,

principalmente, ampliou a cumulatividade. Em plena era da globalização, o país tornou-se incapaz de atingir a plena desoneração das exportações, o que não é possível com tributação em cascata. No período recente, o problema foi atenuado por reformas na principal contribuição social, a COFINS, que passou a ter parte de sua incidência operada por mecanismos semelhantes ao de um imposto sobre valor adicionado. Ainda assim, a multiplicidade de impostos existentes sobre a mesma base torna virtualmente impossível atingir-se a situação desejável em que as exportações carreguem pouco ou nenhum tributo consigo.

A dinâmica da dualidade tributária

Como descreveu de forma aguda o prof. Fernando Rezende³⁸, a estrutura dual, esquizofrênica criada em 1988 deu origem a uma dinâmica perversa de expansão continuada da carga tributária, onde a expansão das receitas federais via contribuições, por serem estas vinculadas, leva a conseqüente expansão dos gastos sociais, sem qualquer possibilidade de uma efetiva gestão orçamentária. O GF não tem alternativa para ampliar sua receita. A elevação continuada da arrecadação de contribuições, contudo, não resolve o problema dos demais gastos federais que estão fora do orçamento da seguridade social. Para ganhar um pouco de flexibilidade neste sentido, foi criada a DRU, um dispositivo pelo qual 20% das receitas totais federais ficam livres de quaisquer vinculações. Para cada cinco reais adicionais arrecadados pelas contribuições, quatro são retidos nos gastos sociais, e um é liberado para atender às demais despesas do orçamento federal.

Esta dinâmica perversa tem como resultado a virtual falência do conceito de orçamento público federal no país. Não existe mais a possibilidade de uma efetiva discussão sobre prioridades orçamentárias, e da distribuição equilibrada dos recursos entre as diversas necessidades. Entre as principais conseqüências desta expansão desproporcional do financiamento social está o abandono do investimento público em áreas cruciais como infraestrutura econômica e segurança pública.

O financiamento privilegiado do orçamento da seguridade levou à inversão da causalidade normal no processo. Ao invés de se elevar a receita quando necessário para cobrir os gastos, os gastos são elevados como conseqüência da elevação das receitas, realizada por outras determinações e necessidades. Este modelo dual de financiamento não é a única e não é a melhor solução para garantir o gasto social. Esta deve ser encontrada por um caminho que evite as distorções atualmente existentes. Elementos fundamentais deste caminho são a eliminação da dualidade tributária, a devolução dos gastos sociais ao orçamento geral da União e a criação de mecanismos novos de garantia, tais como a exigência de gasto mínimo per capita para saúde e educação, para todos os níveis de governo.

5. O princípio híbrido de origem destino e a guerra fiscal

Estas duas questões estão inextricavelmente articuladas (PRADO, S, CAVALCANTI, C.E. (1997)). O fator que viabiliza a maior parte das formas mais agressivas de guerra fiscal é a existência de alíquota positiva diferenciada nas operações interestaduais. Ao deter o poder de tributar exportações, todos os governos, não importa a dimensão de seu mercado interno, desde que estejam a uma distância razoável de mercados suficientes, tem condições de atrair para seu

³⁸ REZENDE, F. (2007).

território novas empresas, ou deslocar velhas empresas de outros locais, ao garantir à empresa ganhos extraordinários sob a forma de isenção do imposto. Da mesma forma, a existência de alíquotas diferentes articulando o comércio de dois estados, tal como acontece hoje no ICMS, cria condições para a articulação entre governos e empresas no aproveitamento estéril de pequenas vantagens.

Todas estas formas são eliminadas ao se fazer a transição para o destino, à medida que somente o consumo interno seja tributado por cada governo. De fato, apenas a mais nova modalidade inventada pelos estados, a guerra fiscal na importação, não seria totalmente prejudicada. Ainda assim, na medida em que as eventuais exportações internas operadas a partir de mercadorias importadas deixassem de ser tributadas, o ônus da concessão de isenções para importação recairia plenamente sobre o próprio estado.

Do ponto de vista dos estados exportadores, parece hoje haver senão consenso, pelo menos uma muito maior aceitação da noção de que, mesmo perdendo alguma receita pela transição, os ganhos derivados da quase eliminação da guerra fiscal mais que compensam as perdas. É evidente que, embora todos percam com a competição, alguns perdem mais que outros, e aqueles são os estados mais desenvolvidos que detém os maiores mercados.

Paradoxalmente, é possível que hoje o maior problema para a adoção do destino não esteja no temor dos efeitos futuros, mas no confronto com a herança do passado. A adoção do destino, ao zerar a alíquota interestadual, deixa sem cobertura tributária todos os compromissos assumidos pelos governos estaduais com empresas subsidiadas, os quais repousam em cerca de 75%, no deferimento ou abatimento do ICMS. Dado que estes contratos muitas vezes ultrapassam décadas de duração, a mudança da regra do jogo forçaria estes governos a bancar os compromissos com recursos próprios. De forma geral, estes estados estão entre os que se beneficiariam da adoção do destino em termos de arrecadação, por serem em geral importadores líquidos. Este ganho, contudo, fica em geral muito abaixo de muitas concessões realizadas com a alíquota interestadual de 12% .

Estes compromissos, a que podemos chamar “passivo da guerra fiscal”, parecem ser o real empecilho atual para a adoção do destino. Os estados que os carregam exigem algum tipo de compensação para aceitar a implantação do destino (discutiu-se muito, recentemente, a criação de um fundo de compensação). Dada a natureza ética e politicamente complexa do problema – as concessões foram feitas de forma ilegal, e agora se reivindica o que é chamado eufemisticamente de “convalidação” dos benefícios, pagando o país a conta – não há soluções técnicas suficientes. O tema terá que ser negociado politicamente, entre os estados com eventual participação do GF. O que parece inegável é que enquanto este passivo não for equacionado, não haverá viabilidade de implantação do destino.

Uma segunda questão relevante quanto ao princípio do destino reside em que a adoção da alíquota zero nas operações interestaduais, se por um lado resolve todos os problemas indicados acima, traz uma boa quantidade de novos problemas. A grande fragilidade do princípio do destino é sua permeabilidade à evasão, basicamente porque parte das mercadorias circula sem imposto. Quando é adotado, ele passa a exigir adicionalmente algum mecanismo sofisticado de controle. As formas tradicionais deste controle – basicamente a câmara de compensação e o deferimento do imposto – apresentam grandes deficiências. Na última década, impulsionado pelos problemas da unificação europeia – para os fins da tributação indireta, a Europa se assemelha a uma federação onde o IVA pertence aos estados – o debate sobre este tema avançou

para importantes contribuições, que tornam mais eficiente a administração tributária sob princípio do destino. Todas estas novas alternativas têm um aspecto em comum: fazem uso de dois impostos, um controlado pelos estados federados/(estados nacionais na Comunidade Europeia) e outro controlado pelo governo federal/ governo europeu. É na complementaridade entre os dois impostos que reside o segredo do controle da evasão. Dentre os diversos modelos atualmente em debate na Europa – IVA dual, CVAT, VIVAT e outros – destaca-se uma importante contribuição brasileira, o chamado modelo barquinho do Prof. Ricardo Varsano, que deu origem ao modelo chamado “Compensating VAT”³⁹.

Em suma, a solução definitiva dos problemas envolvidos na atribuição da competência do principal IVA aos estados membros de um espaço econômico que se pretenda seja totalmente livre de impedimentos a livre circulação de mercadorias e fatores de produção exige dois passos: a eliminação da alíquota interestadual e a implantação de algum dispositivo eficiente de controle da evasão. Esta agenda que se coloca à frente para o Brasil

6. O sistema de partilha e o equilíbrio no financiamento federativo

Como vimos no item 2, a federação brasileira, como todas as demais no mundo, apresenta uma forte concentração da arrecadação no governo federal. Por outro lado, a tendência mundial para que os encargos sejam cada vez mais entregues aos governos subnacionais, que se verifica também no Brasil, leva a que as transferências verticais assumam importância crescente, o que fica evidenciado pelo gráfico 3 estas transferências, que eram cerca de 9% da carga tributária no início dos noventa, cresceram para algo em torno de 15-16% de uma carga tributária muito mais elevada no período recente. Fica claro, portanto, que o desempenho do setor público nesta federação depende crucialmente dos mecanismos que regulam estas transferências.

Neste item, vamos discutir a evolução deste sistema e os problemas que ele apresenta, alguns já presentes na sua concepção original, outros criados ao longo de seu desenvolvimento. O item 4.1 apresenta uma visão geral das transferências existentes, os três itens seguintes discutem os três principais componentes deste sistema que envolvem problemas e deficiências a serem contemplados na discussão sobre uma possível reforma.

6.1. Visão geral do sistema de partilha

No item 1 discutimos em profundidade uma tipologia das transferências e das finalidades básicas a que elas se destinam. Recuperando muito sinteticamente, podemos dizer que as transferências em qualquer federação atendem basicamente a três funções principais:

- função 1 - obter o equilíbrio vertical entre níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito freqüentemente através de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que chamamos devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe;

³⁹ FORUM DOS ESTADOS BRASILEIROS (2006)

- função 2 – operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições. Esta função envolve também, geralmente, transferências livres e legalizadas, e muitas vezes é operada em conjunto com os sistemas de compartilhamento dos impostos principais.
- função 3 - viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos subnacionais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas.

Deve ficar claro que a função 1 indicada acima é totalmente abrangente, no sentido de que todas as transferências verticais existentes se destinam a lograr o equilíbrio vertical, dada uma certa distribuição de encargos. As funções básicas 2 e 3 são atributos adicionais de algumas transferências, que, ao mesmo tempo em que contribuem para o equilíbrio vertical, o fazem orientando-se para a função redistributiva e para o financiamento de programas nacionais,

Em geral, na maior parte das federações a maioria destas transferências tende a ser legalmente ou constitucionalmente definidas. Existe sempre, contudo, com diferentes dimensões, uma parte das transferências que não tem exigência legal, à quais podemos chamara voluntárias. Elas são decididas pelo processo orçamentário dos governos de nível superior.

No caso brasileiro, nós devemos incluir um tipo adicional de transferências, não usual em outras federações, a que chamamos transferências compensatórias. Elas são decorrentes das duas “rodadas” de desoneração realizadas nas últimas décadas, em 1988 e 1997, que deram origem a transferências que visam compensar os estados e municípios pela perda de receita decorrente de não tributar as exportações com o ICMS (o chamado IPI Exportação e a chamada Lei Kandir). Estas transferências podem ser consideradas como similares às transferências devolutivas, para todos os efeitos, pois tudo se passa como se o GF tivesse arrecadado o imposto que os GSN’s não arrecada, e devolve para eles proporcionalmente á arrecadação que cada um poderia realizar.

tabela 4.1 - PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS NO BRASIL								
R\$ milhões 2000								
TIPO DE TRANSFERÊNCIA			GF P/ GE		GF p/ GM		GE p/ GM	
			valor	%	valor	%	valor	%
L I V E S	DEVOLUTIVAS + COMPENSATÓRIAS	IPVA					2.520	11,0
		COTA PARTE ICMS					18.226	79,4
		IPI EXP.	1.500	4,8			335	1,5
		L KANDIR	2.436	7,8			810	3,5
	REDISTRIBUTIVAS	FPE	12.182	38,9				
		FPM			12.779	36,1		
CONDICIONADAS	FUNDEF	9.759	31,2	7885	22,2			
	SUS	1.016	3,2	11.307	31,9			
	VOLUNTÁRIAS	2.704	8,6	1.957	5,5	850	3,7	
TOTAL TRANSFERÊNCIAS ACIMA			29.597	94,5	33.928	95,7	22.741	99,0
TRANSFERÊNCIAS TOTAIS			31.320	100	35.444	100	22.963	100

Nota: Há dupla contagem decorrente do repasse de recursos da Lei Kandir e do IPI Exp para os municípios através dos estados. Os valores de R\$335 milhões e R\$ 810 milhões que estados transferem para municípios originam-se no GF.

A tabela 4.1. destaca as transferências mais relevantes do sistema, abrangendo cerca de 95% dos fluxos verticais existentes no ano 2000. Dentre as transferências livres, temos primeiro as devolutivas, que ocorrem no relacionamento entre estados e municípios. Os primeiros arrecadam em nome dos municípios, e lhes devolvem, a receita do IPVA (50%) e do ICMS - cota parte municipal, 25% da arrecadação. Note-se que a cota parte, em particular, tem um peso muito grande nos recursos recebidos pelos municípios. Não se deve esquecer que o FUNDEF é um mero remanejamento de outras receitas de estados e municípios: ICMS, Fundos de participação e compensação por desoneração de exportações. As transferências que cedem recursos para o Fundef estão apresentadas na tabela com valores líquidos, já descontado o Fundef.

O segundo componente das transferências livres são as compensatórias. Estes fluxos têm uma dimensão pequena em relação ao total das transferências. O governo federal não compensa plenamente os governos subnacionais pelas perdas com exportações.

Quando agregamos estas duas modalidades de transferências à arrecadação própria dos GSN, obtemos um importante montante a que podemos chamar RECEITA PRÓPRIA AMPLIADA destes governos. Ela indica a receita com a qual estes orçamentos podem contar de forma livre, e que se originam, direta ou indiretamente, das bases tributárias próprias de cada governo. Em geral, estes montantes apresentam elevada disparidade, quando medidos em valores per capita, devido às diferenças em desenvolvimento econômico entre as jurisdições.

O terceiro e mais importante componente das transferências livres, finalmente, é dado pelos fundos de participação, que são os recursos especificamente destinados à função de equalização no sistema brasileiro, ou seja, reduzir as desigualdades que se verifica na Receita Própria Ampliada. Note-se que eles são, de longe, os maiores montantes transferidos pelo governo federal.

O segundo grande grupo de transferências é dado pelas condicionadas. No Brasil, elas são basicamente compostas pelo FUNDEF, no setor de educação, e pelo SUS - Sistema Único de saúde. Além destas, devemos incluir também no grupo das condicionadas as chamadas voluntárias, para as quais não existe nenhuma exigência legal e decorrem do orçamento federal a cada ano. Estes fluxos, usualmente chamados de “recursos de convênios”, são sempre necessariamente condicionados, uma vez que se destinam a projetos específicos. Na federação brasileira, que tem um elevado índice de formalização das transferências, este tipo de transferência livre orçamentária sempre teve pouca importância. Em geral, elas ficam limitadas a algo em torno de 6-8% das transferências totais, são muito instáveis e fortemente subordinadas aos interesses políticos de cada momento.

A característica comum destes fluxos a que chamamos condicionados é que os orçamentos dos GSN não podem dispor livremente destas receitas. Elas têm que ser aplicadas em setores ou até mesmo projetos específicos. Quanto maior sua participação relativa, portanto, menor é a autonomia do GSN para gerir um dado valor global de orçamento.

Tudo o que descrevemos acima pode ser resumido no quadro abaixo.

RD	=	RPA	+	COND	+	EQ
		ICMS		SUS		Fundos Participação.
		IPVA		bloco Educação		
		ITCD		convênios		
		Outras rec. estaduais				
		Lei Kandir; IPI exp				
		ISS, IPTU outras municipais				

Onde RPA indica receita própria ampliada, ou seja, arrecadação mais todas as transferências (devolutivas e compensatórias) cuja receita se origina, direta ou indiretamente (via governos superiores) das bases econômicas próprias de cada jurisdição.

Vamos utilizar esta divisão ternária das transferências, que guarda relação direta com as três funções que definimos acima, para analisar o sistema brasileiro de transferências em seus elementos principais. Nos próximos três itens, combinamos uma descrição histórica das transferências envolvidas com a indicação dos problemas principais envolvidos.

6.2. transferências devolutivas e compensatórias: a Rec. Própria ampliada

Originalmente, o sistema brasileiro não envolvia transferências compensatórias, e as transferências devolutivas existiam basicamente na relação entre estados e municípios. A arrecadação estadual das parcelas municipais do ICM e do IPVA é componente original do sistema. Esta é uma solução eficiente e racional, uma vez que a arrecadação destes tributos pelos próprios municípios envolveria custos e problemas desnecessários. Não há problemas com esta parte do sistema.

Já as transferências compensatórias, apesar de seu montante reduzido, constituem um problema relevante a ser enfrentado. Nas duas ocasiões onde iniciativas foram tomadas para desonerar exportações, em 1988 e 1997, o problema das compensações aos governos subnacionais foi tratado de forma pragmática e um tanto imediatista, sem uma discussão mais ampla que levasse ao estabelecimento de princípios norteadores destes sistemas. Na primeira, a solução adotada foi a reserva de 10% da receita de um imposto específico, o IPI, como fonte dos recursos de compensação. Já na origem do sistema inexistia, claramente, qualquer conexão entre o montante das perdas e o montante das compensações⁴⁰. Posteriormente, com o progressivo atrofiamento do IPI (vide gráficos acima), esta compensação se tornou ainda mais distante da realidade.

Quando da segunda “rodada” de desoneração, com a lei Kandir em 1997, a abordagem parecia ser tecnicamente mais consistente, uma vez que se partia de um critério de cálculo para as perdas e o montante transferido era um resultado, uma “conta aberta” a ser paga pelo orçamento da União. Após um breve intervalo em que um acordo foi obtido sobre a metodologia de cálculo, os conflitos se estabeleceram. Os estados passaram a exigir a revisão da metodologia, e a inexistência de um acordo tornou a definição destes montantes um dos mais onerosos processos

⁴⁰ O que ficou ainda agravado pelo fato de que se impôs um limite de 20% para a participação de cada estado no fundo, o que visava reduzir a participação de São Paulo na época responsável por 30-40% das exportações.

de todo o federalismo brasileiro, concentrando enorme esforço e trabalho principalmente por parte dos estados. Desde 1997, o montante recebido pelos estados vem se reduzindo em relação ao montante das perdas efetivas que incidem sobre os estados.

Grande parte das dificuldades envolvidas neste processo decorre de que:

1º.) nunca foi definitivamente estabelecida uma conclusão, ao nível das negociações federativas, sobre o caráter desta compensação. Se ela for considerada como importante e necessária, cobrindo plenamente as perdas, então o conceito de conta aberta adotada para a lei Kandir tem que ser estendido a toda compensação, ao invés da dualidade hoje existente.

2º) Sendo o único componente não rigidamente estabelecido do sistema de transferências, acabou por se tornar a única “janela” por onde os estados podem obter algum recurso adicional. Enquanto não for aberta uma discussão mais ampla sobre o equilíbrio vertical da federação (veja-se o próximo item) a discussão sobre compensações estará contaminada por este problema. No essencial, os conflitos se referem à disposição da União de avançar mais ou menos no sentido da compensação plena, e pode ser equacionado de forma diferente se a discussão for ampliada para a questão mais geral do equilíbrio vertical, incluindo entre as alternativas alguma modificação nos critérios dos fundos de equalização.

Finalmente, esta discussão assume um caráter diferente dependendo dos rumos a serem adotados na reforma. Pelo menos do ponto de vista estritamente técnico, o problema das compensações deixa de existir se for encaminhada a adoção do princípio do destino. No sistema atual, ele faz sentido porque todos os estados tributam a exportação interna, e a exigência de desonerar as exportações externas implica em perda para aqueles que tem maior relacionamento com o exterior em suas exportações. Na medida em que a toda exportação, interna ou externa, seja aplicada alíquota zero, deixa de haver qualquer iniquidade. Todos os estados passam a depender, em sua receita, do consumo interno, e para todos, sem exceção, as exportações em geral serão não tributadas.

6.3. Programas nacionais e transferências condicionadas

O uso de vinculações tem uma ampla tradição no Brasil. Desde os anos cinquenta foi feito largo uso de vinculações de parcelas de orçamentos a gastos setoriais específicos, como forma de dar estabilidade e garantia de recursos para setores básicos como educação, desenvolvimento regional, etc. Por volta de 1980, em parte por conta das medidas adotadas pelo governo federal no regime militar, a dimensão das vinculações orçamentárias se tornou tão grande que trazia elevada rigidez aos orçamentos, principalmente da União. Ao longo da década seguinte, culminando com a constituição de 1988, consolidou-se uma percepção fortemente negativa sobre vinculações, e a grande maioria delas foi eliminada. A única grande vinculação orçamentária que persistiu foi aquela determinada pela chamada Lei Calmon, de 1985, que estabelecia a obrigatoriedade de aplicação de 25% em gastos com educação.

Por outro lado, o uso de transferências condicionadas nas relações intergovernamentais brasileiras é fenômeno relativamente recente. Na reforma de 1967 elas existiam apenas no compartilhamento dos impostos únicos, e representavam uma parcela relativamente pequena do montante total das transferências verticais. As transferências do tipo voluntárias tiveram, provavelmente⁴¹, alguma importância relativa durante os anos setenta, mas após o fim do regime militar voltaram a representar uma parcela pequena do total.

A partir do final dos anos oitenta, quando começa a se desenvolver o modelo de atendimento à saúde apoiado em financiamento federal e execução do gasto por agentes públicos, privados e filantrópicos locais, começam a ganhar importância as transferências condicionadas. A progressiva integração de sistemas independentes nos três níveis de governo se iniciou em 1986, com a criação do SUDS, a partir da 8ª. Conferência Nacional de Saúde, ponto de partida para o movimento que levaria à universalização do atendimento à saúde, na constituição de 1988, quando foi criado o SUS.

No início, os governos subnacionais recebiam transferências na medida em que prestassem serviços, em igualdade de condições com agentes privados e filantrópicos. Ao longo dos noventa, o desenvolvimento do sistema se encaminhou para atribuir crescentemente aos governos, principalmente municipais, o papel de gestores dos recursos em sua jurisdição. Ao mesmo tempo, as transferências deixaram progressivamente de ser feitas estritamente como contrapartida de serviços, e foram assumindo o caráter de *block grants*, dotações regulares, em boa parte como dotação per capita, como ocorre no atendimento básico.

Na situação atual, o SUS se constitui numa das principais fontes de transferências do governo federal, principalmente para municípios (ver tabelas acima). Do ponto de vista da diferenciação entre transferências voluntárias e legais, tem natureza híbrida. Por um lado, não há nenhum dispositivo legal que estabeleça qualquer montante a ser transferido. Por outro, as normas vigentes acabam resultando num processo onde a determinação é dada pelo atendimento universal, resultando basicamente numa “conta aberta” bancada pelo orçamento da seguridade social.

Recentemente, a pressão no sentido de garantir participação efetiva dos orçamentos subnacionais no financiamento da saúde levou à edição da Emenda Constitucional no. 29/2000, que introduziu pela primeira vez a vinculação de recursos orçamentários ao setor. Os governos subnacionais são obrigados a aplicar pelo menos 12/15% (estados e municípios, respectivamente) de seus orçamentos em saúde.

O setor de educação teve uma trajetória num certo sentido inversa ao da saúde. A primeira medida de peso foi a vinculação orçamentária de 25% aos gastos em educação, originada na Emenda Constitucional nº 24, de 1983, e regulamentada em 1985, com a Lei nº 7.348, conhecida como Lei Calmon. Nos anos noventa a percepção das deficiências que este modelo de vinculação orçamentária apresentava levou à necessidade de uma medida de certa forma corretiva, que resultou no FUNDEF. O problema residia no descompasso entre capacidade orçamentária e demanda de serviços por educação, principalmente educação básica. Governos mais ricos, com menor número de alunos, acabavam tendo recursos vinculados excedentes, tendo que buscar formas alternativas de aplicação para cumprir a exigência constitucional. Outros governos, mais

⁴¹ Não há dados sobre este componente específico das transferências para aquela época.

pobres, e eventualmente com maior demanda, tinham dificuldades para garantir qualidade mínima nos serviços.

Para isto, criou-se o FUNDEF, um mecanismo peculiar e único na federação brasileira, pelo qual todos os governos entregam ao fundo 15% de suas principais receitas, e retiram do fundo uma dotação média per capita aluno. Este mecanismo força uma redistribuição de recursos (por enquanto limitada a cada estado) entre municípios em geral e os governos estaduais. É importante ter claro que *O FUNDEF estadual não é uma transferência federal*, no sentido de que os recursos não vêm do orçamento federal. Este participa apenas com um pequeno montante, destinado a trazer para a média nacional aqueles estados onde os recursos disponíveis não alcancem esta média per capita aluno. Ele é, portanto, um mecanismo de redistribuição dos recursos próprios de GSN, operado pelo GF, por força da vinculação constitucional destas receitas próprias ao setor. Portanto, não há aqui transferência vinculada típica, mas há transferências que se destinam a redistribuir entre GSN recursos próprios destes mesmos governos. O FUNDEF poderia ser operado sem qualquer intervenção do GF, uma vez que ele fica limitado ao território estadual. O fato de que isto não ocorre é mais uma demonstração da fragilidade dos governos estaduais no Brasil.

Quais são os problemas que estes sistemas apresentam? De forma geral, a avaliação da sociedade e dos especialistas é que estes mecanismos trouxeram grande aumento da eficiência no uso e estabilidade no suprimento dos recursos para estas áreas sociais. No entanto, a persistência das vinculações orçamentárias nestes sistemas é uma deficiência para a qual é necessário discutir alternativas. Sua finalidade básica – forçar os governos a dedicar um mínimo de recursos ao setor – pode ser obtida por outros caminhos, sem gerar os problemas que atualmente se verifica: rigidez e ineficiência na prática orçamentária. A dupla vinculação hoje existente – à saúde e à educação – impede o exercício da autonomia das sociedades locais, que não podem realizar escolhas perante uma situação de escassez de recursos como a que aflige particularmente os governos estaduais.

Matching grants: uma opção?

Uma técnica interessante de condicionalidade tem sido pouco discutida no Brasil. O uso de contrapartidas. É uma forma básica de transferências federais nos EEUU, é muito utilizada pelos organismos multilaterais, principalmente o banco Mundial. No Brasil, não há, até onde eu saiba, casos relevantes de sua utilização.

A base teórica deste tipo de transferência é que o GF utiliza recursos para, de certa forma, orientar, ou influir sobre orçamento local. Ao oferecer recursos para certas finalidades sujeito a contrapartida igual ou parcial com recursos locais, o GF pode induzir o governo local a adotar as prioridades federais, porque, se orientar seu gasto para aqueles setores, potencializará sua capacidade de gasto. Talvez a melhor forma de ver este mecanismo é pensar do ponto de vista do orçamento local. Se gasta em áreas ou setores não selecionados pelo GF, conta só consigo mesmo. Se gasta nos setores selecionados, poderá duplicar sua capacidade de gasto. Este modelo pode ser adotado em duas formas básicas. Na primeira, o GF determina montantes para cada setor ou função, e os GSN's ficam limitados àqueles tetos, devendo competir por eles. Na segunda, o modelo de “conta aberta”, o GF poderia dobrar (ou acrescentar qualquer outra proporção a) os

recursos que o GSN gastasse em determinadas políticas, sem limites. O *matching grant* neste caso funcionaria basicamente para reduzir o preço de certos serviços que interessa ao GF ampliar muito. Este modelo foi muito utilizado na área social do Canadá durante um certo período. Uma modalidade peculiar desta segunda alternativa seria o pagamento de parte do preço unitário de um serviço que interessa ao governo federal ampliar. Dado um “custo oficial” do serviço, o GF estipularia, por exemplo, que cobriria 40%, reduzindo o custo para o GSN e permitindo a ampliação do volume de serviços prestados.

Este tipo de condicionalidade transfere para o GSN parte da decisão relevante. Ele pode determinar a composição das transferências recebidas, ao contrário da vinculação tradicional. Este pode ser um instrumento importante para o GF orientar políticas setoriais, sem determiná-las integralmente como acontece na saúde no Brasil. Poderia ser uma opção, talvez, para a infraestrutura? Do ponto de vista do GF, tem o mérito de que permite atingir objetivos de política com menor comprometimento de recursos, já que existe a contrapartida.

6.4 Dispositivos de equalização: os fundos de participação

Algumas noções básicas

Em todas as federações, existem transferências destinadas a reduzir as disparidades horizontais na capacidade fiscal entre jurisdições. O país/federação garante às jurisdições mais pobres recursos em geral livres de condicionalidades, que alimentam os orçamentos destes governos subnacionais. O princípio universal que orienta estes mecanismos pode ser resumido na seguinte proposição:

“todas as jurisdições devem ser capazes de prover uma nível razoável de serviços aos seus cidadãos, sem ter que impor uma pressão tributária acima da média das demais jurisdições”.

Há grande diversidade nos sistemas utilizados para este fim. Ela vai desde mecanismos discricionários pelos quais o Governo Central decide livremente quanto e para quem transferir, até sistemas legalmente regulamentados e muito complexos. Basicamente, todos eles destinam recursos para as jurisdições em uma base per capita, mas ponderada por critérios que beneficiam as jurisdições mais pobres. Interessa-nos aqui diferenciar dois padrões básicos de transferências, que correspondem à grande parte dos sistemas atualmente existentes.

1. Os fluxos redistributivos

Um primeiro modelo é composto por um montante pré-definido de recursos (receita parcial ou total de um imposto importante, ou uma porcentagem da receita tributária federal), e um critério de distribuição apoiado geralmente em parâmetros macroeconômicos, tais como índices pobreza, de desenvolvimento humano ou o inverso da renda per capita. Estes sistemas têm o mérito da simplicidade e da rusticidade, mas exatamente por isso são pouco precisos. Em particular, por desconsiderarem as demais receitas obtidas pelas jurisdições, seu alcance para reduzir disparidades é limitado. É o modelo mais utilizado em países em desenvolvimento, sendo exemplos destacados o Brasil (fundos de participação) e a Índia. Chamamos a este modelo *fluxo redistributivo*, para marcar bem a diferença em relação ao segundo modelo.

A qualidade destes modelos depende, evidentemente, dos parâmetros que são utilizados como critério. O mais rústico e limitado, evidentemente, é uma simples distribuição per capita dos recursos. Ainda que tenha algum efeito redistributivo, este é limitado porque o sistema ignora as diferenças em capacidade econômica entre as jurisdições.

As alternativas mais eficientes são os índices que medem diretamente as deficiências em capacidade econômica, tais como medidas de pobreza, de desenvolvimento, de necessidades infra-estruturais, etc. A dificuldade com estes indicadores reside em que os mais rústicos e pouco passíveis de questionamento (como o inverso da renda per capita, por exemplo) são muito grosseiros para apreender alguns aspectos fundamentais das realidades regionais, tais como capacidade fiscal ou nível das demandas sociais existentes. Por outro lado, os índices mais sofisticados, tais como coeficientes de pobreza ou desenvolvimento humano, são em geral elaborações mais complexas, passíveis de questionamento e, em geral, sujeitas a limitações metodológicas ou empíricas que podem se tornar objeto de disputa política.

Uma condição fundamental de eficiência destes métodos, de especial importância para a análise do caso brasileiro, é que os indicadores utilizados como parâmetros têm que ser objeto de atualização frequente, de forma a refletir o mais precisamente possível as mudanças ocorridas na posição relativa das jurisdições. Isto costuma ser um problema em países em desenvolvimento, devido à precariedade das estatísticas macroeconômicas e à periodicidade de sua atualização.

Os sistemas de equalização

O outro modelo básico é o que poderíamos chamar efetivamente de *sistemas de equalização*. Seu princípio essencial é tomar em consideração todas as receitas que uma jurisdição pode obter, estimando a *receita potencial* destas jurisdições dado o sistema tributário existente e supondo condições médias de alíquota e base tributária. Com base nestes dados, aplica-se algum critério de equalização (em geral, ele consiste em trazer para a média nacional de receita per capita todas as jurisdições cuja arrecadação potencial per capita esteja abaixo desta média) que vai resultar em um montante de recursos necessários, em geral fornecidos pelo orçamento do governo federal. Neste caso, ao contrário do modelo anterior, o montante de recursos é uma resultante do processo, variando de exercício a exercício. Quanto maior a diversidade em capacidade fiscal entre as jurisdições, maior o volume requerido. O caso paradigmático deste sistema é o Programa de Equalização canadense, que parte de critérios e obtém o montante total transferido como resultado subordinado.

É Também possível conceber um *sistema de equalização* que tenha como ponto de partida uma dotação dada de recursos, aplicando-se basicamente o mesmo procedimento indicado acima para estabelecer um conjunto de coeficientes (percentuais) aplicáveis ao montante dado de recursos, gerando valores de transferências por governos.

Tais sistemas de equalização permitem uma variante em que o montante de recursos é pré-definido, e o critério de equalização vai gerar como resultado algum grau de redução das disparidades, que depende das disparidades mesmas e do volume de recursos. Se este for baixo, o resultado pode ser apenas reduzir a diferença entre a capacidade de gasto das jurisdições e a média nacional. Um sistema deste tipo existe na Austrália, onde a totalidade da receita do IVA

federal constitui a fonte de recursos para a equalização, sendo subordinado o grau de redução das disparidades alcançado.

Finalmente, é possível avançar muito na sofisticação dos critérios de equalização. Nos modelos acima descritos, o critério básico é equalizar a receita disponível per capita, que mediria a capacidade dos governos de prover serviços. Note-se que neste caso não se contempla as diferenças (que sempre existem entre jurisdições) nos custos de provisão e no perfil da demanda pelos serviços. Uma alternativa mais complexa e mais precisa é incorporar aos critérios alguma estimativa dos diferenciais de custo, destinando relativamente mais recursos para as jurisdições mais penalizadas por condições adversas sob ponto de vista geográfico ou social. A Austrália é o único país que utiliza um sistema deste tipo.

Todos os sistemas de redistribuição, rústicos ou sofisticados, sem exceção, têm por característica básica que as jurisdições mais ricas da federação subsidiam as despesas fiscais das jurisdições mais pobres. Em toda federação existem estados “receptores” e estados “doadores”. Estes últimos recebem recursos que não poderiam arrecadar em seus territórios, portanto são financiados com impostos pagos por cidadãos de outros territórios. Basicamente, o GF arrecada impostos que são predominantemente gerados e pagos pelas jurisdições ricas, e redistribui parte da receita para as jurisdições pobres⁴². Conseqüentemente, o montante de recursos destinados à função de equalização é sempre objeto de conflitos e tensões nas federações. No Brasil, por exemplo, 45% da arrecadação federal é gerada na região sul-sudeste.

Embora necessários para viabilizar uma prestação de serviços mais equitativa em todas regiões do país, estes sistemas não são isentos de efeitos negativos. Muito freqüentemente, níveis elevados de dependência por transferências levam à desconsideração do esforço de arrecadação própria, o que acaba por levar à exploração inadequada das bases tributárias disponíveis aos governos. Exatamente por este motivo os sistemas de equalização exigem complexos sistemas de estimativa da arrecadação potencial, quando, á primeira vista, poderia atuar com base na arrecadação efetiva de cada jurisdição. O motivo desta complexidade é exatamente evitar que a “preguiça” fiscal – pouco esforço e eficiência na arrecadação própria-, reduzindo a receita efetiva, acabe sendo recompensada por transferências maiores. Sendo a transferência baseada na receita potencial, qualquer que seja a postura fiscal do governo receptor a transferência será a mesma⁴³.

Deve ter ficado claro, a esta altura, que os sistemas de equalização obtém resultados muito superiores aos modelos mais simples, dada a maior precisão dos critérios. Em contrapartida, eles envolvem um grau elevado de complexidade, sendo altamente demandantes em capacidade administrativa dos governos e, principalmente, exigem a disponibilidade de dados que permitam a estimativa minimamente confiável da arrecadação potencial.

⁴² A Alemanha é o único caso conhecido em que estas transferências são feitas horizontalmente, diretamente dos estados ricos para os pobres. Em todos os demais países, o GF atua como agente realocador das receitas, arrecadando nos estados ricos e transferindo aos estados pobres.

⁴³ Incluindo, obviamente, a situação em que o governo receptor tributa mais intensamente seus cidadãos, gerando uma receita maior que a potencial, que é estimada com base em condições médias de esforço. Neste caso, o fato de que os cidadãos deste governo aceitam pagar mais impostos para terem mais serviços também não leva a modificação das transferências, da mesma forma que na situação em que este governo tributa menos seus cidadãos ele não será compensado pela menor arrecadação.

Esta é uma dificuldade considerável, uma vez que todo exercício de estimativa de bases tributárias de jurisdições é sempre em boa medida impreciso, sujeito a avaliações subjetivas e, portanto, passível de intermináveis questionamentos por parte dos interessados. As dificuldades crescem proporcionalmente quanto mais o sistema tributário dos governos subnacionais seja composto por impostos muito diversos, sem uniformidade na definição da base tributária.

É inerente a estes sistemas, portanto, um certo grau de imprecisão nas estimativas, que abre espaço para toda sorte de questionamentos. Conseqüentemente, o aproveitamento dos eventuais benefícios destes sistemas depende de um grau elevado de cooperação na negociação política entre governos subnacionais e governo central, envolvendo a aceitação de algum grau de imprecisão para obter aqueles benefícios.

Não por outro motivo, apenas as federações mais desenvolvidas -Austrália, Canadá, Alemanha e Suíça – contam com sistemas desta natureza. Sua adoção envolve requisitos elevados de qualidade na administração e cooperação intergovernamental, normalmente não encontrados nos países em desenvolvimento.

Uma síntese: identificação dos problemas básicos do sistema

No Brasil, a função de redução das disparidades horizontais é cumprida basicamente pelos fundos de participação de estados e municípios. Alguns outros fluxos têm efeitos redistributivos, tais como o SUS e o FUNDEF, mas esta não é sua finalidade principal e os efeitos são limitados.

O modelo brasileiro de redistribuição foi inicialmente criado na reforma tributária de 1965/7. Não existia nenhum mecanismo com tal finalidade no sistema tributário anterior. Tal como então concebido, ajustava-se perfeitamente à definição que demos acima de *fluxos redistributivos*. Foram criados como dispositivos do tipo “conta fechada”, em que os recursos distribuídos são pré-definidos, no caso, como percentuais fixos de dois impostos federais, o imposto sobre a renda e o IPI. A distribuição dos recursos era subordinada a parâmetros de população, inverso da renda per capita e extensão territorial.

Uma importantíssima diferença entre o Brasil e a totalidade das demais federações existentes é que desde sua origem nos anos sessenta, o modelo de equalização foi composto por dois dispositivos independentes, uma para estados e outra para municípios. Isto é totalmente anômalo perante o padrão mundial de federações, no qual os governos locais são subordinados aos governos estaduais ou provinciais. Assim sendo, na virtual totalidade das demais federações existe basicamente um sistema de transferências equalizadoras que articula o governo federal aos governos intermediários, cabendo a estes redistribuir internamente os recursos para seus municípios⁴⁴.

O sistema brasileiro foi concebido desta forma refletindo uma peculiar tradição do país, a autonomia dos governos locais. Desde então, sua evolução só fez acentuar esta separação, como veremos à frente. Esta característica do sistema brasileiro o torna bastante diferente da realidade das federações mundiais, porque a função de reduzir disparidades de capacidade de gasto entre municípios não é executada localmente, ao nível dos estados, mas é remetido para o nível federal. No fundo, tudo se passa como se a federação brasileira fosse constituída de três níveis de governo

⁴⁴ Em alguns países, tais como Índia e Austrália, os estados/províncias reproduzem internamente, na sua relação com os municípios, os sistemas de redistribuição de recursos que existe entre eles e o governo federal.

independentes, e o problema da redução das disparidades entre municípios é colocado como problema do governo federal, não dos governos estaduais. A evidente conotação centralizadora que este modelo apresenta implicitamente não é usualmente notada no país. É usual uma leitura imediatista e superficial do conceito de descentralização, considerando que a ampliação das transferências diretas do GF para os municípios é um caso típico e virtuoso de descentralização. O poder e a autonomia dos governos e sociedades estaduais são limitados, na medida em que um importante componente das finanças estaduais tem seu gerenciamento conduzido para as mãos do governo federal. Por outro lado, esta “autonomia” municipal não significa capacidade de se contrapor ao papel protagônico do GF, mas, basicamente, capacidade de gerir sua receita e uma parte dos recursos transferidos sem interferência de nível superior. Para outra grande parte dos recursos transferidos, vale a orientação da política federal para o setor, como ocorre no caso da saúde e educação.

Na origem, os dois fundos de participação – o de estados e o de municípios – foram apoiados em critérios distributivos totalmente diferentes, refletindo basicamente a disponibilidade limitada de informações estatísticas vigentes naquela época. O Fundo de Participação dos Estados foi concebido como um típico *fluxo redistributivo* de características modernas para a época, adotando um tríplice critério de distribuição:

- distribuição per capita, ponderada por:
- extensão territorial (incidindo sobre 5% dos recursos)
- inverso da renda per capita (incidindo sobre 95% dos recursos)

Estes critérios tinham boa qualidade, nos limites de um fluxo redistributivo. A extensão territorial era contemplada, relevante num país como o Brasil. O critério dominante, a distribuição per capita ponderada pelo inverso da renda per capita, dava ao FPE um acentuado teor redistributivo. Esta característica foi fortemente acentuada quando, nos anos setenta, sob pressão das regiões atrasadas do país (norte e nordeste) 20% do fundo foram reservados para distribuição limitada aos estados destas regiões, segundo os mesmos critérios utilizados para a distribuição nacional, sendo os 80% restantes distribuídos a todo o país, incluindo estas regiões.

A limitação importante que este dispositivo apresentava decorria do elevado intervalo entre os censos econômicos, que provinham a informação relevante para a definição da renda per capita dos estados. Ainda assim, ele permitia uma razoável adequação dinâmica dos critérios às mudanças da realidade estadual, ainda que a intervalos de tempo maiores do que o desejável.

Já o FPM foi concebido em bases totalmente diferentes. Com toda certeza a intenção dos reformadores de 1965 seria adotar um critério semelhante ao do FPE, mas isto esbarrava na dificuldade intransponível da inexistência de base informacional. Não existia naquela época (e mesmo hoje, continuamos sem dispor de) uma informação precisa e confiável sobre a renda per capita municipal. Diante desta limitação, os reformadores optaram por uma segunda alternativa simples, que era apoiar a distribuição dos recursos na população dos municípios. A lógica básica então formulada assumia que o tamanho servia como indicador aproximado da capacidade de arrecadação dos municípios: os pequenos teriam menor capacidade de arrecadação, e esta cresceria junto com o tamanho dos municípios.

Apoiados nesta lógica, os reformadores conceberam um algoritmo de distribuição de recursos apoiado exclusivamente na população, mas adicionalmente concedendo mais recursos para os municípios menores e penalizando as grandes metrópoles: os coeficientes de participação eram “congelados” a partir de um certo tamanho, significando que qualquer população acima daquela não geraria recursos adicionais do fundo para os municípios que as abrigassem.

Este sistema dual continha, já na origem, defeitos fundamentais. Além da negação do papel coordenador/gestor dos governos estaduais em seu próprio território, o critério que comandava a distribuição de metade dos recursos era totalmente inadequado. O país já se encontrava em acelerado processo de urbanização e os problemas de metropolização cresciam aceleradamente, fazendo dos serviços públicos nos grandes municípios um fator fundamental na qualidade de vida de grande parte da população carente. A força destes problemas levou, ainda nos anos setenta, à introdução de um componente novo e inusitado na federação, brasileira, o tratamento assimétrico a entes federativos. Foram separados respectivamente 3,5% e 10% para um fundo de grandes municípios e para um fundo das capitais, o que atenuava um pouco a distribuição viesada do FPM.

Por outro lado, já na reforma de 1967 era definida outra importante fonte de recursos para os municípios, a chamada cota-parte do ICMS, recurso distribuído por critério essencialmente devolutivo, ou seja, cada governo local recebia recursos proporcionalmente à receita gerada localmente. Desta forma, os municípios que contavam com atividades econômicas importantes (o que não necessariamente significava municípios de grande porte) recebiam maior montante de recursos. Se fossem pequenos mas com forte atividade econômica, os recursos elevados da cota-parte se somavam a recursos elevados do FPM, gerando desta forma distorções desnecessárias na apropriação dos recursos entre os municípios. Já a esta altura, o critério estritamente populacional, viesado para pequenos municípios, era claramente inadequado às necessidades do país.

Um aspecto importante do FPM no modelo de 1967 é que o critério populacional viesado para pequenos municípios era aplicado nacionalmente, fazendo do sistema um amplo mecanismo de equalização em que um município de 10.000 habitantes em Minas Gerais, estado desenvolvido da região sudeste, receberia exatamente os mesmos recursos per capita que um município de igual população em algum estado atrasado do norte-nordeste. Na realidade, o FPM, tal com concebido originalmente, era um dispositivo pouco redistributivo, que beneficiava os estados que tinham sua população distribuída em muitos pequenos municípios, independentemente do nível de renda e desenvolvimento do estado em questão. Por exemplo, Minas Gerais, por ter um número elevado de municípios pequenos, recebe recursos mais elevados do que receberia caso o nível de desenvolvimento econômico e a renda per capita fossem considerados.

Desta forma, pode-se dizer que o sistema de 1967 continha acertos e erros. A equalização estadual era razoavelmente bem concebida, nos limites de um *fluxo redistributivo*, mas a equalização municipal era, já no nascedouro, um sistema precário e distorcido. Não tinha a menor capacidade efetiva de reduzir as disparidades em capacidade final de gasto per capita entre municípios, e acabava por beneficiar os pequenos governos locais da região desenvolvida do país, sendo totalmente cego para os problemas das grandes metrópoles. O que estava já em questão, desde aquele sistema, era a adequação dos recursos às reais necessidades dos municípios, que

atravessavam um processo de mudanças estruturais significativas, com a crescente concentração da população (e da população pobre, principalmente) nos grandes centros urbanos.

Os poucos atributos positivos deste sistema de fluxos redistributivos foram definitivamente enterrados em 1989. Como se sabe, a superação efetiva da herança centralizadora do regime militar se cristaliza na constituinte de 1988. Naquele importante momento de reforma e reconstrução democrática, a constituinte definiu como tarefa essencial, exigida nas Disposições Transitórias, a revisão dos critérios de distribuição dos fundos de participação. Esta tarefa, enfrentada no ano seguinte, se revelou demasiado complexa para as condições políticas daquele momento. *A opção simplificadora, típica de sistemas políticos sem capacidade para (ou vocação de) resolução dos conflitos fundamentais, foi, no essencial, destruir o sistema de fluxos redistributivos criado em 1967, e substituí-lo por um grosseiro critério de porcentagens fixas de distribuição dos recursos por estado.* Após algumas adaptações e correções *ad hoc*, voltadas para aumentar a participação dos estados das regiões menos desenvolvidas, foram congeladas percentualmente as participações dos estados nos recursos do FPE e do FPM. O sistema de redistribuição de recursos na federação brasileira foi reduzido, naquele momento, a uma simples e rústica tabela de percentuais fixos, contida no famoso anexo da lei complementar 62/1989.

No que se refere ao FPE, esta decisão enterra todos os componentes dinâmicos do sistema, deixando na poeira da história os critérios de renda per capita e população. O sistema de redistribuição na federação brasileira passa a se constituir numa simples lista de porcentagens. Evidência gritante das limitações políticas daquele momento, este grosseiro sistema de redistribuição se torna, com o passar dos anos e das décadas, um monumento às incompetências técnica e política da nação.

Já o FPM, exatamente o componente frágil daquele sistema original, foi preservado pelo menos em sua dinâmica intra-estadual. Ainda que congelados os percentuais que cada estado receberia do fundo, internamente ao estado foram progressivamente recuperados os critérios populacionais originalmente definidos, o mesmo ocorrendo com as parcelas destinadas a grandes municípios e capitais⁴⁵. Com isto, perde-se o único traço “federal” do sistema original, ou seja, o conceito de que os recursos seriam distribuídos entre todos os municípios do país segundo um critério uniforme. Se isto, por um lado, anula um conceito bastante discutível (fazia de um município pequeno de Sergipe um ente com direitos iguais ao de um município de mesmo tamanho em São Paulo), torna ainda mais contraditória a exclusão dos governos estaduais na distribuição dos recursos destinados a seus municípios. A partir deste momento, cada estado recebe um percentual fixo dos recursos totais dos fundos de participação, e seria pertinente que as sociedades locais, através de seus parlamentos e governos, tivessem alguma voz na distribuição interna destes recursos, tal como acontece em todas as outras federações do mundo.

De modo geral, o sistema como um todo se tornou muito mais grosseiro e rústico. Se antes os movimentos demográficos e as diferenças de renda se manifestavam nos critérios, a partir de 1988 estas variáveis perdem qualquer significado no que se refere à relação entre os estados. Apenas internamente a cada estado persiste vivo o pior componente do sistema de 1967, a distribuição populacional viesada para pequenos municípios.

⁴⁵ A partir do final dos noventa, e com prazo para término em 2007, foi estabelecido uma progressiva retomada do cálculo com base na população para a distribuição interna aos estados. Os percentuais estaduais, contudo, permanecem congelados.

Uma das conseqüências relevantes deste dispositivo “congelado” é que os estados mais atrasados foram provavelmente beneficiados, com toda certeza no caso do FPE. A idéia subjacente à utilização de um critério como inverso da renda per capita, que comandava a distribuição do FPE originalmente, é que a ponderação reflita o grau de desenvolvimento relativo dos estados. Se a diferença em nível de desenvolvimento se reduz entre estados atrasados e avançado, isto tem que se refletir na distribuição dos recursos, que são eminentemente compensatórios. Com o congelamento, a situação distributiva existente em 1988 (com os “acertos” de origem política) foi perpetuada. Desde então, os dados indicam que a distância em renda per capita entre os estados do sul-sudeste e norte nordeste diminuíram, devido a taxas de crescimento significativamente acima da média nacional para pelo menos alguns estados das regiões atrasadas, combinada a uma aparente desaceleração relativa do crescimento no sul sudeste. Assim, se os critérios fossem dinâmicos, provavelmente a participação dos estados do norte nordeste no FPE seriam, hoje, menores do que indica o anexo da LC 62/89.

Em suma, os pontos essenciais desta longa trajetória que hoje completa quatro décadas são os seguintes:

1. Construiu-se um sistema simples e dual de fluxos compensatórios, em 1965/7, com critérios distintos para estados e municípios.
2. em 1988, este sistema foi destruído, integralmente no que se refere à sua parcela “boa”, o FPE, e parcialmente no que se refere à sua face tecnicamente mais pobre, o FPM.
3. O sistema implementado em 1988 perdeu qualquer conotação de redutor dinâmico de desigualdades regionais, pois se transformou em uma rústica tabela de percentuais a serem aplicados aos recursos oriundos do IR e IPI. Mesmo que os critérios atuais guardem um pouco da natureza distributiva, principalmente no FPE, no essencial ele é, quase vinte anos depois, uma tabela arbitrária.
4. Os restos mortais ainda precariamente operantes do sistema, leia-se, o sistema de distribuição do FPM interno aos estados, com toda certeza se tornou um dispositivo ainda mais distorcido, na medida em que a urbanização e a metropolização continuaram se acentuando no país, e o critério populacional viesado para pequenos municípios se tornou crescentemente anacrônico e inadequado.

Seria imediato, a partir destas observações, concluir pela conveniência de “ressuscitar” o modelo de 1967. Embora isto apresentasse diversas vantagens em relação à situação hoje existente, significaria retornar a um sistema que, perante alternativas mais modernas, se apresentava insatisfatório. É necessário, portanto, que façamos uma análise deste sistema tal como ele operava em 1988, quando ainda existia, para avaliar da adequação de um retorno a ele.

O sistema de 1967 – revisão crítica

O sistema brasileiro apresenta diferenças substantivas em relação ao padrão mundial de mecanismos de equalização. Nas outras federações, a equalização visa uma dimensão estadual/provincial. O GF transfere recursos para tornar mais próximas as capacidades de gasto

destas jurisdições tomadas em conjunto, governos intermediários e municípios. A redistribuição dos recursos internamente a elas é uma prerrogativa estadual/provincial, e pode ser tida como uma importante dimensão da autonomia regional. Cada sociedade estadual/provincial decide como distribuir seus recursos, incluindo aqueles recebidos da equalização, entre seus governos locais e estadual/provincial.

No Brasil, a dualidade de sistemas coloca estados em conjunto e municípios em conjunto em relação independente com o GF enquanto representante da Federação e operador dos sistemas. Paradoxalmente, aquela que é a variável central nos sistemas existentes no mundo – o montante de recursos que o estado como um todo recebe – no Brasil é um resultado aleatório da operação de dois sistemas independentes. Este resultado líquido jamais foi questionado e avaliado. Tudo sempre se passou como se os dois problemas – equalização estadual e equalização municipal – não tivessem a mais remota conexão.

Esta dualidade reflete, basicamente, uma secular tradição de autonomia municipal, que se manifestou já na reforma de 1967, ganhou força no contexto da crise do regime militar, nos anos oitenta, e culminou com a consagração na Constituição de 1988, onde os municípios ganharam o estatuto de entes federativos autônomos. Para o bem ou para o mal, o federalismo fiscal brasileiro terá que encontrar mecanismos que lhe permitam lograr eficiência alocativa nos limites impostos por esta dualidade.

A equalização estadual

O sistema de equalização estadual concebido em 1967 era um típico fluxo redistributivo, segundo nossa conceituação acima. A lógica a ele subjacente pode ser resumida no seguinte. A capacidade fiscal dos estados guardaria uma relação estreita com a renda per capita. Quanto maior a renda, maior a capacidade fiscal, dado o sistema tributário existente. Assim, dado um montante pré-definido de recursos a ser distribuído, ele seria distribuído sob um critério per capita ponderado pelo inverso da renda per capita. Desta forma, quanto menor a renda per capita do estado, maior a ponderação que ele receberia no critério de distribuição.

A diferença entre este método e um sistema de equalização típico é que neste, avalia-se diretamente a arrecadação potencial de cada estado, tomando em conta cada uma das bases tributárias a que ele tem acesso. Este sistema será tão mais eficiente quanto mais provável seja o afastamento entre os índices relativos de renda per capita agregada e os índices relativos de arrecadação tributária média. Este afastamento pode acontecer por diversos motivos. O mais evidente, do qual o Canadá é um exemplo, é o surgimento repentino de novas bases tributárias derivadas de recursos naturais. A descoberta de fontes minerais, pode gerar impactos repentinos na arrecadação, em geral desproporcionais ao crescimento da renda. Outro fator decorre de que os diversos setores da economia são tributados de forma diferenciada. Na medida em que uma região concentre seu crescimento em um setor mais ou menos tributado, a sua receita potencial tenderá a crescer mais ou menos que a renda.

Num sistema de equalização, a avaliação de cada uma das fontes de arrecadação permite identificar com razoável precisão a receita per capita que o estado poderia obter, se aplicasse um nível médio de alíquotas e de esforço fiscal. É possível, adicionalmente, incluir na sua receita algumas transferências federais, quando se considerar que estas devem ser tomadas como receitas

próprias dos estados. Na Austrália, por exemplo, parte das transferências voluntárias do GF é considerada como receita própria dos estados na estimativa da receita potencial. Assim, quando um estado recebe volume maior destas transferências, sua dotação de recursos de equalização se reduz. Da mesma forma, receitas que não são adequadamente apreendidas pela renda agregada, como *royalties* ou compensações por recursos naturais não renováveis, podem ser reconhecidas pelo sistema de equalização com precisão.

Uma segunda vantagem dos sistemas de equalização é que eles permitem uma maior precisão na escolha do grau de equalização adotado. Como ele mede a receita potencial de cada estado, é possível estabelecer um critério de equalização a ser aplicado – por exemplo, trazer todos os estados até a receita per capita média do país, ou até 80% desta receita média – sendo que o montante de recursos necessários é um resultado da aplicação do critério. Este é o modelo adotado no Canadá. Num modelo de fluxo redistributivo, como não se trabalha com receitas tributárias, mas com renda per capita, o procedimento tem que partir necessariamente de um valor pré-determinado, e o critério adotado leva a algum grau de equalização. Quando se deseja maior equalização, é necessário um processo de tentativa e erro para ajustar o montante inicial de recursos. Por outro lado, é evidente que o dispositivo tipo “conta aberta” pode trazer problemas para a gestão fiscal do governo central, quando os montantes a serem transferidos sofrem oscilações repentinas.

É evidente, portanto, que a equalização estadual se beneficiaria de uma evolução para um efetivo “sistema de equalização”. Por outro lado, já indicamos que os requisitos informacionais para a operação adequada destes sistemas são muito maiores, e podem exigir alguns anos de transição até sua efetiva implantação. É possível, contudo, adotar um regime de equalização transitório, em que se trabalhe não com a receita potencial mas com a efetiva, desde que alguns cuidados sejam tomados.

De qualquer forma, no caso do sistema estadual, embora o modelo de 1967 não seja tecnicamente o mais avançado, é uma opção válida, não somente porque já foi utilizado por duas décadas como porque não exige maior volume de informações. A grande dificuldade de uma retomada daquele sistema hoje – o que costumamos chamar “descongelamento dos critérios” – é que ela geraria um conjunto de coeficientes de distribuição muito distinto daquele que consta das tabelas congeladas em 1989. Seria necessário um acordo de difícil viabilidade política. Não sendo possível a mera reaplicação dos critérios, correremos o risco de cair num processo de ajustes pragmáticos, que acabariam por desfigurar o sistema. Note-se que, se a renda per capita iria gerar um resultado diferente das tabelas de 1989, o mesmo vale para qualquer outro critério macroeconômico adotado, seja algum índice de pobreza, seja o IDHM (Índice de desenvolvimento Social Municipal), ou qualquer outro. Esta dificuldade é um argumento a favor da transição imediata para um sistema de equalização, pois sua própria metodologia tem uma lógica suficientemente robusta para viabilizar a aceitação dos resultados, obedecendo necessariamente um período longo de transição.

A pseudo-equalização municipal

Já no que concerne ao FPM, não há como defender qualquer proposta de “descongelamento”. Na realidade, a palavra “descongelamento” tem impacto muito menor no caso do FPM, pois, como já indicamos, os critérios estão em processo de “descongelamento” a

ser completado em 2007. Desta forma, o único efeito da LC 62/89 sobre o FPM foi a retirada de seu caráter nacional, mantendo a fixação de percentuais por estado, de forma que o método de distribuição baseado na população opera somente internamente ao estado.

A deficiência básica do FPM, suficiente para condenar integralmente o método, é que ele não é, efetivamente, um fluxo redistributivo no sentido estrito. Ele não considera diretamente qualquer parâmetro que reflita o grau de desenvolvimento da jurisdição. Quando se utiliza exclusivamente a população, e não se adota um critério simples de distribuição per capita, é necessário introduzir alguma hipótese adicional relacionando tamanho da população e demanda por serviços, e que permita ponderar a distribuição. A hipótese de 1967 continha a esdrúxula noção de que município pequeno é atrasado e município grande é avançado, portanto, o sistema concede mais recursos para os pequenos. Isto se choca com as mais simples evidências relativas ao agravamento crescente dos problemas urbanos na medida em que aumenta a população das cidades. Seria, deste ponto de vista, muito mais razoável inverter o critério, concedendo maior quantidade de recursos per capita quanto maior a população.

É evidente que a não adoção de um critério tipo renda per capita, naquele momento, decorre da inexistência de bases estatísticas que o permitissem. É difícil entender, contudo, porque os constituintes optaram por abandonar totalmente tais critérios, adotando um sistema de âmbito nacional e referido exclusivamente à população. Ao tratar cada município do país de forma equânime, ignorando se ele pertence a um estado avançado ou atrasado, e adotando um critério uniforme populacional, o sistema ignora totalmente aspectos fundamentais da realidade heterogênea do país. Seria perfeitamente possível introduzir um pré-rateio semelhante aquele feito para o FPE, com base na renda per capita, e depois distribuir internamente as dotações com base o critério populacional. Isto evitaria o absurdo contido no modelo de 1967, de que um município de 20.000 habitantes de Sergipe recebia exatamente a mesma dotação per capita que um município de igual população no Paraná.

A observação dos resultados atuais da equalização municipal evidencia a inviabilidade deste sistema. No anexo 1 deste trabalho apresentamos uma exposição detalhada dos problemas, que sintetizamos aqui em algumas poucas proposições:

1. Quando agrupamos por faixa de tamanho os municípios, constata-se que o FPM gera uma distribuição distorcida, na qual os municípios de pequeno porte acabam por deter uma receita final disponível mais alta do que os municípios de tamanho médio e grande, gerando o fenômeno que costumamos chamar “mini-paraísos fiscais”.
2. O conjunto das regras atuais impede o sistema de atender a determinados tipos de municípios de grande porte, como as cidades-dormitório, que tem base econômica limitada para os recursos derivados do ICMS, a cota parte, assim como dos serviços econômicos, e tem uma elevada demanda por serviços sociais.
3. Quando observamos os municípios individualmente, constata-se uma distribuição absolutamente aleatória da receita final disponível. Num mesmo estado, municípios de mesma população apresentam sempre receitas per capita finais totalmente díspares, sendo freqüente que alguns destes municípios tenha receita duas, três ou até cinco vezes maior que os outros.

No caso da equalização municipal, portanto, é imperioso o abandono completo do sistema anterior, e sua substituição, no mínimo, por um fluxo redistributivo ou, idealmente, transitar já diretamente para um sistema de equalização puro.

7. A fragilização dos governos estaduais

Aspectos históricos até 1988

O período que antecedeu o regime militar de 1964 é consensualmente visto como uma etapa de forte conotação federativa, com fortalecimento da autonomia política e financeira dos governos estaduais. O quadro 1 mostra que os estados controlavam 35,3% da carga tributária e 38,3% da receita disponível em 1964. É também consensual a visão de que após 1980 inicia-se um processo de reversão da centralização fiscal, que teria culminado na reforma federalista e descentralizadora de 1988. Dentre os muitos argumentos e análises elaborados nesta direção, destaca-se a visão política acerca da chamada “república de governadores”, que buscava descrever o elevado poder político destes agentes durante o período de transição e agonia do regime militar, entre 1985 e início dos anos noventa.

As evidências sobre a retomada do poder estadual não são muito sólidas. Não há dúvida quanto ao fortalecimento temporário no plano político, decorrente da retomada das eleições diretas “de baixo para cima”. Durante este período, até 1990, os governadores representavam a voz da democracia renovada, em contraposição a governo federal enredado no cipoal das tentativas frustradas de estabilização, processo do qual o regime alijou totalmente as lideranças estaduais, desde o início, e acabou por arcar sozinho com todo o ônus do fracasso. Ainda que se possa argumentar que a força estadual seria, em grande medida, reflexo da fragilidade federal, naquele momento, não há dúvida quanto ao fato de que naquele momento se abria a possibilidade de um retorno à situação federativa do período pré-64.

Esta oportunidade histórica não foi explorada, e, a nosso ver, a explicação dos desenvolvimentos que levaram a que a “República dos governadores” se desmanchasse no ar, ao longo dos noventa, é um dos mais importantes desafios da análise política e econômica do federalismo brasileiro. Sob um ponto de vista estritamente fiscal-financeiro, o quadro 1 sugere que neste longo período pós 64 os governos estaduais nunca recuperaram sua participação no gasto público. Após ter atingido seu nível mais baixo em 1983, com 21% do gasto total, uma breve recuperação decorrente da reforma de 1988, com auge em 1991 (29,6%) foi seguida de uma tendência constante à queda, até atingir os 25% atuais.

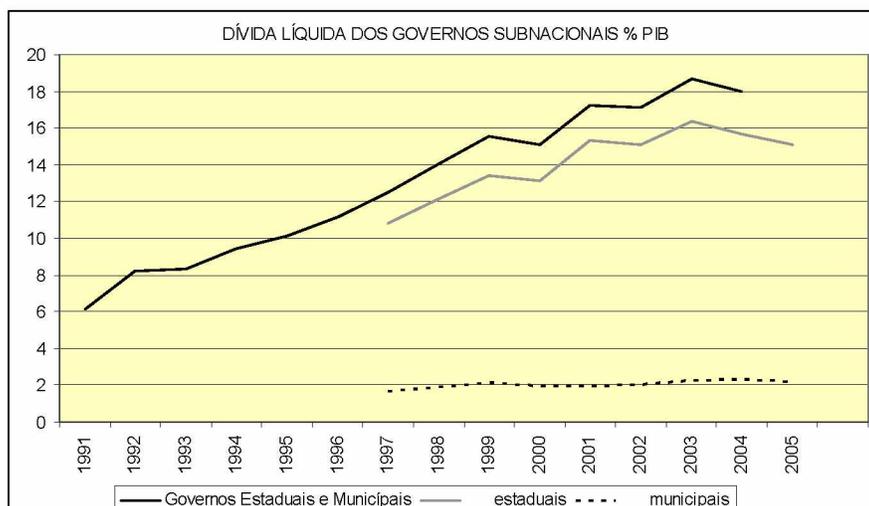
Como vimos acima (item 2.2.), o período da “República” foi marcado pela deterioração das contas fiscais estaduais, decorrentes da recuperação forte do gasto além das condições permitidas pela receita. O predomínio de períodos recessivos na “década perdida” reduziu em muito o impacto da ampliação dos fundos de participação, enquanto a arrecadação do ICM ficava contida na faixa de 5-6% do PIB. O governo federal encontrou nos processos sucessivos de *bail out* uma forma de reduzir a pressão política dos estados, jogando para frente, em rodadas sucessivas de renegociação, uma dívida estadual crescente.

É provável que a perspectiva no momento da reforma de 1988 fosse altamente positiva do ponto de vista dos estados. As mudanças claramente os favoreciam, pela importância do aumento de base do ICMS do qual os estados se apropriavam de 75%, e o ganho nos fundos de participação foi igual ao dos municípios. O ganho relativo dos estados mais desenvolvidos, evidente na mudança, dada a concentração das novas bases nestes estados, foi devidamente compensando pelo “ajeite” pragmático aplicado aos critérios de rateio do FPE ampliado. Imediatamente depois da reforma, a arrecadação estadual cresceu significativos dois pontos percentuais, alcançando em 1991 o que seria seu nível mais alto até a estabilização da economia, em 1994 (gráfico 1). Curiosamente, este mais alto nível é praticamente idêntico aquele de 1970. Durante estas as quase duas décadas até 1988, arrecadação do ICM tinha caído de mais de 7% para pouco mais que 5% do PIB.

Em que pese todos estes aspectos, aos quais se soma a incapacidade dos sucessivos governos federais em lograr prestígio e sólido apoio na opinião pública, cassação de mandatos presidenciais, etc., os governadores não mantiveram uma presença e participação política determinantes no cenário brasileiro. Pelo contrário, seu peso enquanto atores políticos na República só fez encolher nesta década e meia. Sem nos aventurarmos nas dimensões estritamente políticas do problema (para a qual os cientistas políticos continuam nos devendo uma boa explicação), pretendemos alinhar neste item alguns aspectos fiscais e institucionais que parecem estar relacionados a este processo evidente de fragilização estadual. Nos parece claro que, em boa medida, a perda de poder político dos governadores está ligada ao estrangulamento fiscal e financeiro para o qual as finanças estaduais caminharam nos noventas.

A deterioração da situação patrimonial

Entendemos que um dos aspectos centrais da fragilidade atual dos governos estaduais decorre da herança recebida do período de desordem fiscal na década 1985-95. Até o início dos noventas era provavelmente possível um ajustamento fiscal que evitasse a camisa de força das negociações de 1998. Naquele momento, o endividamento estadual era ainda administrável, como é sugerido pela situação da dívida líquida, cujo estoque correspondia, na época, à receita anual dos estados (comparar o quadro abaixo com o quadro 1).



A inexistência deste ajuste, e a continuidade do desequilíbrio apoiado, ao nosso ver, na permanente expectativa de salvamento federal, colocaram os governos estaduais numa posição altamente vulnerável por ocasião do processo de estabilização. O primeiro golpe veio ainda antes, com as políticas de juros altos que foram adotadas depois do fracasso de todas as heterodoxias. A partir deste momento, a dívida se torna virtualmente autônoma. O segundo golpe decorreu da mudança radical no regime inflacionário, eliminando a possibilidade da erosão inflacionária do gasto, e tornando repentinamente explícito o que na época era chamado de “déficit potencial”. Uma vez que a política de juros altos foi mantida, os orçamentos estaduais ficaram submetidos a uma pressão insuportável, que se manifestou no descontrole total do endividamento.

Neste ínterim, tinha ocorrido uma mudança fundamental no contexto político. O governo federal saía muito fortalecido pelo sucesso do processo de estabilização, e desta vez teve condições de impor aos estados uma mudança qualitativa no processo de renegociação das dívidas, tornando-o condicionado a um esforço efetivo de ajuste fiscal. O sucesso destas medidas foi complementado, imediatamente, com a emissão da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no que se refere a esta questão, buscava impedir o retorno à política de salvamentos, apertava o tratamento legal das transgressões e criava a possibilidade de confisco de transferências em caso de não pagamento da dívida⁴⁶.

Algumas observações de ordem geral cabem neste ponto. Primeiro, ninguém pode defender os contratos de renegociação como um mecanismo adequado de tratamento deste que é um dos problemas centrais em qualquer federação: a regulação do acesso dos diversos governos ao endividamento público. As formas tradicionais de controle existentes no Brasil nunca funcionaram, e continua sendo necessário desenvolverem-se arranjos institucionais, de preferência cooperativos, para lidar com o problema. Por outro lado, na ausência de um controle adequado, eles foram a única alternativa para romper o círculo vicioso até então vigente.

Segundo, o aprisionamento dos estados por estes contratos não deixa de ser também uma manifestação do caráter conflituoso e não negociado que tem caracterizado a federação brasileira. Em 1988, os governos subnacionais comandaram um rolo compressor sobre um governo federal politicamente agonizante. Em 1998, a correlação de forças tinha se invertido, e o GF, respaldado tanto pela política de estabilização como pelo seu próprio esforço de ajuste fiscal, comandou um acordo que reduziu drasticamente a capacidade de gasto estadual no curto e médio prazo. Nos dois casos, e desde sempre, inexistiu uma discussão mais ampla que integrasse o problema do ajuste macroeconômico, do ajuste fiscal e do endividamento ao problema da distribuição vertical de recursos, e lograsse um acerto negociado orientado para a manutenção do equilíbrio entre diversos governos e seus encargos.

O desempenho do ICMS pós 1988

A partir de 1991, o desempenho do ICMS ampliado não apresentou o mesmo dinamismo do restante da carga tributária. Exceto pela breve recuperação propiciada pela estabilização, em 1994, a arrecadação só começará a se recuperar em 1999, quando o desequilíbrio do passivo estadual já tinha se aprofundado e a camisa de força da renegociação já estava instalada. Como

⁴⁶ Um tratamento detalhado e rigoroso deste processo, analisado pela ótica do estado de Minas Gerais, pode ser lido em VIEIRA, D. J. (2006)

mostra o quadro 1, depois de permanecer estagnada entre 1991 e 1998, a arrecadação total dos estados cresceu apenas 2% do PIB, o que explica, no conjunto do período, a queda de sua participação na receita disponível.

O desempenho do ICMS neste período não foi ainda objeto de um estudo completo e definitivo. No entanto, algumas razões têm sido indicadas para explicar sua fragilidade.

1. Em alguma medida, a generalização das diversas formas de guerra fiscal, que analisamos no item 3.2 deva estar gerando uma perda relevante de receita do imposto. Embora a maior parte destas reduções sejam por período determinado, parece ter havido uma concentração destes benefícios no período que analisamos.
2. A opção pragmática feita pelos estados, de concentrar a tributação do ICMS nas chamadas *blueships* - serviços de telecomunicações, energia elétrica e combustíveis – parece ter sido acompanhada por uma redução do esforço fiscal em outros setores. Na realidade, não é desprovida de sentido a noção de que, de certa forma, o campo de incidência do ICMS passou a estar dividido em duas fatias. A primeira, composta pelas *blueships* e pela parcela operada pela substituição tributária, sustenta a arrecadação. A outra, residual, se tornou basicamente um campo onde incentivos, abatimentos, créditos concedidos e toda forma de manipulação são largamente utilizados.
3. É difícil a avaliação deste fenômeno, dada a inexistência de série suficientemente longa de arrecadação setorial do imposto a nível nacional. Esta concentração em poucos setores torna limitada a possibilidade de expansão da receita, uma vez que as alíquotas neles já estão muito elevadas, e sensivelmente mais altas do que é usual no resto do mundo.
4. Outro efeito, ainda mais difícil de estimar, é suposto decorrer da já analisada invasão do campo tributário do ICMS pelas contribuições federais. Este efeito ocorre da maior pressão fiscal exercida sobre os contribuintes, o que cria incentivos para ampliação da sonegação. Existem, também, conflitos com os municípios na fronteira entre ICMS e ISS, particularmente na área de telecomunicações, que estão em princípio na base do ICMS, mas é muito utilizada em setores típicos de serviços. Os municípios têm pressionado sempre para ampliar o alcance do imposto nesta fronteira difusa.
5. Finalmente, a desoneração das exportações causou também perda de arrecadação, principalmente porque a compensação oferecida pelo GF vem se reduzindo com o tempo, não cobrindo atualmente mais do que 30% das perdas.

Muitos destes fatores estão fora do alcance dos governos estaduais, mas alguns são efetivamente escolhas feitas por eles, que geraram efeitos adversos.

A redução da autonomia orçamentária

Como já indicado, no período pós 1988 ocorreu uma significativa alteração na composição das transferências verticais, com ampliação das condicionadas e redução das constitucionais, em decorrência do encolhimento da base dos fundos de participação. Da mesma forma, a diminuição da cobertura das compensações por perda nas exportações impactou também

a dotação de recursos livres nos orçamentos. A ampliação dos recursos oriundos do SUS, assim como a inserção do FUNDEF, como analisamos acima, reduzem a autonomia dos orçamentos estaduais. A isto se soma a recente criação de mais uma vinculação, a da saúde, com o que se elevou em muito a rigidez dos orçamentos estaduais.

Os governos estaduais formulam queixas freqüentes com relação ao que entendem se constituir em engessamento dos orçamentos. Nestas formulações, são feitas algumas confusões. Primeiro, é freqüente incluir a cota parte do ICMS como fator de engessamento. Isto é obviamente absurdo, pois estes 25% do ICMS são direito líquido dos municípios, os estados comparecem meramente como agentes arrecadadores. No máximo os estados poderiam argüir pela cobrança de uma pequena percentagem a título de remuneração pelo serviço de arrecadação, como é feito em muitas federações, por exemplo, no Canadá. Segundo, é citada a elevada participação da folha de pagamento nas despesas, apontadas também como rigidez. É evidente que não se trata, neste caso, de uma rigidez da mesma natureza das outras como as vinculações, que são legalmente impostas. De fato, é rigidez apenas na medida em que as instituições do emprego público no país não permitem flexibilidade, e muitos estados insistem em manter quadro de pessoal acima do que é permitido pela Lei Camata. Finalmente, é argüido também como rigidez o serviço obrigatório da dívida, que drena entre 9 e 11% da receita líquida estadual. Mais uma vez, misturam-se coisas distintas sob o mesmo rótulo. Se a negociação da dívida estadual no final dos noventa teve algum mérito indiscutível, este terá sido interromper o círculo vicioso da lassidão fiscal e salvamentos sucessivos, que se estabelecera na década anterior. Há boas razões para os estados questionarem o ritmo de expansão da dívida ocorrido nos últimos anos, devido ao indexador utilizado. Isto, contudo, não tem efeitos no curto prazo, já que há limites para o pagamento corrente, sendo o saldo incorporado ao principal. Esta “rigidez” é herança do período anterior, com uma boa participação dos governadores da época.

A rigidez que é consistente questionar decorre, basicamente, da incidência de vinculações orçamentárias – saúde e educação – sobre orçamentos já pressionados pelo baixo dinamismo da receita e pela elevada participação de gastos com pessoal, o que inclui, deve-se lembrar, os gastos crescentes com inativos. Estas vinculações impedem que os governos estaduais exerçam a sua autonomia na administração dos escassos recursos, optando inclusive, quando necessário, pela redução temporária de gastos nestes setores para ampliar o dispêndio em outros que têm sido sistematicamente abandonados, como infra-estrutura. É evidente que, em situação de alta restrição orçamentária, a vinculação de 45% do orçamento a apenas dois setores gera ineficiências, por maiores que sejam as razões que levaram a estas vinculações.

A atrofia dos dispositivos de desenvolvimento regional

Outro aspecto relevante da fragilização dos estados reside no abandono, pelo GF, a partir dos anos oitenta, das políticas nacionais de desenvolvimento regional⁴⁷. Ainda que o sistema tradicional de fundos e entidades federais de desenvolvimento nunca tivesse apresentado um desempenho formidável, é certo que oferecia pelo menos algum apoio às regiões mais atrasadas, e, de certa forma, contribua para inibir iniciativas individuais agressivas por parte dos estados. À medida que o GF optou por uma abordagem mais liberal, a partir do governo Collor,

⁴⁷ Uma excelente descrição deste processo de abandono das políticas nacionais e sua substituição por políticas estaduais autônomas está em FERREIRA, G.D. op. Cit.

consolidando-se com o primeiro governo FHC, conceitos tais como “política industrial” e “desenvolvimento regional” passaram a ter uma conotação negativa no dicionário federal. O afastamento das entidades regionais de desenvolvimento do núcleo de instrumentos considerados relevantes pelo GF acabou resultando no seu rebaixamento à condição de moeda de troca política no relacionamento federal com as forças políticas regionais. Estas instituições passaram a ser ocupadas por forças efetivamente pouco preocupadas com o desenvolvimento regional, ampliando-se a sua instrumentalização por interesses particularistas.

Uma importante consequência desta omissão federal numa função que lhe era atribuída desde os anos cinquenta foi o acirramento da competição fiscal entre os estados brasileiros. Embora não o único fator, ela é uma das principais possíveis causas da enorme expansão e aprofundamento da guerra fiscal a partir do início dos anos noventa. Exatamente num momento onde as evidências de que o processo de descontração industrial, que se desenvolvera desde os anos setenta, vinha se interrompendo e quiçá se invertendo, a omissão federal no âmbito do desenvolvimento criou um espaço vazio muito rapidamente ocupado por iniciativas individuais de virtualmente todos os estados da federação. O teor fortemente agressivo desta competição, por seu turno, foi um importante fator a fragilizar os estados enquanto coletivo, diminuindo o espaço político para que se desenvolvessem formas de cooperação e organização de interesses comuns.

Em suma, numa federação marcada por fortíssimas disparidades em desenvolvimento econômico entre jurisdições, é imprescindível que o GF se faça presente seja através de políticas nacionais de desenvolvimento que ordenem minimamente as relações federativas neste campo, sob pena de se acirrem as posturas individualistas e se implantar a competição fiscal sem fronteiras, tal como vem ocorrendo no Brasil nas duas últimas décadas.

Outro aspecto desta problemática, com as mesmas implicações, reside no impacto que o abandono do modelo desenvolvimentista perseguido nos anos setenta teve sobre a coesão federativa. Naquela etapa, em que pese o caráter autoritário do regime, alguns aspectos das políticas de desenvolvimento aplicadas contribuíam em muito para preservar a ordem e a coesão federativa. Dois efeitos relevantes, neste sentido, estão associados à atuação dos grupos do setor produtivo estatal e às políticas que os orientavam. Primeiro, o controle do investimento estatal pelas *holdings* setoriais garantiu, enquanto estes grupos tiveram fôlego financeiro, um processo de descentralização e extensão da infra-estrutura econômica. Ao se orientarem por uma lógica técnica e um planejamento onde o caráter público da atuação tinha um grande peso, estas empresas garantiram, neste período, uma sensível redução das disparidades inter-regionais em condições de infra-estrutura econômica.

O segundo aspecto da intervenção das holdings estatais reside na política de uniformidade tarifária adotada na maior parte daquele período. Seu âmbito nacional, e a elevada autonomia que detinham no âmbito financeiro setorial, permitia que praticassem diversas formas subsídio cruzado, reduzindo alguns dos impactos decorrentes de elevadas distâncias e/ou condições precárias de infra-estrutura sobre as tarifas de serviços e preços de seus produtos. É certo que este fator, também, contribuiu em muito para manter a coesão e o ordenamento econômico na federação, enquanto vigiram.

A incapacidade da cooperação horizontal

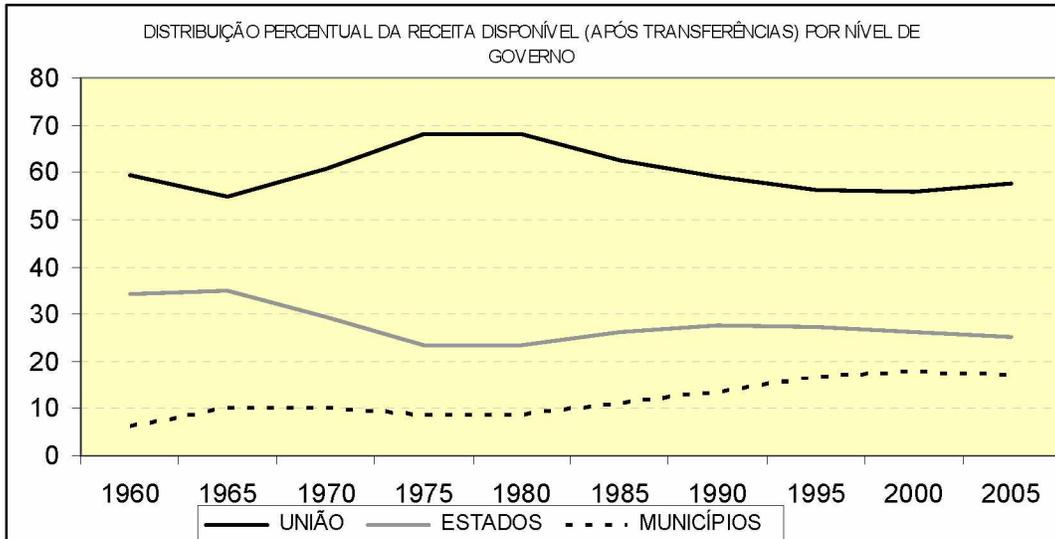
Um último fator de fragilidade do nível estadual no Brasil, hoje e sempre, é a virtual incapacidade de estabelecer níveis mínimos de cooperação política visando estabelecer uma agenda mínima no seu relacionamento com as outras duas forças políticas da federação, o governo federal e o conjunto fortemente articulado dos municípios autônomos, que desenvolveram uma frente de representação parlamentar que ignora totalmente fronteiras estaduais e regionais, e nivela todos os municípios na defesa de seus interesses perante o GF.

Ao contrário do que ocorre na maioria das outras federações, principalmente naquelas onde a descentralização e a autonomia subnacional são valores fortes, no Brasil os governos estaduais nunca lograram desenvolver formas de articulação horizontal que lhes permitisse contrapor ao governo federal suas próprias propostas, sejam relativas à política macroeconômica, seja com relação a distribuição de recursos e encargos. A única instância coletiva desenvolvida. O CONFAZ, foi fruto direto da intervenção federal, e se apresenta como uma exceção que confirma a regra: funciona como uma arena, no sentido literal do termo, de lutas e conflitos permanentes. Em todas as negociações relevantes que os estados enfrentaram com o governo federal, na última década, foram também exceções aquelas onde eles conseguiram consenso sobre pontos mínimos de negociação. Em geral, cada estado luta contra o governo federal e todos os outros.

Esta incapacidade de articulação política horizontal, que seria decisiva em qualquer federação, se torna crucial no Brasil, dada a existência de três níveis autônomos de governo. Na medida em que os estados não conseguem se apresentar como instância política com programa e projeto para a federação, abre-se o espaço para uma articulação direta entre governo federal e municípios. Esta articulação direta já é constitutiva do sistema brasileiro, foi estabelecida em 1967 com a criação de um sistema de equalização dual. A partir dos anos noventa, ela se aprofundou, exatamente através da ampliação dos programas nacionais e das transferências vinculadas. A federação brasileira cada vez mais se torna uma federação municipalista, onde as frentes dinâmicas de dispêndio articulam diretamente União e municípios, prescindindo da presença estadual.

A título de conclusão: federação municipalista e fragilidade dos estados

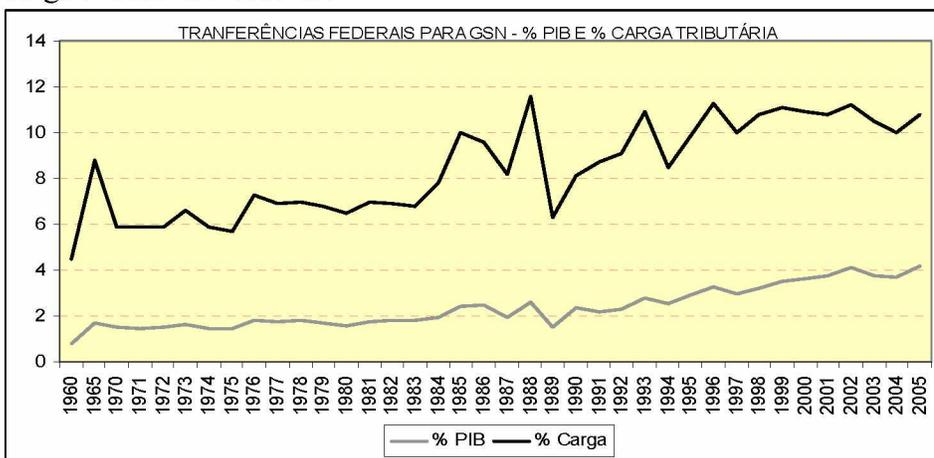
É usual caracterizar-se a federação brasileira como altamente descentralizada, e isto tem sido fortemente associado à expansão que se verificou na receita disponível para os governos municipais ao longo da última década. A esta descentralização se associa, quase que intuitivamente, a idéia de maior autonomia para governos subnacionais. Como já demonstramos acima, contudo, a descentralização realizada no Brasil seria mais adequadamente descrita como municipalização: a execução efetiva do gasto foi claramente deslocada para o âmbito municipal, quando observamos um período mais longo. A união, depois de uma participação mais ampla durante o regime militar, retornou ao nível de 1970.



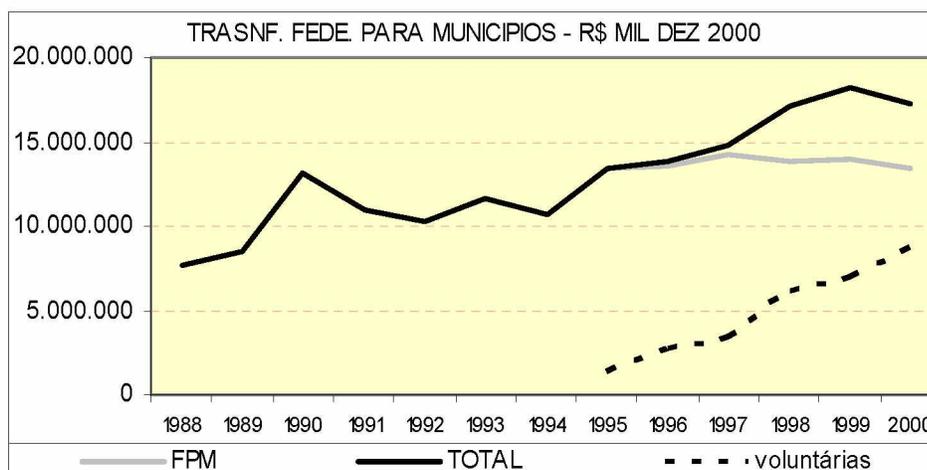
Elaboração José Roberto Rodrigues Afonso. Fonte: Varsano et alli (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2005.

O ponto relevante aqui é que a descentralização para o âmbito municipal é predominantemente executiva, pela própria natureza da gestão municipal. Os setores onde as atribuições municipais aumentaram, no período recente, são, primeiro, a área da Saúde, através do SUS, e em seguida Educação, devido ao FUNDEF. Em ambos os casos, o processo decisório mais geral sobre os serviços é supra-municipal, e, na sua maior parte, de responsabilidade federal. À diferença de outras federações em que os municípios subordinam-se aos governos estaduais, esta situação impede a elaboração de políticas estaduais nestes setores. Com isso, os municípios acabam sendo enquadrados nos processos de gestão de âmbito federal, o que é mais claramente ilustrado pelo sistema único de saúde.

Esta situação tem sido agravada, no período recente, pelos desenvolvimentos ocorridos no âmbito das relações financeiras entre governos. Como vimos acima, tem ocorrido a partir dos anos noventa uma significativa perda de importância dos Fundos de Participação no financiamento dos governos subnacionais em geral. Por outro lado, as transferências federais totais se mantiveram em ascensão nos anos noventa, passando de algo em torno de 8% para 10% de uma carga tributária crescente.



Este crescimento das transferências, portanto, não se deu nas receitas livres, mas naquelas sujeitas a condicionalidades, principalmente nas áreas de educação, saúde e nas transferências voluntárias, não exigidas legalmente. Este fenômeno afeta mais diretamente aos municípios, principais agentes envolvidos na prestação destes serviços. O gráfico abaixo mostra que a participação das receitas livres no financiamento municipal se reduziu significativamente no período.



Em suma, a descentralização brasileira é eminentemente executiva, encontrando fortes limites a um processo mais completo de descentralização e apresentando grandes desafios para a gestão estadual/regional das políticas, onde ela é exigida, e virá com certeza a demandar, no futuro, muita criatividade e espírito inovador. Irá exigir, em especial, o desenvolvimento de novas formas de cooperação intergovernamental, tópico que abordamos anteriormente.

A contra-face do exposto acima é, evidentemente, a redução tendencial da autonomia financeira dos governos subnacionais. Por um lado, a queda recorrente da participação dos estados na carga tributária disponível tem dificultado cada vez mais o financiamento autônomo de seus encargos. Diante da relativa rigidez das transferências federais, estes governos têm sido obrigados a um ajuste fiscal rigoroso, em prejuízo das despesas de investimento. Do lado dos municípios, embora não tenha ocorrido redução na participação sobre a receita disponível, muito pelo contrário, a expansão dos recursos se deu no financiamento setorial sujeito a condicionalidades.

O paradoxo desta situação, para os governos estaduais, é que ocorre no Brasil o que não seria possível em nenhuma outra federação: a fragilização dos governos estaduais se estabelece em simultâneo ao que parece ser um efetivo processo de descentralização. Este processo de forte transferência de encargos e recursos para os governos locais poderia ocorrer em qualquer outra federação, e, de fato, registra-se a nível mundial alguns movimentos no sentido de ampliar a responsabilidade executiva dos municípios no gasto estadual/provincial. Em nenhum lugar, contudo, isto poderia ocorrer sem se traduzir também num fortalecimento dos próprios governos estaduais, dada sua autoridade administrativa sobre os municípios.

No Brasil, dada a autonomia municipal, temos três atores independentes, num jogo político mais complexo, onde a dimensão estadual e regional tem cada vez menor importância, no plano político, de gestão e de planejamento. Os três competem ferozmente pelo controle dos recursos. O padrão que parece estar se delineando a partir de 1990, e que é ilustrado por tudo o que foi relatado neste trabalho, é de uma articulação política harmoniosa entre governo federal e municípios, levando à marginalização dos governos estaduais. O governo federal mantém o controle dos programas nacionais, obtém os dividendos políticos deles derivados, enquanto os municípios gozam de elevada autonomia, atuando à distância do controle frágil e descoordenado do governo federal. Com exceção da segurança pública, o governo federal mantém forte participação em todas as políticas mais diretamente articuladas às condições de vida da população. Em alguns setores, como a moderna versão da assistência social, o controle federal é absoluto. Os estados são excluídos e os municípios atuam como operadores do sistema.

8. Uma síntese: as causas que geraram a crise atual

Não parece haver dúvida, na historiografia do setor público brasileiro, quanto ao fato de que os governos estaduais detiveram forte poder político e econômico até o final dos anos sessenta, com exceção do breve e importante período autoritário entre 1930 e 1945. Embora problemáticos, alguns dados sugerem que os estados poderão ter chegado a controlar 45% da receita disponível ao final dos anos cinquenta. Na atualidade, o dispêndio dos estados, embora maior em termos reais, não passa de 25% da receita total disponível, e é fora de qualquer dúvida que eles não têm um papel determinante nos rumos da federação.

Não há risco em afirmar que tal desenvolvimento é absolutamente único, na segunda metade do século, se comparado com a situação dos governos intermediários em todas as demais federações do mundo. Na pior das hipóteses, algumas poucas federações altamente centralizadas mantiveram inalterada a posição destes governos. Na ampla maioria, contudo, um forte movimento no sentido da descentralização deslocou atribuições e recursos – mais frequentemente através do aumento das transferências verticais – para os governos estaduais ou provinciais. Em muitos países, principalmente na última década, tem ocorrido um movimento adicional e paralelo no sentido de transferir encargos e recursos para os governos locais. A Índia se destaca no período recente pelo esforço em fortalecer o nível de governo local, que tinha pouca ou nenhuma expressão na prestação de serviços até o final do século passado.

A análise feita neste trabalho deixou claro quais são os dois movimentos fundamentais que levaram a esta fragilidade dos governos estaduais. O primeiro, que envolve desenvolvimentos da natureza estrutural e de mais longo prazo, é o aprofundamento da “república municipalista”, operado através de uma ampliação das conexões fiscais diretas entre governo federal e municípios, marginalizando o governo estadual de quaisquer funções de gestão, monitoramento e planejamento das ações municipais.

Numa perspectiva de longo prazo, a principal modificação ocorrida no Estado brasileiro nas três últimas décadas foi sua retirada das atividades diretamente produtivas, através das empresas estatais, e o aprofundamento da intervenção no âmbito das políticas sociais e de garantia de renda. Na etapa anterior, os centros de controle e gestão da intervenção foram os governos federal e estaduais. Um superficial estudo da história das empresas estatais brasileiras

demonstra que, em virtualmente todos os setores importantes em que atuaram, elas foram inicialmente desenvolvidas e controladas pelos governos estaduais, entre os anos cinquenta e sessenta, e só mais recentemente ocorreu a federalização destes setores, que foi completa para todos eles com exceção da energia elétrica, que permanece até hoje com forte participação estadual⁴⁸.

À medida que o velho “Estado Desenvolvimentista” foi sendo desmontado, a partir dos oitentas, o eixo da intervenção se deslocou progressivamente para as políticas sociais, para o que a Constituição de 1988 contribuiu amplamente. Neste momento, de redefinição do caráter da intervenção, e de necessária realocação de encargos para os governos subnacionais, que são os candidatos naturais à execução deste tipo de serviços, cresce em importância a secular característica peculiar desta federação, a autonomia municipal. O significado maior da reforma de 1988 reside, com certeza, na forte ampliação do poder político municipal na federação brasileira. O que ocorreu a partir dali foi o aprofundamento da articulação direta entre governo federal e municípios, que tinha já antecedentes remotos na dualidade dos fundos de participação, criada em 1967. A partir das disposições constitucionais de 1988 deslança-se o processo de descentralização/municipalização, que ampliou os laços financeiros entre a União e os municípios, aprofundando a marginalização dos estados no que concerne aos negócios municipais.

O segundo movimento, restrito ao período mais recente, a partir dos oitentas, combina um amplo período de forte indisciplina fiscal e orçamentária, que marca os últimos anos do regime militar e avança pela primeira metade dos noventas, e que levou os estados a uma situação conjuntural de extrema fragilidade no início dos noventas, com a perversa estrutura de financiamento dual concebida na reforma de 1988.

Deve-se notar que a expansão acentuada da carga tributária, ocorrida neste período, foi predominantemente federal, via contribuições. No entanto, as receitas próprias e disponíveis dos estados cresceram em relação ao PIB nas duas décadas após 1988 (quadro 1 acima). Isto significa que, *a priori*, não se pode argüir pela insuficiência de recursos para que os estados respondam pelos seus encargos. De fato, neste período não houve uma modificação significativa nestes encargos, uma vez que o essencial do processo de descentralização foi orientado para os municípios. As dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos estados, hoje, derivam muito mais do pesado ônus do endividamento acumulado até 1998, que absorve algo em torno de 8 a 13% da receita disponível e veda o acesso dos governos ao mercado de crédito, associado à rigidez orçamentária derivada das vinculações orçamentárias – saúde e educação – e da pouca flexibilidade de ajustamento nos gastos de pessoal.

Um dos aspectos principais deste período de indisciplina orçamentária reside, sem dúvida, na atribuição ao principal imposto estadual de funções distintas daquela para a qual foi concebido, ou seja, constituir instrumento base de arrecadação. Ao ser amplamente utilizado como instrumento discricionário para políticas de desenvolvimento e favorecimento de interesses internos, o ICMS foi capturado pelo círculo vicioso da competição fiscal e perdeu dinamismo. Na realidade, tudo indica que as bases tributárias do ICMS hoje estão na prática divididas em três segmentos. A faixa mais baixa do espectro de tamanho dos contribuintes deverá ser quase

⁴⁸ Um aprofundado estudo da evolução histórica das empresas estatais brasileiras está em PRADO, S. (1994).

integralmente absorvida pelo Super Simple, desaparecendo da base do imposto. No outro extremo, os grandes setores econômicos abrangidos pela substituição tributária, principalmente as chamadas “blueships” (energia elétrica, comunicações), que se constituem na base efetiva da arrecadação atual. No meio, um amplo conjunto de setores que é, de fato, o campo de atuação da guerra fiscal, dos benefícios e favores tributários.

Estas duas constatações indicam que a fragilização dos governos estaduais não pode ser tida simplesmente como uma obra de forças superiores, como mais uma manifestação do caráter centralizador do governo federal, etc. Aliás, entendemos que se não houver uma ampla conscientização por parte dos estados de que sua fragilidade decorre predominantemente de suas próprias práticas nas duas últimas décadas, não haverá perspectiva de superação do problema.

A este quadro interno desfavorável somam-se as conseqüências do previsível movimento de recuperação das receitas federais operado através da “janela” aberta pela dualidade tributária. Esta verdadeira “crônica de morte anunciada” estava antecipada na forma como a Constituição de 1988 combinou uma forte alteração na distribuição vertical de recursos tributários, a favor dos governos subnacionais, com uma pretensa modernização e fortalecimento do financiamento social, que concedia ao governo federal um poder exclusivo de tributar via contribuições.

O agressivo movimento de recuperação iniciado no começo dos noventa foi acelerado e potenciado pelo fortalecimento político do governo central com o sucesso da estabilização. No que concerne aos governos estaduais, a expansão das contribuições sociais passou a pressionar as bases tributárias do ICMS, exatamente no momento em que a dinâmica da guerra fiscal se espalhava e absorvia todos os governos no clássico jogo competitivo que a literatura internacional chama de “race to the bottom”, corrida para baixo.

Por outro lado, há que ressaltar importantes fatores políticos de natureza por assim dizer endógena à esfera estadual, que tornaram ainda mais certa e inevitável esta fragilização. Aqui entra o segundo movimento fundamental que explica a fragilização, a que aludimos acima, o baixo grau de cooperação horizontal que sempre caracterizou a federação brasileira (ver item 3.2 acima). A secular precariedade institucional dos governos estaduais, sob este aspecto, tornou sempre pouco viável tanto a cooperação executiva na prestação de serviços, como principalmente, a cooperação política no sentido de definir uma agenda de interesses estaduais e uma percepção comum quanto ao papel deste nível de governo na federação.

A observação de outras grandes federações mostra que, no período que se segue à IIGG, estabeleceu-se um forte predomínio dos governos centrais, que ampliam seu poder devido ao esforço de guerra e depois o conservam, legitimamente, assumindo a responsabilidade da implantação do estado de bem estar social. Nos países em desenvolvimento o processo de centralização é semelhante, mas o foco é orientado para os processos de industrialização, em geral através de forte penetração do Estado nas atividades produtivas.

Nas últimas décadas do século, esta centralização do que podemos chamar, genericamente, o estado keynesiano intervencionista da *Golden Age*, foi progressivamente revertida através do surgimento e expansão dos processos de descentralização. A observação atenta deste processo na Alemanha, Canadá, Índia e Austrália mostra que tais processos foram determinados por uma postura agressiva dos governos intermediários, os efetivos demandantes da

descentralização perante governos centrais em geral recalcitrantes e pouco interessados em ceder recursos e poder. A redefinição na atribuição de encargos e recursos sempre foi, em todas estas federações, negociada entre governo central e estados ou províncias⁴⁹. Mesmo quando a descentralização alcança os municípios, o processo é conduzido politicamente pelos governos intermediários.

Quando observamos a federação brasileira, destaca-se a quase absoluta ausência do nível de governo intermediário na definição dos principais desenvolvimentos ocorridos a partir da crise do regime militar. Na Constituinte de 1988, os governos estaduais não se apresentaram, como se poderia esperar, como instância articulada de condução e liderança do processo de reforma. Pelo contrário, os governos municipais se revelaram muito mais coesos e articulados, conseguindo, no saldo final, conquistas mais expressivas que os estados. Uma indicação clara da incapacidade de articulação horizontal dos governos estaduais já relatada foi o fracasso em realizar a redefinição dos critérios dos fundos de participação, em 1989.

A partir de 1990/91, quando começa a se delinear a trajetória de recuperação das finanças federais a partir das contribuições, simultaneamente se desenvolve o processo de descentralização orientado para os municípios, consolidando progressivamente a articulação financeira entre União e governos locais. É interessante constatar que, em nenhum momento, se verifica qualquer questionamento por parte das elites estaduais – governadores, secretários de fazenda - com relação a perda de posição dos estados na distribuição de competências e recursos na federação. Pelo contrário, orientados por uma lógica financeira de curto prazo, os governos passaram a buscar alternativas para transferir ainda mais encargos para municípios, enquanto disputavam com governo federal recursos no varejo da Lei Kandir, única janela aberta na rígida estrutura de partilha de recursos brasileira.

Item 3. Diretrizes para reforma

3.1. Introdução

Pelo menos uma parte dos problemas indicados acima, aqueles relativos á questão tributária, tem sido parcialmente focalizados nas propostas de reforma que se sucedem desde finais dos anos noventa, quando o GF deu início, com a chamada Proposta Pedro Parente, à interminável sucessão de iniciativas que já dura uma década, sem praticamente qualquer progresso no que se refere a estas questões.

Neste período, avançamos efetivamente no sentido da desoneração, com a chamada Lei Kandir, embora ela tenha ficado muito aquém do que seria desejável (não unificou os sistemas de compensação, e não logrou um mecanismo estável e não conflituoso para a definição dos montantes a serem entregues aos estados). Outra medida isolada na direção certa foi a redução da cumulatividade na COFINS, com a adaptação de parte de sua incidência para algo próximo de um modelo de valor adicionado. No entanto, estas medidas foram parciais, boa parte da COFINS ainda opera cumulativamente, o que se soma às incidências superpostas entre ICMS, ISS, IPI e contribuições para tornar ainda um sonho distante a possibilidade de um sistema tributário não

⁴⁹ Ver, a respeito, PRADO, S. (2006).

cumulativo e a plena desoneração das exportações, tão necessária para consolidação de nossa situação externa.

No que se refere, contudo, ao núcleo da questão tributária – a desordem instaurada na tributação de mercadorias e serviços, onde ao já caótico sistema estadual de “26 ICMS’s” e suas relações com o IPI e o ISS, se somaram as contribuições sociais – não houve qualquer avanço nesta década. A federação continua travada pelo fantasma do autoritarismo federal do regime militar, que deixou entranhada na cultura federativa uma profunda desconfiança dos estados perante as intenções do governo federal. Diversas tentativas de buscar uma consolidação da tributação indireta esbarraram sempre na posição intransigente dos estados de não ceder em nada na autonomia conquistada para a gestão do ICMS, dificultando o processo de simplificação desta tributação.

O mais importante, contudo, nesta frente de análise, é que todas as propostas apresentadas até o momento perdem de vista a plena dimensão da questão da dualidade tributária e as conseqüências dela advindas. Esta percepção, que vinha já sendo apontada por diversos trabalhos de Fernando Rezende e José Roberto Rodrigues Afonso⁵⁰, foi sistematizada de forma clara e articulada no último trabalho dos autores, REZENDE, F. (coord.) 2007, que se pode considerar a mais completa e lúcida análise dos problemas atuais da tributação indireta brasileira.

Já as outras questões levantadas – instituições para ajuste vertical, cooperação intergovernamental e mecanismos de equalização - são totalmente ausentes do debate brasileiro. Uma boa razão para isto é que, ao contrário dos problemas relativos ao sistema tributário, que afetam os agentes privados diretamente e mobilizam seus porta-vozes, estas questões são relativas à eficiência por assim dizer interna ao aparelho de Estado, embora, tanto como as outras, resultem em impactos sobre a sociedade. No Brasil, a percepção negativa que as elites educadas tem do setor público torna pouco freqüentes os debates sobre problemas ligados à organização interna do Estado.

Este reformismo de certa forma imediatista, puxado pela pressão dos problemas mais imediatos que afetam a dimensão econômica privada, resulta, por sua vez, em propostas restritas, que focalizam apenas uma parte do problema. Como a alteração pretendida modifica posições, rendas e vantagens relativas, e o resto do sistema e seus outros problemas permanecem inalterados, a reforma dificilmente se viabiliza. Isto é semelhante a, numa sala repleta de móveis, tentar mudar a posição de uma única peça, sem mover as demais. Uma redefinição mais ampla do cenário exige recolocar diversas peças.

Nossa suposição básica é que, ao contrário do senso comum que orienta estes projetos há maior chance de sucesso se a reforma ampliar seu escopo, buscar abordar simultaneamente diversos aspectos problemáticos do sistema. Uma revisão abrangente do federalismo fiscal brasileiro exige considerar, simultaneamente, a reforma tributária no sentido estrito de competências e legislação dos impostos e, adicionalmente, a reforma do sistema de partilha de recursos, com particular ênfase para o sistema de equalização (fundos de participação).

⁵⁰ Ver, por exemplo, AFONSO, J.R.R. (2006), PAG. 6; AFONSO, J.R.R. et alii (2006).

Existem problemáticas específicas para estes dois conjuntos de instituições. A reforma tributária deve lidar com os problemas de eficiência econômica (competitividade, custos para o contribuinte, harmonização) e competição fiscal. A reforma do sistema de partilhas deve lidar com os problemas de equilíbrio vertical e horizontal no que se refere à apropriação e distribuição da receita gerada pelo sistema tributário, assim como daqueles programas de dispêndio que são executados pelos GSN mas financiados pelo governo federal. Ao mesmo tempo, os dois sistemas são necessariamente inter-relacionados, pois aquela que é, provavelmente, a mais importante função do sistema de partilha é exatamente corrigir as disparidades horizontais em capacidade de gasto, a qual depende em muito da natureza do sistema tributário.

É fato que isto amplia em muito a complexidade política do processo, mas alguns cuidados adicionais quanto ao método adotado podem perfeitamente equacionar esta dificuldade.

Um primeiro ponto neste sentido se refere à inevitável necessidade de um longo período de transição para uma reforma que afete de forma mais significativa receitas e processos fiscal-administrativos. O melhor momento para realizar reformas de maior vulto é exatamente nas fases de prosperidade e relativo conforto fiscal, pois o crescimento das receitas permite acomodações mais facilmente. Paradoxalmente, nestas etapas raramente ocorrem iniciativas para abordar problemas de maior vulto. Num contexto de forte ajuste fiscal, tal como o atual, que afeta praticamente todo o setor público, não há folgas, “gorduras” que auxiliem a amortecer os efeitos da reforma. Estas restrições virtualmente impõem que um processo de reforma mais abrangente, que pretenda “reposicionar diversos móveis na sala”, tenha que se estender por um longo período, seguramente maior do que o chamado ciclo político. Em sistemas com as características do brasileiro, isto significa um alto risco de descontinuidade da iniciativa, na medida em que eleições alteram a correlação de forças no Congresso e no conjunto dos estados, para não falar na Presidência da República.

Isto nos remete para o segundo ponto: qualquer projeto de reforma mais abrangente terá que buscar, na sua formatação, meios de garantir a continuidade do processo de mudanças em suas diversas etapas. Infelizmente, no Brasil, isto não costuma ser possível no âmbito operacional das gestões políticas, tal como ocorre no federalismo executivo de países como o Canadá. Será provavelmente necessário utilizar a Constituição e suas Disposições Transitórias, para comprometer os agentes com uma sucessão de etapas que se estenda por algo como dez anos, transição necessária para que os agentes, tanto públicos como privados, com pleno conhecimento dos desenvolvimentos esperados, possam a eles se adaptar.

Para que todas estas condições sejam cumpridas, o debate deve partir da busca de entendimento sobre as diretrizes e das linhas gerais a serem observadas na construção desse novo modelo e não, como tem sido a marca das tentativas recentes, de uma proposta de emenda constitucional. Faz-se necessário que o modelo de federalismo, em todas as suas dimensões, seja colocado em discussão, diagnosticadas amplamente suas deficiências, e que se avance nas escolhas políticas que são necessárias para desenhar um novo arranjo federativo.

Este item contém sugestões relativas a diretrizes de mudança com vistas à implementação de um novo modelo de federalismo fiscal para o Brasil. Seu objetivo é estimular a discussão técnica e política e avançar no detalhamento de uma proposta a ser objeto de um amplo debate no país. A suposição mais geral que nos orienta é a necessidade de considerar simultaneamente

mudanças no âmbito do sistema de tributação indireta, do sistema de partilha de recursos e das políticas nacionais de desenvolvimento regional.

3.2. Diretrizes

Entendemos aqui por diretrizes algumas definições de grande abrangência que estabelecem os objetivos principais a serem atingidos com a reforma. Uma diretriz pode ser realizada através de diversas alternativas diferentes, soluções técnicas específicas que atendem àquele objetivo mais geral. Não iremos, neste trabalho, detalhar estas alternativas, mas apenas indicá-las.

Propõe-se que a discussão seja orientada para três grandes blocos de questões, para as quais devem ser estabelecidas diretrizes de reforma.

1. Mecanismos de cooperação intergovernamental
2. Tributação de mercadorias e serviços
3. Sistema de transferências intergovernamentais

Antes de entrarmos na discussão específica de cada um dos temas, algumas considerações se fazem necessárias sobre alguns aspectos da interdependência existente entre eles. Podemos tomar como ponto de partida aquela que é a reforma mais discutida recentemente, a da tributação indireta, nosso bloco no. 2 acima. É evidente que a reforma, se for realizada com a abrangência que se faz necessária, irá gerar efeitos significativos na distribuição da receita disponível. A velha suposição de “neutralidade distributiva”, sempre presente nas propostas recentes, é, infelizmente, um sonho irrealizável. Ou a reforma ataca realmente os problemas, e gera efeitos distributivos, ou não afeta a distribuição, mas não tem alcance para mudar praticamente nada.

Esta constatação remete imediatamente para dois outros aspectos do problema. Primeiro, evidentemente, para o problema do equilíbrio ou ajuste vertical, que é uma questão que pertence naturalmente ao espaço do terceiro bloco acima indicado. Se criarmos condições políticas para uma avaliação da distribuição vertical, e criarmos canais e mecanismos institucionais para operar esta discussão e o conseqüente processo decisório, a federação ganha em flexibilidade para se adaptar aos inevitáveis impactos de mudanças imprescindíveis no campo tributário.

Da mesma forma, remete para o papel das transferências de reduzir as disparidades de capacidade de gasto entre jurisdições. Se voltarmos a entender os fundos de participação como o que eles efetivamente pretendiam ser, desde 1967 – transferências diferenciadas com a função específica de reduzir disparidades - ficará claro que estas transferências têm um importante papel a cumprir em relação aos impactos gerados pela reforma tributária. De fato, nas federações mais organizadas, os sistemas de equalização cumprem exatamente a função de responder a mudanças nas receitas relativas dos diversos governos, atuando como mecanismo amortecedor dos efeitos destas mudanças. Assim, em situações tais como a estagnação econômica de apenas algumas regiões do país, por períodos prolongados, o sistema de equalização passará a remeter mais recursos para estas regiões, à medida que elas ficam “para trás” na capacidade de arrecadação. Da mesma forma, quando algum estado tem um crescimento maior que os outros, isto se reflete na redução de suas transferências, dentro da idéia de que o sistema visa aproximar a capacidade de gasto de todos os agentes.

Em todas estas federações, a suposição básica é que a arrecadação própria dos estados pode variar seja por efeitos do ciclo econômico, seja por taxas diferenciadas de crescimento, seja, finalmente, por mudanças que se julgue necessário fazer nas competências tributárias. Em todos estes casos, o sistema de equalização existe para cumprir um papel compensatório, adaptando-se dinamicamente a estas mudanças.

É evidente que, no Brasil, os fundos de participação não tem esta propriedade, por razões exaustivamente discutidas acima. Não muda, contudo, o fato de que um dispositivo com esta capacidade é imprescindível numa federação que pretenda manter alguma equidade e uniformidade no nível dos serviços prestados a seus cidadãos, independentemente de onde eles residem. Em suma, o processo de reforma nas transferências redistributivas é necessário em si mesmo, devido às deficiências que estas apresentam, e também devido ao papel que estas devem cumprir como instrumento auxiliar para lidar com os impactos da reforma tributária.

Um outro aspecto da interdependência entre mudanças tributárias e sistema de transferências aparece quando consideramos os programas nacionais de gasto, financiados com transferências condicionadas. Como as transferências brasileiras recentes para municípios demonstram, uma forma alternativa de recuperar o equilíbrio vertical é a expansão das transferências condicionadas visando financiar programas nacionais de gasto. Diante da constatação de que existe efetivamente um desequilíbrio vertical, a ampliação das transferências livres para os GSN's não é a única solução. O modelo australiano tem muito a ensinar sobre como as transferências federais condicionadas, orientadas para projetos e programas específicos, podem ser utilizadas como instrumento de "ajuste fino" da distribuição vertical.

3.2.1. Cooperação intergovernamental Vertical e horizontal

Abordamos, em nossa análise anterior, diversos aspectos relativos à institucionalidade da cooperação intergovernamental. Algumas das questões levantadas não são passíveis de tratamento através de propostas de reforma que envolvam regulamentos, normas e legislação constitucional ou infra-constitucional. Elas se referem muito mais às características da prática cotidiana das burocracias públicas, e envolvem hábitos e vícios de longa data, de difícil modificação por medidas legais. Este é o caso, por exemplo, da baixa qualidade da cooperação executiva tanto vertical como horizontal, que decorre, em boa medida, do predomínio da competição partidária e dos interesses políticos individuais sobre qualquer noção de interesse público ou bem comum. Sobre estas questões é difícil oferecer soluções que envolvam medidas práticas e imediatas de reforma.

Por outro lado, alguns aspectos desta questão admitem algum avanço institucional através de alternativas mais imediatas, que podem ser elaboradas a partir das experiências internacionais. Estes aspectos são: a institucionalização do equilíbrio vertical, a cooperação horizontal entre estados e formas de cooperação vertical estados-municípios.

Equilíbrio vertical

Uma diretriz fundamental para a federação hoje pode ser expressa nos seguintes termos:

A federação deve contar com instituições formalizadas que se destinem especificamente a negociar a distribuição vertical agregada de recursos (entre níveis de governo) a partir de uma avaliação periódica da distribuição de encargos.

Há, evidentemente, diversas formas de compor um arranjo institucional com esta finalidade. A experiência internacional nos oferece as duas modalidades básicas. Na Alemanha, um conselho intergovernamental realiza a intervalos periódicos (em geral cinco anos), uma avaliação das mudanças relevantes ocorridas na atribuição de encargos, resultando desta análise uma eventual alteração nos coeficientes de partilha do IVA federal. Neste país, o IVA federal uniforme é a base quase exclusiva do compartilhamento de impostos, funcionando como instrumento de “ajuste fino” da distribuição vertical⁵¹.

A Índia, por sua vez, é a federação que apresenta o mais flexível mecanismo de ajuste vertical legalizado dentre as federações existentes. Não há disposições constitucionais que especifiquem qualquer elemento quantitativo do compartilhamento dos impostos principais. A cada cinco anos (período dos planos governamentais), é escolhida uma comissão de notáveis, pessoas de reconhecida competência e não membros dos quadros de governo (*Finance Commission*) que irá analisar a situação fiscal do GF e dos estados, e recomendar uma distribuição de recursos para os cinco anos seguintes.

Não há como minimizar as enormes dificuldades para realizar esta avaliação. Ela só pode se revestir de um teor mais técnico e neutro na medida em que existam formas mínimas de avaliação de encargos e custos, tarefa que só é mais facilmente realizável em federações desenvolvidas e altamente homogêneas, como Suíça, Alemanha e Austrália. Se estas formas não existirem, qualquer discussão em qualquer tipo de fórum vai se tornar um embate estritamente político, determinando a distribuição de recursos ao sabor das forças políticas dominantes em cada momento.

No Brasil, embora as atribuições sejam concorrentes, parece existir na prática uma divisão de trabalho bastante bem definida entre os níveis de governo, na execução dos encargos básicos. Não parece ser aí que residem as maiores dificuldades. O problema maior decorre, a nosso ver, da elevada heterogeneidade nos padrões de serviços e nos seus custos de provisão ao longo do território nacional. A avaliação do volume de recursos necessários para os governos estaduais exige avaliar qual é o gasto per capita necessário, a ser tomado como referência, por exemplo, na área de segurança pública, exclusiva dos estados. Se observarmos alguns poucos dados disponíveis, constatamos que é enorme a disparidade entre os estados no montante per capita despendido nesta rubrica. Qual o critério para definir o que é necessário?

⁵¹ Note-se que, para tornar mais fácil estes ajustes, a distribuição do IVA não é especificada constitucionalmente, mas por legislação ordinária.

Até hoje, este tipo de decisão foi tomado em bases essencialmente políticas, nunca por qualquer critério técnico de avaliação. O regime militar centralizou recursos porque tinha força para isto, e utilizou esta centralização para financiar os programas de seu interesse. Em 1988, um governo federal agonizante não teve forças para impedir uma enorme descentralização que ignorou totalmente qualquer análise de encargos. Em 1994, o pêndulo reverteu, e foi o GF que teve força política para impor o ajuste aos estados e recuperar sua capacidade de financiamento, através da expansão de sua capacidade tributária via contribuições.

É evidente que a federação carece de duas coisas básicas. Primeiro, algum mecanismo ou instituição para negociar as condições do equilíbrio vertical. Em segundo lugar, um instrumento de ajuste ágil e eficiente, que não dependa de emenda constitucional. Retomamos este problema quando discutirmos o sistema de transferências.

Cooperação horizontal entre estados

Nos parece também, que outra diretriz relevante é:

Os governos estaduais brasileiros necessitam evoluir para um padrão de relações horizontais cooperativas, que os constitua como corpo político unificado pelo menos em torno a uma agenda mínima, e dê origem a propostas de reforma que reflitam os interesses do conjunto dos estados. A forma mais indicada para isto é a criação de algo como um Conselho de Estados, permanente e dotado de um secretariado técnico suficiente.

Outra deficiência evidente da federação brasileira, motivo destacado da fragilização dos governos estaduais, é a inexistência de fóruns de negociação e cooperação horizontal entre estes governos. No Brasil, de forma semelhante à maioria das federações no mundo, o Senado fica muito longe de cumprir este papel. Como já destacamos, apenas a Alemanha conta com um arranjo institucional que viabiliza a cooperação técnica, administrativa e política entre os estados, na medida em que sua câmara alta não é eleita, mas indicada pelos governadores.

Não contar com um “Bundesrat”, contudo, não impede diversas outras federações de constituírem fóruns de negociação horizontal. Exemplo destacado são Canadá e Austrália, onde as províncias evoluíram para transformar encontros eventuais de primeiros ministros provinciais em fóruns permanentes. Há, no mínimo, duas funções importantes que um fórum desta natureza pode exercer. Primeiro, no mínimo, gerar uma agenda ou pauta mínima de posições ou reivindicações dos estados, a ser encaminhada junto ao governo federal. A falta de coesão horizontal dos governos intermediários, em todas as federações, tende a resultar em fragilização da própria estrutura federativa, pois leva ao fortalecimento do governo central. No caso brasileiro, isto tende a se agravar dada a existência de um terceiro nível de governo autônomo, o que permite ao governo central desenvolver formas novas de controle que prescindem da participação estadual.

Em segundo lugar, tal fórum pode funcionar também, como ocorre nas federações citadas, como espaço de discussão sobre o modelo federativo, as diretrizes de sua evolução e as formas para seu aperfeiçoamento, uma vez que reúne as elites governamentais mais habilitadas para

realizar esta discussão. No Brasil, lamentavelmente, a discussão sobre o modelo de federalismo fica restrita à academia e, eventualmente, a alguns deputados mais envolvidos no tema.

É muito freqüente que, confrontados com estas proposições, técnicos estaduais argumentem que já existe uma tal instituição, na figura do CONFAZ. Ele é, de fato, a única instituição horizontal estadual jamais criada. Não surgiu de uma iniciativa dos próprios estados, mas, ao contrário, foi uma criação do governo federal exatamente para reduzir a competição entre os estados na administração do IVA estadual. Em nenhum momento, até onde saibamos, o CONFAZ atuou como um fórum de negociações mais amplas visando criar consensos políticas mais gerais entre os estados. Menos ainda foi, em qualquer momento, celeiro de novas idéias e concepções mais gerais que questionassem o modelo de federalismo vigente. Ao contrário, o CONFAZ atua exclusivamente com um *locus* de negociação de varejo administrativo-tributário, e apresenta permanentemente um clima de conflito acirrado.

Em suma, não há qualquer evidência de que o individualismo exacerbado que vem caracterizando a prática do nível de governo estadual no Brasil tenha trazido qualquer vantagem seja para o conjunto dos estados, seja para cada um individualmente. Mesmo tendo em vista os fortes conflitos e contrastes decorrentes das diferenças em desenvolvimento que persistem, a nossa percepção é de que hoje, dada a situação de fragilidade dos governos estaduais, eles têm muito mais problemas e objetivos em comum do que discordâncias inconciliáveis.

Cooperação estados-municípios

A mais peculiar característica da federação brasileira, o estatuto privilegiado dos municípios, dotados de plena autonomia, tem longa tradição histórica e parece ser um aspecto de difícil reversão, pelo menos no sentido de aproximar o Brasil da prática usual nas demais federações, de subordinação dos municípios aos estados. Esta não seria uma proposta minimamente viável.

Por outro lado, são inegáveis os efeitos negativos que esta situação tem sobre a eficiência da intervenção estatal no âmbito dos espaços estaduais. Todos os problemas cuja escala ou escopo ultrapassa as fronteiras municipais, e não se referem a encargos tipicamente estaduais, envolvem problemas e dificuldades de coordenação tanto executiva como financeira, dependendo de cooperação intergovernamental para a qual não dispomos de instituições adequadas. Exemplo disto é a enorme dificuldade no desenvolvimento com qualidade dos consórcios municipais.

Desta forma, entendemos que outra diretriz importante no que se refere às formas de cooperação intergovernamental no Brasil é:

Desenvolvimento de arranjos institucionais e formas jurídicas que permitam a cooperação entre governos locais e governos estaduais, compartilhando tanto a gestão executiva como o ônus financeiro de determinadas obras e programas.

Uma interessante inspiração pode ser obtida no arranjo adotado na Alemanha, coordenando ações federais e estaduais, nas chamadas tarefas conjuntas (joint tasks). Foram

identificadas diversas atividades, em geral com forte teor de gastos em investimento, que apresentam tipicamente abrangência maior do que a jurisdição estadual, e, portanto, envolvem interesse do país e de jurisdições estaduais específicas. Nestes casos – construção hospitalar, construção de universidades, grandes obras de infra-estrutura, etc. - há negociação e gestão conjunta de todo o processo.

Na situação atual, a cooperação vertical no espaço estadual depende essencialmente de boa vontade política dos agentes, não existindo instituições e sistemas que de alguma forma apoiem e incentivem esta cooperação. Da mesma forma que se busca, hoje, desenvolver formas de cooperação horizontal entre municípios, via consórcios, parece tão ou mais importante desenvolver formas de cooperação vertical dentro do espaço estadual. A orientação básica seria substituir a relação de subordinação que ocorre usualmente nas federações, por uma relação institucionalizada de cooperação, envolvendo inclusive os aspectos financeiros, que permita, de alguma forma, que os governos estaduais realizem a função que lhes cabe naturalmente, de orientação da intervenção no espaço estadual.

Por outro lado, há que reconhecer que, neste caso, há escassa possibilidade de que a iniciativa de criação de instituições seja tomada pelo governo central. Para que as instituições assim geradas sejam tenham como fundamento a autonomia subnacional, elas têm que resultar da iniciativa própria dos governos estaduais, o que implica, basicamente, algum grau de renúncia ao individualismo atualmente vigente.

3.2.2.A tributação sobre mercadorias e serviços

Na questão da tributação indireta, podemos identificar quatro aspectos centrais que demandam uma intervenção reformadora, e para os quais se devem definir diretrizes fundamentais. Seriam eles:

- a questão da dualidade tributária
- o problema da eficiência econômica da tributação, ou seja, da harmonização em geral e da cumulatividade.
- a questão das transações interestaduais no IVA estadual e da guerra fiscal.

A dualidade tributária

Uma primeira diretriz para a reforma tributária pode ser enunciada como segue:

É necessário recuperar simultaneamente a integridade e a abrangência do sistema tributário e do processo orçamentário brasileiros, redefinindo a tributação indireta federal hoje operada por contribuições como verdadeiros impostos, sujeitos a todas as normas típicas do sistema tributário. Isto significa, na prática, eliminar o estatuto particular das contribuições e remeter esta tributação para o capítulo tributário.

Na lógica básica da prática orçamentária, tal como operada em todo o mundo, há dois problemas que tem naturezas distintas, e não estão de forma alguma interconectados: a

preservação do equilíbrio fiscal, que pode exigir a geração de superávits primários para manter a sustentabilidade da dívida, e o atendimento de determinados encargos ou programas de alta prioridade que exigem estabilidade no fluxo de recursos. O primeiro problema exige que o conjunto do orçamento – a totalidade das receitas e despesas – seja equilibrada de forma a gerar o necessário resultado orçamentário, na nossa situação atual, um expressivo superávit primário. O segundo problema exige que, dentre as diversas demandas que se colocam no orçamento, seja dada prioridade para aqueles programas, o que pode inclusive exigir a vinculação de uma parcela do orçamento a este fim. É evidente que, em qualquer orçamento normal, estas duas coisas permanecem basicamente separadas, sem uma conexão recíproca maior do o fato de serem aspectos do mesmo processo orçamentário.

Pois no Brasil conseguiu-se, a partir da reforma de 1988, criar uma conexão umbilical entre estes dois procedimentos. O atendimento à seguridade social teve seu financiamento garantido pela concessão, ao GF, do poder exclusivo de criar, sem quaisquer exigências típicas que incidem sobre impostos, contribuições vinculadas para financiar estes gastos. Ao mesmo tempo, como vimos acima, a distribuição vertical dos recursos gerados pelo sistema tributário foi alterada de forma a beneficiar os governos subnacionais. Além disso, a reforma sacramentou uma velha demanda destes governos, exigindo que qualquer novo imposto criado deveria ser partilhado com os GSN.

Do ponto de vista do GF, era premente recuperar sua posição na distribuição da receita. A alternativa tributária, contudo, tornaria necessário um verdadeiro overshooting na carga tributária, pois para cada Real obtido pelo orçamento federal seriam necessários provavelmente dois Reais de carga tributária, dada a participação dos GSN. Esta alternativa não parecia racional, uma vez que estados e municípios já tinham saído da reforma numa posição vista como confortável. Por outro lado, o financiamento através de contribuições gerava recursos vinculados ao gasto social, não tendo a flexibilidade que o GF necessitava para sustentar minimamente seus gastos e gerar o superávit primário.

A opção, como é sabido e já analisamos acima, foi pela expansão do financiamento vinculado, ao qual se adicionou um típico jeitinho brasileiro, a desvinculação de receitas: legislação sucessivamente renovada (a atual DRU) tem garantido à União o direito de ignorar a vinculação para 20% de suas receitas totais, com exceção da parcela compartilhada com os GSN no IR e IPI.

É evidente que um tal arranjo não pode manter um mínimo de racionalidade orçamentária. Ele exige, primeiro, sobredimensionar os gastos do orçamento da seguridade, para os quais se ampliou drasticamente a receita das contribuições nos últimos dez anos. A vinculação impede o remanejamento para outros gastos prioritários, ficando o superávit primário dependente da contenção destes outros gastos e do remanejamento de apenas 20% das novas receitas criadas.

O resultado de tudo isto foi uma das mais fortes elevações da carga tributária brasileira num período de uma década, provavelmente só comparável aquele ocorrido por ocasião da própria reforma de 1967, quando abandonamos o sistema tributário arcaico até então existente. O GF lançou mão, no limite, do poder que lhe foi concedido pela constituição de 1988, para conseguir gerar a maior parte do superávit primário que permitiu reduzir a dimensão relativa da dívida pública nos últimos dez anos. No entanto, a rigidez do financiamento assim obtido,

decorrente da vinculação ao gasto social, forçou os gestores federais a sobre-ampliar estas receitas, uma vez que a variável relevante não é o montante obtido com contribuições, mas apenas a parcela de 20% livre de vinculações por força da DRU.

De outro lado, os governos estaduais, que foram submetidos à camisa de força da renegociação das dívidas, passam a pressionar crescentemente pela abertura das contribuições ao compartilhamento com governos subnacionais. Ainda que se reconheça a difícil situação dos estados, este caminho mais fácil e pragmático traria consequências muito negativas para o país. Se, por um lado, resolveria uma parte do problema – a segregação das receitas dinâmicas nas mãos do governo federal – a medida faria os governos subnacionais definitivamente comprometidos com a desordem na tributação indireta. Hoje, há uma janela de oportunidade para uma reformulação mais profunda destes dispositivos, através de uma efetiva uniformização da tributação, basicamente porque o governo federal é o único beneficiado. Se os governos subnacionais se tornarem “sócios” das contribuições, seria muito reduzido o apoio político para uma reforma mais profunda do sistema.

Além disso, o problema gerado pela hipertrofia das receitas vinculadas não seria resolvido. A parcela transferida para GSN's, sendo uma receita vinculada, ampliaria a rigidez dos orçamentos subnacionais, e os demais gastos necessários, dentre os quais se destacam os investimentos, continuarão desconsiderados nos orçamentos. O GF seria forçado a reduzir mais ainda gastos correntes e investimentos para suprir as obrigações sociais que foram ampliadas na última década. Finalmente, cresceria de forma incontrolável a pressão, que hoje já existe, por parte dos estados, para criar uma “DRE” – desvinculação de receitas estaduais – semelhante àquela que vige atualmente para o governo federal, a DRU.

A alternativa básica para desatar o “nó” da dualidade tributária é fazer retornar as contribuições ao estatuto de impostos normais, sujeitos às mesmas normas do restante do sistema tributário. Colocando com mais precisão, a parcela da carga tributária atualmente gerada por contribuições sociais exclusivas e vinculadas deve passar a ser gerada por impostos sobre mercadorias e serviços pertencentes ao capítulo tributário da constituição. Mais à frente, defendemos a proposta de que isto seja feito através da adoção de um IVA dual.

É evidente que isto exige discutir diversos aspectos da estrutura orçamentária da federação, mas estas diversas exigências são todas elas necessárias para a constituição de uma estrutura fiscal mais eficiente. Entre outras questões menores, será necessário equacionar os seguintes problemas:

- o financiamento da seguridade social. Como argumenta REZENDE em seu importante trabalho sobre o tema, é necessário separar duas coisas que estão atualmente misturadas: os direitos previdenciários, que são individuais e não exigem vinculação de receitas para serem atendidos, e os direitos coletivos à saúde, educação, etc, para os quais é necessário prover alguma garantia de recursos.
- a redefinição do equilíbrio vertical. Se a exclusividade federal sobre os recursos de contribuições é quebrada, não há como evitar a já de muito necessária discussão da distribuição vertical de recursos. Abordaremos as diretrizes para isto num item à frente.

- junto com o problema da distribuição vertical de recursos, é necessário rediscutir a distribuição vertical dos encargos, em particular aqueles envolvidos no chamado orçamento da seguridade. A constituição de 1988 estabelece que o financiamento da seguridade é responsabilidade de todos os níveis de governo, mas isto nunca se verificou na prática. Sendo extinta a fonte exclusiva de financiamento, não apenas estes gastos terão que ser abrigados pelo orçamento federal, financiado pelo conjunto de suas fontes, como os governos subnacionais deverão passar a responder por parte destes gastos. Esta discussão é estreitamente correlacionada com a redefinição da distribuição vertical de recursos.

O reordenamento da tributação indireta

A eliminação da dualidade tributária não aborda uma boa parte dos problemas atuais do sistema. A simples transferência das contribuições para o sistema tributário e eliminação das vinculações deixa intocados os problemas relativos ao baixo nível de harmonização, a excessiva cumulatividade e as deficiências do sistema no tratamento das operações interestaduais no IVA estadual. Assim, entendemos que outra diretriz fundamental na área tributária é:

A profusão de tributos indiretos controlados pelos três níveis de governo, incidindo de forma caótica sobre a mesma base tributária, deve ser fortemente racionalizada e consolidada no sentido de reduzi-la a um número restrito de impostos sobre valor adicionado incidindo uniformemente sobre o consumo, com bases de incidência plenamente harmonizadas e autonomia dos diversos governos para fixação de alíquotas.

A nosso ver, a alternativa mais viável que realiza estes requisitos é a adoção de um IVA dual. Entende-se por IVA dual o modelo de tributação indireta em que se constituem dois impostos, um federal e outro estadual, com plena harmonização de bases tributárias e autonomia plena dos governos para fixar um número limitado de alíquotas internas. A adoção do princípio do destino coloca dificuldades para a administração tributária, devido ao aumento de oportunidades de evasão derivadas da alíquota zero na operação interestadual. Isto torna necessário que o IVA dual seja complementado por algum dispositivo que viabilize os controles necessários a impedir fraudes e evasão.

Deve ficar claro, neste sentido, a diferença entre o conceito de IVA dual e a mera consolidação dos diversos impostos e contribuições federais num IVA federal ou “IVA nacional”, que exista em paralelo a um IVA estadual. Nesta segunda hipótese, não há qualquer requisito de uniformidade entre os dois impostos. A grande vantagem do IVA dual plenamente harmonizado é que ele permite pelo menos duas alternativas para o equacionamento do problema da evasão fiscal que decorre do requisito de ser o imposto incidente sobre o consumo e da conseqüente adoção do princípio do destino nas transações interestaduais. Como, neste caso, as transações interestaduais deverão ser feitas com alíquota zero, cabendo a receita ao estado de destino da mercadoria, abre-se ampla possibilidade de evasão e fraude. A existência de dois impostos, um estadual e outro federal harmonizados, permite que se possa adotar uma de duas alternativas para coibir as fraudes. A primeira opção é a inclusão da alíquota estadual na alíquota federal, sendo o efeito desejado obtido através do jogo de créditos e débitos dos contribuintes no IVA federal.

Esta opção, conhecida internacionalmente por CVAT (*compensating VAT*), foi criada pelo economista brasileiro Ricardo Varsano, e é aqui conhecida como “barquinho”. A outra opção é o modelo canadense de Quebec, onde existe o IVA dual nas condições definidas acima, adota-se alíquota zero nas saídas para outros estados, mas o controle da evasão é feito através da combinação do esforço federal e estadual na detalhada troca de informações e acompanhamento das transações.

A adoção de um IVA dual teria que se constituir num duplo processo de harmonização das bases tributárias, de forma que o resultado final seria dois impostos uniformes e harmonizados. O primeiro processo exigiria a consolidação de toda a legislação atualmente existente nos vinte e sete ICMS's, harmonizando toda a definição de bases de incidência e de cálculo, enquanto o segundo processo exigiria que um IVA federal destinado a substituir o IPI e PIS/COFINS fosse devidamente harmonizado com o IVA estadual, apresentando rigorosamente a mesma definição de bases.

Serial altamente desejável que este processo de consolidação/harmonização fosse estendido aos serviços. Uma das deficiências da atual estrutura é a atribuição de parte da tributação de serviços aos governos locais. Na medida em que cresce a importância dos serviços econômicos no PIB nacional, não somente se amplia a cumulatividade decorrente da tributação autônoma dos serviços pelos municípios, passando tal tributo a compor a base do ICMS, sem direito a crédito, como têm se ampliado também os conflitos entre municípios e estados em torno a quem detém o direito sobre estas bases.

De um ponto de vista ideal, os serviços deveriam ser incluídos plenamente na base do ICMS, de forma a permitir crédito pleno ao longo de toda a cadeia. A enorme dificuldade desta medida é, evidentemente, a resistência dos municípios. Trata-se de um problema que interessa exclusivamente aos municípios médios e grandes. Há duas alternativas para seu equacionamento: ampliar proporcionalmente a participação no ICMS, via cota-parte, ou permitir a criação de um imposto sobre vendas a varejo municipal.

Um processo como este envolve outras duas dificuldades básicas, igualmente relevantes. A primeira é de ordem técnica, e decorre da enorme dispersão atualmente existente na definição legal das bases tributárias dos cinco impostos envolvidos neste processo: ICMS, ISS, COFINS, PIS e IPI. Tal processo de harmonização iria, sem dúvida, gerar impactos sobre a arrecadação setorial, na medida em que se optasse por uma determinada definição de bases de incidência e de cálculo. É provável que fosse mais seguro um processo de transição, mantendo-se os atuais impostos e tratando de harmonizar progressivamente as bases, e somente após estar completa a harmonização seriam eles substituídos pelo IVA dual.

A segunda dificuldade é, com certeza mais importante e decisiva: a viabilidade política, do ponto de vista dos governos estaduais, da aceitação de um IVA dual plenamente harmonizado. Isto significaria renunciar a um importante instrumento de intervenção por parte dos governadores e secretários, um poder discricionário que tem assumido grande importância no seu relacionamento com os interesses econômicos locais. A concessão de benefícios, abatimentos, créditos presumidos e isenções de todo tipo tem sido amplamente utilizados pelos governos para conquistar investimentos, proteger setores produtivos domésticos na competição com produtores de outros estados. Não é possível saber em que grau estas finalidades, em princípio nobres e de

interesse da sociedade local, estão associadas a objetivos particularistas de beneficiamento de interesses privados associados a financiamento de campanha ou alternativas piores.

A uniformidade plena dos impostos, requisito essencial para melhorar a eficiência da economia e sua competitividade externa, exigiria que os governos se limitassem a utilizar os gastos orçamentários para fins de atração de investimentos. Ao mesmo tempo, a adoção do princípio do destino garantiria a autonomia na definição de alíquotas, o que garantiria aos governos a possibilidade de controlar sua situação fiscal.

Prinípio do destino e guerra fiscal

Um complemento necessário da diretriz anterior, em sua exigência de que os impostos indiretos incidam exclusivamente sobre o consumo, pode ser colocada como um corolário:

Deve-se adotar o princípio do destino nas transações interestaduais do IVA estadual.

Parece ser consensual no país a percepção da necessidade de se transitar o mais depressa possível para uma tributação sobre o consumo nas transações interestaduais, adotando-se o princípio do destino nestas transações. De um ponto de vista teórico, o princípio do destino puro (alíquotas interestaduais zeradas ou qualquer outro dispositivo que apresente os mesmos resultados em termos de apropriação da receita) é a única alternativa que preserva autonomia dos governos estaduais na determinação das alíquotas, sem gerar efeitos econômicos demasiadamente perversos. A teoria da tributação sobre bens e serviços mostra que, caso o imposto seja cobrado na origem, necessariamente as alíquotas terão que ser iguais ou muito próximas, sob pena de gerar grande impacto distorcivo sobre a alocação de investimentos e capacidade produtiva. Além disso, a cobrança na origem gera uma apropriação injusta da receita, beneficiando os poucos estados que concentram a atividade produtiva. O princípio do destino, portanto, é a alternativa mais adequada e compatível, ainda que exija cuidados e técnicas especiais para evitar as fraudes e evasão.

Um outro aspecto que torna necessária esta modificação reside no crescimento de todas as modalidades de utilização da alíquota interestadual positiva para ganhos tanto públicos como privados. Há pouco mais de uma década, a guerra fiscal parecia limitar-se à bem intencionada competição dos governos estaduais por investimentos. Nos dias de hoje, a manipulação das alíquotas interestaduais se estende para as relações comerciais entre estados, onde governos e agentes privados ganham em prejuízo de outros governos, e para a interferência na competição entre agentes privados domésticos e aqueles de outros estados.

A transição para o destino é a única forma de acabar com a guerra fiscal e todas estas formas de manipulação, todas elas assentadas sobre a existência de alíquota positiva na transação interestadual. Esta medida, hoje, esbarra num obstáculo de monta, que envolve um acerto de contas com o passado. Durante os últimos quinze anos, pelo menos, todos os estados vem concedendo benefícios e abatimentos do ICMS para atrair grandes investimentos. Este tipo peculiar de renúncia se refere sempre a receita futura, e os contratos muitas vezes abrangem períodos de até duas décadas. Conseqüentemente, há hoje em vigência diversos contratos que

implicam a renúncia ou deferimento do ICMS por vários anos futuros. Uma possível adoção do princípio do destino, com a conseqüente anulação da alíquota interestadual, deixaria estes governos na premência de honrar estes contratos não mais com renúncia da receita. A chamada questão da “convalidação” do passivo da guerra fiscal não admite postulação de soluções técnicas a priori. A suposição feita aqui é que este problema deve ser objeto de negociação política entre estados e GF, que tome como ponto de partida a aceitação da implementação do destino num prazo determinado, e tenha como resultado um acordo relativo aos dois pontos polêmicos: o grau e a natureza da convalidação a ser realizada, e a origem dos recursos necessários. O processo de reforma aqui proposto tem como condição essencial que este problema esteja equacionado ao longo da primeira etapa, para permitir a plena adoção do princípio do destino na segunda etapa (ver à frente).

De um ponto de vista mais geral, o encaminhamento da guerra fiscal passa necessariamente pela recuperação das políticas nacionais de desenvolvimento a ser buscada através de uma nova estratégia comandada pelo governo federal. Esta alternativa é mais eficiente do que aquela que prevê a fragmentação de recursos a serem repartidos entre os estados com base nas regras do FPE, a exemplo da proposta do fundo de desenvolvimento regional. Tendo em vista que o Congresso aprovou a recriação da Sudene e da SUDAM, este assunto pode ser tratado no marco da revisão das normas e dos instrumentos a serem operados por estas agências.

Aqui, mais uma vez, deve-se contar com forte oposição de pelo menos alguns estados. Curiosamente, nos últimos vinte anos a discussão em torno à adoção do princípio do destino parecia sempre alinhar a maioria dos estados a favor e apenas um ou dois, um deles São Paulo, sistematicamente contra. Hoje, para surpresa de alguns, à medida que a perspectiva de adoção se torna mais sólida, inclusive com a aprovação do estado de São Paulo, começam a surgir diversos estados que se opõe à medida. No caso de muitos deles, é evidente e inegável que teriam ganhos expressivos por serem importadores líquidos no mercado interno. Assim sendo, o apego a este modelo arcaico só pode ser explicado pelo apego à guerra fiscal.

A maior dificuldade que decorre destas oposições é que elas apontam para a manutenção do *status quo*, o que é a pior das alternativas. Não há como fugir de uma opção básica e bem objetiva: ou bem se adota a cobrança na origem, mas simultaneamente é forçoso impor uniformidade de bases e alíquotas, reduzindo a autonomia dos estados na condução de sua situação orçamentária, ou se opta pela autonomia, mas neste caso é necessário adotar o princípio do destino para evitar enormes distorções e efeitos negativos da competição fiscal. No sistema híbrido atual, temos uma elevada alíquota positiva interestadual, e ao mesmo tempo uma elevada autonomia na definição de bases tributárias.

3.2.3. Partilha de recursos

Com base no diagnóstico detalhado nos itens 1.4. e 2.4 acima, entendemos que há duas diretrizes fundamentais a serem discutidas no que se refere às transferências:

- 1. A criação, a médio prazo, de procedimentos empíricos e estatísticos que permitam uma avaliação objetiva da distribuição de encargos e dos seus respectivos custos aproximados por estado e região, o que estabeleceria uma base mais sólida para as negociações referentes ao equilíbrio vertical.*
- 2. A reconstituição, no curto prazo, de instrumentos dinâmicos e eficientes de equilíbrio horizontal (transferências dedicadas a redução de disparidades inter-regionais).*

A primeira diretriz deve ser analisada conjuntamente com a diretriz apresentada no item 3.2.1. acima, à página 120. Trata-se aqui de prover os instrumentos operacionais necessários ao funcionamento das instituições de negociação vertical lá propostas. É necessário avançar no sentido da avaliação mais objetiva dos montantes necessários para o financiamento dos encargos para cada nível de governo. Por mais que sejam de grande monta as dificuldades para esta empreitada, não há como exagerar sua necessidade. A existência de competências concorrentes, e a elevada heterogeneidade nos padrões de provisão que caracteriza mesmo os serviços mais básicos, torna virtualmente impossível qualquer discussão objetiva sobre distribuição de recursos. O resultado é que esta questão crucial em qualquer federação é resolvida em bases essencialmente políticas, através de uma sucessão de crises que desembocam, freqüentemente, em modificações nos parâmetros constitucionais a favor deste ou daquele nível de governo.

Como já indicamos, a dificuldade maior para esta tarefa não reside nas competências concorrentes, como muitos alegam. Embora concorrentes, de fato no Brasil se evoluiu para uma divisão de trabalho bem definida entre os níveis de governo, pelo menos no que se refere aos grandes blocos de encargos. As zonas cinzentas que existem se referem muito mais à questão da coordenação/gestão das ações, quando o financiamento para o serviço é federal.

A dificuldade maior reside na heterogeneidade existente nos padrões de serviços prestados. Em todos os casos em que o serviço é de responsabilidade de governos subnacionais e não é provido através de programas nacionais financiados pelo GF, é enorme a disparidade entre estados e regiões no que se refere a níveis de dispêndio per capita, padrões mínimos de atendimento e requisitos de qualidade. Esta é, evidentemente, a face negativa da autonomia subnacional. Quando existem códigos e regras nacionais que impõe uniformidade na qualidade dos serviços, a tarefa de mensurar a necessidade de recursos se torna muito mais fácil. O exemplo da Alemanha, uma federação que tem como princípio fundamental a uniformidade na prestação de serviços, é bastante ilustrativo.

As diferenças nos padrões de serviços não são as únicas dificuldades. O outro problema relevante é a diferença nos custos de provisão entre regiões e estados. Tanto do ponto de vista salarial como nos custos correntes e de investimento, não faz sentido em considerar-se uma referência média nacional. Parece ser necessário avançar no sentido de definir valores de referência regionalizados, que possam complementar a definição de padrões de qualidade de serviços e convertê-los em necessidades de recursos per capital.

Deve-se notar que há um dilema básico envolvido nesta discussão. Ele pode ser ilustrado pela comparação entre serviços que são hoje submetidos a programas nacionais, como SUS e Fundeb, e aqueles comandados sob total autonomia pelos governos subnacionais, como segurança pública. No caso dos programas nacionais, a gestão federal de alguma forma opera a avaliação de custos e necessidades indicada acima, e estabelece padrões relativamente uniformes de serviços, dentro das possibilidades. Nas federações desenvolvidas, submeter determinados serviços a programas nacionais tem como motivação básica o desejo de uniformidade. Por outro lado, isto evidentemente restringe a autonomia subnacional. A área de saúde é um exemplo claro disto. A gestão é de fato federal, e o conceito de “política estadual de saúde” é uma ficção, em que pesem os diversos conselhos tripartites existentes. Já nos programas conduzidos autonomamente, como os de segurança pública, não há qualquer padronização de qualidade, de métodos ou de instituições e organizações. Há elevada dispersão nos gastos per capita em todo o país, e medido como porcentagem das despesas totais, eles oscilam entre 5% e 13%. Conseqüentemente, qualquer discussão sobre volume de recursos necessários encontra grandes dificuldades.

Tudo isto sugere grandes dificuldades para esta empreitada. Ainda assim, nos parece que ela se constitui num degrau necessário para a institucionalização de relações federativas mais equilibradas. O caso australiano é um bom exemplo. O ultra-sofisticado sistema de equalização comandado pela famosa

Grants Commission, com seus detalhadíssimos procedimentos que avaliam cerca de 70 rubricas de receita e gasto, são vistos por muitos críticos no país como um enorme exagero tecnocrático, incompreensível para o cidadão comum. Ainda assim, todos parecem concordar que as informações obtidas por este sistema, principalmente no que se refere a avaliação de necessidades e custos, oferecem um importantíssima referência para a própria opinião pública, pois permite a avaliação do desempenho de governos numa perspectiva comparativa.

A nossa segunda diretriz acima aponta para aquele que é o maior problema do sistema de transferências brasileiro: a virtual falência dos mecanismos dedicados ao equilíbrio horizontal. Como relatamos acima, o sistema de certa forma precário concebido em 1965 foi extinto em 1989, deixando de existir no federalismo fiscal brasileiro qualquer sistema dinâmico e flexível de ajuste horizontal. As gerações mais novas, que não têm a memória do sistema anterior, sequer têm a noção conceitual da função de redução de disparidades. Para a maioria, os fundos de participação são um mero compartilhamento de impostos federais, cujos coeficientes fixos tem um claro viés redistributivo regional no caso do FPE, e um conceito populacional simples no caso do FPM.

É absolutamente urgente que o conceito de equilíbrio horizontal seja recuperado, discutidos os métodos que permitem viabilizá-lo. Existem duas alternativas básicas para isto. A primeira, que nos parece totalmente insatisfatória, seria o que é às vezes chamado de “descongelamento”: retornar às regras dinâmicas vigentes antes de 1989. Ainda que esta opção ofereça a óbvia vantagem de retornar a sistemas já conhecidos e vivenciados, são muito poucas as vantagens efetivas que isto pode trazer. O sistema anterior, se era apenas razoável no caso dos estados (um típico fluxo redistributivo), era já um desastre no caso dos municípios, como mostramos em detalhes acima. Além disso, vinte anos de mudanças econômicas (PIB estadual) fariam com que a reconstituição dos critérios pré-1989 gerasse um forte impacto distributivo, que seria fortemente favorável às regiões mais desenvolvidas, que vêm perdendo recursos no FPE durante todo este tempo. É evidente que, dada a tradição estabelecida no país, de preferência para as regiões atrasadas, este resultado não seria aceito. Como o sistema não permite flexibilidade, gerando este único resultado, é muito provável que ocorresse outra vez o mesmo procedimento adotado em 1989: uma formatação pragmática de coeficientes, consistente com a correlação de força política do momento, e, provavelmente, um novo congelamento.

Entendemos que a argumentação desenvolvida no item 1 deste trabalho é suficiente para justificar nossa posição de que só haveria ganhos numa transição imediata para o uso de sistemas de equalização, tanto para estados quanto para municípios. Além de todas as demais vantagens, sistemas de equalização permitem alta flexibilidade na definição de grau de redistributividade aplicado, ampliando em muito as alternativas a serem escolhidas através da negociação política na federação.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. (1988). *Federalismo Tributário e Crise Econômica*. Brasil: 1975-1985. Dissertação, Instituto de Economia, UNICAMP/SP.

AFONSO, JOSE R.R. (2006) *Gestão de Choque: um ajuste fiscal que está desajustando*. Brasília, mimeo.

ALVES, M.A. (2001) *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor Automotivo*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas

COTEPE/ICMS - SubGT QUANTIFICAÇÃO E GT ESPECIAL DO PLC PARA REGULAMENTAR O ART. 91 DA ADCT DA CF. 9 (2006). *Estudo relativo às perdas históricas dos estados e municípios com a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações*, mimeo.

- FERREIRA, G. D. (2005) Políticas Estaduais de Desenvolvimento e Guerra Fiscal. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, orientação Prof. Sergio Prado, Instituto de Economia.
- FORUM DOS ESTADOS BRASILEIROS (2006) Relatório sobre Harmonização Fiscal. Brasília, mimeo.
- HADDAD, Paulo. (1996). A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e suas perspectivas. In: A Política Regional na Era da Globalização. São Paulo: Centro de Estudos da Konrad Adenauer Stiftung; Brasília: IPEA. Série Debates, nº 12.
- LOPREATO, F. L.C. (1992) Crise de Financiamento dos Governos Estaduais 1980-88. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
- PRADO, S./CAVALCANTI, C.E. (2000) A Guerra Fiscal no Brasil. IPEA/FUNDAP, São Paulo, 146 pags.
- PRADO, S. (2006) Equalização e Federalismo Fiscal – uma análise comparada. *Fundação Konrad Adenauer*, Rio de Janeiro, 461 pags.
- PRADO, S. (1994) Intervenção Estatal e Fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e Crise do Setor produtivo Estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial. *Tese de Doutorado, Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.*
- REZENDE, F. (2006) Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In REZENDE, F. (coord.) *Desafios do Federalismo Fiscal*, FGV Editora, Rio de Janeiro, 116 pags.
- REZENDE, F. coord. (2007) .O Dilema Fiscal: remendar ou reformar? Brasília, janeiro, mimeo (no prelo).
- SILVEIRA E CASTILHO (2005), A guerra fiscal que não interessa a ninguém, Relatório CAT nº 48, abril de 2005, São Paulo 2005.
- VIEIRA, D.J. (2006) Finanças Públicas e Desenvolvimento Econômico em Minas Gerais – as implicações da renegociação da dívida sobre as políticas de fomento estadual. Dissertação de Mestrado, orient. Prof. Luiz C. Lopreato, Instituto de Economia, UNICAMP, 155 páginas.
- ZOCKUN, M.H., coord. (2006) Simplificando o Brasil: propostas de reforma relação econômica do governo com o setor privado. Estudo elaborado para a FECOMERCIO, São Paulo.
- AFONSO, J.R.R. /MEIRELLES, B.B. / CASTRO, K. (2006) A verdadeira carga pesada no Brasil. RIO ESTUDOS n. 207, publicação da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Secretaria Especial de Comunicação Social.